

Pauliina Kivineva

**”KAUPUNGIN ISÄNNÄN ROOLI ON
MONESSA ASIASSA NIIN TÄRKEÄ”**
Osallistaminen hallinnan keinona kaupungissa

Ympäristöpolitiikka ja aluetiede

Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2021

TIIVISTELMÄ

Pauliina Kivineva: ”Kaupungin isännän rooli on monessa asiassa niin tärkeä” – Osallistaminen hallinnan keinona kaupungissa
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Ympäristöpolitiikka ja aluetiede
Huhtikuu 2021

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on tarkastella Seinäjoen kaupungin osallisuusprosesseja ja osallisuuden hallinnan muutosta. Tutkielman tutkimusmenetelmänä on hyödynnetty tapaustutkimuksen strategiaa. Tutkimustapauksen muodostaa Seinäjoen kaupungin kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tekoprosessi. Tutkimusongelmaa lähestyttiin kahden tutkimuskysymyksen kautta: Miten Seinäjoen kaupungin kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessi ilmentää osallisuuden hallinnan muutosta? Millaisia tulkintoja osallisuudesta esiintyy kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessissa? Aineisto on kerätty kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tekemistä varten järjestetystä verkkotyöpajasta ja kyselyistä elokuun 2020 ja maaliskuun 2021 välillä. Aineistossa kuuluu niin viranhaltijoiden kuin kansalaisyhteiskunnan ääni. Aineiston analyysi toteutettiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin menetelmällä.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että osallisuutta pyritään hyödyntämään myös neljännen sektorin hallintastrategiana. Osallisuudesta ei vallitse yhtenäistä ymmärrystä. Kuntahallinnon näkökulmasta osallisuuden kautta kyetään hyödyntämään myös kansalaisyhteiskunnan resursseja asuin ympäristön kehityksessä, palveluiden tuottamisessa ja hyvinvoinnin luomisessa. Toisaalta osallisuuden kehittäminen koettiin lisätyöksi kaupungille, ja osallistavat toimenpiteet näyttäytyivät hallinnollisina toimenpiteinä toisten joukossa.

Osallistavien käytäntöjen kehittymisen kannalta on tärkeää, että osallisuudesta ja sen tavoitteista vallitsee yhteisymmärrys. Osallistavien toimenpiteiden suunnitteluvaiheessa on osattava asettaa tavoitteet, jottei toimenpiteistä muodostu uutta hallinnollista byrokratiaa. Toimintasuosituksena on osallisuusteemoja koskevan koulutuksen lisääminen julkisorganisaatioissa. Osallisuustoimenpiteiden ja viestinnän käytännönläheinen koulutus vähentäisi epätasa-arvoista vuorovaikutusta. Jatkotutkimusta olisi syytä tehdä osallisuustoimenpiteiden vaikutuksesta pidemmällä aikajänteellä. Kiinnostavaa olisi myös toistaa tutkielman asetelma toisessa kunnassa. Jatkon kannalta on tärkeää, että tutkimusta osallisuudesta tehdään myös keskikokoisissa ja pienissä kunnissa.

Avainsanat: osallisuus, osallistaminen, osallistava hallinta, neljäs sektori

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

Sisällys	3
Taulukko- ja kuviluettelo	4
1 Johdanto	1
2 Muuttuva osallisuus	5
2.1 Osallistumista vai osallistamista?	5
2.2 Neljäs sektori muokkaa osallistumisen tapoja	6
3 Osallistaminen hallinnan keinona	14
3.1 Osallistamisen synty	14
3.2 Osallistava hallinta	16
4 Seinäjoen kaupunki osallisuutta kehittämässä	19
4.1 Seinäjoki – kehittyvä maakuntakeskus	19
4.2 Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoitteet	20
5 Tutkimusasetelma	23
5.1 Tapaustutkimus tutkimusmenetelmänä	23
5.2 Aineistonkeruu	24
5.2.1 Viranhaltijoiden ennakkokysely	24
5.2.2 Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan digityöpaja.....	25
5.2.3 Ennakkokysely aktiivisille asukkaille ja järjestötoimijoille	27
5.3 Sisällönanalyysi	28
6 Osallistava hallinta muuttuvan kansalaistoiminnan hallintastrategiana	31
7 Monimuotoinen osallisuus	37
7.1 Osallistuminen kaupungin lisäresurssina.....	37
7.2 Työtaakkana osallistaminen	43
8 Johtopäätökset	50
Lähteet	53

Taulukko- ja kuvioluettelo

Kuvio 1. Esimerkkejä kehityskuluista neljännen sektorin ja muiden sektorien välillä. (Mäenpää, Faehnle & Schulman 2016, s. 253).....	9
Kuvio 2. Somehallinnon portaat. (Mäenpää & Faehnle, 2017b).....	11
Kuvio 3. Esimerkki virtuaalisesta Padlet-muistilappuseinästä.....	27
Taulukko 1. Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoitteet.....	17
Taulukko 2. Aineistoon viittaaminen tekstissä.....	27

1 Johdanto

Osallisuuden kehittäminen puhututtaa, ja erilaisista osallistavista toimenpiteistä on tullut trendikkäitä erityisesti kaupungeissa. Tutuilta saattavat kuulostaa osallistavat toimenpiteet kuten osallistava budjetointi, yhteiskehittäminen tai asukas- tai kaavaillat. Osallisuuden kehittämiseen pyrkivät projektit ovatkin 2000-luvulla saavuttaneet megatrendin aseman. Osallisuudesta on povattu ratkaisua niin maahanmuuttajien kotouttamiseen, syrjäytymisen ehkäisemiseen kuin demokratiakriisiinkin (Meriluoto & Litmanen 2019, 15; Nousiainen 2019, 65–66; Lappalainen 2019, 127–128).

Osallistavat toimenpiteet pyrkivät aktivoimaan kansalaisia ottamaan vastuuta oman elämänsä ja asuinympäristönsä kehittämisestä. Osallisuuden kehittäminen näyttäytyy tavanomaisesti hallintovetoisena, ylhäältä-alaspäin toimivana osallistavana toimenpiteenä. Osallistamispolitiikan tavoitteena on aktivoida kansalaisia, mutta vain hallinnon itse osoittamien rajojen sisällä. Kun hallinto määrittää osallistumiselle reunaehdot, on väistämätöntä, että toimenpiteet palvelevat ensisijaisesti hallinnon motiiveja. (Meriluoto & Litmanen 2019, 11, 18–19; Francesca 2014, 454.) Toimenpiteiden taustalla vaikuttavat hallinnon ja asiantuntijoiden ajatukset siitä, mikä on mahdollista, järkevää, ja mikä on hyvää (Baiocchi & Ernesto 2017, 22). Erityisesti uusi hallinta -paradigma on lisännyt osallistavien toimenpiteiden suosiota, sillä niiden katsotaan tehostavan hallintoa ja resurssienkäyttöä (Nousiainen 2016, 13–14). Kuntalaisten tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet jäävät pieniksi, kun kuntalaisen rooli on toimia auditointijärjestelmänä tai budjetin ulkopuolisena resurssina kaupungille (Keränen 2019, 56).

Samanaikaisesti perinteinen kolmijako yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä on saanut uuden naapurin. Neljänneksi sektoriksi kutsuttu uusi kansalaistoiminnan alue sisällyttää itseensä erilaiset kaupunkiaktivismit ja järjestäytymättömän kansalaistoiminnan. Neljäs sektori ei taivu julkishallinnan alle samaan tapaan kuin esimerkiksi yhdistyselämä; neljäs sektori on ensisijaisesti toiminnan muoto, joka voi saada esimerkiksi sosiaalisen median ryhmän, tapahtuman tai protestin muodon. (Mäenpää, Faehnle & Schulman 2017, 239–240.) Neljäs sektori saa oikeutuksensa *asukkuudesta*, eikä se hae päätäntävaltaa. Neljäs sektori haastaa julkishallinnon yksinoikeuden osallisuuden tuottamiseen; kaupunkilaisen osallisuus elinympäristönsä kehittämiseen ei riipu enää hänen kyvystään osallistua hallinnollisten prosessien valmisteluun. (Mäenpää ym. 2017, 242.)

Neljännän sektorin nousu, sosiaalinen media ja poliittinen apatia johtavat tilanteeseen, jossa osallistaminen nähdään ratkaisuna hallinnan säilyttämiselle. Muuttuva kansalaisyhteiskunta ja neljäs sektori edustavat uutta hallinnan kohdetta julkishallinnolle. (Mäenpää & Faehnle 2021, 137–138.) Päätöksentekojärjestelmää tai hallinnon toimintatapoja sen sijaan ei pyritä muuttamaan, vaikka ne eivät palvelisi kuntalaisten tarpeita (Meriluoto & Litmanen 2019, 11). Osallistavien toimenpiteiden hallinnallisesta luonteesta huolimatta osallisuuden kehittäminen on tärkeää. Vahva osallisuuden kokemus tuottaa turvallista, innovatiivista ja hyvinvoivaa yhteisöä. Osallisuuden kokemus yhteisöön edistää hyviä väestösuhteita ja parantaa paikallista elinvoimaa. (THL, 2021a.)

Osallisuuden kehittäminen on tavoitteena myös Seinäjoen kaupungilla, jossa kehitetään omaehtoiseen aktiivisuuteen kannustavaa kylä- ja kaupunkiaktivismioppasta. Tutkimustapauksenani hyödynnän Seinäjoen kaupungin kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessia. Tutkielmassani tarkastelen kaupunkien osallisuusprosesseja ja osallisuuden hallinnan muutosta. Olen kiinnostunut siitä, miten Seinäjoen kaupungin kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessi ilmentää osallisuuden hallinnan muutosta. Lisäksi tutkin, millaisia tulkintoja osallisuudesta esiintyy kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessissa. Jotta osallisuutta voidaan kehittää, on ymmärrettävää sen sisältämät valta- ja hallintarakenteet. Lisäksi, jotta osallisuuden periaatteet lävistäisivät julkishallinnon kauttaaltaan, on yhteisymmärryksen osallisuuden merkityksestä ja toimintatavoista oltava yhtenäinen.

Lähestyn tutkimustehtävääni tapaustutkimuksen menetelmillä. Tutkimustapauksenani käytän vuosina 2020–2021 Seinäjoen kaupungilla käynnissä olevaa kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessia. Aineiston olen kerännyt kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tekemisessä syntyneistä työpajoista, kyselyistä ja muista materiaaleista. Seinäjoki on yksi Suomen vahvimmin kasvavista kaupungeista ja Etelä-Pohjanmaan maakuntakeskus. Seinäjoki on suhteellisen nuori kaupunki, sillä se sai kaupunkioikeudet vuonna 1959. Seinäjoen kaupungilla on vahva tahto osallisuuden, kaupunkiaktivismien ja yhteisöllisyyden edistämiseen. Suomessa osallistamisen ja kaupunkiaktivismien tutkimus keskittyy pitkälti suurimpiin kaupunkeihin, joten koen tärkeäksi tuottaa tietoa myös tilastollisesti tavanomaisemmasta, pienemmästä kaupungista.

Pyrkimyksenään kasvattaa kuntalaisten oma-aloitteisuutta ja aktiivisuutta omalla asuinalueellaan Seinäjoen kaupunki kokoaa *Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan*, jonka kehitysprosessi osuu vuosille 2020–2021. Oppaan tarkoitus on sekä aktivoida kuntalaisia toimintaan että yksinkertaistaa ja selventää prosesseja kuntaorganisaation sisällä. Tutkimukseni kohteena on Seinäjoen kaupungin osallisuusprosessit ja osallisuuden hallinnan muutos. Tutkimustapaukseni on Seinäjoen kaupungin

kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tekoprosessi, ja aineistoni muodostuu kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tekemisessä syntyneistä työpajoista, kyselyistä ja muista materiaaleista, kuten työpajakutsuista. Työpaja ja kyselyt pyrkivät selvittämään muun muassa, miten kuntalaisten ja kuntaorganisaation välistä vuorovaikutusta voisi kehittää, millaisia ongelmia kuntalaiset kohtaavat pyrkiessään omaehtoiseen toimintaan, ja mistä asioista koetaan olevan liian vähän tietoa saatavilla. Opasta varten kuultiin sekä viranhaltijoita että kuntalaisia, ja se tarjoaa mielenkiintoisen ikkunan siihen, millainen nykytilanne Seinäjoella on, ja mihin sen toivotaan kehittyvän.

Tutkimuskysymyksinäni toimivat:

Miten Seinäjoen kaupungin kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessi ilmentää osallisuuden hallinnan muutosta?

Miten osallisuus ymmärretään kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessissa?

Tutkielmani tavoitteena on tuottaa hyödyllistä tietoa osallisuuden hallinnan rakenteista ja osallistamisprosesseista erityisesti julkishallinnon ja kolmannen sektorin toimijoille, jotka työskentelevät osallisuusasioiden parissa, tai ovat kiinnostuneita kehittämään osallisuutta organisaatiossaan. Tutkimustulokseni on relevanttia erityisesti kuntakontekstissa, mutta hyödynnettävissä myös yleisemmin osallisuusteemoja pohdittaessa.

Seinäjoen osallisuusprojektit ja kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysaikkeet eivät olleet minulle täysin vieraita tutkimuksen alkaessa. Kiinnostukseni aihetta kohtaan syntyi, kun olin kesällä 2020 korkeakouluharjoittelijana Seinäjoen kaupungin elinvoiman ja kilpailukyvyn toimialalla. Toimin aluekehityksen ja osallisuuden harjoittelijana. Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tekeminen oli vasta aluillaan, mutta koin Seinäjoen kaupungin osallisuustavoitteet mielenkiintoisiksi, ja kiinnostuin prosessin seuraamisesta. Kylä- ja kaupunkiaktivismityöpajan ja -prosessin vetäjä toimi kesällä 2020 ohjaajanani harjoittelun ajan.

Tutkimuksen rakenne etenee seuraavasti. Seuraavaksi luvuissa kaksi ja kolme käyn läpi, mistä osallisuus sai alkunsa ja minkä takia osallisuus on saavuttanut megatrendin aseman. Tässä osiossa tarkastelen tutkimukseni teoreettista taustaa ja keskeisiä käsitteitä. Tärkeimpiin käsitteisiin lukeutuu osallistaminen, osallistava hallinta, osallisuuspolitiikka ja neljäs sektori. Käyn lyhyesti läpi, miten osallistamisesta tuli trendikästä, millaisin mekanismein osallistaminen yleensä toimii, ja perustelen, miksi osallisuus on ensisijaisesti hallinnan keino. Tarkastelen myös aiheesta aiemmin tehtyä tutkimusta. Luvussa neljä esittelen Seinäjoen kaupunkia, ja siellä kehitettyä osallisuusmallia. Avaan

kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan taustoja ja tavoitteita. Sen jälkeen luvussa viisi käyn läpi tutkimusasetelmani: kertaan vielä tutkimustehtävän, kerron tapaustutkimuksesta tutkimusstrategiana ja avaan aineistonkeruutani. Luvussa kuusi ja seitsemän esittelen analyysin tulokset ja tarkastelen niitä kirjallisuuden avulla. Viimeisenä esittelen johtopäätökseni ja toimintasuositukseni tulevaisuudelle.

2 Muuttuva osallisuus

Jo vuosia on puhuttu demokratian murroksesta, kun yhteiskunnallinen osallistuminen polarisoituu iän, koulutustaustan ja asuinpaikan mukaan. Ongelmana on nähty myös päättäjien erkaantuminen tavallisten kansalaisten arjesta. Osallisuudesta on povattu lääkettä yhteiskunnan demokratiavajeeseen, ja siitä puhutaan jopa demokratiainnovaationa. (Wilhelmsson 2019, 81–83.) Baiocchi ja Ernesto (2017, 22) kirjoittivatkin, että osallisuus näennäisesti lupaa jotain kaikille: kansalaisille se lupaa enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa, ja julkishallinto saa uusia ideoita ja palautetta. Toden totta – usein kuulee, kuinka osallisuuden lisääminen edistää demokratiaa, luo parempaa kaupunkia ja tuottaa hyvinvointia parempien palveluiden rinnalla. Asia ei kuitenkaan ole niin yksioikoinen.

Tässä luvussa esittelen osallisuuskeskusteluun olennaisesti liittyvät termit *osallisuus*, *osallistuminen* ja *osallistaminen*. Käyn lyhyesti läpi osallistavien hankkeiden historiaa erityisesti Suomessa, ja miten osallisuuden kehittämistä ohjataan lainsäädännössä. Liitän lopussa neljännen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen tekemisen osallisuuskeskusteluun.

2.1 Osallistumista vai osallistamista?

Osallisuus on nykypäivän megatrendejä. Osallisuus käsitetään usein eräänlaisena sateenvarjoterminä, mutta suomen kielessä pystymme erottelemaan osallisuuteen liittyviä termejä paremmin (vrt. englannin *participation*). Palonen, Kuokkanen ja Hoppania (2019, 204) tiivistävät osallisuuteen liittyvien termien eron seuraavasti: ”*Suomalaisessa tutkimuksessa on eroteltu julkisen vallan aloitteesta lähtevä ’osallistaminen’, suhteellisen neutraali ’osallistuminen’ ja yhteisöllisyyteen ja yhteenkuuluvuuteen viittaava ’osallisuus’.*”

Osallisuus siis viittaa yhteisöön kuulumiseen tai sen tunteeseen, toisaalta poliittisiin toimintatapoihin ja poliittiseen kulttuuriin, johon yksilö voi olla osallisena. Osallistuminen sen sijaan viittaa kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa yleisemmin, esimerkiksi vaaleissa äänestäminen on osallistumista. (Bäcklund, Häkli & Schulman 2002, 9). Kuntien kontekstissa osallistumisella voidaan tarkoittaa myös kuntalaisten ja kunnallisten virkamiesten sekä luottamushenkilöiden kehittyvää vuorovaikutusta; tiivistetysti voidaan sanoa, että

kuntalainen pääsee edes jollain tavalla vaikuttamaan kunnallispolitiikan ja hallinnon sisältöön (Kettunen 2002, 20–21).

Julkishallinnon suunnittelemista käytännöistä ja toimintatavoista, joilla osallistumista pyritään lisäämään, käytetään yleisesti termiä *osallistaminen*, erotuksena yksilön kokemasta osallisuudesta. Silloin osallistuminen toteutuu hallinnon osoittamista näkökulmista ja hallinnon omista tarpeista käsin. (Meriluoto & Litmanen 2019, 8, 18–19; Rättilä & Rinne 2016, 11). Käytössä oleva, osallisuuteen liittyvä termistö on kirjavaa ja nähdäkseni osin epävakaintunutta. Taustalla vaikuttaa myös erilaiset näkemykset ”oikeanlaisesta” osallistumisesta (Palonen, Kuokkanen & Hoppania 2019, 204). Osallistaminen saa myös erilaisia muotoja sen mukaan, käsittelemmekö sosiaalista osallisuutta yhteiskunnassa, vai osallisuutta asuinkaupungin kehityksessä. Käsitteiden samankaltaisuudesta huolimatta niiden erottaminen on tärkeää. Kuten myöhemmin tulen perustelevaan, osallistaminen ei välttämättä johda osallistumiseen.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (2021a) mukaan aluekehityksen kontekstissa osallisuus kehittyy, kun ihmiset voivat olla monipuolisesti mukana kehittämässä aluetta alusta alkaen. Aito osallisuuden kehittäminen ei ainoastaan toimi edustuksellisen demokratian varavirtalähteenä, vaan tuottaa turvallista, innovatiivista ja hyvinvoivaa yhteisöä. Vahva osallisuuden kokemus lisää yksilöllistä ja yhteisöllistä hyvinvointia, sillä ihminen, joka kokee itsensä kuulluksi ja osaksi yhteisöä, tekee parempia valintoja elämässään itseään ja muita kohtaan. Osallisuuden kokemus edistää hyviä väestösuhteita alueella ja luo turvallista arkea yhteisöllisen hyvinvoinnin kautta. Lisäksi osallisuuden kehittäminen parantaa paikallista elinvoimaa: ihmisten kohdatessa yllättävissäkin tilanteissa syntyy virikkeitä, jotka voivat synnyttää uutta taloudellista toimintaa. (THL 2021a.)

2.2 Neljäs sektori muokkaa osallistumisen tapoja

Nykyisin osallistaminen on vakiintunut julkishallinnon käytäntönä niin Suomessa kuin kansainvälisestikin (Nousiainen 2016, 156). Osallistumisen edistäminen on tavoitteena niin EU-tasolla kuin kunnissa. Osallistumisessa ei sinänsä ole mitään uutta – onhan yhteiskunnallinen osallistuminen koko demokraattisen järjestelmän pohja. (Meriluoto & Litmanen 2019, 7). Edustuksellinen demokratia erityisesti kunnissa on kuitenkin kriisissä - suomalaisten äänestysinto kuntavaaleissa on ollut jo vuosia laskussa. Vuoden 2017 kuntavaaleissa äänestysprosentti oli vain 58,8% (Tilastokeskus 2020). Tämä on asettanut valtavan haasteen julkishallinnon legitimitetille. Kuntavaaleja tutkinutta Sami Borgia (2018, 13) siteeraa: ”Kuntavaalien matalahkosta

äänestysprosentista huolimatta suomalainen kuntavaalidemokratia toimii toistaiseksi vielä kohtuullisen hyvin.” Kysymys kuuluukin, onko kohtuullisen hyvä osallisuus riittävän hyvä?

