

**Osallistamisen polku palveluverkkosuunnittelussa - Tapaustutkimus  
Mellunkylän kaupunkiudistusalue**

Veli-Pekka Väänänen

791631S

Pro gradu -tutkielma

Maantieteen tutkimusyksikkö

Oulun Yliopisto

18.6.2022

|   |                                   |  |
|---|-----------------------------------|--|
| Yksikkö:<br><b>Maantieteen tutkimusyksikkö</b>  | Pääaine:<br><b>Maantiede</b>      |  |
| Tekijä (Sukunimi ja etunimet, myös entinen sukunimi):<br><b>Väänänen Veli-Pekka Väänänen</b>  | Opiskelija-numero: <b>2506214</b> | Tutkielman sivumäärä: <b>106 + VII liit.</b> |
| Tutkielman nimi (suomeksi; muun kielinen nimi ilmoitetaan vain jos se on tutkielman kieli):<br><b>Osallistamisen polku palveluverkkosuunnittelussa – Tapaustutkimus Mellunkylän kaupunkiuudistusalue</b>  |                                   |  |
| Asiasanat: <b>Palveluverkkosuunnittelu, kaupunkisuunnittelu, osallistaminen, osallisuus, segregatio</b>   |                                   |  |
| Tiivistelmä (kirjoitetaan vapaamuotoisesti, selväsanaisesti ja lyhyin lauserakentein, ks. ohje seuraavalla sivulla):<br><p>Helsingin kaupunki on käynnistänyt uuden kaupunkiuudistuksen mallin, jossa yhtenä pilottialueena toimii Mellunkylä. Kaupunkiuudistuksella pyritään hillitsemään segregatiokehitystä, edistämään alueiden elinvoimaisuutta ja mahdollistamaan laadukas täydennysrakentaminen. Mellunkylän kaupunkiuudistusalueen palveluverkkosuunnittelussa Helsingin kaupunki haluaa kiinnittää yhä enemmän huomiota kuntalaisten osallistamiseen ja vuorovaikutuksen lisäämiseen. Palveluverkkosuunnittelun osallistamista toteutetaan toimialakohtaisesti, mihin Helsingin kaupunki tarvitsee muutosta ja kehitystä: yhteistyötä ja yhteisymmärrystä.</p> <p>Tutkielman tavoitteena on tarkastella Helsingin kaupungin palveluverkkosuunnittelun osallistamiskäytäntöjä sekä niiden kehittämistarpeita etenkin Helsingin kaupungin ja sen eri toimialojen näkökulmista. Erityisesti tavoitteena on saada tietoa siitä, mitä osallistamismenetelmiä Helsingin kaupunki käyttää palveluverkkosuunnittelussa, ovatko menetelmät oikea-aikaisia, riittäviä ja hallittuja ja miten osallistamista palveluverkkosuunnittelussa voitaisiin kehittää. Tutkimuksen aineisto koostui Helsingin kaupungin palveluverkkosuunnittelun ja osallistamisen asiantuntijoille tehdystä kyselystä sekä yhteisistä palavereista. Kyselyaineisto muodosti tutkielmassa kuvaa toimialakohtaisista käsityksistä osallistamisesta ja osallistamismenetelmistä. Analysoin aineiston laadullisella sisällönanalyysillä ja vertasin tuloksia Arnsteinin (1969) osallistamisasteikkoon.</p> <p>Tulosten perusteella osallistamista palveluverkkosuunnittelussa tulisi kehittää etenkin prosessin alkuvaiheessa, mutta osallisuutta pitäisi saada jokaiseen prosessin vaiheeseen. Osallistamisen tuotoksia pitäisi jakaa tehokkaammin ja koordinoitummin Helsingin kaupungin toimialojen välillä.</p> <p>Tutkielman tuloksien perusteella osallistamista palveluverkkosuunnittelussa voitaisiin kehittää asiantuntijoiden roolien selkeyttämisellä ja verkostomaisella yhteistyöllä. Palveluverkkosuunnittelun osallistamista voitaisiin edistää myös yhteisellä toimintamallilla, sekä yhteisellä alustalla, jonka kautta eri toimialat voisivat hyödyntää osallistamisen kautta saatuja tuotoksia ja tietoja sekä kyetä ennakoimaan tulevia osallistamistapahtumia. Konkreettisina kehitysehdotuksina nousivat esille palveluverkkosuunnittelun osallistamis- ja arviointisuunnitelma sekä palveluverkkosuunnittelun vuosikello.</p> |                                   |  |
| Muita tietoja: <b>Tilaja: Helsingin kaupunki</b>  |                                   |  |
| Päiväys: <b>18.6.2022</b>   |                                   |  |

# SISÄLLYSLUETTELO

|   |    |
|---|----|
| <b>1 Johdanto</b> .....   | 5  |
| 1.1 Tutkielman konteksti.....   | 6  |
| 1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....                                | 8  |
| 1.2 Tutkielman rakenne.....   | 8  |
| 1.4 Aikaisempaa tutkimusta .....  | 9  |
| <b>2 Käsitteistö</b> .....  | 11 |
| 2.1 Kaupunkisuunnittelu ja kaupunkiuudistus .....                             | 11 |
| 2.2 Palveluverkko ja palveluverkkosuunnittelu .....                           | 15 |
| 2.3 Osallistuminen ja osallisuus .....  | 19 |
| 2.3.1 Osallistaminen .....  | 23 |
| 2.3.2 Osallistamismenetelmät/Osallistamismuodot .....                         | 25 |
| 2.4 Segregaatio ja alueellinen eriytyminen .....                              | 26 |
| <b>3 Kohti osallistavaa palveluverkkosuunnittelua</b> .....                   | 30 |
| 3.1 Syyt segregaatioon .....  | 30 |
| 3.2 Kaupunkiuudistus ja palveluverkkosuunnittelu estämässä segregatiota ..... | 34 |
| 3.3 Osallistaminen segregaatian ratkaisijana .....                            | 36 |
| 3.4 Osallistaminen rakentamassa (ihmislähtöistä) kaupunkiuudistusta .....     | 39 |
| 3.5 Osallistaminen palveluverkon ja palveluverkkosuunnittelun keskiössä ..... | 43 |
| <b>4 Menetelmät ja aineisto (empiria)</b> .....                               | 49 |
| 4.1 Tutkimusasetelma.....   | 49 |
| 4.2 Tutkimuskohde Mellunkylän kaupunkiuudistusalue ja toimialat .....         | 50 |
| 4.2.1 Palveluverkkosuunnittelun toimialat .....                               | 51 |
| 4.3 Kysely palveluverkkosuunnittelun asiantuntijoille .....                   | 54 |
| 4.4 Sisällönanalyysi menetelmänä .....  | 56 |
| 4.5 Tutkimuseettiset kysymykset .....   | 57 |
| <b>5 Kyselyn tulokset</b> .....   | 58 |
| 5.1 Tulokset toimialakohtaisesti.....   | 63 |
| <b>6 Analysointi</b> .....  | 66 |
| 6.1 Osallistamismenetelmät ja niiden vaikuttavuus .....                       | 66 |
| 6.2 Osallistamisen tavoite palveluverkkosuunnittelussa.....                   | 71 |
| 6.3 Osallistamisen hallittavuus, oikea-aikaisuus ja riittävyys.....           | 74 |
| 6.4 Osallistamisen kehittäminen palveluverkkosuunnittelussa.....              | 77 |
| 6.5 Poliittis-hallinnollinen ongelma .....                                    | 79 |

|   |            |
|---|------------|
| 6.6 Tutkimuksen validiteetti ja laajuus ..... | 82         |
| <b>7 Pohdinta ja johtopäätökset</b> .....     | <b>84</b>  |
| 7.1 Kehitysehdotukset .....                   | 86         |
| <b>Lähdeluettelo</b> .....                    | <b>88</b>  |
| <b>Liitteet</b> .....                         | <b>107</b> |