Osallisuudesta keskusteltaessa keskitytäänkin usein kansalaisten poliittiseen tyytymättömyyteen ja hallinnon legitimitettiin laskuun. Tämä johtuu siitä, että poliittinen apatia nähdään uhkana perinteiselle edustukselliselle demokratialle. (Baiocchi & Ernesto 2017, 26). Vastauksena edustuksellisen demokratian suosion laskuun julkinen valta on pyrkinyt lisäämään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia esimerkiksi uudistamalla kuntalakeja ja luomalla kansalaisaloittelain: erityisesti osallisuutta lisäävät käytännöt ovat olleet suosiossa (Rättilä & Rinne 2016, 11). Suomessa demokratia- ja osallisuushankkeiden kehittymiseen on vaikuttanut erityisesti OECD:n vuonna 2001 julkaisema raportti *Citizens as Partners*, joka käytännönläheisesti korosti kansalaisten tiedonsaantioikeuden, kansalaisten konsultoinnin ja kansalaisten omaehtoisen aktiivisuuden tärkeyttä. (Meriluoto & Litmanen 2019, 9–11). Kuntalaissa vuonna 2000 voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslaki pyrki vahvistamaan asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa asuinympäristönsä kehitykseen. Lain myötä viranomaiset ovat velvoitettuja määrittämään jokaisen suunnitteluhankkeen osalliset, ja ne tavat, joilla osallistuminen suunnitteluprosessiin mahdollistetaan. Lain yleispiirteinen muotoilu kuitenkin mahdollistaa lukuisia eri tulkintoja siitä, ketkä ovat tosiasiallisia osallisia, ja millaiset osallistamistavat ovat riittäviä. Tavanomaisesti osallisiksi rajataan alueella asuvat henkilöt. Se kuitenkin rajaa paljon alueen käyttäjiä pois: alueella työssä käyvät, harrastavat tai muutoin aikaa viettävät eivät asu alueella, mutta voivat käyttää sen palveluita monipuolisesti ja olla alueen kehityksestä hyvinkin kiinnostuneita. (Bäcklund 2019, 145–148.)

Vuonna 2017 uudistunut kuntalaki, ja sen niin kutsutut demokratiapykälät, pyrkivät vahvistamaan kuntademokratiaa entisestään ja mahdollistamaan kuntalaisten osallistumisen monipuolisesti. Uudistuksen myötä osallisuutta pyrittiin parantamaan esimerkiksi määräämällä nuorten, vanhusten ja vammaisten valtuustot ja neuvostot kuultaviksi kunnissa. (Meriluoto & Litmanen 2019, 12). Kuntalaissa on määritelty esimerkkejä kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi (Kuntalaki 2015/410 22§):

”Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;
- 2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;
- 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;

6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.”

Kuntalaki ei siis määritä, miten osallistumisen ja vaikuttamisen on toteuduttava, vaan pikemminkin antaa ehdotuksia mahdollisista osallisuustoimenpiteistä. Käytännössä osallisia on kuultu erityisesti asukasilojen, lausuntopyyntöjen ja palautekyselyiden muodossa. (Bäcklund 2019, 145–148.)

Toisaalta voidaan pitää paradoksaalisena, että jo 1900-luvun puolivälistä asti kehitetty osallisuus vahvistaa asemiaan aikana, jolloin päätöksenteko on koko ajan vähemmän demokraattista (Baiocchi & Ernesto 2017, 5–6). Yhä vähemmän ongelmista päätyy demokraattisen päätöksenteon kohteeksi globaalin, monimutkaisen tai teknisen luonteensa vuoksi – esimerkiksi ilmastonmuutosta tai globaalia talouskriisiä ei voida ratkaista eduskunnassa, saati kunnanvaltuustossa. Tämä puretuukin osallistamisen perusongelmaan: monet ongelmat, joihin kansalaiset haluaisivat vastauksia, eivät välttämättä ole osallistamispolitiikan piirissä.

Samanaikaisesti perinteisten vaikuttamiskeinojen rinnalle on syntynyt uudenlaisia vaikuttamisen tapoja. Perinteinen kolmijako julkisvallan, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin välillä onkin saanut rinnalleen uudentyyppisiä aktivismeja, jotka toimivat yhdistyselämän ulkopuolella. Pasi Mäenpää, Maija Faehnle ja Harry Schulman (2017, 239) kutsuvatkin tätä kolmannen sektorin ulkopuolelle jäävää uutta kansalaistoiminnan aluetta neljänneksi sektoriksi. Ei ole kuitenkaan hyödyllistä käsittää neljättä sektoria eriytyneenä yhteiskunnan sektorina, sillä neljännen sektorin toimijat ja yhteisöt ovat aina verkostomaisesti yhteydessä muihin sektoreihin (kts. Kuvio 1.). Neljännen sektorin yhteisöjen voi sanoa olevan ”yksilöistä koostuvia verkostomaisia olioita”. (Mäenpää & Faehnle 2021, 131.)



Kuvio 1. Esimerkkejä kehityskuluista neljännen sektorin ja muiden sektorien välillä. (Mäenpää ym. 2016, 253)

Neljäs sektori sisällyttää itseensä esimerkiksi erilaiset kaupunki- ja kansalaisaktiivisuuden muodot. Neljänteen sektoriin kuuluvat kaupunkiaktiivisuudet ovat aloitteellisia, proaktiivisia ja hyödyntävät tee-se-itse-ajattelua. Neljäs sektori on itseorganisoitua toimintaa, joka yleensä tapahtuu järjestötoiminnan ulkopuolella. Aktiivisuudet hyödyntävät kaupunkitilaa tai liittyvät kaupunkiin ja sen oloihin. Aktiivisuudet voivat olla esimerkiksi nettikirpputorin, kaupunkitapahtuman, kaupunkisuunnitteluryhmän tai tilan valtaamisen muodossa. Neljättä sektoria edustava kaupunkiaktiivisuus määritelläänkin omaehtoiseksi kansalaistoiminnaksi, jossa kaupunkilaiset ottavat perinteisesti julkiselle hallinnolle kuuluvia tehtäviä. (Mäenpää ym. 2016, 239–240.) Neljäs sektori ja sen sisältämät kaupunkiaktiivisuudet ovat leimallisesti verkostomaisia ja toimintasuuntautuneita. Kaupunkiaktiivisissa kansalaisten toimijuus laajenee pelkästä asukkaasta ja asiakkaasta itseorganisoituvaksi ja -ohjautuvaksi toimijaksi alueellaan. (Mäenpää & Faehnle 2021, 130.)

Neljäs sektori on ennen kaikkea toiminnan tyyppi. Kaupunkiaktiivisuudet eivät lähtökohtaisesti tavoittele poliittista vaikuttamista tai päätäntävaltaa, vaan pyrkivät vaikuttamaan suoraan kaupunkiympäristöön, sen palveluihin tai tiloihin. Neljännen sektorin ydinmerkitys on itseorganisoitumisen dynamiikassa – ei niinkään rakenteissa. (Mäenpää & Faehnle 2021, 132.) Kyse

on suorasta toiminnasta oman ympäristön ja sen toiminnallisuuksien parantamiseksi, ei osallistumisesta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Ympäristön, sen tilojen ja toiminnallisuuksien muokkaaminen on perinteisesti julkisvallan – tässä tapauksessa kuntahallinnon – tehtävä, ja näin vääjäämättä neljäs sektori astuu julkisvallan tontille. Julkishallinnon rooli voi olla luvan myöntäjä, mahdollinen tukija, merkityksetön toimija tai jopa vastustaja. (Mäenpää & Faehnle 2021, 134)

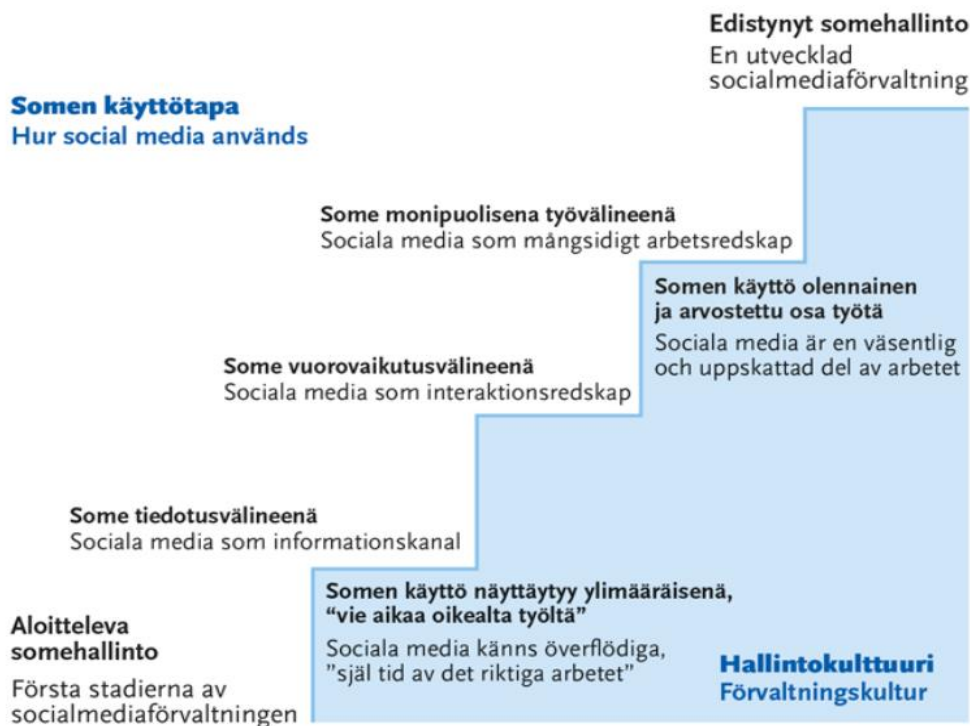
Kaupunkiaktiivisille on leimallista, että ne hyödyntävät sosiaalista mediaa järjestäytymisessä perinteisen yhdistystoiminnan sijaan. Internet, digitalisaatio ja sosiaalinen media on mahdollistanut ihmisryhmien itseorganisoitumisen tavoitteelliseen toimintaan uudella tasolla. Spontaani itseorganisoituminen internetissä ilman järjestäytyneitä ulkoista alullepanijaa tai vakiintunutta yhteiskunnallista instituutiota, kuten yhdistystä tai yksityistä organisaatiota, on mullistanut kansalaistoiminnan kenttää. (Mäenpää & Faehnle 2017a, 28.) Siten neljäs sektori voi kyetä huomattavasti nopeampaan toimintaan kuin julkinen hallinto tai iso yritys – sosiaalinen media mahdollistaa nopean organisoinnin ja yhteisön jäsenien nopean kasvun ilman esimerkiksi yhdistystoimintaan liittyviä aikaa vieviä ja jäykkiä toimintarakenteita. Internet mahdollistaa uusia sosiaalisia ja taloudellisia toimintamahdollisuuksia. Sosiaalisen median ja internetin rooli kaupunkiaktiivismin nousussa onkin merkittävä. Sosiaalisen median verkostoilla on mahdollisuus eksponentiaaliseen kasvuun, ja esimerkiksi varainkeruuta voidaan tehdä vähilläkin resursseilla ja henkilötunneilla. (Mäenpää ym. 2017, 239–240.)

Poliittista toimijuutta motivoivat usein omaan elämäntilanteeseen ja elinpiiriin liittyvät ajallis-paikallisesti konkretisoituvat ongelmat (Bäcklund, 2007), joihin kuntalaiset kaipaavat ratkaisua nyt – eivät neljän vuoden kuluttua ääniurnilla. Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne (2016, 28) kirjoittavatkin, että asukasaktiivismin taustalla on usein pettymys kunnallishallinnon kykyyn tarttua asukkaiden arjen ongelmiin, ja toisaalta myös halu puuttua asiaan itse. Neljännen sektorin toiminta voidaan täten nähdä eräänlaisena epäluottamuslauseena julkishallinnolle: me teemme, kun te ette.

Neljännen sektorin aktivismien nousu muokkaa myös sitä, millaiseksi käsitämme osallisuuden. Kaupunkilaisen osallisuus tai osattomuus elinympäristönsä kehittämiseen on yhä monimuotoisempaa, eikä se rajoitu heidän kykyynsä osallistua hallinnollisten prosessien valmisteluun tai edustukselliseen demokratiaan. (Mäenpää & Faehnle 2017, 242). Neljäs sektori haastaakin julkisvallan monopoliaseman yhteiskunnallisen osallisuuden tuottamisessa (Mäenpää ym., 2017, 242). Neljäs sektori luo osallisuutta verkostoimalla kansalaisia yhteisöiksi. Neljäs sektori laajentaa kansalaisten osallistumis- ja toimintamahdollisuuksia, ja sillä on kyky vahvistaa osallisuuden kokemusta oman toiminnan kautta. (Mäenpää & Faehnle 2017a, 37.) Osallisuuden

tunnetta syntyy osallistavien toimenpiteiden ja edustuksellisen demokratian ulkopuolella esimerkiksi ihmisten auttaessa toisiaan, käydessään vertaiskauppaa tai toimiessaan yhteisönsä hyväksi. (Mäenpää & Faehnle 2017b). Kun ymmärrämme osallisuuden tuottamisen samaan aikaan yhteisen hyvän tuottamiseksi, voidaan osallisuuden mahdollistaminen nähdä yhteisön resurssien rakentamisena ja kasvattamisena (Mäenpää ym. 2017, 243).

Internet ja sosiaalisen median nousu on tehnyt kaupunkitiedosta ja *itse kaupungista* entistä saavutettavampia. Enää ei tarvitse soittaa tutulle kuntapoliitikolle tai postittaa kirjallisia vastineita, jos ei niin halua tehdä: kaiken voi tehdä myös verkossa. Väistämättä tämä lisää myös kaupunkien saaman palautteen määrää. Vuorovaikutus kaupunkilaisten ja kuntaorganisaation välillä on yhä suurempi tekijä osallisuuden kehittämisessä. Siksi myös sosiaalisen median kautta viestiminen kasvattaa merkitystään nykypäivänä. Mäenpää ja Faehnle (2017b) kirjoittavat, että aktivistien ja kuntahallinnon hyvä kohtaaminen vaatii sitä, että aktivistit kohdataan siellä missä he ovat – erityisesti siis sosiaalisessa mediassa. Mäenpää ja Faehnle kuvaavat sosiaalisen median hyödyntämistä *somehallinnon portaiden* (kts. Kuvio 2) kautta. Sosiaalisen median hyödyntämiseen tottumaton hallinto pitää sosiaalisessa mediassa tiedottamista tai vuorovaikuttamista turhana, hankalana ja aikaa vievänä, vaikka sitä kautta voidaan rakentaa osallisuutta eri keinoin.



Kuvio 2: Somehallinnon portaati. (Mäenpää & Faehnle, 2017b)

Omaehtoisen toiminnan ja kaupunkiaktivismien mahdollistaminen tarkoittaa erilaisten esteiden poistamista toiminnan tieltä. Siksi julkishallinnon kannattaisi keskittyä erityisesti omaehtoisen toiminnan sallivaan ilmapiiriin ja yhteistoiminnallisen kokeilukulttuurin kehittämiseen. Esteeksi omaehtoisen tekemisen ja aktivismien toteutumiselle on tunnistettu byrokratian pelko – kynnys lähteä selvittämään, mitä voi tehdä ja mitä ei, voi olla korkea. Ratkaisuksi byrokratiapelolle on ehdotettu *sallivuusviestintää*: tuotetaan tietoa siitä, mikä kaupungissa on mahdollista, mitä saa tehdä ilman lupia ja esimerkkiprojekteja. Kun kuntalaisella on kootusti tietoa siitä, mitä esimerkiksi tapahtuman järjestäminen vaatii lupien osalta ja mistä mahdollisesti saa rahoitusta, laskee kynnys ryhtyä toimintaan. (Mäenpää & Faehnle, 2017b). Sallivuusviestinnän suuntaan pyrkii myös Seinäjoen kaupungin kylä- ja kaupunkiaktivismiopas.

Julkisen vallan näkökulmasta aktivismien nousu näyttäytyy uuden hallinnan kohteen syntyminenä (kts. luku 3). Neljäs sektori ilmiönä haastaa ajattelutapaamme kansalaisten osallisuudesta ja toimijuudesta yhteiskunnassa (Mäenpää ym. 2017, 242). Kuntaorganisaatioilla on poikkeuksetta ohjeistukset ja säännöt sille, kuinka yrityselämää ja yhdistystoimintaa tuetaan, neuvotaan ja ohjataan. Tällaisia toimintaohjeita ei useimmilla kuitenkaan ole koskien some-ryhmiä, vertaistoimijoita tai yksittäisiä kansalaistoimijoita, eli neljännen sektorin toimijoita (Mäenpää & Faehnle 2021, 138). Hallinnan kohteenä ei ole enää asukkaita ja asiakkaita. Mäenpää ja Faehnle (2017b) tiivistävät Kvartti-verkkolehdeissä julkaistussa artikkelissaan muutoksen paitsi hallinnon näkökulmasta, myös aktivistien: ”Hallinnon kohteenä oleva subjekti muuttuu, ja tuohon subjektiin kehkeytyy myös uusi käsitys demokratiasta valtaisuutena suoraan osallisuuteen omaan elinympäristöön.” Kaupunkilaiset eivät siis välttämättä hae *päätösvaltaa*, vaan oikeuttavat toimintansa asukkuuteen perustuvalla toimivallalla.

Omaehtoisen tekemisen ja asukasosallistumisen kehittymisen esteenä toimii usein julkissektorin hankkeistuminen. Kertaluontoiset, ajallisesti rajatut hankkeet ovat tunnusomaisia nykyisin suosituille verkostomaiselle hallinnalle. Hankkeissa osallistuminen perustuu useimmiten kumppanuusmalliin, jossa kolmannen ja neljännen sektorin aktiivit nähdään yhtensä osana verkostoa muiden sidosryhmien kanssa. Hankemalli rajoittaa asukasosallistumisen mahdollisuuksia: hankkeistaminen usein pyrkii kehittämään tai kokeilemaan asioita, mutta pysyvään toimintaan se ei sovellu. (Palonen ym. 2019, 206.)

Neljännen sektorin pop-up-tyyliset yhteisöt eivät ole helppoja sopimuskumppaneita juridisesti saati taloudellisen vastuun kannalta. Neljännen sektorin toimijoilla on erilainen aikajänne – toimintaan halutaan ryhtyä *nyt*, eikä kerran vuodessa myönnettävät hanke- tai tapahtuma-avustukset sovi

omaehtoisen toiminnan tavoitteisiin. (Mäenpää & Faehnle 2016). Usein hankerahoitus vaatii myös yhdistyksen taustalleen, ja avustusten maksaminen tapahtuu jälkikäteen – toimijoilla on siis oltava taloudelliset edellytykset kunnossa jo alkuvaiheessa.

3 Osallistaminen hallinnan keinona

Osallistaminen on jo vakiintunut julkishallinnon käytänteenä monin erilaisin motiivein. Neljäs sektori kuitenkin haastaa käsitystämme osallisuudesta, ja samalla luo uuden hallinnan kohteen, joka rajautuu huonosti eikä taivu tavanomaisten hallinnan keinojen alle. Tässä luvussa tarkastelun kohteena on osallistamisen hallinnallinen puoli, sekä millaisessa poliittisessä ympäristössä osallistava hallinta on muotoutunut. Käsittelen sitä, miksi osallisuus on kasvattanut suosiotaan nopeasti ympäri maailman, ja millaisia esteitä osallistava hallinta asettaa niin osallisuudelle kuin edustukselliselle demokratialle ja omaehtoiselle toiminnalle.

3.1 Osallistamisen synty

Osallistamisen juuret ovat 1900-luvun alussa, mutta erityisen suuri vaikutus osallistavan hallinnan syntyyn on ollut USA:n ja Euroopan unionin köyhyysohjelmilla 1960–80-luvuilla (erit. USA:n *köyhyyden vastainen sota*). Keskeistä oli ajatus *yhteisöstä*: yhteiskunnalliset, sosiaaliset ongelmat kuten köyhyys tai rikollisuus eivät olleet tulosta yksilön heikentyneestä moraalista, vaan ne ovat yhteisöllisiä ilmiöitä, joissa ihmisten välisellä kanssakäymisellä on suuri merkitys. Esimerkiksi köyhyyden käsite laajennettiin pelkästä taloudellisesta puutteesta tarkoittamaan myös yhteiskunnasta syrjäytymistä ja sosiaalista huono-osaisuutta. Osallistamisella pyrittiin vahvistamaan osallisuuden tunnetta ja siten hallitsemaan köyhyydestä koituvia lieveilmiöitä: vähävaraisia pyrittiin aktivoimaan ottamaan vastuuta omasta elämästään. Onkin sanottu, että syrjäytymisen käsite mahdollisti osallistavan hallinnan kehittymisen. (Nousiainen 2019, 67–72.) Vaikka sota köyhyyttä vastaan todettiin lopulta epäonnistuneeksi, sen myötä osallistamisesta muotoutui yleisesti hyväksytty ja tunnettu tapa toteuttaa julkishallinnon politiikkahankkeita (Nousiainen 2016, 182–183). Myös Suomessa erilaisia osallistavia lähiökehityshankkeita on ollut olemassa jo vuosikymmeniä. Kotimaassa asukkaiden osallistaminen kaupunkisuunnittelussa juontaakin juurensa erilaisista aluekehittämishankkeista, joissa pyritään fyysisen ympäristön kehittämisen ohella aktivoimaan asukkaita ja vahvistamaan alueen sosiaalisia verkostoja – päämääränä useimmiten sosiaalisen syrjäytymisen ja asuinalueiden segregoitumisen vähentäminen. (Bäcklund 2019, 148.) Osallistamispolitiikalle tyypillistä onkin pyrkimys löytää keinoja, jotka aktivoivat kansalaisia ottamaan vastuuta omasta elämästään ja asuinympäristöstään sen sijaan, että päätöksentekojärjestelmää tai hallinnon toimintatapoja pyrittäisiin muuttamaan. (Meriluoto & Litmanen 2019, 11).

Ajan kuluessa osallisuus on muuttunut aatteellisesta vasemmistolaisesta ideologiasta toimintatavaksi, jonka nähdään helpottavan ja tehostavan hallinnointia (Fransesca 2014, 456–457). Erityisesti *New public management* -paradigma eli uusi hallinta on edistänyt osallisuuspolitiikan suosiota. (Nousiainen 2016, 158). Uusi hallinta pyrkii toimimaan yksityisen sektorin tavoin, pyrkimyksensä tehokkuus ja tuottavuus. Uuteen hallintaan liittyvä verkostomainen hallintatapa korostaa autonomisten verkostojen, paikallisten toimijoiden ja päätöksentekijätahojen kautta tapahtuvaa hallintaa. (Nousiainen 2011, 9–11.) Uuteen hallintaan kuuluva informaatio-ohjaus korostaa käyttäjäpalautteen ja jatkuvan arvioinnin ja mittauksen tärkeyttä (Bäcklund 2019, 156). Näiden piirteiden vuoksi osallistavat menetelmät, kuten kansalaisraadit, kokemusasiantuntijoiden käyttö tai erilaiset kyselyt ja äänestykset ovat soljahtaneet osaksi uuden hallinnan ajatusta hyvästä, tehokkaasta hallinnasta. Osallistamisen kautta perinteisesti kansalaisyhteiskunnan edustajiksi katsotut toimijat voidaan ottaa mukaan hallintaan, samalla hyödyntäen näiden toimijoiden resursseja tehokkuuden nimissä. (Nousiainen 2011, 9–11.) Kansalaisista pyritään koulimaan aktiivisia toimijoita sen sijaan, että kansalaiset nähtäisiin vain hallinnan kohteena – heistä tulee myös hallinnan toimijoita, eli kumppaneita (Siisiäinen 2019, 103; Nousiainen 2016, 33). Asukkaiden ajattelemisen asiakkaina rajaa kuitenkin asukkaiden toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia, sillä heillä ei ole mahdollisuutta päättää, minkälaisen toiminnan asiakkaina he ovat (Bäcklund 2019, 156). Osallistaminen myös vähentää vastarintaa ja tehtyjen päätösten kritisoimista, ja täten tehostaa hallinnoimista. (Siisiäinen 2019, 101–104).

Nykyisin Suomen kaupungeissakin suosittu *osallistava budjetointi* saavutti globaalia suosiota vasta, kun se muuttui hallinnollisesta elimestä työkaluksi, jolla voidaan vain *vaikuttaa* hallinnon työhön. Brasiliassa alkunsa saanut osallistavan budjetoinnin menetelmä oli alun perin alueellinen päätäntöelin, jossa asukkailla oli merkittävää päätäntävaltaa asuinalueen budjetinkäytössä. Brasilian mallissa kaupungin hallintoa muokattiin osallisuuden tarpeita paremmin vastaavaksi. Vaikka osallistavasta budjetoinnista tuli myöhemmin erittäin suosittu toimintatapa läpi maailman, ei malli siirtynyt alkuperäisenä eteenpäin. Nykymuodossaan, asukkaiden mielipiteitä keräävänä toimintatapana, se ennemminkin pyrkii vaikuttamaan päätöksentekoon yhtenä mielipiteenä – lopulliset päätökset tehdään jossain muualla. (Baiocchi & Ernesto 2017, 54–61, 71–72.)

Bäcklundin (2019, 148–150) mukaan sosiaalisen ja fyysisen ympäristön yhtäaikaista kehittämisestä seurasi kaksi taustaoletusta osallistamisen käytäntöihin. Taustaoletukset näkyvät julkishallinnon käytänteissä sekä osallistamispuheessa edelleen. Ensimmäinen oletus on, että ihmisten motivaatio osallistumiseen, on kiinnittynyt nimenomaan fyysiseen ympäristöön, useimmiten asuinpaikkaan. Tähän suuntaan ohjaa myös maankäyttö- ja rakennuslaki. *Alueperustainen osallisuuspolitiikka* onkin

synnyttänyt erilaisia aluekumppanuuden, lähidemokratian ja aluetoimikuntien käytänteitä. Vaikka fyysinen lähiympäristö on tärkeä osallistumisen areena, ei poliittista aktivoitumista voi sitoa omaan asuinympäristöön. Motivaattorina voi toimia asia, jonka tilallinen ulottuvuus voi vaihdella globaalille tasolle asti. Esimerkiksi ilmastonmuutos tai naapurikaupungin pysäköinti voi aktivoida osallistumaan, asuinpaikasta riippumatta.

Toinen taustaoletus on ajatus siitä, että on mahdollista löytää ”paikallisyhteisön tahto”. Ongelmana ajatuksessa on, että tällaista yhteistä tahtoa ei välttämättä ole, eikä toisaalta sen tarpeellisuudesta ole näyttöä. Lisäksi yhtä vastausta odottava malli suosii alueen sosiaalisilta resursseiltaan vahvoja toimijoita, jättäen heikompiäänisten asukkaiden mielipiteet varjoonsa. (Bäcklund 2019, 151.)

Usko siihen, että tavallisen kansalaisen mukaan ottaminen päätöksentekoon tuottaa parempia ratkaisuja näkyy eri aloilla aina sosiaali- ja terveystaloukselta koulutukseen ja kaupunkisuunnitteluun (Fransesca 2014, 453). Osallisuutta julkishallinnon toimintatapana on tärkeä tutkia myös siksi, etteivät myöskään julkishallinnon toimijat ole välttämättä tyytyväisiä nykyisiin toimintatapoihin ja politiikkalinjauksiin. Toisaalta esiin noussut kritiikki omaa osallistavaa toimintaa kohtaan kertoo toimijoiden halusta kehittää ja pohtia omaa toimintaansa. (Bäcklund 2019, 164.)

3.2 Osallistava hallinta

Osallistaminen viittaa jo käsitteenä hallinnon näkökulmasta ja tarpeista tapahtuvaan toimintaan. Kun osallisuustoimenpiteet luodaan ylhäältä-alaspäin hallinnon aloitteesta, on väistämätöntä, että tavoitteet, toimintatavat ja kansalaisen vaikutusmahdollisuudet palvelevat ensisijaisesti hallintoa. Hallinto määrittää osallistumisen reunaehdot, sekä ennakkoon määrittää kysymykset, joihin etsitään ratkaisua. (Meriluoto & Litmanen 2019, 18–19; Fransesca 2014.) Taustalla väistämättä vaikuttavat julkishallinnon ajatukset siitä, mikä on mahdollista, mikä on järkevää, ja mikä on hyvää (Baiocchi & Ernesto 2017, 22). Kansalaisella ei tosiasiallisesti ole päätäntävaltaa, jos vaihtoehdot on määritelty etukäteen, ja osa aspekteista ”ei ole keskusteltavissa” (Fransesca, 2014, 454). Katja Mäkinen (2016, 117) esittää, ettei ainakaan EU-tasolla osallistuminen näyttäytyä toimintana, jolla kansalaiset voisivat ajaa omia intressejään tai vaatia muutosta. Yksinkertaistaen tilanne on sama, kun aikuinen kysyy lapselta, haluaako tämä omenan vai appelsiinin. Lapsi saattaa kokea saaneensa mahdollisuuden valita, mutta tosiasiallisesti tärkeimmät valinnat oli tehty jo aikaisemmin.

Uuden hallinnan toimintatapojen myötä kansalaisten osallistumisesta julkishallinnon toimintaan on tullut suosittua. Tässä yhteydessä osallistuminen ei ole perinteistä kamppailua julkisesta vallasta tai

perinteistä poliittista toimintaa – osallisuus näyttäytyy hallinnan välineenä, jolla ratkaistaan poliittisia ja sosiaalisia ongelmia, aktivoidaan ja kehitetään paikallisyhteisöjä tai tuotetaan palveluja ja hyvinvointia. (Nousiainen, 2016, 158.) Osallistaminen on hallinnallinen strategia, jolla yhteisön resurssit saadaan myös hallinnon käyttöön.

Marja Keränen (2019, 35–36) mukaan osallistavalla hallinnalla on kaksoisluonne. Toisaalta se voidaan nähdä kuluttajakansalaisuuden ja uusliberaalin ajattelumallin vastavoimana: silloin se on kansalaisten valtaistumista kuluttajuudesta osallistuvaan kansalaisuuteen. Toisaalta se hahmotetaan kansalaisen sisällyttämisenä hallintoon sekä epäpolitisoinnina voimana, jonka tarkoitus on vain kutsua kansalaiset mukaan. Keränen (2019, 56) kirjoittaakin, että hallintoa muistuttava ja hallinnon aloitteesta lähtevä osallistuminen tuottaa epäpoliittisuutta ja asiantuntijavaltaistumista. Kun asiantuntijat ja viranhaltijat määrittävät osallistumisen reunaehdot oman ideologiansa – epäpoliittisuuden – pohjalta, tulee kansalaisista hallintojärjestelmän toiminnan oikeuttajia. Kuntalaiset toimivat ikään kuin hallinnon auditointijärjestelmänä. Hallinnon määrittämät ehdot osallistumiselle rajaavat kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Konsensushakuisuus aiheuttaa myös sen, että vähemmistöön jäävät äännet eivät välttämättä tule kuulluiksi laisinkaan. (Keränen 2019, 56.)

Nykyistä osallistamispolitiikkaa leimaakin sen hallintovetoisuus ja ylhäältä-alas-mentaliteetti. Osallistamispolitiikan tavoitteena on aktivoida kansalaisia hallinnon itse osoittamien rajojen sisällä. Päätöksentekojärjestelmää tai hallinnon toimintatapoja sen sijaan ei pyritä muuttamaan, eikä omaehtoiseen aktiivisuuteen hallinnon asettaminen raamien ulkopuolella kannusteta. (Meriluoto & Litmanen 2019, 19.) Pertti Lappalainen (2019, 123) esittää, että osallistamispolitiikka ei välttämättä vahvista demokratiaa, vaan hallinnollistaa sitä luomalla ”*demokraattiselta näyttäviä organisatorisia järjestelyitä*”. Toisin sanoen prosessi byrokratisoituu, ja julkishallinto tahtoen tai tahtomattaan asettaa kuntalaisen osallistumiselle rajat. Julkishallinnon harjoittaman osallistamispolitiikan tarjoamat vaikuttamismahdollisuudet voivat jopa erkaannuttaa kansalaista demokraattisesta prosessista: osallistavien prosessien kohteet, aikataulut ja vaihtoehdot on jo ennalta määrätty, joten vaikuttaminen jää usein näennäiseksi. Kun kansalainen havaitsee vaikutusmahdollisuuksien kapeuden, turhautuminen ja epäluottamus prosessia kohtaan kasvaa. (Lappalainen 2019, 123.)

Osallistamispolitiikkaan liittyy oleellisesti myös ideaali aktiivisesta mutta maltillisesta kansalaisesta. Ideaali kansalainen on tuottava ja tehokas, ja toimijuus on yrittäjämaista. Kansalaisen ei tulisi keskittyä vain omien etujensa ajamiseen, vaan osallistamispolitiikan kautta kansalainen aktivoituu, saa itseluottamusta ja ottaa vastuuta omasta ja muiden hyvinvoinnista. (Lappalainen 2019, 138–140.) Julkishallinnon tehtävä on *ohjata* kansalaisia aktiivisuuden ja vastuullisuuden suuntaan vaikuttamalla

heidän itseohjautuvuuteensa, jotta kansalaiset alkaisivat itse käyttäytyä toivotulla tavalla. Ohjauksella pyritään luomaan harmonista, konflikteja välttelevää ja poliittista järjestystä ylläpitävää yhteiskuntaa. (Lappalainen 2019, 140–141.)

Osallistamispolitiikka tuottaa tyypillisesti osallistamishankkeita, jotka ovat viranomaislähtöisiä, ja niissä toimintamahdollisuudet ovat rajattuja. Ongelmia tuottaa osallistamisen konsensushakuisuus: kun osallistamalla haetaan päättäjiä legitimoivia tuloksia, samalla vaimennetaan asiallinenkin kritiikki. Erityisesti radikaalin demokratiateorian näkökulmasta osallistaminen aiheuttaa demokratian hallinnallistumista. Aiemmin poliittisina arvokysymyksiä pidettyjä kysymyksiä on ryhdytty kehystämään tietoon perustuviksi, rationaalista päätöksentekoa vaativiksi kysymyksiksi. Kun tietoa sitten tuotetaan tarkkaan rajatuilla ja suunnitelluilla osallistavilla toimenpiteillä, on tosiasiallinen päätösvalta hallinnolla ja asiantuntijoilla – ei kansalaisilla, eikä edes päättäjillä. (Meriluoto & Litmanen 2019, 18–19.) Julkishallinnon ja asiantuntijoiden omat ideologiset periaatteet – esimerkiksi epäpoliittisuus ja konsensushakuisuus – rajaavat osallistamisen tavoitteita ja asukkaiden osallistumisen kokemuksia. Epäpoliittisuuden periaate toimii huonosti yhteen kokemuksellisen tiedon kanssa: kansalaisten eriävät mielipiteet tuottavat ristiriitaisen lopputuloksen, jolloin asukkaiden esittämä kokemuksellinen tieto alennetaan vain mielipiteiksi asiantuntijatiedon vierellä. (Bäcklund 2019, 161–162.)

Keskustelua on käyty myös neljännen sektorin toimijoiden lisääntyneestä vallasta päätöksentekoprosessissa. Esimerkiksi Helsingin kaupunkisuunnittelua kommentoiva Facebook-ryhmä Lisää kaupunkia Helsinkiin on herättänyt huolta siitä, että ryhmä on jo liian vaikutusvaltainen – ryhmällä on suoria yhteyksiä kaupungin kaavoituksen valmisteluun, ja osa ryhmän ylläpitäjistä on kuntapolitiikkoja. Ongelmaksi koetaan myös se, että ryhmän ehdotusten saama kritiikki jää vaille vastaavaa huomiota. Lisäksi koska toiminta on alhaalta ylöspäin suuntautuvaa, ei demokratian peruseriaate, jossa jokainen ääni on yhtä arvokas, toimi kuin yleensä. (Mäenpää ym. 2017, 246.) Näin erityisesti internetin aikaansaama tietomonopoliin kaatuminen muuttaa julkisen ja neljännen sektorin suhteita. Neljännen sektorin aktivistit rakentavat itselleen vasta-asiantuntijuutta erityisesti sosiaalisen median yhteisöissä tasa-arvoistaakseen keskustelua julkishallinnon kanssa. (Bäcklund 2019, 161.)

4 Seinäjoen kaupunki osallisuutta kehittämässä

Tässä luvussa esittelen Seinäjoen kaupunkia ja sen osallisuusmallin sisältöä. Lisäksi käyn läpi, millaisia tavoitteita kehitteillä olevalla kylä- ja kaupunkiaktivismioppaalla on niin kuntalaisten kuin kuntaorganisaation osalta.

4.1 Seinäjoki – kehittyvä maakuntakeskus

Seinäjoki on noin 64 000 asukkaan kaupunki ja Etelä-Pohjanmaan maakuntakeskus. Seinäjoki on yksi maan voimakkaimmin kasvavista kaupungeista, ja väkiluvun on ennustettu olevan jopa 68 000 vuonna 2030. Kaupunkirakenne on moninapainen sekä asuintiheydeltään että sosiaalisesti kuntaliitosten vuoksi. 2000-luvulla Seinäjoen kaupunkiin on liitetty entiset kunnat Peräseinäjoki, Nurmo ja Ylistaro sekä kolme Ilmajokeen kuulunutta kylää. Seinäjoki on korkeakoulukaupunki ja sijaitsee junaliikenteen pääradan varrella. (Seinäjoen kaupunki, 2021a.)

Kyläyhdistykset ja -yhteisöt ovat olleet perinteisesti aktiivisia tekijöitä alueella, ja Etelä-Pohjanmaalla yhteisöllinen talkootyö eli *kökkätyö* on edelleen suosittu toimintatapa. Nykyisin myös kaupunginosayhdistykset ovat aktivoituneet. Osviittaa kylä- ja kaupunginosayhdistysten määrästä antaa Seinäjoen kaupungin verkkosivuilla julkaistu lista: listalla on 35 eri kylä- tai kaupunginosayhdistystä tai -yhteisöä. Seinäjoen kaupunki järjestää aktiivisesti Yhteisötreffitapahtumia, jotka ”on avoimia kaikille kylien ja kaupunginosien kehittämistä kiinnostuneille”. Yhteisötreffit järjestetään alueellisesti siten, että Peräseinäjoella, Ylistarolla sekä kantakaupungilla ja Nurmolla on omat tapahtumansa. (Seinäjoen kaupunki, 2021b.)

Seinäjoen kaupunki on tuottanut osallisuusmallin vuonna 2020. Valtakunnallisesti se on lähes poikkeavaa – vain 8% Suomen kunnista on luonut erillisen osallisuusohjelman (THL, 2021b). Osallisuusmalli pyrkii ohjaamaan kaupungin toimintaa osallisuuden edistämiseksi ja tukemaan kylä- ja kaupunkiaktivisteja toiminnassaan. Osallisuusmalli koostuu neljästä osasta (Seinäjoen kaupunki, 2021b):

1. Aktiivinen ja yhteisöllinen kaupunki
Tuemme vahvaa paikallisidentiteettiä ja kaupunki- ja kyläaktivismia, jotta kenellä tahansa on mahdollisuus tehdä itse oman näköistään kaupunkia.
2. Uudistuva kaupunkiympäristö
Annamme asukkaille aidon mahdollisuuden vaikuttaa siihen, miltä kaupunkikuva

näyttää. Huolehdimme osallisuuden toteutumisesta kaupunkisuunnittelussa jo aikaisessa vaiheessa.

3. Sujuvat palvelut

Kaupungin palvelut ovat käyttäjälähtöisesti suunniteltuja ja kuntalaista lähellä. Osallisuuden kokemus toteutuu myös palveluarjessa käytännön tekojen ja hyvän vuorovaikutuksen kautta.

4. Avoin vuorovaikutus

Osallistumisen vaikutuksista viestitään avoimesti ja aktiivisesti. Kaupungin päätöksenteko on läpinäkyvää, ja tuemme vuorovaikutusta kaupunginjohton, henkilöstön, luottamushenkilöiden ja asukkaiden välillä.

Nähdäkseni kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitys vastaa erityisesti osallisuusmallin ensimmäistä, kolmatta ja neljättä tavoitetta. Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoite on edistää aktiivisuutta kylissä ja kaupunginosissa tuottamalla sitä helpottavaa tietoa. Lisäksi näen kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan palveluiden sujuvoittamisena: oppaan tavoitteena on helpottaa poikkihallinnollista työtä kuntaorganisaatiossa ja parantaa viranhaltijoiden tietotaitoa kuntalaisten neuvomisessa. Lisäksi opas on itsessään palvelu: se on valmiiksi koottu tietopaketti siitä, millaisia mahdollisuuksia kuntalaisilla on vaikuttaa ympäristöönsä. Viimeisenä kylä- ja kaupunkiaktivismioppas edustaa vuorovaikutuksen kehittämistä. Tieto siitä, mistä kuntalainen saa neuvontaa, ja organisaation sisäinen kyky ohjata kyselijää eteenpäin on vuorovaikutuksen kehittymistä.