## 1 Johdanto

Tämä pro gradu -työ käsittelee osallistamista Helsingin kaupungin palveluverkkosuunnittelussa. Palveluverkko on kaupungin järjestämien palveluiden muodostama kokonaisuus, jonka kehittäminen perustuu kansalliseen lainsäädäntöön, paikallisiin linjauksiin sekä asukkaiden palvelutarpeisiin. Palveluverkkosuunnittelun keskeisenä tavoitteena on kehittää monikäyttöinen ja taloudellisesti sekä toiminnallisesti tehokas palveluverkko, mikä vastaa asukkaiden palvelutarpeita. Kaupunki kykenee vastaamaan asukkaiden palvelutarpeisiin vain, jos sillä on keino hahmottaa millaisia tarpeita ja toiveita asukkailla on. Hyvin suunnitellulla ja toteutetulla osallistamisprosesseilla voidaan lisätä palvelujen järjestäjän roolissa toimivien tahojen ymmärrystä alueen asukkaiden tarpeista, ja näin auttaa kohdistamaan palveluja oikein, asukkaiden kokonaisvaltaista hyvinvointia lisäten. Oikeat osallistamisprosessit lisäävät myös asukkaiden näkökulmaa palveluverkkosuunnittelussa, mikä vahvistaa demokratiaa, toimijuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Viimevuosien aikana on tuotantolähtöisen lähestymistavan rinnalla alettu painottaa ihmislähtöisyyden periaatetta. Tämä tarkoittaa asiakkaan tarpeiden asettamista suunnittelun keskiöön, sekä sitä että asukkaiden hyvinvointia käsitellään kokonaisuutena, jonka eri ulottuvuuksia pitäisi käsitellä samanaikaisesti (esimerkiksi koulutus, terveys ja turvallisuus). Tämä asettaa tarpeita myös eri toimialojen väliselle yhteistyölle ja yhteisen ymmärryksen lisäämiselle asukkaiden palvelutarpeista ja toiveista.

Helsingin kaupungissa osallistamista tehdään paljon ja keinovalikoima on runsas. Palveluverkkosuunnittelun näkökulmasta osallistamisen vastuut, työjako ja koordinaatio vaikuttavat kuitenkin epäselviltä. Tässä työssä on tarkoituksena hahmottaa kokonaisuutta Helsingin Mellunkylän kaupunkiudistusaluetta koskevan tapaustutkimuksen avulla. Palveluverkkosuunnittelun osallistamismenetelmien hahmottaminen kaupunkiudistusalueella tuo mielenkiintoisen lisän osallistamisnäkökulmaan. Kaupunkiudistusalueen kehittäminen edellyttää kaikkien toimialojen tiivistä yhteistyötä sekä asukkaiden laaja-alaista osallistamista. Miten huolehtia siitä, että osallistaminen on hallittua, oikea-aikaista ja aidosti vaikuttava?

## 1.1 Tutkielman konteksti

Pro gradu -tutkielma liittyy vuosien 2020–2022 aikana toteutettuun laajaan Valtiovarainministeriön rahoittamaan kehityshankkeeseen ”*Ihmislähtöisen palveluverkon suunnitelun vaatiman toimintamallin kehittäminen ja sitä tukevan tiedon tunnistaminen ja harmonisointi*” (Ihmislähtöisen... n.d.). Hankkeen keskeisenä tavoitteena on ollut kehittää yhteiset toiminta- ja tietomallit, joilla mahdollistetaan ihmislähtöinen ja dynaaminen palveluverkkosuunnittelu (Palveluverkkosuunnittelun... 2022). Hankkeessa ovat olleet mukana Helsingin, Kuopion ja Turun kaupungit. Hankkeen osana on toteutettu kaupunkikohtaisia projekteja, joista yhdessä on käsitelty palveluverkkosuunnittelun toimintamallin kehittämistä Mellunkylän kaupunkiudistusalueella (”Mellunkylän pilotti”) (ks. Snellman & Aarnio 2022). Tämä pro gradu -tutkielma kytkeytyy kyseiseen Mellunkylän pilottiprojektiin. Tarve tälle työlle on syntynyt projektin alkuvaiheessa tehdystä havainnosta, että osallistamista tehdään paljon, mutta kenelläkään ei ole selkeää kokonaiskuvaa siitä.

Tämän tutkielman tapaustutkimuskohteena oleva Mellunkylä on yksi kolmesta Helsingin kaupunkiudistusalueesta. Muita kaupunkiudistusalueita ovat Malminkartano-Kannelmäki ja Malmi. Kaupunkiudistuksen tavoitteina on säilyttää ja kehittää asuinalueita, jotka ovat kiinnostavia, omaleimaisia ja elinvoimaisia. Alueet tarjoavat erilaisia vaihtoehtoja asumiseen, ulkoiluun ja viihtymiseen (Helsingin Kaupunki 2022a). Kaupunkiudistusalueilla on tavoitteina varmistaa edellytykset 30 prosentin asuntokannan lisäykselle ja alueiden asuntokannan halutaan kehittyvän kohti kaupungin hallinta- ja rahoitusmuototavoitetta. Tavoitteisiin tähdätään vuoteen 2035 mennessä (Helsingin kaupunki 2021: 87). Tämä luo paineita myös palveluverkon kehittämiselle:

*Kaupunkiudistuksen tarkoitus on luoda uutta elinvoimaa vanhoille asuinalueille panostamalla kunnostamiseen ja uuden rakentamiseen. Tavoitteena on, että tulevaisuudessa entistä useampi asukas pääsee nauttimaan kaupunkiudistusalueiden ainutlaatuisesta lähiluonnosta, palveluista ja tapahtumista (Helsingin Kaupunki 2022a).*

Mellunkylä sijaitsee Koillis-Helsingissä. Mellunkylän peruspiiri kuuluu itäiseen suurpiiriin ja siihen kuuluu viisi eri osa- ja asuinalueita: Kivikko, Kontula, Kurkimäki, Mellunmäki ja Vesala. Mellunkylässä asuu yli 38 tuhatta ihmistä, joten se on runsasväkinen alue (Helsingin kaupunki 2022b & 2022c). Mellunkylä valittiin kaupunkiudistusalueeksi alueellisen eriytymisen ja segregaatoin kaltaisten ongelmien muodostaessa yhä suuremman uhan

alueelliselle kehitykselle. Mellunkylä on koettu turvallisuuskyselyissä yhdeksi kaupungin turvattomimmista alueista (Toteutumis suunnitelma... 2021: 1–2) ja sen negatiivinen maine heikentää alueen houkuttelevuutta asuin- ja toimipaikkojen sijaintina. Myös Mellunkylän kaupunkiuudistusalueella rakennettu ympäristö on laajalti tullut vaiheeseen, jossa uudistaminen on tarpeellista (Helsingin kaupunki 2022d). Kaupunkiuudistus, lähiöohjelmat, täydennysrakentaminen ja erilaisiin vinoutumiin puuttuminen ovat keinoja, joilla alueellista eriytymistä ja sen vaikutuksia lievennetään. Asukasosallisuus on nähty yhtenä keinona vaikuttaa myönteisesti eriytymisen ehkäisyyn (Jäske & Kähkönen 2020: 10). Myös palveluverkon kehittämällä voidaan tukea alueen kehittymistä sekä sen houkuttelevuutta (Tanner 2022).

Helsingin kaupunki on jo pitkään toteuttanut asuinalueiden sosiaalisen sekoittamisen politiikkaa, jolla pyritään asuntojen hallintasuhderakenteen monipuolistamiseen. Alueiden palvelutarpeita on kehitetty palvelujen kohdentamisessa ja rahoittamisessa muun muassa kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla. Segregaation ehkäisy ja kaupunginosien tasavertaisuus ja hyvinvointi ovat nostettu myös kaupunkistrategiassa keskeiseksi tavoitteeksi (Helsingin kaupunki 2017, 2021; Hirvonen & Vilkama 2018).