Osallisuusmalli korostaa erityisesti omaehtoisen tekemisen mahdollistamista, yksilöiden ja yhteisöjen asiantuntijuuden hyödyntämistä ja kaikkien oikeutta osallistumiseen. Mallin tavoitteena on myös elää ajan kanssa niin, että toimintatavat kehittyvät suhteessa ajankohtaisiin ilmiöihin. Lisäksi osallisuusmalli päivitetään neljän vuoden välein joka valtuustokauden alussa. Osallisuusmallin tavoitteita on viety eteenpäin muun muassa julkisten tilojen osallistavilla suunnitteluprosessien, kylä- ja kaupunginosa-aktiivien sparrauksen ja yhteistyöverkostojen muodossa. (Seinäjoen kaupunki, 2021b.)

4.2 Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoitteet

Seinäjoen kaupungin osallisuusmalli sisältää erilaisia toimenpiteitä osallisuuden lisäämiseksi kaupungissa. Yksi toimenpiteistä on kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehittäminen. Seinäjoen kaupunkiorganisaatiossa on havaittu tarve oppaalle, joka edistäisi kuntalaisten mahdollisuuksia ja intoa omaehtoiseen tekemiseen. Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan on tarkoitus palvella sekä kuntalaisia, että kaupungin työntekijöitä keräämällä yhteen tietoa kuntalaisten mahdollisuuksista ja niihin liittyvistä velvoitteista omaehtoiseen tekemiseen. Sen on tarkoitus palvella ”ohjepaketina”

kylien ja kaupunginosien aktivoimiseen luomalla toimintaohjeet kolmannen ja neljännen sektorin kanssa toimimiseen. Oppaan on tarkoitus valmistua vuosien 2020–2021 aikana. Oppaan tavoitteita sekä asukkaiden että kaupungin näkökulmasta kuvailtiin työpajan vetäjän toimesta kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan työpajakutsuissa seuraavasti (Taulukko 1):

Taulukko 1. Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoitteet.

Opas asukkaiden näkökulmasta	Opas kaupungin näkökulmasta
<ul style="list-style-type: none"> • Opas sisältää tietoa siitä millaisiin asioihin tarvitaan lupa ja mistä sen saa • Millaisiin asioihin kaupungilta saa apua ja mistä sen saa • Tietoa, että millaisia asioita ja tapahtumia voi tehdä ilman lupaa ja missä • Tietoa tapahtumapaikoista/alustoista • Vinkkejä tiedottamiseen • Oppaan avulla luodaan polku ideasta toteutukseen • Kannustamme asukkaita ja yhteisöjä itse tekemään ja toteuttamaan kiinnostavaa kaupunkiympäristöä • Vinkkejä siihen miten voi hakea avustusta ja rahoitusta ideoiden toteuttamiseen • Opas sisältää myös case-esimerkkejä kiinnostavista kaupunkiaktivismin toteutuksista 	<ul style="list-style-type: none"> • Osaamme auttaa paremmin asukkaita/yhdistyksiä/kyläyhteisöjä/kaupunginosat oimijoita heidän kehittämisideoiden toteuttamisessa • Tiedämme poikkihallinnollisesti mitä lupia/käytänteitä yms. pitää olla, jotta ideoita voidaan viedä eteenpäin • Luodaan malli siihen miten kehitysideoita viedään helposti eteenpäin • Osaamme toimia paremmin poikkihallinnollisesti • Kerätään tulevaisuudessa toteutuneet ideat/toimenpiteet yhteen -> nähdään kokonaisuutena mitä kaikkea on toteutettu, missä ja millä tavoin • Pystymme paremmin arvioimaan ja mittaamaan osallisuuden toteutumista

Tiivistäen kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoitteet jakautuvat kahteen: toisaalta sen on tarkoitus palvella kuntalaisia, toisaalta viranhaltijoita. Kuntalaisten suhteen tavoitteena on toimia tietopankkina siitä, mitä kaupungissa saa tehdä ilman lupaa, ja mihin lupa tarvitaan. Oppaan on tarkoitus myös helpottaa vuorovaikutusta kuntalaisen ja kuntaorganisaation välillä helpottamalla tiedonhakua ja tarjoamalla neuvontaa. Opas tulee sisältämään myös ideoita ja valmiita toimintamalleja kaupunkiaktivismin toteutuksista, sekä opastamaan rahoituksen ja viestinnän suhteen. Kaupungin näkökulmasta kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tarkoitus on selventää vastuujakoa ja jo olemassa

olevia toimintamalleja, jotta kaupunkiin yhteydessä oleva kuntalainen saa neuvontaa, vaikka ei olisi ensimmäisenä oikeaan tahoon yhteydessä. Tarkoitus on myös helpottaa poikkihallinnollista työskentelyä ja sen käytänteitä. Tavoitteeksi on asetettu myös valmiin toimintamallin luominen ideoiden toteuttamiseksi. Lisäksi tavoitteena on kerätä tietoa toteutuneista ideoista ja toimenpiteistä sekä luoda mittareita osallisuudelle, mutta tämä tavoite on osin myös kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan ulkopuolinen.

Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan suunnittelussa haluttiin kuulla sekä kaupungin työntekijöitä ja viranhaltijoita, että kylä- ja kaupunginosa-aktiiveja. Valmisteluun sisältyy niin kuntalaisille kuin viranhaltijoille suunnattuja kyselyitä, työpajoja ja muiden kaupunkien oppaiden ja yhteistyömallien kartoitusta.

5 Tutkimusasetelma

Tässä luvussa esittelen tapaustutkimusta tutkimusstrategiana sekä käyttämäni analyysimenetelmän. Kerron, miten keräsin aineistoni ja millaisia rajoituksia sille on tehty. Käyn läpi myös, miten analyysi on toteutettu ja esittelen lyhyesti aineistolähtöistä sisällönanalyysiä menetelmänä.

5.1 Tapaustutkimus tutkimusmenetelmänä

Tapaustutkimusta voi luonnehtia tutkimusstrategiaksi: se muistuttaa enemmän lähestymistapaa, kuin pelkästään aineiston keruu- tai analyysimenetelmää. Tapaustutkimus tarkastelee yhtä tai useampaa *tapausta*, joiden määrittely ja analysointi on tutkimuksen keskeisin tavoite. (Eriksson & Koistinen 2015). Tapaustutkimuksessa kohde on yleensä ilmiö tai tapahtumakulku, ei tilastollinen yksikkö kuten kvantitatiivisessa tutkimuksessa (Laine, Bamberg & Jokinen 2015, 9). Erityisesti yhteiskuntatieteellisissä tapaustutkimuksissa on myös tyypillistä, että aineisto monista eri lähteistä kerättyä, yksityiskohtaista empiiristä aineistoa. (Eriksson & Koistinen 2015).

Tapaustutkimusta hyödynnetään monilla eri tieteenaloilla, erilaisista lähtökohdista ja erilaisin tavoittein. Nykyaikaiselle yhteiskuntatieteelliselle tapaustutkimukselle on tyypillistä, että tutkitaan ilmiöitä, jotka määräytyvät esimerkiksi ajan, paikan, ryhmän, toiminnon tai jonkun muun kriteerin mukaan. (Eriksson & Koistinen, 2015.) Tapaustutkimus tuottaa perusteellisen ja tarkkapiirteisen kuvan kohteena olevasta ilmiöstä. Tapaustutkimuksia yleisesti luonnehtii holistisuus ja kiinnostus sosiaalisiin prosesseihin. Lisäksi niissä käytetään useanlaisia aineistoja ja menetelmiä, hyödynnetään aikaisempaa tutkimusta. Tapaustutkimuksessa tapauksen ja kontekstin raja jää usein hämäräksi. Tapaustutkimuksen tuloksia voidaan yleistää joko koskemaan tapausta laajempaa kokonaisuutta, eli mitä voidaan sanoa tutkimuskohteesta, tai yleistää tapauksen sisään. Tapauksen kokonaisvaltainen ymmärtäminen on kuitenkin tärkeämpää kuin yleistettävyyden. (Laine ym. 2015, 9–12)

Tapaustutkimuksen avulla voidaan analysoida yhteen kietoutuvia rakenne- ja toimijasuhteita ja tuottaa monipuolista tietoa. Perinteisesti tapaustutkimusten avulla on tuotettu etnografistyyppisiä kuvauksia, mutta etenkin organisaatiotutkimuksen piirissä tapaustutkimuksellista lähestymistapaa on kehitetty tuottamaan uusia teoreettisia käsitteitä usean tapauksen järjestelmällisen vertailun avulla. (Eriksson & Koistinen, 2015.) Tapaustutkimuksessa edetään ikään kuin yksityisestä yleiseen – tapauksesta kohti tutkimuskohdetta (Laine ym. 2015, 22).

Tapauksenani käytän Seinäjoen kaupungin kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessia. Hyödynnän tapausta varsinaisen tutkimuskohteen, eli osallisuuden ja osallistavan hallinnan, tutkimiseen. Olen lähtenyt liikkeelle kiinnostavasta tapauksesta, eli kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessista, ja liittänyt sen sopivaan tieteelliseen viitekehukseen. Monia muotoja saava kehitysprosessi on tapauksena luonnollisin rajata ajallisesti. Tapaukseni rajautuu ajallisesti elokuusta 2020 maaliskuun 2021 alkuun, jolloin tutkimus on toteutettu pro gradu -prosessin vaatimassa aikataulussa. Tähän aikaväliin mahtuivat viranhaltijoiden ennakkokysely (elokuu 2020), viranhaltijoille järjestetty työpaja (marraskuu 2020) ja kylä- ja kaupunginosatoimijoille suunnattu ennakkokysely (helmi-maaliskuu 2021). Ajallisen rajauksen vuoksi aineiston ulkopuolelle jää toinen työpaja, johon kutsutaan viranhaltijoiden lisäksi kylä- ja kaupunginosatoimijoita. Toisen työpajan oli määrä toteutua tammikuussa 2021, jolloin se olisi ollut osa tutkimusaineistoani, mutta se siirtyi syksylle 2021 maailmanlaajuisen Covid-19-pandemian vaikutusten vuoksi.

5.2 Aineistonkeruu

Olen koonnut aineistoni Seinäjoen kaupungin valmisteleman kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tekemiseen liittyvistä materiaaleista ja tapahtumista. Aineistonkeruuta varten hain tutkimuslupaa Seinäjoen kaupungin elinvoiman ja kilpailukyvyyn toimialalle. Tutkimuslupa myönnettiin 11.11.2020.

Aineistoni on moniosainen, ja se on koottu seuraavista lähteistä:

- Kesällä 2020 viranhaltijoille toteutetun ennakkokyselyn vastaukset
- Työpajakutsu, joka sisälsi kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoitteet
- Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan työpaja viranhaltijoille, litteroitu
- Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan työpajassa syntyneet kaksi Padlet-alustalla luotua virtuaalista tarralappuseinää
- Talvella 2021 kuntalaisille ja järjestötoimijoille toteutetun ennakkokyselyn vastaukset

Seuraavaksi esittelen aineistoni ja sen keruun tarkemmin.

5.2.1 Viranhaltijoiden ennakkokysely

Ennen ensimmäistä työpajaa kunnan toimialoille oli lähetetty ennakkokysely sähköpostiin elokuussa 2020. Vastaukset olivat kirjallisessa muodossa. Kysymyksenasettelu oli avoin, eikä kysymyksissä ollut vastauspakkoa. Ennakkokysely kartoitti toimialoille tulevia kehittämisideoita, keinoja höllentää lupaprosesseja ja edistää kokeilukulttuuria, esimerkkejä muista kaupungeista ja osallisuuden toteutumisen mittareita. Työpajan vetäjän mukaan ennakkotehtävän tarkoitus oli herätellä osallistujia aiheeseen, auttaa ihmisiä ymmärtämään oma roolinsa ja merkityksensä suhteessa kaupunkiaktiivismeihin sekä kerätä keskustelunaiheita varsinaisia työpajoja varten.

Ennakkokyselyyn vastasi viisi henkilöä yhdyskuntatekniikan, kaupunkiympäristön, kulttuuripalveluiden ja nuorisopalveluiden toimialoilta. Ennakkokyselyn vastauksia hyödynnettiin varsinaisen työpajan valmistelussa: työpajan vetäjä oli kerännyt vastauksista erilaisia kehittämisideoita ja haasteelliseksi koettuja asioita keskustelun herättämiseksi.

5.2.2 Kylä- ja kaupunkiaktiivismioppaan digityöpaja

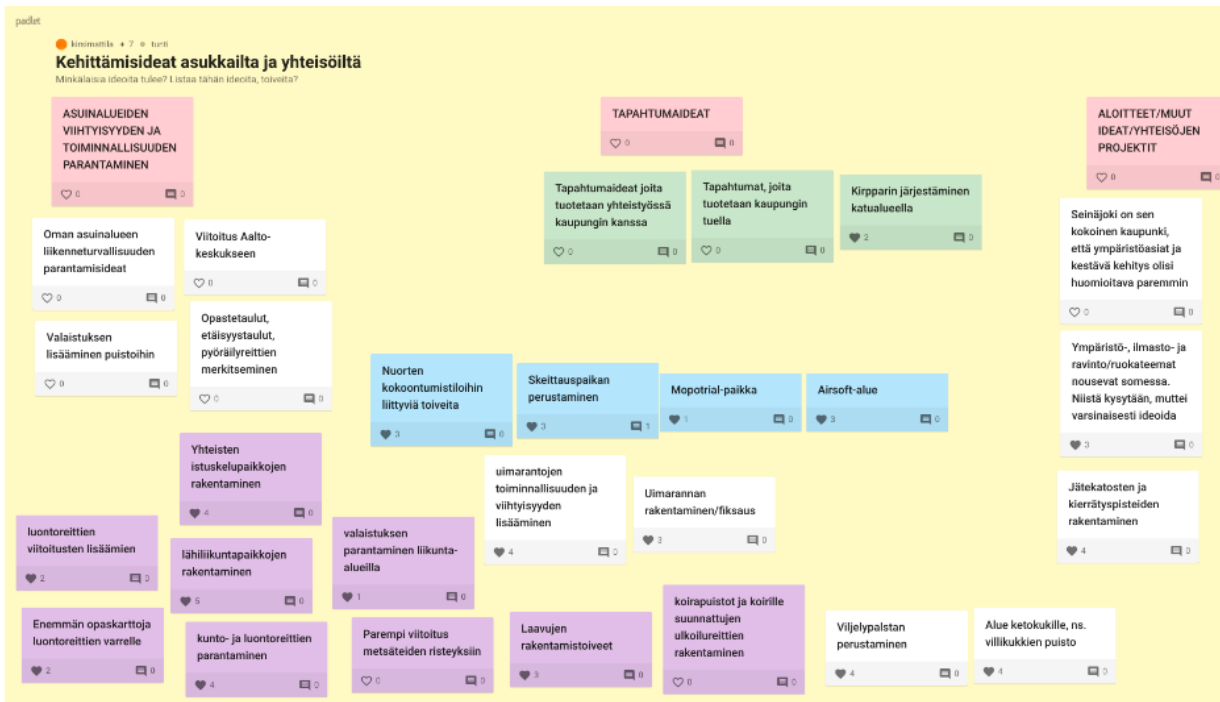
Vuosina 2020–2021 valmisteilla olevan kylä- ja kaupunkiaktiivismioppaan teon yhteydessä järjestetään kaksi työpajaa. Työpajojen tarkoitus on tuottaa pohjamateriaalia opasta varten, sekä kartoittaa tilannetta eri toimialoilla ja kuntalaisten silmin. Ensimmäinen digityöpaja järjestettiin 12.11.2020, ja siihen osallistui Seinäjoen kaupungin viranhaltijoita eri toimialoilta. Tarkoitukseni oli hyödyntää myös toista digityöpajaa, johon osallistuu myös kylä- ja kaupunkiaktiivismitoimijoita eri puolilta Seinäjokea, mutta työpaja siirrettiin syksylle 2021. Toista työpajaa siirrettiin aikatauluongelmien vuoksi, mutta myös siksi, että oppaaseen suunniteltujen case-esimerkkien tuottaminen liitettiin vuonna 2021 alkavaan ARA:n hankerahoituksen saaneeseen lähiöohjelmaan.

Kylä- ja kaupunkiaktiivismioppaan ensimmäinen digityöpaja järjestettiin 12.11.2020 virtuaalisesti Teams-viestintäalustalla vuonna 2020 vallinneen etätyösuosituksen vuoksi. Aineiston keräämisen kannalta se oli hyödyllistä: pystyin nauhoittamaan koko työpajan kaikkine keskusteluineen ilman mittavaa taustahälyä. Litteroin työpajassa käydyn noin 1,5 tunnin mittaisen keskustelun analyysia varten. Teams-viestintäalustalla on mahdollisuus myös kommentoida keskustelua tekstimuodossa, mutta kirjoitetut kommentit eivät kuulu aineistooni. Marraskuussa järjestetty työpaja oli suunnattu kaupungin työntekijöille ja viranhaltijoille. Kuntaorganisaation ulkopuolisia osallistujia ei ollut. Osallistujia oli yhteensä 10 henkilöä seuraavilta toimialoilta: yhdyskuntatekniikka, liikuntatoimi,

ympäristönsuojelu, viestintä ja markkinointi, terveyden edistämisen yksikkö, tapahtumakoordinointi, kiinteistö- ja paikkatietopalvelut sekä osallisuuskoordinointi.

Ensimmäiseen kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan työpajaan osallistuneet kuntaorganisaation jäsenet ovat aiemmin olleet edes jossain määrin aktiivisia myös muissa osallisuuteen ja vuorovaikutukseen liittyvissä projekteissa. Työpajaan osallistuneet muodostavatkin kaupungin toimialojen keskuudessa eräänlaisen ydintiimin, jossa jokainen edustaa omaa toimialaansa osallisuusasioissa. Jo työpajakutsu osoitettiin ydintiimille, ja pyydettiin tarvittaessa joku muu toimialalta työpajaan mukaan, jos ydintiimiläinen ei pysty osallistumaan.

Työpajan aikana hyödynnettiin Padlet-verkkoalustaa. Verkkoalustalle voi luoda ikään kuin virtuaalisen seinän tai ilmoitustaulun, jonne jokainen linkin saanut voi käydä lisäämässä virtuaalisia tarralappuja, tai kirjoittaa jo olemassa oleviin tarralappuihin (kts. Kuvio 3). Tarralappujen luominen, niiden kommentointi ja niille ”sydämen antaminen” on anonyymia. Työpajan kuluessa syntyi kaksi virtuaalista seinää täynnä virtuaalisia muistilappuja. Olen tallentanut työpajassa syntyneet virtuaaliset seinät sekä kuvamuodossa että Excel-taulukkona analyysia varten. Toinen oli teemaltaan ”Kehittämisideat asukkailta ja yhteisöiltä” ja toinen ”Haasteet ideoiden toteuttamisessa/mahdollistamisessa”. Ensimmäinen teema, ”Kehittämisideat asukkailta ja yhteisöiltä”, käsitteli kaupungin toimialoille tulleita kehitysideoita ja toiveita. Padlet-alustalle oli valmiiksi hahmoteltu kolme kategoria: ”Aloitteet, muut ideat, yhteisöjen projektit”, ”Tapahtumaideat” ja ”Asuinalueiden viihtyisyyden ja toiminnallisuuden parantaminen”. Yläotsikot oli muodostettu viranhaltijoille suunnatun ennakkokyselyn vastausten perusteella.



Kuvio 3. Esimerkki virtuaalisesta Padlet-muistilappuseinästä.

Työpajan sisällön lisäksi hyödynsin työpajakutsua aineistona. Virtuaalinen työpajakutsu lähetettiin sähköpostitse. Se sisälsi linkin Teams-kokoukseen. Lisäksi työpajakutsussa esiteltiin (alkuperäinen) aikataulu oppaan tekemiselle, sekä se esitteli oppaan tavoitteet seikkaperäisesti. Olen esitellyt oppaan tavoitteet luvussa neljä.

5.2.3 Ennakkokysely aktiivisille asukkaille ja järjestötoimijoille

Toista, syksyille 2021 siirtyneitä ja erityisesti kaupunkiaktiiveille ja järjestötoimijoille suunnattua työpajaa varten tehtiin ennakkokysely helmi-maaliskuussa 2021. Kyselyn otsikko oli *Kysely kylä- ja kaupunginosatoimijoille*. Linkki verkkokyselyyn julkaistiin kaupungin verkkosivuilla, Seinäjoen kaupungin virallisella Facebook-sivulla, Facebookin ryhmässä Seinäjoen kylät ja kaupunginosat sekä kaupungin sähköpostiutiskirjeessä. Lisäksi työpajan vetäjä mainosti kyselyä Yhteisötreffitilaisuudessa, jossa kylä- ja kaupunginosatoiminnasta kiinnostuneet ja kaupungin edustajat tapaavat ja verkostoituvat keskenään.