Osallistamismenetelmien ja -suunnitelmien painoarvo on kasvanut 2000-luvulla merkittävästi niin kaupunkisuunnittelussa kuin palvelujen järjestämisessäkin. Osallistaminen ja osallistamismenetelmät nähdään ja koetaan lähtökohtaisesti toimivana ja tarpeellisena keinona Helsingin kaupunkiuudistuksessa riippumatta toimialasta tai tahosta. Toimialat ovat kuvanneet osallisuustyön tavoitteitaan, rakenteitaan ja sisältöjään omissa osallisuussuunnitelmissaan (ks. kasvatuksen ja koulutuksen, kaupunkiympäristön ja sosiaali- ja terveystoimialan osallisuussuunnitelmat 2018–2021 & kulttuuri ja vapaa-ajan toimialan osallisuus- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2018–2021). Haasteeksi on kuitenkin muodostunut kokonaiskuvan puuttuminen ja osallistamisen kautta saadun tiedon yhteen kokoaminen. Kenelläkään ei ole kokonaiskuvaa osallistamisen laajuudesta, keinovalikoimasta tai mahdollisista päällekkäisyyksistä. Kaupunkiuudistuksen kontekstissa jokaisella toimialalla ovat omat osallistamismenetelmät ja intressit kaupunkiuudistukseen, mikä vaikeuttaa selkeää toimintaa sekä Helsingin kaupungin toimijoiden kuin myös itse osallisten eli asukkaiden ja kansalaisten keskuudessa. Osallistamismenetelmiä on käytetty ja niiden tuloksia on saatu hyödynnettyä, mutta laaja-alainen kokonaiskuva kaikkien toimialojen osallistamismenetelmistä ja niiden vaikutuksista ei ole yhdistetty yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

## 1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkielman tavoitteena on hahmottaa kokonaiskuva Helsingin kaupungin palveluverkkosuunnittelun osallistamisen nykytilasta ja kehittämistarpeista sekä pohtia keinoja siihen, miten osallistamista voitaisiin kehittää oikea-aikaisempaan ja hallitumpaan suuntaan.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaisia osallistamismenetelmiä Helsingin kaupungin eri toimialat hyödyntävät palveluverkkosuunnittelussa?
2. Onko nykyinen osallistamisen keinovalikoima riittävä, hallittu ja oikea-aikainen?
3. Miten osallistamista palveluverkkosuunnittelussa tulisi kehittää, jotta se palvelisi asukaslähtöistä palveluverkkosuunnittelua nykyistä paremmin?

Lähestyn asiaa Mellunkylän kaupunkiuudistusalueen tapaustutkimuksen kautta, mutta pyrin hahmottamaan samalla laajemmin koko Helsingin kaupungin palveluverkkosuunnittelun osallistamiskäytäntöjä ja kehittämistarpeita.

## 1.2 Tutkielman rakenne

Ensiksi tutkielmaan luodaan teoreettinen pohja empiiristen tulosten tarkastelulle kahdella kirjallisuutta käsittelevällä luvulla. Luvussa kaksi esitetään tutkielman kannalta oleelliset käsitteet ja niissä esiintynyttä tutkimusta. Käsitteistöä valittaessa lähtökohtaisena ajatusmallina on toiminut osallistaminen palveluverkkosuunnittelussa. Kolmannessa luvussa käsitellään syitä ja ratkaisuja segregatioon. Etenkin osallistamisen ja palveluverkkosuunnittelun mahdollisuudet ratkaista segregatation ongelmia sekä kehittää kaupunkiuudistusta ovat tutkimuksen kohteena.

Luvun neljä alussa esittelen tutkimusasetelman, jolla yhdistän teorian ja empirian avulla tutkittavan aiheen. Sen jälkeen esitän tutkielman tapauskohteen: Mellunkylän kaupunkiuudistusalueen, aineiston: kyselyn palveluverkkosuunnittelijoille ja -asiantuntijoille sekä tutkimusmenetelmän: sisällönanalyysin. Viidennessä luvussa kerron tutkielman tulokset yleisesti ja toimialakohtaisesti.

Kuudennessa luvussa analysoin tulokset soveltaen laadullista, teoriaohjaavaa



sisällönanalyysiä. Tuloksia tarkastellaan myös suhteessa aiempaan aihepiiriin tutkimukseen. Käyn myös läpi tutkimusprosessin eettisiä näkökulmia ja validiteettia. Seitsemännessä luvussa esitän johtopäätökset ja kehitysehdotukset osallistamisesta palveluverkkosuunnittelussa.

#### 1.4 Aikaisempaa tutkimusta

Aluekehitystä ja kaupunkisuunnittelua on lähtökohtaisesti tutkittu paljon monitieteellisesti etenkin kaupunkimaantieteessä, yhteiskunta- ja sosiaalitieteissä ja arkkitehtuurissa. Kaupunkisuunnittelussa lähiötutkimusta on harrastettu pitkään. Esimerkiksi Katariina Eskola (1984, 1989) on tutkinut paikallistoimintaa, paikallisaktivismia ja osallistuvaa elämäntapaa lähiöissä. Paikallisuuteen on kiinnittänyt huomiota myös Lehtonen ja Sneck (1989) analysoidessa asukasnäkökulmaa asuinympäristöjen ja lähiöiden laadussa.

Lähiöitä, kaupunkiudistusta ja osallistamista enemmän hallinnollisesta ja organisatorisesta näkökulmasta maantieteessä ovat tutkineet etenkin Bäcklund ja Schulman sekä Häkli (Bäcklund & Schulman 2000, 2003; Bäcklund Häkli & Schulman 2002). He ovat tutkineet, kuinka Helsingin lähiöprojektia on oltu rakentamassa ja minkälaisia vaikutuksia sillä on ollut. Tarkastelun kohteeksi on otettu etenkin, miten paikalliset asukkaat on huomioitu, osallistettu ja millainen vaikutus heillä on ollut niin yksittäisissä projekteissa kuin kokonaisvaltaisesti. Mikä on kansalaisen vaikutus kaupungin suunnittelussa ja miten tätä vaikutusta hyödynnetään kehityksessä ja hallinnassa. Kansainvälisesti etenkin Anne Power (1994) on ollut uranuurtaja osallisuuden ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien tutkimisessa. Ajankohtaisimmassa tutkimuksessa erityisesti Jäntti, Haveri ja Rannisto (2021) ovat pureutuneet niin demokraattiseen kaupunkihallintaan kuin osallistamiseen kaupunkiorganisaatioissa.

Osallistumista, osallistamista ja näiden tematiikkaa on tutkittu paljon niin valtakunnallisesti kuin Helsingin seudulla. Esimerkiksi Haverinen (1993, 1994) on tutkinut yksilön sosiaalisten, terveydellisten ja fyysisien ominaisuuksien kytkentöjä lähiö- ja ympäristökehittämiseen ja on huomioitu, kuinka oleellisessa osassa osallistaminen on. Osallistamisen positiivisia vaikutuksia on tutkittu myös sosiaalityössä ja hyvinvoinnissa (Vuokko 2002; Leemann & Hämäläinen 2016; Lindgren 2019) ja kulttuuripalveluissa (Virolainen & Lindholm 2015).

Osallistaminen palveluverkkosuunnittelun laaja-alaisemmassa näkökulmassa on noussut keskiöön, kun alueellisen eriytymisen, segregaatian ja gentrifikaation tutkimukset ovat

ymmärtäneet ongelmien koskevan sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia ongelmia läpileikkaavasti. Segregaatiotutkimuksissa esillä on ollut etenkin lasten ja nuorten koulutus (Bernelius 2013), etninen tausta (Dhalmann 2011) ja itse asuinalueet (Seppänen 2001; Eerola & Saarimaa 2019). Myös Ilmonen ja muut ovat tutkineet segregaatiota ja alueellista eriytymistä teoksessaan *Mitä osoite osoittaa? Asuinalueiden erilaistuminen Helsingin seudulla* (Ilmonen, ym. 1997). Ilmonen (2013) on myös tutkinut ostarin vaikutuksia paikallisella tasolla. Vilkama (2011) on tutkinut alueellista eriytymistä maahanmuuton ja muuttoliikkeen kautta, sekä erilaisia lähestymistapoja segregaation tulkintaan yhdessä Hirvosen kanssa (2018). Ihmislähtöinen ja osallistava kaupunkiudistus ja palveluverkkosuunnittelu on keino vastata segregaation kaltaisiin ongelmiin. Tarve osallistamiselle palveluverkkosuunnittelussa onkin kasvanut, kun segregaation ongelmat ovat yhteistyössä ja eri näkökulmista hahmotettu. Myös vastauksiin ja osallistavaan palveluverkkosuunnitteluun tarvitaan yhteistyötä ja kokonaisvaltaista hahmotusta.

## 2 Käsitteistö

Tässä luvussa käyn läpi tutkielman keskeiset ja työhön oleellisesti liittyvät käsitteet. Luku etenee loogisesti kaupunkisuunnittelusta palveluverkkosuunnitteluun, jonka kautta osallisuuden tematiikka esiintyy. Alaluvussa 2.3 syvennyn enemmän osallisuuden ja osallistamisen tematiikkaan. Viimeiseksi esiintyy alalukuku 2.4 segregatio ja alueellinen eriytyminen, joka liittyy oleellisesti aiheeseen, koska lähtökohtaisesti ja etenkin Helsingin kaupungin kontekstissa kaupunkiudistusta ja palveluverkkosuunnittelua toteutetaan ehkäisemään segregatiota ja alueellista eriytymistä.

### 2.1 Kaupunkisuunnittelu ja kaupunkiudistus

Sanna Iltanen (2010: 24) aloittaa kaupunkikehityksen pohtimisen sillä, kuinka kaupunkien syntymekanismit perustuvat kasautuviin paikallisiin vuorovaikutuksiin ja yksilöiden toimintaan ja samankaltaista dynamiikkaa kaupunkikehityksessä on esillä vielä nykypäivänä. Iltanen myös toteaa kaupunkien olevan jatkuvassa liikkeessä, kehityksessä, jossa ihmiset, tavarat ja informaatiot liikkuvat virtoina. Kaupunkia ja kaupungissa tapahtuvaa muutosta voidaan ymmärtää fyysisenä maisemana, taloudellisena järjestelmänä ja sosiaalisena rakenteena. Kaikki kolme näkökulmaa pyrkivät yhdessä kehittämään kaupunkia ja kehitysprosesseissa syntyy jatkuvia hajoamisen ja uudelleen rakentumisen alueita, joissa esiintyy ristiriitoja menneen ja tulevan välillä (Anderrson 1997: 107). Kaupunkikehitys muodostuu kompleksiseksi systeemiksi, jota pyritään tulkitsemaan ja käsittelemään järjestelmän eri osien, kuten taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen toimijoiden, vuorovaikutusta ja sen kautta muodostuvaa kokonaisuutta (Iltanen 2010: 25).

Maantieteellisesti kaupunkiudistus on laaja kokonaisuus, jota voidaan tutkia monesta näkökulmasta. Tutkielmalle ominaista humanistista maantiedettä, aluepolitiikkaa ja kaupunkitutkimusta on syytä avata tässä kontekstissa. Aluemaantieteellisesti kohteesta pyritään muodostamaan alueellisia synteesejä tutkimalla aluetta esimerkiksi ihmisen toiminnan näkökulmasta. Ihmisen toiminnan tutkiminen on kulttuurimaantieteellinen suuntaus, jonka laajaa tutkimuskenttää ovat esimerkiksi poliittinen maantiede, kehitysmaantiede ja humanistinen maantiede. Kehitysmaantieteessä keskeisenä tutkimuskohteena ovat esimerkiksi hyvinvoinnin epätasainen jakautuminen ja kehityseroihin johtaneet yhteiskunnalliset sekä alueelliset syyt (Willis 2004). Poliittisessa maantieteessä sen sijaan tarkastellaan poliittisia

ilmiöitä alueellisista, paikkaan ja tilaan sidotuista näkökulmista (Raento 1998). Humanistinen maantiede puolestaan tutkii tapoja, joilla yksilöt rakentavat merkityksiä ja tulkitsevat maailmaa kokemustensa ja itsensä kautta (Häkli 2004: 79; Hartikainen & Kärkkäinen 2009:112).

Humanistinen maantiede kehittyi 1960-luvun loppupuolella osittain kritisoimaan positivismia. Ihmisiä ei enää nähty maailmaa ulkopuolelta tarkkailevana toimijana, vaan osana tarkkailemaansa maailmaa. Humanistisen maantieteen lähestymistavassa yhteiskunnallisesti merkittävän tiedon määrittelemisen on aina sidoksissa yksilön mieleen, ajatuksiin ja kykyyn ajatella ympäröivää todellisuutta, joten jokaisen yksilön maailma on erilainen ja näkökulma korostaa jokaisen ihmisen ainutlaatuista kokemusmaailmaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, etteikö tieto olisi vain henkilökohtaista; tieto siirtyy kohti sosiaalista jaettua tilan kokemusta ja sosiaalisen ympäristön merkitys on aina kokemuksessa (Bäcklund 2007: 53–54). Sosiologian ja maantieteen yhdistävää lokaliteettitutkimusta harrastettiin jo 1980-luvun loppupuolella ja Suomessa tutkimussuuntaus on huomioitu samoihin aikoihin. Esimerkiksi Paasi (1987) on tutkinut kulttuurimaantieteellisesti sitä, miten kulttuurit ja niiden elementit ovat jakautuneet tilassa ja ajassa; muun muassa kaupunki uudistuksessa (Jauhiainen 1992: 70–71). Lokaliteettitutkimuksen eli toisin sanoen paikallistutkimuksen kohteena ovat olleet alueellisesti ”suppeat” lokaliteetit, kuten esimerkiksi yhdyskunnat, paikkakunnat tai päivittäisalueet. Lokaliteetit toimivat kenttänä, joissa sosiaaliset, taloudelliset ja poliittiset tapahtumat ilmenevät ja joihin etsitään ratkaisuja. Paikallistutkimus onkin sidoksissa hyvin paljon kulttuuriin ja alueeseen, jotka yhdessä vuorovaikutussuhteessa muodostavat sosiaalisen kentän. Tässä kentässä hallinta- ja alistussuhteet sekä valtarakenteen ovat aluepolitiikan ydintä (Paasi 1991; Jauhiainen 1992: 71–72). Huomiossa ovat jaetut käsitykset maailmasta, joita sekä yksilölliset kokemukset että kollektiiviset tavat muodostavat (Häkli 2004: 93). Alueet mielletään sopimuksenvaraisiksi järjestelmiksi, jotka elävät tietyssä ajassa, yhteiskunnallisissa kontekstissa ja poliittisissa intresseissä (Tani 2005: 95; Hartikainen & Kärkkäinen 2009: 113).

Sosio-kulttuurisesti tilat ja alueet voidaan ymmärtää yhteisöllisen ihmistoiminnan välttämättöminä lähtökohtina. Yhteinen todellisuus koostuu henkilökohtaisesta- ja arjen elämästä ja kollektiivisiin kaupungin kokemisen tapoihin. Sosio-kulttuurinen subjektiivisuus sitoutuu objektiiviseen ”todellisuuteen”. Esimerkiksi mielipiteet pelottavista paikoista tai alueen slummiutumuksesta voivat olla, ja ovat sekä henkilökohtaisia että yhteiskunnallisia mielipiteitä (Bäcklund 2007: 54–55; Koskela 2009).

Taloudellisesti kaupunki uudistuksen ja kulttuurin suhteita tutkiessaan Jauhiainen (1992: 72–73) huomauttaa, kuinka useissa tapauksissa uudistuksen syynä esiintyy pääoman kasautumista. Organisaatiot etsivät parasta pääomalle laskettua voittoa, joiden vuoksi

kaupunki uudistuksia tehdään. Yksi konkreettisista ja tuottavaksi havaituista menetelmistä on taantuneiden keskusta-alueiden elvyttäminen niiden uudistamisen avulla. Tällaisessa kaupungin keskustaan kohdistuvassa uudistuksessa on perusideologiana elvyttää taantuneita, mutta kaupungin kehittymisen ja sijainnin kannalta keskeisiä alueita. Lisäksi uudistamisen sosiaalisesta näkökulmasta asuinalueiden asukkaiden hyvinvointi paranee. Taloudellinen- ja sosiaalinen muutos toimivat uudistamisen voimana.