Vastauksia tuli yhteensä 39 kappaletta. Vastanneista 46% ilmoitti edustavansa yhdistystä tai järjestöä. Aktiiviseksi asukkaaksi itsensä oli määritellyt peräti 49%. Sen lisäksi yksi vastanneista edusti yhteisöä (kuten naapuri- tai kyläyhteisö) ja yksi vastanneista oli kunnanvaltuutettu. Kysely tuotti sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista dataa. Avoimet kysymykset kartoittivat, miten yhteydenotto kaupunkiin on edistänyt idean toteutumista, millaisia esteitä oman idean toteutumiselle on ollut, ja

miten kaupunki voisi edistää ja tukea kuntalaisten ideoiden toteutumista paremmin. Lopussa oli myös vapaamuotoinen, Vapaa sana -kohta. Lisäksi kyselyssä kartoitettiin millä alueella vastaajat toimivat, mihin toimialoihin vastaaja oli ollut yhteydessä, avustusten hakemista sekä Likert-asteikollisia väittämiä palveluiden ja vuorovaikutuksen toimivuudesta.

5.3 Sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä, jonka avulla voidaan tehdä monenlaista tutkimusta. Menetelmällä voidaan analysoida aineistoa systemaattisesti, tavoitteena tuottaa yleistettävä, tiivis kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jossa aineiston tekstistä etsitään merkityksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 78, 87.) Tutkielmassani hyödynnän *aineistolähtöistä sisällönanalyysia*, jossa aineisto ensin pelkistetään eli redusoidaan: litteroidusta aineistosta rajataan kaikki epäoleellinen pois, ja merkitään esimerkiksi tutkimustehtävää kuvaavia ilmaisuja. Sen jälkeen aineisto klusteroidaan, jolloin redusoidusta aineistosta etsitään samankaltaisuuksia tai eroavaisuuksia, ja niitä ryhmitellään. Ennen ryhmittelyä aineisto on kuitenkin *koodattava*, eli aineistoon kirjoitetaan sisään tutkijan omia muistiinpanoja siitä, mikä aineistossa on merkittävää ja kiinnostavaa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 78–81, 91–94.)

Viimeisenä abstrahoidaan, eli käsitteellistetään. Abstrahointi on prosessi, jossa tutkija määrittää tutkimuskohteelle kuvauksen muodostamiensa käsitteiden avulla. Kokonaisuudessaan sisällönanalyysi perustuu päättelyyn, jossa edetään aineistossa esiintyvistä ilmaisuista käsitteellisempään kuvaukseen tutkimuskohteesta. Sisällönanalyysissa tutkimusaineistosta pyritään luomaan teoreettinen kokonaisuus. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 91–94.)

Aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin liittyvä ongelma on, että käytännössä sitä ei ole mahdollista toteuttaa puhtaasti. Tutkijan tekemiä havaintoja johtaa tutkimusasetelma, käytetyt käsitteet ja tutkimusmenetelmät, joten havainnot eivät ole koskaan täysin objektiivisia. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 78–81.)

Tutkielmani analyysin toteuttaminen lähti liikkeelle työpajan litteroinnista. Tämän jälkeen muokkasin kyselyiden vastaustiedostot tulostettavaan muotoon. Tulostin aineiston, jotta sen tarkastelu kokonaisuutena helpottuisi. Kun kaikki aineisto oli teksti- tai taulukkomuodossa, ryhdyin tulkitsemaan aineistoa aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Ensimmäisellä lukukierroksella merkitsin ylös ne seikat, jotka eniten herättivät kiinnostusta aineistossa. Toisella kierroksella taas lähdin systemaattisesti tunnistamaan teemoja, joiden ympärille aineiston jäsenyi. Hyödynsin

aineiston teemoittelussa miellekarttoja, jotka auttoivat jäsentämään aineistoa, hahmottamaan asioiden välisiä suhteita sekä moniulotteisuutta. Tunnistettuani aineistosta nousevia yleisiä teemoja, jatkoin analyysia etsimällä vastauksia muotoilemiini apukysymyksiini. Sitä kautta aineisto alkoi hahmottumaan paremmin, ja prosessin tutkiminen helpottui. Analyysissa viittaan työpajaan osallistujiin ja ennakkokyselyiden vastaajiin numeroin heidän yksityisyytensä turvaamiseksi. Olen taulukoinut jokaisen aineiston osan vastaajat ja osallistajat erikseen, ja aineistomuodon sisällä numeroinut vastaajat. Selvennän viittaustapaani taulukossa 2:

Taulukko 2. Aineistoon viittaaminen tekstissä

Aineiston osuus	Vastaajien/vastausten määrä	Viittaustyyli
Kesällä 2020 viranhaltijoille toteutetun ennakkokyselyn vastaukset	Vastaajia 5 henkilöä	<i>Vastaaja 1...5, viranhaltijoiden ennakkokysely</i>
Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan työpaja viranhaltijoille marraskuussa 2020, litteroitu	Osallistujia 10 henkilöä	<i>Vastaaja 1...10, työpaja</i>
Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan työpajassa syntyneet kaksi Padlet-alustalla luotua virtuaalista tarralappuseinää	Yhteensä 54 virtuaalista tarralappua, joissa 26 kommenttia.	<i>Padlet-kommentti</i> (kommentoinnin anonyymiyden vuoksi vastaajia ei voi määritellä)
Talvella 2021 kuntalaisille ja järjestötoimijoille toteutetun ennakkokyselyn vastaukset	Yhteensä 39 vastaajaa	<i>Vastaaja 1...39, kuntalaisten ennakkokysely</i>

Analyysissa apuna hyödynsin apukysymyksiä. Luvuissa 2 ja 3 esittelemäni tutkimuskirjallisuus on ohjannut apukysymysten syntymistä. Apukysymyksinä toimivat seuraavat:

Millainen rooli kuntalaisilla on oppaan tekoprosessissa?

Millainen rooli kuntalaisilla on osallisuudessa?

Millaisia eri ymmärryksiä osallisuudesta ilmenee?

Millaista toimintaa pyritään hallitsemaan ja millaista kannustamaan? Miten tätä perustellaan?

6 Osallistava hallinta muuttuvan kansalaistoiminnan hallintastrategiana

Seinäjoen kaupungilla on kiistatta tahtoa lisätä osallisuutta kaupungissaan. Kuntalaisten osallisuudessa nähdään potentiaalia tuottaa parempaa kaupunkia ja lisätä hyvinvointia (ks. THL 2021b). Seinäjoen kaupungin tavoitteena on tuottaa kaupunkia, joka mahdollistaa kuntalaisten omaehtoista sekä neljännen sektorin toimintaa. Seinäjoen kaupungin osallisuusmalli ohjaa myös toimintaa tähän suuntaan. Tapauksessani Seinäjoen kaupungin asettamat tavoitteet ja toimintatavat olivat kuitenkin ristiriidassa keskenään: tavoitteeksi asetettiin omaehtoisen, neljän sektorin toiminnan mahdollistaminen, mutta jo itse kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessi ilmentää osallistavaa hallintaa. Neljäs sektori edustaa uutta hallinnan kohdetta julkishallinnolle: perinteisiä vaikutusmuotoja, kuten yhdistystoimintaa, on totuttu ohjaamaan esimerkiksi säännöillä, toimintatavoilla tai rahoituksen edellytyksillä, mutta omaehtoiselle kansalaistoiminnalle tällaisia ohjeita ei ole (Mäenpää & Faehnle 2021, 138). Kun neljäs sektori lisäksi muokkaa käsitystämme osallisuudesta ja suorastaan haastaa julkisvallan yksinoikeuden tuottaa yhteiskunnallista osallisuutta, ovat Seinäjoen kaupungin tavoitteet ja toimintatavat ristiriidassa keskenään (Mäenpää ym., 2017, 242). Osallistaminen ei aina tuota osallisuutta.

Lähden analyysissäni huomiosta, että kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessi on itsessään jo osallistava toimenpide, joka on luotu hallinnon aloitteesta. Hallinto määrittää kehitysprosessin tavoitteet ja osallistumisen ehdot: tavoitteet ovat konkreettisesti hallinnon kynästä, ja osallistumisen ehdot muodostuivat kehitysprosessin saadessa muotonsa. Osallistamispolitiikalle tyypilliseen tapaan kuntalaiset eivät olleet prosessissa mukana alusta alkaen, vaan kuntalaisten osallistuminen sijoittuu prosessin loppupuolelle, kun perusta on jo valettu. Kun osallisuustoimenpiteet luodaan ylhäältä-alas mentaliteetilla hallinnon näkökulmasta, on väistämätöntä, että syntyvät tavoitteet ja toimintatavat palvelevat hallintoa ennen kuntalaista. Meriluoto & Litmanen 2019, 18–19; Fransesca 2014). Seinäjoen kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessissa on riski, että vasta viimeisenä kuultavat kuntalaiset jäävät kommentoijan asemaan.

Aineisto osoittaa, että Seinäjoen kaupungilla on tahtoa kehittää osallisuutta ja mahdollistaa omaehtoinen tekeminen kaupungissa. Siitä kertoo lisäksi muun muassa viime vuonna luotu osallisuusmalli ja siihen kirjatut toimenpiteet. Yksi osallisuusmallin toimenpiteistä on kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tekeminen. Kylä- ja kaupunkioppaan tavoitteet kertovat siitä, että

aktivismeihin suhtaudutaan positiivisesti, sillä niitä halutaan kannustaa. Yhteisöllisyyden ja aktiivisuuden kehittäminen koetaan tärkeäksi, ja se halutaan muun muassa kuntastrategiatyöhön mukaan:

Kaupunkistrategiaa aletaan työstää ensi vuonna. Aktiiviset asukkaat, yhteisöt ja tekeminen näyttävä. Vahva puhunta ja kannustaminen yhteisöllisyyteen (Padlet-kommentti)

Osallistavalle hallinnalle tyypilliseen tapaan myös kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessi etenee ylhäältä alas niin, että kuntalaiset ovat prosessin mukana vasta prosessin loppuvaiheilla (Meriluoto & Litmanen 2019, 19). Kehitysprosessissa kuntalaisia osallistetaan osaksi prosessia kyselyiden ja tulevan työpajan muodossa. Hanke on viranomaislähtöinen ja sen tavoitteena on tehostaa hallintoa: kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoitteisiin on kirjattu esimerkiksi poikkihallinnollisen työskentelyn parantuminen ja osallisuuden mittareiden ja arviointiprosessien käyttö. Nämä ovat osallistavalle hallinnalle tyypillisiä piirteitä: tehokkuutta mitataan erilaisilla mittareilla, ja toimilla pyritään tehostamaan hallintoa (Nousiainen 2011, 9–11). Niin ensimmäinen ennakkokysely kuin työpajakin oli suunnattu viranhaltijoille. Kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua kehitysprosessin viimeiseen työpajaan syksyllä 2021, johon mennessä tulevan työpajan agenda on jo muotoutunut aiemman työpajan ja lähiöhankeiden yhteydessä toteutettavien case-esimerkkien avulla.

Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitystyö saa siis perustansa viranhaltijoiden esittämistä huomioista. Koska kuntalaisia ei ollut ensimmäisessä työpajassa, kuntalaisten kehitysideoita suodattuivat viranhaltijoiden ennakko-oletusten läpi. Viranhaltijat toivat työpajaan ne kuntalaisten kehitysideoita, toiveita ja haasteita, jotka halusivat tai ylipäättään muistivat. Näin viranhaltijoiden ajatukset siitä, mikä on järkevää ja mahdollista, vaikuttavat taustalla luoden pohjan koko prosessille (Baiocchi & Ernesto 2017, 22). Toisaalta on niin, ettei ajatus kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tekemisestä ole syntynyt tyhjiössä, vaan aiemmat tapahtumat ovat luoneet sille kysynnän, kuten seuraava kommentoija kuvailee työpajan lähtökohtia:

Tässä osiossa tosiaan hiukan kerätään tätä [kuntalaisten kehittämideoita], niin nähdään millaisia ne ideat on. Toki me tiedetään jo suurin piirtein kaikista meidän työpajoista, mitä meillä on ollut, että miten usein ne liittyy fyysisen ympäristön ja oman ympäristön kehittämiseen ne ideat. Jonkun verran myös tapahtumiin ja tollasiin liittyen. (Vastaaaja 2, työpaja)

Toisaalta vastauksessa ilmenee osallistaville toimenpiteille tyypillinen taustaoletus siitä, että ihmisten motivaatio osallistumiseen on kiinnittynyt fyysiseen ympäristöön. Taustaoletukset yksinkertaistavat käsiteltävää informaatiota, ja osaltaan vaikuttavat syntyviin osallisuuden reunaehtoihin. Tutkimukseni toistaa Bäcklundin (2019, 148-150) teoretisoimia osallisuuden taustaoletuksia osallisuuden alueperustaisuudesta, eli osallisuuspuheessa vallitsevasta taustaoletuksesta siitä, että kuntalaisten kiinnostus osallistumiseen liittyy nimenomaan asuinpaikkaan. Taustaoletukset näkyivät työpajassa viranhaltijoiden oletuksissa kuntalaisten kehitystoiveista: kuntalaisten kiinnostuksen oletettiin lähtökohtaisesti kiinnittyvän fyysiseen ympäristöön, ja kuntalaisen asuinalueeseen sitoutumattomat toiveet sivuutettiin. Tämänkaltaiset taustaoletukset yksinkertaistavat kuntalaisten kehitysideoita, samalla luoden ja ylläpitäen sopivan toiminnan mallia.

Viranhaltijoiden ennakkokysely ja aiemmat tapahtumat ohjasivat työpajan etenemistä. Kuntalaisilta ei prosessin tässä vaiheessa kysytty suoraan, millaisia kehitysideoita heillä on, vaan viranhaltijat vastasivat ikään kuin kuntalaisten puolesta. Ilman kuntalaisten konsultointia kehitysideoiden määrittely jää hallintovetoiseksi. Hallintovetoisuus on osallistavan hallinnan peruspiirteitä, ja kuntalaisen vaikutusmahdollisuudet pienenevät, kun vaihtoehdot, raamit ja keskustelun aiheet on jo määriteltä etukäteen hallinnon toimesta (Meriluoto & Litmanen 2019, 18-19; Fransesca 2014). Toiveiden ja ideoiden laajamittainen kartoittaminen tunnistettiin viranhaltijoiden keskuudessa hankalaksi, koska ne eivät tule vain yhtä kanavaa pitkin. Useat kanavat kertovat toisaalta myös siitä, että palautetta ja kehitysideoita tulee ainakin jokseenkin suuri määrä:

Ne [kuntalaiset] kontaktoi teitä aina eri kanavien kautta, niin mitä ideoita ne on, minkä tyyppisiä ne on. -- Nämä osa on varmasti sellaisia asioita jotka tulee tuonne teidän palautekanaviin, sähköisiin, eli sinne kartat.seinajoki.fi [osoitteessa] olevaan Trimbleen. Uskoisin, että saatte sähköisesti, ja soitellaan varmasti, ja uskoisin että teille lähetellään myös sähköpostia. Ja sitten kokouksissa, erilaisissa tilaisuuksissa, jos niitä joskus vielä on, tulee ideoita. Ja verkostoyhteistyön kautta tulee varmasti myös kaikenlaisia ideoita. (Vastaaja 2, työpaja)

Helmi-maaliskuussa 2021 auki ollut kuntalaisille suunnattu *Kysely kylä- ja kaupunginosatoimijoille* ei sisällöllisesti viitannut kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehittämiseen. Kysely keskittyi selvittämään, millainen tilanne on nyt sen sijaan, että olisi suoraan kysynyt, millaista tietoa oppaan pitäisi sisältää. Epäsuorat kysymykset johtavat epäsuoriin vastauksiin suhteessa selvittävään asiaan. Se, miten hallinto vastauksia tulkitsee, on vallankäyttöä, jossa hallinto määrittää, mitkä vastaukset olivat oleellisia ja ”hyviä” (Baiocchi & Ernesto 2017, 22). Ennakkokysely oli sisällöllisesti enemmän kaupungin palveluiden käytön kartoittamista ja toiminnan arvioimista, kuin kylä- ja

kaupunkiaktivismioppaan yhteissuunnittelua. Kuntalaisia käytettiin näin osin auditointijärjestelmänä nykyiselle osallistavalle toiminnalle (Keränen 2019, 56).

Tapaus osoittaa, että osallistavaa hallintaa pyritään ulottamaan myös neljännen sektorin hallintastrategiaksi. Osallistavaan hallintaan pyritään Seinäjoen kontekstissa luomalla kylä- ja kaupunkiaktivismiopas, joka luo mallin *suotavasta ja järkevästä* omaehtoisesta toiminnasta kaupungin kannalta edulliseksi. Julkishallinnon ajatus siitä, mikä on mahdollista ja suotavaa, vaikuttaa luonnollisesti siihen, millaiseksi osallisuustoimenpiteiden tavoitteet, toimintatavat ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet muodostuvat (Baiocchi & Ernesto 2017, 22; Francesca, 2014). Oppaalla halutaan helpottaa kuntalaisten ideoiden toteuttamista, parantaa viestintää ja keventää byrokratiaa erityisesti lupa-asioissa. Opas tulee sisältämään tietoa siitä, mitä kaupungissa saa tehdä ilman lupaa, ja mihin lupa täytyy anoa. Sen on tarkoitus myös sisältää case-esimerkkejä, joista kuntalainen voi saada ideoita kaupungin kehittämiseen. Kylä- ja kaupunkiaktivismiopas edustaakin sallivuusviestintää, jolla yritetään lieventää kuntalaisten byrokratian pelkoa, eli se tuottaa tietoa siitä, mitä kaupungissa voi tehdä, ja mihin tarvitaan lupa (Mäenpää & Faehnle 2017b). Sallivuusviestinnän kääntöpuoleksi voi nähdä sen, että kehystämällä toimintaa sallituksi, indikoidaan samalla tahallisesti tai tahattomasti ulkopuolelle jäävä toiminta ei-suotavaksi. Voidaankin sanoa, että se mitä kylä- ja kaupunkiaktivismiopas ei sisällä, on yhtä tärkeää, kuin se mitä se sisältää. Osallistava hallinta ilmenee halussa rajata kuntalaisen toimintamahdollisuudet niihin, joista on jo olemassa yhteinen säännöstö ja toimintatavat (esimerkiksi luvat, ilmoitukset, yhteistyömallit). Kylä- ja kaupunkiaktivismiopas ohjaa kuntalaisia edellä mainitun kaltaisen toiminnan tapaan, helpottaen hallinnon työtä. Osallistamispolitiikalle onkin tyypillistä, että kuntalaisia pyritään aktivoimaan ottamaan vastuuta alueen kehittämisestä ja hyvinvoinnin tuottamisesta, mutta hallinnon toimintatapoja ei pyritä muuttamaan (Meriluoto & Litmanen 2019, 19). Vaikuttaakin siltä, että sallivuusviestintää pyritään käyttämään hallinnan strategiana, joka ohjaa myös neljännen sektorin toimintaa maltilliseen ja hyväksytyyn suuntaan.

Toisaalta myös kuntalaiset ja järjestötoimijat olivat havainneet tarpeen kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tapaiselle tietopakettile, joka helpottaisi tiedon etsimistä. Tiedotusta kaivattiin erityisesti jo toteutuneista ja onnistuneista hankkeista sekä avustumahdollisuuksista, sekä siitä, mihin kaupungissa tarvitsee luvan. Myös kuntalaisten puolelta on siis painetta sallivuusviestinnälle, jonka pyrkimyksenä on yksinkertaistaa tiedon hankintaa, ja selventää, mitä kaupungissa saa ja mitä ei saa tehdä, sillä erityisesti byrokratia koetaan esteeksi toiminnalle.