Kaupunki uudistusta tutkittaessa ei voi välttyä gentrifikaation käsitteeltä, ja sen tulkitsemiselta. Gentrifikaatiosta on esitetty vuosikymmenien aikana erilaisia määritelmiä ja se on haastava käsite sen epämääräisyyden vuoksi. Alun perin gentrifikaatiolla tarkoitettiin vanhojen työväenasunalueiden keskiluokkaistumista, jossa työväenluokkainen asutus väistyy varakkaampien uudisasukkaiden tieltä (Lees, Slater & Wyly 2008: 4; Karhula 2015: 11). Tällaisena määritelmänä gentrifikaation ympärillä on vahva negatiivinen arvolutaus, kun termi keskittyy alkuperäisten asukkaiden syrjäyttämiseen vuokrien noustessa ja tästä aiheutuvaan inhimilliseen kärsimykseen (Karhula 2015: 11). Gentrifikaatiota voidaan nykyään käyttää pehmeämmin kuvaamaan kaupungin sosiaalisessa rakenteessa tapahtuvia muutoksia, jotka esiintyvät alueellisesti. Esimerkiksi Jauhiainen (1995: 24) ymmärtää termin tarkoittavan asuinalueen tai kaupunginosan taloudellista, sosiaalista tai fyysistä elpymistä joissakin olosuhteissa. On myös totuttu, ettei gentrifikaation käsitteellä viitata vain jonkin asuinalueen keskiluokkaistumiseen vaan myös kokonaisvaltaisempiin kaupunkialueen ja kaupunkitilan muutokseen liittyviin prosesseihin. Esimerkiksi Smith (2002: 437–439; suomentanut Ilmavirta 2008: 277) kuvasi gentrifikaation muuttumista käsitteenä ja määritelmän laajentumista:

*Keskustelussa 2000-luvun gentrifikaatiosta korostuu niin taloudellisten, poliittisten kuin kulttuuristen näkökulmien merkitys. Jos vielä 1980-luvun alussa termillä tarkoitettiin pääasiassa tietyn asuinalueen sosioekonomisen rakenteen muuttumista työväenluokkaisesta keskiluokkaiseksi, uusimmassa tutkimuksessa gentrifikaatiota on alettu pitää yhdenmukaista kaupunkitilaa tuottavana prosessina, eräänlaisena kaupunkirakentamisen paradigmana, johon liittyy keskeisesti uuden keskiluokan tarpeiden huomioiminen.*

Helsingin kaupungin näkökulmasta kaupunki uudistuksen tarkoituksena on kehittää uutta elinvoimaa vanhentuneille asuinalueille. Kaupunki uudistuksen tavoitteena on kehittää aluetta entistä useammalle asukkaalle, jotta he nauttisivat kaupunki uudistusalueiden ainutlaatuisesta lähiluonnosta, palveluista ja tapahtumista. Tavoitteisiin tähdätään panostamalla asuinalueiden kunnostamiseen ja uuden rakentamiseen. Kaupunki uudistuksen positiiviset vaikutukset lisäävät

hyvinvointia ja saavat aikaan kestävästä kasvusta kaupungille. Asuinalueiden palveluja, viihtyisyyttä ja houkuttelevuutta parannetaan sekä mahdollistetaan laadukas täydennysrakentaminen. Lisäksi eriarvoistumisen pysähtyminen eli segregaatian estäminen ja mahdollisuuksien luominen aiempaa monipuolisempiin asumisen vaihtoehtoihin alueella (Helsingin kaupunki. 2021a, 2022a).

Kaupunki uudistuksessa ja gentrifikaatiossa on kyse myös paljolti siitä, kuka käyttää valtaa kaupunkitilassa ja mihin tätä vallankäyttöä ohjataan. Kulttuuri, kaupunki ja rakentaminen luovat moniulotteisia ja -tulkintaisia yhdistelmiä ja vastakkainasetteluja. Jauhiainen (1995: 80–81) esittääkin kriittisen kysymyksen valtasuhteista: *”onko uudistuksessa sijaa alueen alkuperäisille asukkaille - köyhille ja kurjille - vai uudistuu ja gentrifioituuko Raval uudelle ”kulttuuriselle” keskiluokalle”*.

Helsingissä aluekehitystä etenkin gentrifikaation ja segregaatian näkökulmasta on pohtinut Venla Bernelius ja Huilla Heidi (2021) koulutuksellisen tasa-arvon, alueellisen ja sosiaalisen eriytymisen sekä myönteisen erityiskohtelun aiheita tutkivassa teoksessa. Tutkimuksessa on käynyt ilmi, että aluekehityksellä ja kaupunkisuunnittelulla on merkittävä rooli alueiden varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen, sillä esimerkiksi asuntopoliittiset ratkaisut vaikuttavat huomattavasti lapsiperheiden segregatioon asuinalueiden välillä. Kaupunkikoulujen eriytymisen taustalla on etenkin kaupunkien sosiospatiaalinen segregatio, toisin sanoen oppilasalueiden kasvavat sosioekonomiset ja etniset erot (Bernelius & Huilla 2021: 28, 30). Koulujen tilanne onkin kytkettävä selvästi osaksi kunnan laajempaa suunnittelua ja kaavoitusta. Kaupunki uudistuksen ja -kehityksen täytyy huomioida kehitysprosessi laajalaisesti. Esimerkiksi vanhempien oletukset kouluista ja koulujen oppilasalueista ovat tärkeitä tekijöitä asuinpaikkoja suunniteltaessa. Tutkimus osoittaa myös kasvavien yhteiskunnallisten ja alueellisten erojen ja samanaikaisen sosiaalisen taustan merkityksen lisääntyneen, joka vaikuttaa oppimistuloksiin huomattavasti. Ympäristö vaikuttaa siis kouluun ja oppimistuloksiin. Yhteistyön kehittäminen nähdäänkin parhaana vaihtoehtona ongelmien ratkaisemiseksi. Huomion keskittäminen kouluihin sekä niiden lähiympäristöön nostaa esiin koulujen potentiaalia paikallisessa kehittämisessä sekä hyvinvoinnin kannattelussa oppilasalueiden yhteisössä (Bernelius & Huilla 2021: 136–137, 148–151).

Kaupunkikehityksen ja -uudistuksen mallit ovatkin kehittyneet yhteisöllisempään suuntaan. Tällainen ihmislähtöisempi kaupunkisuunnittelun sosiaalinen teemoittaminen on lähtökohtaisesti saanut alkunsa pyrkimyksenä ratkaista ensisijaisesti sosiaalisia ongelmia ja luoda positiivisia sosiaalisia malleja sekä edistää yleistä tasa-arvoa. Alun perin sosiaaliset ongelmat ovat katsottu johtuvan ympäristötekijöistä ja niiden uskottiin poistuvan fyysisistä

ympäristöä parantamalla (Roivainen 1994: 75). Yhteisöllisyyden ja sosiaalisen vuorovaikutuksen tärkeyden on aluekehityksessä herätty (ks. Kurki & Linnamaa 2000). Siksi onkin oleellista ymmärtää asukkaiden ja osallisten voima kaupunkisuunnittelussa.