Kansalaisten vastauksissa esiintyykin byrokratiapelkoa. (Mäenpää & Fahenle 2017b.) Toiveista kertoo myös seuraava kommentoija kuntalaisille suunnatussa ennakkokyselyssä:

Oikotie onneen, eli joku selkokielineen ja lyhyehkö ohje mitä voi tehdä ja muutama kerros byrokratiaa pois. (Vastaaaja 22, kuntalaisten ennakkokysely)

Aineiston perusteella kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehityksen motiivi on ohjata kuntalaisia käyttäytymään hallinnolle hyödyllisellä tavalla. Jo kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoitteisiin kuuluva määrittely, mitä saa ja mitä ei saa tehdä ilman lupaa kaupungissa, pyrkii ohjaamaan kuntalaisten käytöstä listattujen asioiden pariin. Osallistavalle hallinnalle on tyypillistä pyrkimys koulua kansalaisista aktiivisia toimijoita, jotka ottavat vastuuta omasta elinympäristöstään ja sen kehittämisestä, jolloin toimijoiden resursseja voidaan hyödyntää (Meriluoto & Litmanen 2019, 11; Nousiainen 2011, 9–11.) Kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan tavoitteena on, että opas aktivoisi kuntalaisia ratkaisemaan itse omat ongelmansa, ottamaan vastuuta alueensa kehittämisestä ja hakemaan myös rahoituksen niille:

No nythän me nähdään tässä siis se, että kaupunki on se toiveiden tynnyri. Elikkää nää ideat tulee meille, että meidän pitää ne toteuttaa. Mutta sitten kun puhutaan tästä kaupunkiaktivismista ja kansalaisten omaehtoisesta kehittämisestä, niin silloin he ovat niitä jotka kysyvät esimerkiksi meiltä luvan että voivatko he tehdä sen kehittämisasian. Ja sitä me toivotaan, ja halutaan kehittää meidän kaupungissa, että he ottavat vastuuta, yhteisöt ottavat vastuuta, kyläyhteisöt, seurat, yksittäiset ihmiset, ja he vievät näitä eteenpäin, hankkeistavat näitä, hakevat Liiveriltä rahaa, ELY:ltä rahaa, meiltä avustuksia, kuntarahaa osuuksia. (Vastaaaja 2, työpaja)

Kommentti ilmentää osallistavaa hallintaa, sillä vastaaaja haluaa osoittaa toimintasuunnan ja toiminnan reunaehdot jo ennakkoon. Kuntalaisen tehtävä on kysyä kaupungilta lupa kehittämistyöhön. (Meriluoto & Litmanen 2019, 18–19; Fransesca 2014.) Näin hallinta säilyy kuntaorganisaatiossa, ja kuntaorganisaatio kykenee epäsuorasti ohjaamaan kuntalaisten omaehtoista tekemistä.

Aineiston perusteella kuntalaisia halutaan kannustaa erityisesti fyysisen ympäristön kehittämiseen. Voidaan nähdä, että tämä johtuu osin osallisuuspuheesta olevista taustaoletuksista, joiden mukaan kuntalaisten kiinnostus osallistumiseen ja omaehtoiseen tekemiseen kiinnittyy ensisijaisesti heidän fyysiseen asuinympäristöönsä (Bäcklund 2019, 148–150). Viranhaltijat pitivät esimerkiksi

lähiliikunta- ja istuskelupaikkojen rakentamista, luontoreittien parantamista, puistojen ja katujen siivoamista, skeittipuiston perustamista, uimarantojen toiminnallisuuden ja viihtyisyyden parantamista sekä viljelypalstojen perustamista toimintana, jonka voisi toteuttaa joku muu taho kuin kaupunki. Ristiriitaisesti ne kehityskohteet, joihin suhtauduttiin positiivisimmin, koettiin myös ongelmallisiksi. Vastuu alueiden ylläpidosta koettiin jäävän väistämättä kaupungille hankkeen ja rahoituksen päätyttyä, eikä lupa-asiat välttämättä ole kunnossa. Erityisesti kaupungin vastuu turvallisuudesta huoletti viranhaltijoita, ja kaupungin isännän roolia pidettiin tärkeänä. Turvallisuusseikoilla perusteltiin hallinnan tärkeyttä:

Esimerkiksi meillä on nyt ruvettu poistamaan kaukaloita, tai jouduttu, mutta poistettu kaukaloita, jotka on vaarallisia ja tehty aikanaan vähän tommosen kylmän sepän pajalla. Ja niitä on jos jonkinlaisia. Mutta eihän me mitään sellaisia voida pitää yleisillä liikunta-alueilla vaikka ne on kuinka kylien juttuja. Me ollaan vastuussa siitä jos jotain tapahtuu. — — Kumminkin se kaupungin isännän rooli on monessa asiassa niin tärkeä. (Vastaaaja 5, työpaja)

Kommentti on esimerkki ajatuksesta, että kaupungin tehtävä on hallinnoida myös omaehtoista toimintaa. Hierarkian huipulla kaupunki on ikään kuin vastuussa kaikesta. Yhteisöjen, tässä kommentissa kylien, toiminta nähdään alisteisena kaupungin ”oikeanlaiselle” toiminnalle. Kylissä tapahtuva ympäristön ja sen tilojen ja toiminnallisuuksien muokkaaminen on perinteisesti kuntahallinnon tehtävä, ja kyläaktivistit ovat astuneet julkisvallan tontille asukkuuteen perustuvalla toimivallalla (Mäenpää & Faehnle 2021, 134).

7 Monimuotoinen osallisuus

Aineistossani osallisuudesta esiintyy monia eri tulkintoja. Eikä ihme – jopa osallisuuteen liittyvässä käsitteistössä on paljon tulkinnan varaa, ja jopa tutkijat käsittävät termistön monella eri tavalla. Toisaalta osallisuuden kehittäminen, tavoitteiden arvioiminen ja mittaaminen vaatii edes jonkin asteista yhteisymmärrystä osallistamisen merkityksestä ja tavoitteista. Seuraavaksi käsittelem aineistossani esiintyneitä käsityksiä osallisuudesta.

Osallisuus ymmärretään usealla eri tavalla, ja jaettua ymmärrystä ei ole nähtävissä. Aineistossa esiintyvät ajatukset osallisuudesta rakentavat kahta erilaista ymmärrystä osallisuudesta. Toisaalta osallisuus ymmärretään kaupungin lisäresurssina, jossa kuntalaisten omaehtoinen toiminta tuottaa yleistä hyvinvointia kuormittamatta kaupungin kassaa. Osallistavat toimintatavat koetaan tärkeiksi hallinnan säilymisen, avoimen viestinnän ja resurssien hyödyntämisen maksimoinnin kannalta. Osallistamisella tavoitellaan tilannetta, jossa kuntalaiset itse ottaisivat vastuuta kehitystyöstä, säästäten kuntahallinnon resursseja. Kunta kuitenkin isännöi kuntalaisten omaehtoista toimintaa ja osallistumista asettamalla toiminnalle reunaehdoja. Kuntalaisten oma aktiivisuus on paitsi tavoite, myös toiminnan edellytys.

Toisaalta osallisuus ja sitä kehittävät toimenpiteet nähtiin päinvastoin: osallistavat toimenpiteet koettiin hallintoa rasittavana ja kuluttavana, ja niitä toteutettiin ainoastaan, koska laki niin velvoittaa. Osallistavat toimenpiteet nähtiin lain vaatimana proseduurina toisten joukossa – osallistaminen ja viestintä olivat muodollisuuksia, jotka vievät työaikaa. Kuntalaisen rooli typistetään kommentaattoriksi ja toiminnan auditoijaksi, koska todellisia tavoitteita osallisuuden kehittymiselle ei ole asetettu. Kuntalaisen todelliset vaikutusmahdollisuudet ovat heikot, ja kuntalaiset turhautuvat huonoon viestintään.

7.1 Osallistuminen kaupungin lisäresurssina

Ensimmäinen aineistossa esiin noussut tapa ymmärtää osallisuus suhtautui osallistaviin menetelmiin positiivisesti, sillä niillä kyettiin hyödyntämään kuntalaisissa piilevää resurssipotentiaalia. Osallistamisen kautta kolmannen ja neljännen sektorin edustajat voidaan ottaa mukaan hallintaan, jolloin kansalaisyhteiskunnassa piilevät voimavarat saadaan hallinnon käyttöön – tehokkuuden nimissä, totta kai (Nousiainen 2011, 9–11). Omaehtoista ja kuntalaisen omasta aloitteesta lähtevää

toimintaa pidettiin onnistuneena, kun toiminta tapahtui kaupungin asettamien reunaehtojen sisällä ja kaupungin rooli jäi luvanantajaksi. Osallisuus näyttäytyi hallinnan välineenä, jolla aktivoitiin ja kehitettiin kyliä ja kaupunginosia, ja tuotettiin palveluita kuntalaisten resursseilla (Nousiainen 2016, 158).

Aineiston pohjalta voidaan sanoa, että kuntalaisen rooli on kysyä kaupungilta lupa, ja itseohjautuvasti, mieluiten omin rahoituskanavin, kehittää asuinympäristöään. Tämä noudattelee Mäenpään ja Faehnlén (2021, 134) esittämää nelijakoja kaupungin roolista suhteessa neljännen sektorin toimintaan: kaupunki jää luvan antajaksi. Kaupunki haluaa *mahdollistaa* toimintaa, eikä toteuttaa sitä päävetoisesti. Kaupunki toimii ikään kuin hyvänä haltijakummina, joka mahdollistaa toimintaa mentoroimalla ja antamalla luvan toimintaan. Aineiston pohjalta vaikuttaakin siltä, että kuntalaisia halutaan oppaan avulla aktivoida toteuttamaan omia ideoitaan, jottei kuntalaisten toiveet jäisi kaupungin harteille ja toteutettavaksi. Toisaalta mahdollistamisen ja toteuttamisen suhdetta ei pidetty niin selvänä. Hierarkiasta, jossa kaupunki lopulta on vastuussa, koettiin olevan myös hyötyä. Työpajan Padlet-seinälle otsikon ”Halutaan että kaupunki tekee ja rahoittaa” alle kommentoitiin:

Tämä on kimurantti, sillä tämä toimintatapa on usein se toimivin/ selkein vastuun ja hoidon ja kunnossapidon kannalta (Padlet-kommentti)

Yllä oleva Padlet-kommentti toimii esimerkkinä ajatuksesta, että kuntalaisten resurssit halutaan käyttöön esimerkiksi talkootyön ja ideoiden toteuttamisen muodossa, mutta hallinnan on pysyttävä kaupungilla, jotta tulevaisuudessa toiminta pysyy oikeanlaisena (Nousiainen, 2016, 158).

Kuntalaisten osallistaminen nähtiin resurssitehokkuutta lisäävänä tekijänä. Kaupungin tai muun tahon tarjoamalla hankerahoituksella kulujen suhde vaikuttavuuteen pysyy matalana, kun kuntalaisten tekemä työ on käytännössä ilmaista. Kuntalaisten omaehtoisen toiminnan lisääminen nähtiin sen vuoksi hyödyllisenä ja taloudellisesti kannattavana, vaikka poliittiset päättäjät eivät olleet asiaa samoin ymmärtäneetkään:

[Kunnanvaltuuston kokouksessa] kritisoitiin niitä hankerahoituksia, että tällaisena aikana tehdään kaikkea tämmöistä. Vähän niin kuin hölynpölyä. — — [Elinvoimajohtaja] muun muuassa kertoi että millainen vipu, että euro laitetaan hankkeeseen ja kahdeksan saadaan tavallaan hyötyä siitä. Että ehkä se tuli nyt valtuutetuillekin selväksi. (Vastaaja 6, työpaja)

Kommentti ilmentää hyvin uuden hallinnan ajatusta tehokkaasta hallinnosta. Resurssit ovat tehokkaassa käytössä, kun hallintaverkoston kuuluvat kansalaistoimijat ”tuottavat” eurolla kahdeksan euron edestä hyötyä. Osallistavan hallinnan kautta kansalaisyhteiskunnan verkostot voidaan ottaa mukaan hallintaan, ja siten hyödyntää kansalaisyhteiskunnan resursseja esimerkiksi palveluiden tuottamisessa tai alueiden kehityksessä (Nousiainen 2011, 9–11). Kuntalaisten omaehtoinen tekeminen ja osallistuminen ei päättäjätasolla näyttäyty itseisarvoisena, vaan kuntalaisten toiminnan mahdollistamista täytyy perustella talousseikoilla.

Onnistuneeksi kuntalaisten aloitteesta lähteväksi toiminnaksi kuvailtiin erityisesti hankkeita, joissa kaupungin rooli oli käytännössä luvan antaja. Onnistuneena pidetyssä toiminnassa aloite tulee kuntalaiselta, suunnitelma on selkeä, rahoitus haetaan mahdollisuuksien mukaan muualta ja yhteiset pelisäännöt ovat selvät. Vastaaaja kuvailee kommentissaan onnistunutta kaupunkisuunnitteluprojektin toteutusta, joka on toteutettu yhteistyössä asukkaiden kanssa:

Osassa hankkeista yhteisöllä on ollut käytettävissään Leader-tukea. Esimerkkinä asukkaiden kanssa toteutuneista hankkeista ovat hoitosopimusalueet. Aloitteet alueiden hoitamisesta ovat tulleet asukkailta, jotka ovat pitäneet tarpeellisena hoitaa tonttiinsa rajoittuvaa kiinteistöä. Alueiden hoito on ollut onnistunutta, kun hoitosopimuksen ohjeita alueen hoitamisesta on noudatettu. (Vastaaaja 4, viranhaltijoiden ennakkokysely)

Kuntalaisten kanssa toimiminen on onnistunutta, koska kaupungin määrittämät reunaehdot toteutuvat hoitosopimuksen noudattamisen muodossa. Lisäksi kuntalaiset toimivat kaupungille ilmaisresurssina. Nämä seikat ilmentävät osallistavaa hallintaa – tässä kuntalaisten osallisuus näyttäytyy hallinnan välineellä, jossa yhteisön resurssit hyödynnetään alueen kehittämiseen (Nousiainen 2016, 158). Lisäksi kommentti välittää ajatuksen aineistossa esiintyvistä ideaalikuntalaisesta, joka on aktiivinen ja yrittäjähenkkinen; kuntalainen itse selvittää säännöt ja ratkaisee ongelmat (Lappalainen 2019, 138–141).

Kuntalaisten vastauksissa verkostojen ja suhteiden luominen ja ylläpito kuuluu kaupungille. Kaupunki nähdään ikään kuin verkoston keskipisteenä, jonne kaikki tiet johtavat. Erilaiset verkostot koettiin tärkeäksi paitsi kuulluksi tulemisen kautta, mutta myös tiedonvälityksen. Seuraavat vastaajat kommentoivat kysymykseen ”Miten kaupunki voisi edistää ja tukea kuntalaisten ideoiden toteutumista paremmin?” näin:

Pitämällä erikseen yhteyttä eri toimijoihin. (Vastaaaja 16, kuntalaisten ennakkokysely)

Jatkamalla positiivisen hengen luontia. Olemalla aktiivinen suhteessa yhdistyksiin ja Leader Liiveriin. (Vastaaaja 5, kuntalaisten ennakkokysely)

Tämä ilmentää osallistamispolitiikan ylhäältä-alas mentaliteettia. Vastauksissa kaupunkiorganisaatio nähdään hallintaverkoston keskiössä: kaupungin tehtävä on ylläpitää vuorovaikutusta ja verkostoitumista, koska sillä on siihen parhaat edellytykset. Aineistossa koetaan, ettei verkostoja koskeva keskinäisriippuvuus yletä kaupunkiin hierarkian ylimmällä tasolla. Aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että kuntalaiset suhtautuvat kaupungin tehtävään verkostojen ylläpitäjänä ikään kuin heille saatavana olevana palveluna. Eräässä kuntalaisen vastauksessa toivottiin avoimia ideapajoja, joissa kehiteltäisiin ideoita, ja sen jälkeen ne vietäisiin toteutukseen asti. Kuntalainen toivoi, että ideapajassa olisi ”jokin taho” mukana, jotta ideat vietäisiin toteutukseen asti. Vastauksesta välittyy epäuskoa omaehtoisen tekemisen vaikuttavuuteen ja onnistumiseen ilman ”jonkin tahon” eli hallinnon tai päättäjien edustajan apua. Järjestäessään avoimia ideapajoja kaupunki tuottaisi verkostopalveluita kuntalaisille, jotta kuntalaisten omaehtoinen toiminta helpottuisi. Samaa ajatusta verkostopalveluista edustaa seuraava kommentti:

– – Myös eri alueilla olisi hyvä olla kaupungin suunnalta yhteyshenkilöt, joita olisi helppo lähestyä ja auttaisivat eteenpäin. Maksuttomien tilojen käyttö (esim. koulujen salit) kaikille avoimiin/maksuttomiin tapahtumiin olisi mahtava apu. (Vastaaaja 17, kuntalaisten ennakkokysely)

Kuntalaisten oma aktiivisuus ja erityisesti tietotaito näyttäytyi omaehtoisen toiminnan edellytyksenä. Tämä viittaa siihen, etteivät Seinäjoen kaupungin osallisuustoimet ja toimintamallit mahdollista omaehtoista toimintaa kaikille aidon tasapuolisesti. Kuntaorganisaatiot ovat tottuneet työskentelemään järjestäytyneen kolmannen sektorin kanssa, ja toimintaa helpottaa erilaiset ohjeistukset ja säännöt. Neljännen sektorin suhteen kaupunki on kuitenkin uudessa tilanteessa, eikä osaa välttämättä neuvoa, ohjata ja tukea neljännen sektorin omaehtoista toimintaa. (Mäenpää & Faehnle, 2019). Neljännen sektorin toimijat eli aktiiviset asukkaat kokivat, ettei heitä aina osattu neuvoa tai ohjata eteenpäin.

Aineistosta ilmeneekin, että itsensä ”aktiiviseksi asukkaaksi” luokittelevat kokivat kolmannen sektorin toimijoita hankalammaksi olla yhteydessä kuntahallintoon. Ongelmaksi koettiin muun muassa se, että on hankala tietää, kehen olla yhteydessä, ettei yhteydenottoihin vastata, tai vastaus on lannistava. Näin itsensä aktiiviseksi asukkaaksi määritellyt vastaaaja kommentoi:

Aika heikosti asioita on viety eteenpäin.... nujerretaan syntynyt into tehokkaasti kertomalla vain miksi mitään ei voi tehdä, sen sijaan, että kerrottaisi olisiko joku muu mahdollisuus tehdä samaa asiaa tai edes korvaavaa asiaa. (Vastaaaja 22, kuntalaisten ennakkokysely)

Vastaus on esimerkki siitä, kuinka osa kuntalaisista ei kokenut tulleeensa kuulluksi, ja siten osallisuuden tunne jää heikoksi (Bäcklund ym. 2002, 9). Erityisesti byrokratiapelko ja laajat informaatiokokonaisuudet esimerkiksi lupien hankinnasta lannistivat kuntalaisia.

Aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että kolmannen sektorin toimijat eivät koe vuorovaikutusta ja tiedon hankkimista yhtä hankalaksi kuin itsensä aktiiviseksi asukkaaksi määrittäneet. Kolmannen sektorin toimijoilla vaikuttaa olevan enemmän sosiaalista pääomaa ja tietotaitoa, ja he ovat jo osa kaupungin verkostoa. Tätä selittää se, että yhdistyselämää on perinteisesti tuettu ja neuvottu, ja kolmannen sektorin toimijoille on olemassa jo vakiintuneet tuki- ja avustuspalvelut (Mäenpää & Faehnle 2021, 138). Jo se, että tietää kehen olla yhteydessä, on ideoiden toteutumisen kannalta oleellista:

Olemme saaneet toteutettua lopulta ideat. Itse olen tuntenut henkilöt kaupungilla, joilta olen kysynyt apua, niin yhteydenotto on ollut helppoa. (Vastaaaja 17, kuntalaisten ennakkokysely)

Vastaus tuo esille aineistossa esiintyvät ajatukset siitä, ettei yksittäisten, neljännen sektorin toimijoiden kanssa työskentelyyn ole samanlaisia valmiuksia, kun yhdistysten ja vakiintuneiden yhteisöjen. Aktiiviseksi asukkaaksi itsensä kyselyssä määrittävä vastaaaja kommentoi kaupungin viestintävalmiuksia näin:

En vaivaa kaupungin viranomaisia usein. Senkin vuoksi kuntalaisena odottaisin, että sähköposteihin saisi vastauksen :) Tulisi tunne, että yhteydenottoni on luettu ja saisin vastauksen siihen, mitä kysyn enkä olisi 1) ulkona, 2) harmissani, 3) muuttumassa kyyniseksi, mitä tulee asukasvaikuttamiseen. (Vastaaaja 37, kuntalaisten ennakkokysely)

Vastaus kuvaa kuntalaisen kokemaa erkaantumista. Vastaaaja ei koe tulleeensa kuulluksi, mikä vähentää osallisuuden tunnetta ja aiheuttaa vastarintaa – tai vastaajan sanoin, kyynisyyttä (Siisiäinen 2019, 101-104; Bäcklund ym. 2002, 9). Aineistosta käy ilmi, että kuntalaisten kokemus onnistuneesta viestinnästä liittyy *kuulluksi tulemisen* tunteeseen, mikä on ymmärrettävissä osallisuuden käsitteen kautta – osallisuus on pohjimmiltaan tunne. Seuraava vastaaaja kuvailee hyviä kokemuksiaan vuorovaikutuksesta kaupungin kanssa:

Mielestäni yhteistyö kaupungin kanssa sujuu suht mukavasti! Aina on kuunneltu, kun on ollut asiaa. (Vastaaja 14, kuntalaisten ennakkokysely)

Aineistosta hahmottuu käsitys, että osa kuntalaisista muodostaa joukon *pro-toimijoita*, joille avustusten, hankerahoitusten ja lupa-asioiden hoitaminen on tuttua. Pro-toimijat tietävät, kehen olla yhteydessä, ja osaavat itsenäisesti hakea rahoituskanavia. Pro-toimijat tunnistettiin niin kuntalaisten kuin viranhaltijoiden vastauksissa. Kuntalaisten vastauksissa pro-toimijuus näyttäytyi vastaajien arvioidessa omaa suhdettaan kuntahallintoon: *minulle* toiminta on helppoa, koska tiedän, kehen olla kaupungilla yhteydessä, ja osaan hakea tukia. Samanaikaisesti pro-toimijat tunnistavat, että kaikilla ei vastaavaa tietotaitoa ole. Kuntaisten tietotaidolla vaikuttaakin olevan suuri merkitys siihen, miten he kokevat kuntahallinnon kanssa vuorovaikuttamisen. Seuraava kuntalaisen vastaus edustaa aineistossa esiintyvää ajatusta siitä, että kuntahallinnon kanssa vuorovaikuttaminen ja asioiden hoitaminen vaatii tietynlaista perehtyneisyyttä ja tietotaitoa:

Yleensä se on raha josta täytyy neuvotella. Muu sujuu kyllä hyvin koska olen aika paljon näitä asioita tehnyt. Kokemattomalle voi olla hankalampaa. Ehdotan nostoja kaupungin mediassa koskien pienten tapahtumien tekemistä, joita siis tekee pienet, ei ammattilaiset toimijat. Nostoilla tarkoitan eri osa-alueita joita tapahtuman tekijän tarvitsee tehdä. Saattaisi tapahtumat lisääntyä. Tietämätön ei välttämättä tiedä mistä aloittaa ja keneen olla aluksi yhteydessä ja jostakin pitäisi tieto keskitetysti löytyä helposti. (Vastaaja 20, kuntalaisten ennakkokysely, aktiivinen asukas)

Viranhaltijoiden vastauksissa pro-toimijat näyttäytyivät kuntalaisen ideaalina. Pro-toimijat edustavat aineistossa osallistavalle hallinnalle tyypillistä kuntalaisen ideaalitoimintaa: aktiivisuutta, joka kuitenkin säilyy hallinnan alla ja maltillisena (Lappalainen 2019, 138–141). Seuraava viranhaltijan vastaus edustaa tätä ajatusta:

Meillähän on siis Leader Liiveri [Seinäjoen alueen kehittämissyhdystys], jonka alueella toimitaan, siellähän on ihan avustusta tähän, mutta sitäkin toimintaa ei kaikki mun mielestä ihan tarpeeksi tiedä. Pro-hakijat tietää miten se toimii. Sittenhän osataan hakea jo ELY:ltä rahaa, et sittenhän ollaan jo aika pitkällä siinä investointien kehittämisessä. (Vastaaja 2, työpaja)

Aineiston perusteella kuntalaiset eivät näe julkishallinnon roolia aktiivisuuden lisäämisessä yhtä oleellisena, kuin viranhaltijat. Kaupunki taipuu toiminnan mahdollistajaksi ja rahoittajaksi, mutta ihmisen motivaatio alueiden kehittämiseen kumpuaa heidän omasta elämästään. Kuntalaisille suunnatussa ennakkokyselyssä vastaaja kommentoi ”Vapaa sana!” -kohtaan näin:

Aktiivisuus ei tule siitä että jossain ylhäällä päätetään alkaa kehittämään aktiivista kylää tai kaupunginosaa. Aktiivisuus tulee ihmisistä itsestään kun heillä on hyvä olla yhdessä, ja tilaa ja aikaa olla ja touhuta kaikkea mahdollista. Ja kun kaikki osa-alueet elämässä ovat helposti järjestettävissä arjen keskellä. Aktiivisuus tulee myös siitä että kyläläiset ja kaupunginosalaiset ovat ylpeitä jo alkujaan siitä mitä heillä on ympärillään. (Vastaaja 27, kuntalaisten ennakkokysely)

Vastaus ilmentää neljännen sektorin ja kuntalaisaktiivisuuden lähtökohtia: toiminnan motiivit syntyvät ajallis-paikallisesti konkretisoituvien ongelmien yhteydessä (Bäcklund 2007). Lisäksi kommentti kuvaa hyvin sitä, kuinka neljäs sektori oikeuttaa toimintansa asukkuuteen perustuvalla toimivallalla. Lisäksi se on esimerkki aineistossa olevasta ajatuksesta, kuinka osallisuutta luo ihmisten keskinäinen välittäminen, hyvä ja toiminnallinen ympäristö sekä arjen kohtaamisista. (Mäenpää & Faehnle, 2017b.) Esimerkissä yhteisen hyvän tuottaminen tuottaa osallisuutta, ja kasvattaa siten yhteisön resursseja (Mäenpää ym. 2017, 243). Julkishallinnon roolia aktiivisuuden lisäämisessä ei pidetty kuntalaisten vastauksissa tärkeänä, mutta byrokratia, lupa-asiat ja monimutkaiset avustushakemukset nähtiin osin toimintaa jarruttavana tekijänä. Vaikuttaakin siltä, että

7.2 Työtaakkana osallistaminen

Aineistossa on havaittavissa, että osallistaminen koetaan rasitteena hallinnolle, ja osallistavia toimintatapoja hallinnollisena muodollisuutena. Asukkaat näyttävät osallistamisen vastaanottajina, eikä keskustelu ole tasaveroista kuntahallinnon ja kuntalaisten välillä. Osin kuntalaiset kokevat olevansa osa auditointijärjestelmää, eivätkä aktiivisia, tasaveroisia toimijoita.

Osallistaminen käsitettiin yhtenä hallinnollisena toimenpiteenä ja muodollisuutena toisten joukossa. Lappalainen (2019 123–124) esittää, että osallistamispolitiikka ei välttämättä paranna kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia, vaan luo uusia organisatorisia järjestelyitä, jotka päälle päin vain vaikuttavat demokraattiselta. Seinäjoen tapauksessa osallistaville toimenpiteille ei välttämättä ollut asetettu tavoitteita, niitä ei seurattu, eikä niiden aidosti uskottu edistävän kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia – edes viranhaltijoiden silmissä. Osallistavia toimenpiteitä tuotettiin vain, jos se oli pakollista, ja osallisuuden kehittämisen koettiin vievän kohtuuttomasti aikaa ja resursseja hallinnolta. Voidaankin miettiä, millaisia osallistavia toimenpiteitä syntyy, jos taustalla vaikuttaa ajatus, ettei toiminnasta ole hyötyä.

Kun tarkastelee aineistossa esiintyviä käsityksiä osallistavista toimintatavoista, vaikuttaa siltä, että ne usein jäävät itseisarvoisiksi ja muodollisiksi, eikä niitä välttämättä nähdä osana isompaa kokonaisuutta. Osallistavien toimenpiteiden merkitys on muodollinen, ei sisällöllinen (Lappalainen

2019, 124). Erilaisia kyselyitä, asukasiloja ja kommenttikierroksia tuotetaan, koska niin on kuntalaissa tai organisaation sisäisesti velvoitettu. Toimintatapojen tavoitteita ei mietitä tai seurata, eikä osallisuuden mittarit ole käytössä. Viranhaltijoille suunnatussa ennakkokyselyssä eräs vastaaja pohti lupaprosessia näin:

Asiakkaille voisi tehdä osallisuuskokemuskyselyn, jossa selvitettäisiin, kokiko hän tulleensa kuulluksi lupaa käsiteltäessä. (Vastaaja 4, viranhaltijoiden ennakkokysely)

Seuraavassa vastauksessa kuitenkin selviää, ettei vastaajan toimialalla seurata asukkaiden ideoita tai mitata osallisuuden toteutumista vuositasonalla. Vastaus ilmentää hyvin osallistamispolitiikan kääntöpuolta: osallistaminen hallinnollistaa prosesseja, joiden tarkoitus on lisätä kuntalaisten osallisuutta (Lappalainen 2019, 123). Kommentin ehdottama ”osallisuuskokemuskysely” ilman jatkotoimia ainoastaan byrokratisoi prosessia, ilman merkittävää vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä. Ilman jatkosuunnitelmaa vastaavat toimenpiteet tuottavat pahimmillaan kuntalaisen turhautumista ja erkaantumista. Turhautuminen näkyy kuntalaisen vastauksessa kysymykseen, miten kaupunki voisi edistää ja tukea kuntalaisten ideoiden toteutumista paremmin:

Esim. kansalaisraatien avulla. Osallistuin itse tällaiseen jo vuosia sitten, mutta raadissa esiin nousseita asioita ei sitten kuitenkaan toteutettu. Ymmärrän, että kaikki asiat eivät syystä tai toisesta ole toteuttamiskelpoisia, mutta sekään ei ole hyvä, jos osallistujat, jotka ovat antaneet aikaansa ja olleet tosissaan mukana, kokevat koko homman olleen täysin turhaa. (Vastaaja 26, kuntalaisten ennakkokysely)

Kommentin antajan kokemus viittaa osallistavan hallinnan tapaan tuottaa kuntalaisista vain mukaan kutsuttuja kommentaattoreita: osallistujan (kuntalaisen) rooli typistetään kommenttien ja palautteen antajaksi, ilman että palautteelle olisi jatkosuunnitelma (Keränen 2019, 56.). Vastaajalla on kokemus, että hän on haaskannut aikaansa osallistumalla kansalaisraatiin, jossa esiin nousseet asiat eivät edenneet keskustelutilaisuutta pidemmälle. Sekä hypoteettisessa kyselyssä, jonka vastaukset vain arkistoidaan, että yllä mainitussa kuntalaisen kokemuksessa, kuntalainen jää osallisuuden vastaanottajan asemaan. Kuntalaisten rooli osallistavissa toimenpiteissä typistyi osin vain päätösten kommentoijaksi ja auditointijärjestelmäksi. Osallistavien toimien tarkoitus katsottiin olevan tiedon välittäminen ja ristiriitojen vähentäminen. Tämä toisintaa osallistavan hallinnan luonteeseen kuuluvaa epäpoliittisuutta sekä sitä, että kansalaiset ikään kuin sisällytetään hallintoon (Keränen 2019, 56). Osallistamisen koettiin vähentävän vastarintaa etenkin suuria hankekokonaisuuksia kohtaan (Siisiäinen 2019, 101–104). Epäpoliittisuuden periaate toimii huonosti osallistamisen ja kokemuksellisen tiedon kanssa, sillä asukkaiden kokemukseen perustuvat mielipiteet harvoin muodostavat konsensusta. Tuloksena kuntalaisten kokemuksellista tietoa käsitellään mielipiteinä,

jotka ovat alisteisia asiantuntijatiedolle. Epäpoliittisuuden periaatteen taustalla väistämättä vaikuttaa taustaoletus siitä, että on mahdollista löytää yhteisön yhteinen tahto – jollaista reaalitytilanteessa ei ole olemassa. (Bäcklund, 2019.) Keskustelu ei ole aidosti vastavuoroista kuntahallinnon ja kuntalaisten välillä, ja kuntalaisen tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet jäävät pieniksi. Keskustelun yksipuolisuudesta kertoo myös viranhaltijan vastaus:

Jotkut raittisuunnitelmat on hyviä, kun niihin saa kommentteja, joku isompi esim Laukeudenpuiston/Sahalammen suunnitelma on ollut hyvä saada kommentteille. Mutta aivan eri asia on että vaikuttaako asukkaiden kommentit mihinkään. (Vastaaja 2, viranhaltijoiden ennakkokysely)

Myös viranhaltijan vastaus ilmentää osallistavalle hallinnalle luonteenomaista tapaa tuottaa kuntalaisista osa auditointijärjestelmää. Kuten edellä mainitussa kansalaisraadinn tapauksessa, myös raittisuunnitelman yhteydessä kuntalaisen rooli jää kommentaattoriksi. Viranhaltija ei usko osallistavien menetelmien aidosti tarjoavan vaikutusmahdollisuuksia kuntalaisille. Toisaalta vastaaja jatkaa:

Emme järjestä asukasiloja. Silloin kun järjestimme mm jätevesi-iltoja, keräsimme osallistujamääriä ja annettuja palautteita. Jo vastaava iso informoitava kokonaisuus tulisi, niin toimisimme samantyyppisesti. (Vastaaja 2, viranhaltijoiden ennakkokysely)

Vastaus kuvaa aineistossa esiintyvää ajatusta siitä, että osallistavat toimintatavat ja viestintä koetaan viranhaltijoiden keskuudessa resurssisyöpöiksi, jotka eivät ole oleellinen osa työntekoa. Osallistavat toimenpiteet koetaan turhan raskaiksi eikä niitä toteuteta, jollei kyseessä ole iso kokonaisuus, josta muutoin tulee paljon palautetta. Asukasillat ovat pitkäikäisimpiä ja tunnetuimpia osallisuusmenetelmiä, mutta aineistosta käy selväksi, että niitä pidetään ennemminkin osallistavan hallinnan mukaisesti tehokkaana viestintävälineenä ja konflikteja estävänä toimenpiteenä kuin osallistumista edistävänä toimenpiteenä (Siisiäinen 2019, 101-104).

Toisaalta kuntalaisten vastauksissa osallistavia toimintatapoja, kuten kyselyitä, kansalaistoimikuntia, avoimia ideapajoja ja erilaisia yhteisötapaamisia pidettiin tärkeinä etenkin kylien paikallisidentiteetin ja kehittymisen kannalta. Näiltä osin onkin perusteltua esittää, että osallistavat toimenpiteet tuottavat ainakin jossain määrin osallisuuden kokemusta. Eräs vastaaja kommentoi kuntalaisille suunnattua ennakkokyselyä näin:

Kiitos näistä kyselyistä. Koen nämä tarpeellisiksi. (Vastaaja 20, kuntalaisten ennakkokysely)

Sekä kuntaorganisaation sisäisen että ulospäin suuntautuneen viestinnän kehittäminen koetaan erittäin tärkeäksi ja ensimmäiseksi askeleeksi kohti osallisuuden kehittämistä läpi kaupunkiorganisaation, mutta yleinen kokemus on, ettei siihen riitä resurssit. Osallisuus ja sen kehittäminen nähtiin lisätyönä hallinnolle, joka muutenkin on yllirasittunut. Viestinnän ja osallistavien toimintatapojen kehittäminen koettiin tärkeäksi, mutta sen nähtiin vievän aikaa ”oikealta työltä”, vaikka kuntalaki velvoittaa tiedottamaan valmistelun alla olevista asioista sekä miten kuntalainen voi osallistua ja vaikuttaa valmisteluun. Osallistamispolitiikalle onkin tyypillistä, että kansalaisia halutaan aktivoida, mutta hallinnon toimintatapoja ei olla valmiita uudelleenarvioimaan tai muuttamaan (Meriluoto & Litmanen 2019, 11). Soveltaen Mäenpään ja Faehnlen (2017b) ajatusta somehallinnon portaista (kts. Kuvio 2), tämä ymmärrys osallisuudesta istuu alimmalla portaalla, jossa niin sosiaalisen median käyttäminen, vuorovaikutuksen kehittäminen kuin omien, totuttujen toimintatapojen muuttaminenkin näyttävät ylimääräisenä, aikaa vievänä resurssisyöppönä:

Tiedän, ettei tällaiseen koeta olevan aikaa. Kuka tämän toteuttaa/organisoi? (Vastaaja 2, viranhaltijoiden ennakkokysely)

Viestintään liittyvät asenteet ilmentävät hienosti Mäenpään ja Faehnlen (2017) somehallinnon portaiden aloittelevaa somehallintoa, jossa sosiaalisen median käyttö näyttävät ylimääräisenä toimintana, joka vie aikaa ”oikealta työltä”. Vaikka somehallinnon portaat kuvaavat ensisijaisesti sosiaalisen median käyttöä, on aineistossa havaittavissa, että asenteet yleisesti viestintää ja osallistavia toimenpiteitä kohtaan noudattavat samanlaista kaavaa. Vaikka kuntalaisviestinnän tärkeyttä korostetaan jo kuntalaissa, vaikuttaa siltä, että viestintää pidetään pakonomaisena pahana, vaikka samanaikaisesti sen edut tunnustetaan viranhaltijoiden keskuudessa:

Aika monesta asiasta jätetään se viestintä sillain että se on pakonomainen juttu, mutta sillä saisi ihan älyttömän hyvää kaupungin brändiä ja markkinointia aikaiseksi, ja sitä että asukkaat tietää että mitä tehdään ja toimijat tietää ja kaikki näin. (Vastaaja 2, työpaja)

Tästä kertoo myös aineistossa esiintynyt ajatus kuntalaisesta vaativana asiakkaana, jonka runsaslukuiset ja monimuotoiset ideat muodostivat taakan hallinnon harteille. Toisin sanoen asukkaat eivät toteuttaneen osallistavan hallinnan ideaalia kuntalaisesta: oman aktiivisuuden sijaan he tukeutuivat kaupunkiin (Siisiäinen 2019, 103; Nousiainen 2016, 33). Kuntalaisten toiveiden kirjavuus

ja määrä koettiin osin kohtuuttomaksi. Kuntalaisilta oli tullut muun muassa sosiaalisessa mediassa palautetta ja toiveita siitä, että kaupunki kiinnittäisi enemmän huomiota ekologisuuteen ja ympäristöasioihin, mutta kuntalaisten ei koettu aktiivisesti jatkojalostavan toiveitaan tarpeeksi pitkälle:

Ympäristö-, ilmasto- ja ravinto/ruokateemat nousevat somessa. Niistä kysytään, muttei varsinaisesti ideoida. (Padlet-kommentti)

Kommentti ilmentää osallistamispolitiikassa esiintyvää ideaalia aktiivisesta, vastuuta ottavasta kansalaisesta (Meriluoto & Litmanen 2019, 11). Kommentin tapauksessa ideaali ei täyttynyt. Työpajan osallistuja kuvaili kuntalaisilta saatua palautetta seuraavalla tavalla:

Joo, eli meillehän jatkuvasti tulee sitä että tuota niin pyydetään että meillä huomioitaisiin erilaisia ympäristöasioita ja kestävää kehitystä paremmin, että se näkyisi jotenkin meidän toiminnassa. Että 'Miksi Seinäjoki ei tee tätä, miksi Seinäjoki ei tee tuota?' (Vastaaja 4, työpaja)

Osallistava hallinta ilmenee kommentissa edellä mainitun ideaalin kautta: kuntalaisen pitäisi itse aktiivisesti työstää havaitsemaansa ongelmaa, ja kaupungilta toiminnan vaatiminen koetaan kohtuuttomaksi (Meriluoto & Litmanen 2019, 11). Kommentti on esimerkki siitä, kuinka osallistavan hallinnan taustaoletuksena usein on se, että kuntalaisten motivaatio osallistumiseen on kiinnittynyt nimenomaan fyysiseen asuinympäristöön (Bäcklund 2019, 148–150). Kommentin mukainen, monimutkaisempi ja vähemmän konkreettinen, kehitysidea luokitellaan valitukseksi, eikä kehitysideaksi.

Aineiston pohjalta voidaan sanoa, että byrokratiaa pidetään yleisesti esteenä osallistumiselle ja omaehtoiselle toiminnalle. Kuntalaiset toivovat apua ”byrokratian kiemuroihin”. Erityisesti kuntalaisten vastauksissa esiintyy selkeää byrokratiapelkoa (Mäenpää & Faehnle 2017b). Ehdotuksissa nousee esille tarve ”yhden luukun taktikalle” ja kaupungin työntekijälle, joka voisi auttaa paperisodan kanssa:

Palkkaamalla henkilön joka avustaa Liiverin tai elyiltä haettavien hankerahojen hakemista. Nykyisen aina vaan vaativampaa lähteä hakemaan kun vaatii valtavat selvitykset joitden tekijää ei monestakaan yhdistyksestä tahdo löytyä. Muuten kyllä intoa ja talkoo porukka löytyisi. Esim. Ilmajoella on ja hakemuksia on riittänyt (Vastaaja 9, kuntalaisten ennakkokysely)

Aineistossa viranhaltijat kuitenkin odottavat yhteydenotoilta tietynasteista perehtyneisyyttä. Kuntalaisten neuvomiseen tai muille ohjaamiseen ei koeta olevan aikaa. Kun kuntalaiset eivät tiedä,

kehen olla yhteydessä, he saattavat olla yhteydessä moneen viranhaltijaan kerralla, aiheuttaen päällekkäistä työtä. Tämä lisää viranhaltijoiden ärsyyntyneisyyttä kuntalaisten kehitysideoita ja yhteydenottoja kohtaan. Ongelmaksi ei siis välttämättä koeta sitä, että hallinnon toimintatavat eivät sopeudu kuntalaisten tarpeisiin, vaan kuntalaisten huono perehtyneisyys monimutkaisiin lupasioihin:

Ei niiden [lupien] saannissa ole vaikeuksia, jos hakijalla on asiat hallinnassa. Yleensä ongelma on se, että haku tehdään ympäröivästä ja lupaan sitten kirjaamme tiettyjä ehtoja. Kaupungilla ei ole resursseja lähteä muokkaamaan hakupapereita parempaan suuntaan kovinkaan paljon. (Vastaaja 1, viranhaltijoiden ennakkokysely)

Kommentista ilmenee osallistamispolitiikalle tyypillinen tapa kannustaa aktiivisuuteen, mutta vain hallinnon osoittamalla tavalla: kuntaorganisaation rakenteita ja toimintatapoja ei osata kyseenalaistaa, vaikka ne kuntalaiselle näyttäytyisivät hankalina ja he kaipaisivat neuvontaa (Meriluoto & Litmanen 2019).