## 2.2 Palveluverkko ja palveluverkkosuunnittelu

Palveluverkko on käsitteenä moninainen ja erilaisia määritelmiä löytyy paljon. Vastikään julkaistussa Ihmislähtöisen palveluverkkosuunnittelun (IPVS) sanastossa palveluverkko on määritelty kansalliseen lainsäädäntöön, paikallisiin linjauksiin, kuten kaupunkistrategiaan tai hallinnon päätöksiin, ja asukkaiden palvelutarpeeseen perustuvaksi, yhden tai useamman toimialan palveluiden muodostamaksi kokonaisuudeksi (IPVS sanasto 2021). Määritelmää täydentää osaltaan aikaisemmin, maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä valtioneuvoston (2018: 10) laatima määritelmä, joka täsmentää palveluverkon sisältävän sekä fyysiset toimipisteet että sähköiset palvelut. Kiinteä palveluverkko tarkoittaa asiakaspalveluvisteistä koostuvaa toimipisteverkostoa, joka koostuu tietyllä maantieteellisellä alueella. Sähköiset palvelut sisältävät digitaalisen palveluverkon, joka tukee, täydentää ja korvaa muuta palveluverkkoa. Palveluverkko tarkoituksenmukaisena rakenteena on varmistaa asiakkaiden yhdenvertaisuus, palveluiden saatavuuden ja tasa-arvoinen saavutettavuus (Maakunnan järjestämisen käsikirja... 2018: 10).

Palveluverkkosuunnittelu on kunnan järjestämien palveluiden muodostaman kokonaisuuden suunnittelua. Vaikka kuntalaisissa on useita palveluverkkosuunnitteluun liittyviä ja sitä ohjaavia asetuksia, ei se (tai mikään muukaan laki tai sitova säännös) velvoita kuntia palveluverkkosuunnitteluun tai aseta yksiselitteisiä velvoitteita tai mitoitusperusteita palveluille. Tämän vuoksi palveluverkkosuunnittelua tehdään eri kunnissa eri tavoin (ks. Ihmislähtöisen dynaamisen palveluverkkosuunnittelun toimintamalli 2021). Suunnittelun aikajänne, selvitysten ja suunnitelmien sisältö sekä tarkkuustaso vaihtelee, ja palveluverkkosuunnittelu kytkeytyy eri tavoin kunnan muuhun toimintaan. Vaikka kuntalaki ei velvoita varsinaiseen palveluverkkosuunnitteluun, on siinä käytännössä paljon vaatimuksia, joita palveluverkkosuunnittelussa on huomioitava. Kuntalain (1 §) mukaan kunnan on edistettävä alueen asukkaiden hyvinvointia ja alueensa elinvoimaisuutta sekä organisoida asukkaille palvelut kestäväällä tavalla taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti. Kunnalla on vastuu palvelujen tasa-arvoisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, palvelujen tuottamisesta, tuottamisen seurannasta ja viranomaistoimivallan

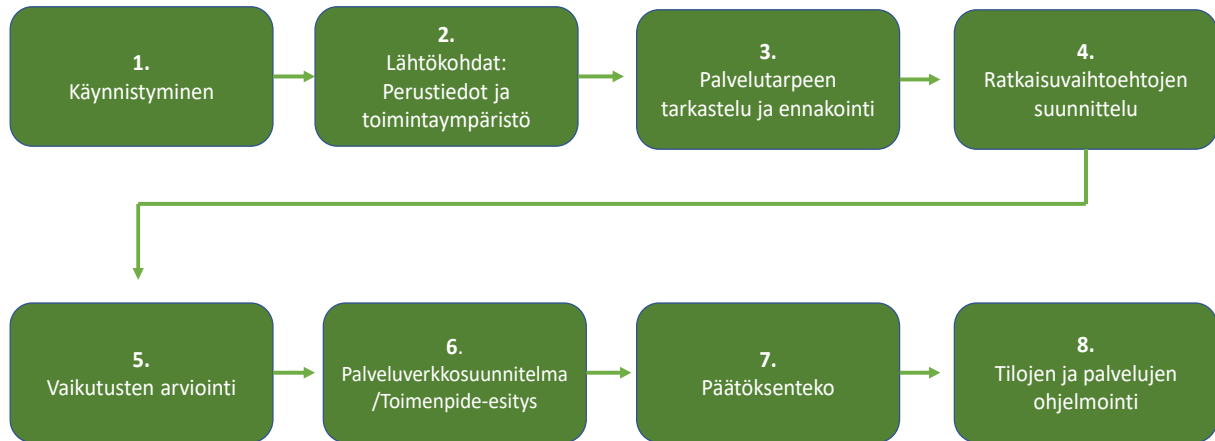
käyttämistä. (Kuntalaki 8 §). Kuntalaissa (22 §, 29 §) on lisäksi määritelty, että palvelujen käyttäjät ja kunnan asukkaat ovat oikeutettuja osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan toimintaan sekä heidän täytyy saada riittävästi tietoa kunnan järjestämistä palveluista.

Palveluverkkosuunnittelun prosessissa määritellään, mihin ja milloin uusia palveluyksiköitä sijoitetaan, kuinka paljon palvelukapasiteettia tarvitaan, mitkä yksiköt säilyvät osana verkostoa ja mitkä sen sijaan suljetaan (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 7). Palveluverkon suunnittelussa huomioidaan asukkaiden palvelutarpeet ja tavoitteena on kehittää toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokas sekä monikäyttöinen palveluverkko, joka vastaa kunnan asukkaiden palvelutarpeisiin (IPVS sanasto 2021; Maakunnan järjestämisen käsikirja... 2018: 10). Palvelutarjonnan ja -tarpeen optimoinnin lisäksi palveluverkkosuunnittelussa on otettava huomioon erilaisia tuloksia, tilastoja, ennusteita, intressejä ja myös arvoja ja mielipiteitä (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 7). Kaupungin taloudellinen tilanne ja käytössä oleva budjetti sekä resurssit luovat vahvat reunaehdot palveluverkon kehittämiseen ja osallistamisen laajuuteen. Helsingin kaupungin ja Mellunkylän palveluverkkosuunnittelua ohjaavat muun muassa Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025 (2021), kaupunginhallituksen päätökset, hallintosäädökset sekä toimialojen omat linjaukset ja osallisuussuunnitelmat (ks. toimialojen osallisuussuunnitelmat 2018–2021; kulttuuri ja vapaa-ajan toimialan osallisuus- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2018–2021).

Osa

palveluverkkosuunnitelmista keskittyy yhden palvelualueen kysymyksiin, osa kattaa kaikki kaupunkien palvelualueet, osassa tilakysymykset jäävät vähemmälle painoarvolle, kun taas joissakin päähuomio kohdistuu niihin. Vaikka jokainen palveluverkkosuunnitelma on erilainen, voidaan palveluverkkosuunnitelman laatimisessa kuitenkin hahmottaa yleisellä tasolla yleiset yhteiset vaiheet (ks. Kuva 1.) (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 7).





*Kuva 1. Palveluverkkosuunnittelun vaiheistus Ihmislähtöisen dynaamisen palveluverkkosuunnittelun (2021) mukaan.*

Palveluverkkosuunnittelu käynnistyy tyypillisesti suunnitellusti tai jonkin havaitun muutoksen seurauksena esimerkiksi kunnanhallituksen tai valtuuston toimeksiannosta (1). Käynnistymisen jälkeen analysoidaan toimintaympäristö ja perustiedot: palvelut, palvelutarve, tilat, sekä väestön- ja aluekehitys, jossa hahmotetaan nykytietoa ja alueellisia ennusteita (2). Palvelutarpeen tarkastelussa ja ennakoinnissa lähdetään hahmottamaan tulevaisuuden tarpeita lähtökohtien perusteella niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä (3). Tämän jälkeen ratkaisuvaihtoehdot suunnitellaan (4) sekä arvioidaan (5) näiden vaihtoehtojen vaikutukset. Vaikutusten arvioinnin jälkeen valmistellaan toimenpide-esitykset ja viimeistellään palveluverkkosuunnitelma (6). Päätöksenteon (7), jonka tyypillisesti tekee kunnanvaltuusto), jälkeen voidaan määritellä, rakentaa ja käyttöönottaa tiloja ja palveluita ja käynnistää palveluiden tuottaminen (8) (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 7–9). Palveluverkkosuunnittelu on hyvin varhaisessa vaiheessa Mellunkylän kaupunkiuudistusalueella, eikä palveluverkkosuunnitelmia ole vielä hyväksytty, mutta palveluverkkosuunnittelun vaiheistus auttaa ymmärtämään kokonais kuvaa.

Palveluverkkosuunnittelua voidaan edellä esitetyn vaiheistuksen lisäksi hahmottaa myös operatiivisen-, taktisen- ja strategisen tason avulla (Kuva 2.) (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 30). Operatiivisella tasolla tarkoitetaan toteutuksen ja toiminnan tasoa, jolla keskitytään tuottamaan palvelut asiakastarpeita vastaavasti ja ratkaisemaan palveluverkkoon liittyviä suunnittelu-, muutos- ja ylläpitotarpeita lyhyellä tähtäimellä. Operatiivisella tasolla muodostetaan käsitys todellisuudesta ja toimintaympäristön muutoksesta. Käytännössä operatiivinen taso tuottaa, ylläpitää ja hallitsee palvelutarjoamaa ja palvelutilaverkkoa. Taktinen taso keskittyy palveluverkon ja palvelutilaverkon suunnitteluun ja

kapasiteetin hallintaan. Taktinen taso ennakoi palvelutila- ja tonttitarpeiden hallintaa ja yhteensovittavaa koordinoitua. Tehtäviin kuuluvat muun muassa asiakastarvetiedon tuottaminen ja segmentointi eli toisistaan eroavien asiakasryhmien tunnistaminen ja ryhmittely. Lisäksi taktinen taso suunnittelee palvelu- ja tilakonsepteja sekä palveluverkko- ja toimenpidesuunnitelmia. Operatiivinen taso keskittyy nykyhetkeen ja lähitulevaisuuteen vuoden sisällä. Taktisella tasolla päähuomio on keskipitkässä aikavälissä (3–5 vuotta). Strategisella tasolla ohjataan palveluverkon pitkän tähtäimen kehitystä (10–15 vuotta) ja luodaan periaatteet ja linjaukset palveluverkon kehittämiseksi. Ohjaamisen lisäksi strateginen taso koordinoi ja johtaa toimintaa ja palveluita. Strategiselle tasolle asemoituu palveluverkkoa koskevat periaatelinjaukset, joiden avulla strateginen taso voi yhteensovittaa toimialojen tavoitteita ja vaikuttaa palvelukysyntään (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 37, 42, 50).



*Kuva 2. Ihmislähtöisen palveluverkkosuunnittelun tasot.*

Kuntien rooli etenkin julkisessa palveluverkossa ja palveluverkkosuunnittelussa on oleellinen. Palveluverkkosuunnittelussa osallistamisen painoarvo on suuri ja sen ennakoitaan edelleen kasvavan. Tulevaisuudessa kunta katsotaan elävän ja kehittyvän kumppanuudessa kuntalaisten ja erilaisten vertaisyhteisöjen kanssa (Keskiössä kuntalainen... 2015: 5–7; Tantarimäki & Törhönen 2017: 23) ja tämä väistämättä vaikuttaa myös palveluverkkosuunnitteluun. Jos tavoitellaan asiakaslähtöistä, aikaisempaa paremmin tarpeisiin vastaavia palveluja, on palveluverkon kehittämisessä otetta vahvemmin mukaan asukkaat ja asiakkaat.

Palveluverkkosuunnittelua voidaan kehittää yhä ihmislähtöisempään suuntaan, jossa keskiössä ovat asiakaslähtöiset, aikaisempaa paremmin tarpeisiin vastaavat palvelut ja

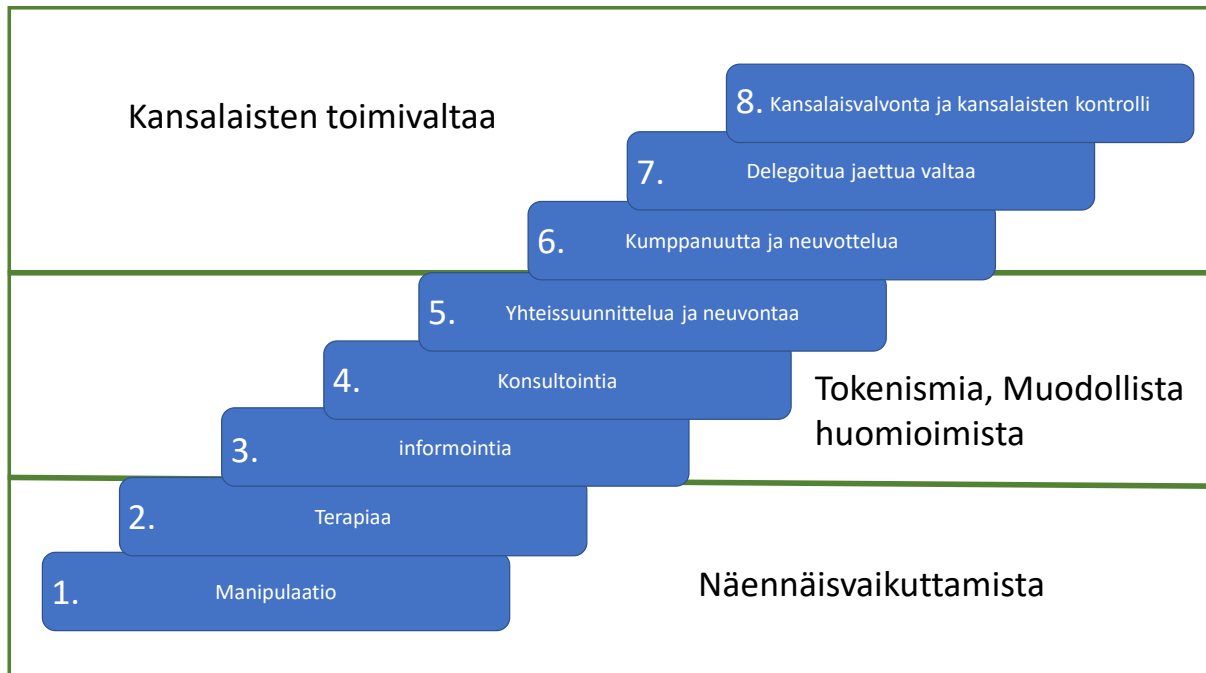
palveluverkon kehittämisessä otetaan mukaan asukkaat ja asiakkaat (Ihmislähtöisen dynaamisen.... 2021: 30). Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä osallistamismenetelmät ovat kuntien päätöksenteossa kasvussa. Osallistaminen alkaa näkyä yhä enemmän strategiatasolla ja käytännön toteutuksina (esim. Mäntysalo & Kanninen 2018; Lindgren 2019; Yhdyskuntasuunnittelu 2020; Osallisuussuunnitelmat 2018–2021). Erilaisia hankkeita toteutetaan aina valtakunnallisista osallisuushankkeista (ks. Osallistamalla osaamista -hankkeet 2021) Helsingin kaupungin (ks. Helsingin kaupunki 2022i; DigiPAVe 2.0 -hanke) omiin hankkeisiin. Palvelujen yhteiskehittäminen asiakkaiden kanssa varmistaa sen, että palvelut vastaavat tarpeeseen (ks. Isola, ym. 2017). Osallistamista tulisi saada jokaiseen palveluverkkosuunnittelun vaiheeseen (ks. Kuva 1.).

### 2.3 Osallistuminen ja osallisuus

Osallistuminen ja osallisuus saatetaan usein ymmärtää samanlaisena käsitteenä, joten niiden ero on syytä huomioida. Pia Bäcklund (2007: 80) ymmärtää osallistumisen (participation) mahdollisuuden olla mukana niissä prosesseissa, joissa heidän kannaltansa tärkeitä asioita käsitellään. Kansalaisilla on täten demokraattinen rooli päätöksissä. Osallisuus (inclusion, social engagement) sen sijaan tarkoittaa sitä, että kansalaiset itse ovat osa kunnan sosiaalista ja poliittista yhteisöä. Voidaan ajatella, että kansalaiset eivät liity keskusteluun, he ovat jo osa keskustelua. Siksi osallisuus on osa ihmisten identiteettiä ja sitä voidaan pitää kansalaisten sosiaalipoliittisen integraation mittarina (Bäcklund 2007: 81).