Osin viranhaltijoiden innottomuutta kuntalaisten omaehtoisen tekemisen mahdollistamiseen selittää pelko siitä, että kuntalaisten toiminta näkyy myöhemmin kaupungin lisääntyneenä työtaakkana. Yhteistyösopimuksissa kuntalaisten ei koettu sitoutuvan projekteihin niiden vaatimalla tasolla, ja välillä talkootyöläisiä ei lupauksista huolimatta ollutkaan riittävästi. Kaupungilta odotetaan ohjausta ja neuvontaa läpi projektin. Jälleen kuntalainen ei toteuta asetettua kuntalaisen ideaalia, joka ottaa vastuun omasta elämästään ja toimii itseohjautuvasti (Nousiainen 2019, 67–72). Vastaaja 5 kokee, että kaupungin rooli projekteissa on mittava, oli kyse rahoituksesta, neuvonnasta tai suoranaisestä työstä:

Se on ilman muuta ok, ja hyvä asia, että niitä [hankkeita] erilaiset kyläyhdistykset ja muut lähtisi siellä tekemään, mutta kyllä se on vaan todettava, että kyllä se on lopulta hyvin kaupunkivetoinen, tavalla tai toisella. (Vastaaja 5, työpaja)

Toiminnan lyhytjänteisyyttä aiheuttaa muun muassa hankerahoitusmalli ja heikko sitoutuminen vapaaehtoistyöhön. Erityisesti rakennettu ympäristö, kuten laavut, luontopolut, liikunta-alueet ja leikkipaikat jäävät helposti hoitamatta. Hankemalli rajoittaa omaehtoisen tekemisen mahdollisuuksia: hankkeistaminen pyrkii lyhytkestoisiin kokeiluihin, mutta pysyvän toiminnan ylläpitämiseen se ei sovellu (Palonen ym. 2019, 206). Vastaaja kuvaa, kuinka hankerahoituksen jälkeen ylläpito ja vastuu siirtyy usein kaupungille:

Ja sitten se, että kun näitä asioita tehdään, niin tuleeko ylläpito ja huolto sitten kaupungille, kuitenkin jossain vaiheessa napsahtaa. Ja sitten mistä siihen määrärahat, tekijät ja muut. (Vastaaja 2, työpaja)

Ongelmallisena nähtiin myös monien kaupungin tuottamien projektien pitkä kesto, jolloin kehitykseen osallistuneet kuntalaiset eivät välttämättä näe tuloksia. Ratkaisuksi ongelmaan työpajoissa ehdotettiin pitkien projektien jakamista osaprojekteiksi niin, että jokaisen osaprojektin merkityksestä tiedotetaan osallistujille selkeästi. Ehdotettu toimintamalli kuvastaa kuntaorganisaatiossa olevaa ymmärrystä siitä, että vuorovaikutuksen parantaminen on kriittistä. Kuntalaisten ja kuntaorganisaation välillä parantuva vuorovaikutus edistää myös osallisuutta (Kettunen 2002, 20–21).

Kaupungin ja muiden rahoittavien tahojen rahoitusmalli koetaan joustamattomaksi. Hankkeet tuottavat lyhytaikaisia projekteja, joista vetovastuun pelätään jäävän kaupungille, kun rahoitus loppuu. Toisaalta rahoitusta ei ole saatavilla aktivistien erilaisen aikajänteen mukaan – aloittelliset, ajallis-paikallisesti konkretisoituvat aktivismit eivät yleensä noudata kuntaorganisaation aikataulua, jossa rahoitusta voi hakea kerran vuodessa (Mäenpää ym. 2016, 239–240; Bäcklund 2007):

Eli nää on monet sellaisia nopeatempoisia, että ”me halutaan se niinku nyt” ja sitten meillä on avustukset kerran vuodessa tyyliin. Ja sitten on ei haluta/uskalleta/osata hankkeistaa projekteja, halutaan että kaupunki tekee. Avustuksia ei ymmärretä tai osata hakea, eikä niistä tiedetä mitään. (Vastaaja 2, työpaja)

Vastaus on hyvä esimerkki kuntahallinnon ja neljännen sektorin erilaisesta aikajänteestä. Neljännen sektorin toiminta kykenee etenemään nopeasti, mutta hallinnon prosessit eivät pysy perässä. On kuitenkin myös selkeää, että erilaiset rahoituskanavat, kuten Leader-hanketuet, kaupungin avustukset ja EU-tuet ohjaavat kansalaistoiminnan laatua merkittävästi. Hankkeen on täytettävä avustuksen myöntäjän ehdot, ja esimerkiksi Leader Liiverin eli Seinäjoen seudun kehittämissyhdystys Liiveri ry myöntää hanketukia ainoastaan yhteisöille tai säätiöille. Lisäksi suurin osa avustuksista maksetaan takautuvasti, joten toimijoilla täytyy olla varallisuutta toteuttaa hanke ensin omillaan. Aineistossa esiintyvä kuntaorganisaation tahto ohjata kuntalaisia hankerahoituksen pariin ei siis välttämättä edistä tasaveroisia vaikutusmahdollisuuksia kaupungissa.

8 Johtopäätökset

Tutkielmani tavoitteena oli tuottaa hyödyllistä tietoa osallisuuden hallinnan rakenteista ja osallistamisprosesseista erityisesti julkishallinnon toimijoille, jotka työskentelevät osallisuusasioiden parissa. Ensimmäisenä tarkastelin, miten Seinäjoen kaupungin kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessi ilmentää osallisuuden hallinnan muutosta. Lähdin tutkimuksessani huomiosta, että tapaukseni itsessään oli osallistava toimenpide, ja se eteni osallistavalle hallinnalle tyypilliseen tapaan hallinnosta käsin. Hallinnon suunnittelema prosessi palvelee ensisijaisesti hallinnon tavoitteita, ja kuntalaiset jäivät kehitysprosessin loppupuolelle kommentaattoreiksi ja toiminnan audittoijiksi. Voidaan sanoa, että osallistava kehitysprosessi ei tuottanut osallisuutta.

Seinäjoen kaupungilla on selkeästi tahtoa kehittää osallisuutta kaupungissaan, ja tarve omaehtoisen tekemisen tietopakettile on huomattu niin kuntaorganisaatiossa kuin asukkaiden toimesta. Osallistavan hallinnan tapaisesti kuntalaisia halutaan aktivoita ottamaan vastuuta omasta asuinympäristöstään ja yhteisönsä hyvinvoinnista. Lisäksi aineistossa esiintyi viranhaltijoiden käsitys siitä, että kuntalaisten kiinnostus toimintaan on sidoksissa ensisijaisesti heidän hallinnollisesti määritettyyn, fyysiseen asuinpaikkaansa. Viranhaltijat pitivät fyysisen ympäristön kehittämistä asukkaille sopivimpana toimintana. Se oli ristiriitaista sen suhteen, että kolmannen ja neljännen sektorin toiminta rahoitetaan usein hanketuilla, jotka eivät sovellu pitkäaikaiseen toimintaan. Ylläpidon pelättiin myös jäävän ennen pitkään kaupungin harteille.

Tulokseni viittaavat siihen, että osallistavaa hallintaa pyritään ulottamaan myös neljännen sektorin hallintastrategiaksi. Keinona käytetään sallivuusviestintää, eli tapauksessani kylä- ja kaupunkiaktivismioppasta, jonka kautta voidaan asettaa reunaehdot ja toimintatapoja muuten hankalasti hallittavan neljännen sektorin omaehtoiselle toiminnalle. Havaittavissa oli kuntaorganisaatiossa esiintyvä kuntalaisen ideaali: aktiivinen, mutta toimii maltillisesti kaupungin asettamien reunaehtojen sisällä.

Toinen tutkimuskysymykseni oli: Miten osallisuus ymmärretään kylä- ja kaupunkiaktivismioppaan kehitysprosessissa? Tutkimukseni toisti myös akatemiassa esiintyvää ongelmaa: osallisuudesta ja osallistamisesta ei esiinny yhtenäistä tulkintaa. Tulkitsin aineistosta kaksi erilaista lähestymistapaa osallisuuden kehittämiseen: toisaalta se nähtiin lisäresurssina kaupungille, ja toisaalta se nähtiin lisääntyvänä byrokratiana ja muodollisuuksina.

Kun osallisuus ymmärrettiin kaupungin lisäresurssina, nähtiin se tapana aktivoida kuntalaisia siten, että hallinta säilyy kuitenkin kuntahallinnolla. Kuntalaisten omaehtoinen tekeminen nähtiin taloudellisesti kannattavana, kun kansalaisyhteiskunnan resurssit saatiin hyödynnettyä palveluiden, hyvinvoinnin ja paremman ympäristön tuottamiseen.

Aineistossa oli havaittavissa myös ajatus osallistuvasta ideaalikansalaisesta. Ideaalikansalainen selvittää itse toiminnan säännöt ja reunaehdot, ja kaupunki toimii luvan antajana. Aineiston perusteella kaupunki haluaa mahdollistaa toimintaa, ei toteuttaa kuntalaisten ideoita. Toisaalta kuntalaisten silmissä Seinäjoen kaupunki nähtiin ikään kuin verkostopalveluiden tuottajana: kaupungin tehtävä on ylläpitää verkostoja kolmannen ja neljännen sektorin kanssa esimerkiksi ideapajojen, kansalaisraatien tai yhteisötapahtumien muodossa. Kuntalaiset hyötyvät tästä palvelusta, ja kokevat, että kaupungin edustajan on oltava mukana, jotta toiminta mahdollistuu.

Aineistossa esiintyi myös selkeä ”pro-toimijoiden” kategoria. Sekä kuntalaiset että viranhaltijat tunnistivat pro-toimijat aktiivisiksi toimijoiksi, joilla on jo valmiiksi tietotaitoa ja sosiaalista pääomaa, ja he kokevat toiminnan siksi helpoksi. Neljännen sektorin aktiiviset asukkaat kokivat ylipäättään, että heidän on hankalampi olla yhteydessä kuntahallintoon, kuin kolmannen sektorin edustajat. Vaikuttaakin siltä, että kaupungilla on erilaiset valmiudet kohdata kolmannen sektorin toimijoita verrattuna kaupunkiaktivisteihin. Toinen ymmärrys osallisuudesta oli muodollisempi: osallistavat toimenpiteet nähtiin kuntahallinnossa byrokratiaa lisäävinä. Osallistavien toimintatapojen ei uskottu lisäävän kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia, vaan niitä käytettiin kuntahallinnossa esimerkiksi viestintävälineenä, kun kyse oli isoista kokonaisuuksista. Tämä viittaa osallistavaan hallintaan: osallistavia toimenpiteitä hyödynnetään, koska se on tehokas viestintäväline, joka vähentää konflikteja. Silloin viestintä ei ole aidosti vuorovaikutteista.

Kuntalaisissa esiintyi selkeää byrokratiapelkoa: kuntahallinnolta toivottiin erityisesti parempia viestintätaitoja ja apua ”byrokratian kiemuroihin”. Kuntahallinnossa tunnistettiin sama tarve, mutta viestintä ja osallistaminen koettiin resurssisyöppöinä, jotka vievät aikaa ”oikealta työltä”. Osallistavan hallinnan mukaisesti kuntahallinnossa ei kyseenalaistettu hallinnon toimintatapoja, vaan odotettiin kuntalaisilta perehtyneisyyttä ja aktiivisuutta pro-toimijoiden tapaan.

Osallistaminen ei automaattisesti tuota osallisuutta. Siksi osallisuustoimenpiteiden tavoitteet täytyy miettiä tarkasti etukäteen – muuten syntyy ainoastaan muodollisia hallinnollisia toimenpiteitä, joiden vaikutus jää vähäiseksi. Jotta osallisuutta voidaan jatkossa kehittää, on osallisuudesta ja sen merkityksestä oltava yhtenäinen ymmärrys läpi organisaation. Osallisuuden kehittäminen on

kannattavaa, sillä se lisää hyvinvointia, elinvoimaa ja kuntalaisten tyytyväisyyttä päätöksentekoon. On kuitenkin selvää, ettei osallistavien toimenpiteiden luonne ole ongelmaton. Osallistaminen ei ole ihmelääke, joka parantaa demokratiaa ja ratkaisee kunnan resurssiniukkuuden, eikä siihen sellaisena kannata suhtautua. Ilman yhteisymmärrystä osallisuuden merkityksestä, osallistavat toimenpiteet eivät heijasta asetettuja tavoitteita. Osallisuuden kehittymisen kannalta on oleellista, että sen merkitys ei jää pakollisen hallinnollisen proseduurin tasolle, vaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia halutaan aidosti edistää. Esitän ongelmaan ratkaisuksi koulutusta. Yhteinen ymmärrys osallisuuden merkityksestä, osallistamiseen ohjaavat valmiit toimintamallit ja viestinnällinen tuki madaltaa kynnystä luoda kokeilukulttuuria ja osallisuutta. Käytännön viestintä- ja osallistamistaidot vähentäisivät viranhaltijoiden pelokkuutta osallistavia menetelmiä kohtaan, ja tuottaisi kuntalaistyytyväisyyttä.

Tulevaisuudessa olisi kiinnostavaa tarkastella osallisuuden kehitystä pidemmällä aikajänteellä. Pohjimmiltaan osallisuus on tunne, joka kehittyy ajan kuluessa monien tekijöiden seurauksena. Koen erityistä tarvetta tutkimukselle myös pääkaupunkiseudun ja muiden isoimpien kaupunkien ulkopuolella. Kiinnostavaa olisi myös toistaa tutkimukseni jossain toisessa vastaavan kokoisessa, vasta kaupungistuvassa kunnassa, jossa on aktiivinen ote osallisuuden kehittämiseen. Merkittävää tuloksissa olisi se, toistuuko käytännöt samanlaisina, vai onko niissä eroja. Tätä kautta voisimme laajemmin tarkastella osallisuutta hallinnan keinona kaupungeissa.

LÄHTEET

- Baiocchi, G. & Ernesto, G. (2017). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Borg, S. (2018). *Kuntavaalitutkimus 2017*. KAKS - Kunnallisalan kehittämissätiö.
- Bäcklund, P. (2019). Asukkaat kaupunkisuunnittelun toimijoina - millaisiin tarpeisiin osallistamispolitiikalla vastataan? Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* (ss. 145-164). Tampere: Vastapaino.
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (2002). Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (ss. 7-17). Helsinki: Gaudeamus.
- Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M. & Laitinen, E. (2016). *Demokraattiset innovaatiot Suomessa - Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*. Valtioneuvoston kanslia.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. (20015). Monenlainen tapaustutkimus. *Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 4:2005*.
- Fransesca, P. (2014). Is participation without power good enough? *The Sociological Quarterly*(55), 453-466. doi:10.1111/tsq.12062
- Keränen, M. (2019). Onko osallistamispolitiikka osa uusliberaalia hallintaa vai sen vastavoima? Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* (ss. 36-58). Tampere: Vastapaino.
- Kettunen, P. (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa P. Bäcklund;J. Häkli;& H. Schulman, *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (ss. 18-35). Tampere: Gaudeamus.
- Kokkonen, J., Seppänen, M. & Haapola, I. (2009). *Lähiöiden kehittäminen Suomessa: Kokemuksia asukkaiden osallistumisesta*. Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia. Helsingin yliopisto.
- Kuntalaki 2015/410. Annettu Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2015.
- Kuokkanen, R. (2017). *"Vähän pelottaa, jos kaikki päätökset tehdään sitten jossakin kaukana."* *Deliberatiivinen mielipidemittaus: Ikääntyneiden lähipalvelut ja osallisuus*. Pori: Tampereen yliopisto.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2015). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa M. Laine;J. Bamberg;& P. Jokinen, *Tapaustutkimuksen taito* (ss. 9-41). Gaudeamus.
- Lappalainen, P. (2019). Osallistamispolitiikalla hallnnoidaan kansalaisia ja asukkaita. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* (ss. 123-144). Tampere: Vastapaino.

- Meriluoto, T. & Laine, S. (2019). Osallistajien ja osallistujien tavoitteet törmäävät kokemusasiantuntijuushankkeissa. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. *Osallistu! Pelastaako osallistaminen maailman?* 165-188. Tampere: Vastapaino.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). Pelastaako osallistaminen demokratian? Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Tampere: Vastapaino.
- Mäenpää, P.; & Faehnle, M. (2021). *4. sektori: kuinka kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa.* Tampere: Vastapaino.
- Mäenpää, P.; & Faehnle, M. (2017a). *Yhdistelmähallinto ja "somehallinto" - miten toimii aktivismeihin ja vertaisverkostoihin mukautunut hallinto? Kaupunkiaktivismi-tietopaketti 4.* Julkaistu 10.9.2017. Haettu osoitteesta https://www.kaupunkiaktivismi.fi/sites/default/files/inline-files/Tietopaketti4_yhdistelmahallinto.pdf 23.3.2021
- Mäenpää, P. & Faehnle, M. (2017b). *Kaupunkiaktivismi - ratkaisuja itseorganisoituvan kaupunkiyhteisön hallintaan.* Kvartti - Kaupunkitiedon verkkolehti.
- Mäenpää, P. & Faehnle, M. (2016). Kaupunkiaktivismi voimavarana. Kvartti 3/16.
- Mäenpää, P., Faehnle, M. & Schulman, H. (2017). Kaupunkiaktivismi, jakamistalous ja neljäs sektori. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* (ss. 239-259). Tampere.
- Mäkinen, K. (2016). Osallistuminen lähentämisen ja yhteisönrakentamisen väylänä EU:n kansalaisuuspolitiikassa. Teoksessa M. Nousiainen; & K. Kulovaara, *Hallinnan ja osallistamisen politiikat* (ss. 97-124). Jyväskylä: SoPhi.
- Nousiainen, M. (2011). *Hallinta, osallistuminen ja toimijuus - tulkintoja suomalaisen Leader-toiminnan poliittisuuksista.* Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Nousiainen, M. (2016). Osallistavan käänteen lyhyt historia. Teoksessa M. Nousiainen; & K. Kulovaara, *Hallinnan ja osallistamisen politiikka.* Jyväskylä: SoPhi.
- Nousiainen, M. (2019). Osallistamisesta tuli keskeinen hallinnon käytäntö EU:n köyhyysohjelmissä. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* (ss. 59-78). Tampere: Vastapaino.
- Paldanius, J. (1992). Kansalaisten osallistuminen energiapolitiikkaan: institutionaalisen ja omaehtoisen osallistumisen kehittämisenäkökohtia. *Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 11.*
- Palonen, E., Kuokkanen, K. & Hoppania, H.-K. (2019). Toteutuuko todellinen lähidemokratia? Erään suunnitteluprojektin kuvaus. Teoksessa T. Meriluoto; & T. Litmanen, *Osallistu! Pelastaako osallistaminen maailman?* (ss. 199-230). Tampere: Vastapaino.

Seinäjoen kaupunki (2021a). *Seinäjoki-tietoa*. Seinäjoki: Seinäjoen kaupunki. Haettu osoitteesta <https://www.seinajoki.fi/hallinto/seinajoki-tietoa/> 18.3.2021

Seinäjoen kaupunki (2021b). *Osallistu ja asioi*. Seinäjoki: Seinäjoen kaupunki. Haettu osoitteesta <https://www.seinajoki.fi/osallistu-ja-asioi/> 18.3.2021

Siisiäinen, L. (2019). Hallinnan ohjaama osallistuminen vahvistaa valta-asemia. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian* (ss. 95-122). Tampere: Vastapaino.

THL (2021a). *Osallisuustyön johtaminen ja osallisuusohjelman teko*. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Haettu osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/osallisuustyon-johtaminen-ja-osallisuusohjelman-teko> 25.3.2021

THL (2021b). *THL:n kartoitus: Osallisuuden edistäminen kuntien osallisuusohjelmissa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Haettu osoitteesta https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/thl-n-kartoitus-osallisuuden-edistaminen-kuntien-osallisuusohjelmissa#Mik%C3%A4_kuntien_osallisuusohjelmia_yhdist%C3%A4%C3%A4 27.3.2021

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Wilhelmsson, N. (2019). Suomalainen demokratiapolitiikka 2000-luvulla. Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Tampere: Vastapaino.