Osallistumisen ja osallisuuden määrittelyyn Sherry R. Arnstein julkaisi vuonna 1969 artikkelin, jossa hän pyrki määrittelemään kansalaisen ja julkisen organisaation välistä valtasuhdetta (ks. Kuva 3.). Arnstein loi kahdeksan luokkaisen osallistumisasteikon, jossa eri asteet kuvaavat osallistumista erityisesti suunnitteluun liittyvässä päätöksenteossa (Arnstein 2019). Arnsteinin osallistumisasteikossa alhaisimpia luokkia ja näennäisvaikuttamista edustavat manipulaatio (Manipulation) ja terapia (Therapy). Manipulaatiossa osallinen on manipulaation kohde: hallinto ja päätöksentekijät tiedottavat toimistaan vain siltä osin, kuin he haluavat kansalaisille kertoa. Terapiassa kansalaisille kerrotaan asiat, jotka he haluavat tietää ja erityisesti tavalla, jolla he haluavat asiat kuulla. Keskiluokkia edustaa tokenismi, missä kansalaisten mielipiteet ovat neuvoa-antavia. Varsinaista päätöksentekovaltaa heillä ei kuitenkaan ole. Tähän luokkaan kuuluvat tiedonsaanti (Informing), konsultaatio (Consultation) ja yhteissuunnittelu (Placation). Kansalaisten itsenäistä toimivaltaa päätöksenteossa (Citizen

Power) kuvaa ylimmät luokat, joissa esiintyy kumppanuutta (Partnership), toimivaltaa (Delegated power) ja kansalaisvalvontaa (Citizen control) (Sutela 2000: 18; Flöjt 2000: 1–2; Wallin 2019). Myös tässä työssä käytetään kahdeksan portaista osallistumisasteikkoa tuloksia analysoidessa, vaikka en näe, että Helsingin kaupungin kaltaisessa organisaatiossa esiintyy alimpaa (1) osallistamisasteikon porrasta tai organisaation tavoitteet olisivat ylimmässä (8) portaassa.



Kuva 3. Osallistamisasteikko Arnsteinia (1969) mukailleen.

Myös muut alan asiantuntija ovat nähneet asteittaisen osallistumisen analysoinnin luontevana tapana luokitella käsitettä. Pekka Kettunen (2002: 23) tulkitsee ensimmäiseksi asteeksi mielipiteen kysymisen ja astetta tärkeämpänä osallistumisen keskusteluun, kuten yhteisön tai johtokunnan jäsenenä. Osallisuuden merkityksellisyys kasvaa yhä, kun kansalaiset pystyvät suoraan vaikuttamaan toimintaan julkisissa yhteisöissä ja äärimmäisintä osallistumista on kun kansalaisilla hyväksytetään kaikki päätöksenteo. Osallistumisessa ja sen määrittelyssä onkin keskiössä vaikuttaminen ja sen mittaaminen. Edellä kuvatuissa ja muissakin portaisissa osallisuusmalleissa alimmilla asteikoilla esiintyy ainoastaan vähän tai ei yhtään vaikuttamisen mahdollisuuksia ja mitä ylempiä asteikossa nousee, sitä enemmän vaikuttamismahdollisuuksia on (Kinnunen 2020: 10). Instituutiot eivät hae kansalaisten itsenäistä toimivaltaa päätöksenteossa, mutta kansalaisten poliittisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kasvattaminen on osa laajempaa hallintomentaliteetin muutosta, jolla on päämääränä vähentää näennäisvaikuttamista ja ylhäältä alaspäin suuntautuvaa säätelyä

(Sairinen 2000; Lindholm 2015: 17).

Osallistumisen määrittely on hyvin laaja-alaista ja ala kohtaista. Siksi tässä työssä osallistuminen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa täytyy ymmärtää kokonaisuutena palveluverkkosuunnittelun ja kaupunki uudistuksen kautta. Esimerkiksi osallistuminen voidaan nähdä poliittisena kansalaisvaikuttamisena äänestämisen kautta (ks. Keränen 2008; Bäcklund 2007), mikä ei ole tämän tutkielman kannalta relevanttia. Jari Paldanius (1992) jakaa yhteiskunnallisen päätöksenteon kolmeen kategoriaan: institutionaaliseen välilliseen osallistumiseen, jossa esiintyy puolueiden kautta tapahtuvaa vaikuttamista, institutionaaliseen suoraan osallistumiseen, kuten osallistavaan kaavoituspolitiikkaan ja omaehtoiseen suoraan osallistumiseen, missä kansalaisjärjestöt ja -liikkeet, elämäntapavaikuttaminen sekä suora toiminta vaikuttavat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon (Paldanius 1992; Lindholm 2015: 16). Työn aiheen kannalta juuri institutionaalinen suora osallistuminen, jossa instituutio asettaa mahdollisuudet ja rakenteet osallistumiselle, on keskiössä, mutta myös omaehtoinen osallistuminen täytyy huomioida. Palveluverkkoa suunniteltaessa päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja demokraattisen palvelukulttuurin vahvistamista lisäävät avoin hallinto ja osallisuus (Maakunnan järjestämisen... 2018: 25).

Vaikuttamisen käsite kulkee osallistumisen ja osallisuuden rinnalla. Esimerkiksi laeissa puhutaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Vaikuttaminen (influence) voidaan ymmärtää asiantilojen muuttamiskykynä. Ero osallistumiseen ja osallisuuteen on korostamalla toiminnan vaikuttavuutta. Osallisuus nähdäänkin toimivana, mikäli sillä on myönteinen vaikutus ja käsitys toiminnan vaikuttavuuteen (Bäcklund 2007: 81). Osallisen kannalta tuloksellinen vaikuttaminen luo merkityksellisyyttä ja sisältöjä elämään (Isola ym. 2016). Vaikuttamista voidaan ymmärtää myös poliittisena toimijuutena eli vaikuttamisena itsensä ulkopuolella yhteiskunnassa, elinympäristöissä, yhteisöissä ja ryhmissä (Isola ym. 2017: 31). Haasteellisempi kysymys on, millaisena organisaatiot näkevät vaikuttamisen.

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin on lainsäädännöllinen perusta. Laaja ja kattava lainsäädäntö on kirjattu lähtökohtaisesti perustuslakiin, mutta esimerkiksi kunnallista päätöksentekoa koskevat yleiset säännökset on koottu kuntalakiin. Lähtökohtaisesti perustuslain mukaan kansalaisten osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on perusoikeus, ja tämä todetaan useimmiten osallistumista edistävissä toimenpiteissä: *”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”* (Anttiroiko ym. 2007: 243; Perustuslaki 14.3 §). Osallistumista sekä vaikuttamismahdollisuuksia kohennetaan toimialoittain erilaisilla erityissäännöksillä, joista

keskeisimmät säännökset sisältyvät ympäristö-, koulutuksen- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön. Julkisen vallan on pyrittävä perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (Perustuslaki 20 §; Valtioneuvoston selonteko... 2002: 5–6). Lakien tarkoitus on turvata edustuksellinen demokratia sekä kansalaisten suorat osallistumismuodot, jotka muodostavat keskenään toimivan demokratian kokonaisuuden. Hallinnon, poliittisten päätöksentekijöiden ja kansalaisten keskinäisen luottamuksellinen ja vuorovaikutteinen toimintatapa lisää tätä demokraattista kokonaisuutta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002: 19–20).

Vuonna 2000 voimaan tulleessa maankäyttö ja -rakennuslaissa osallisen käsite otettiin käyttöön. Laki korostaa osallisten oikeutta ja mahdollisuutta osallistua suunnitteluun. Tärkeänä menetelmänä käytetään osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa, jossa määritellään osalliset sekä heidän kuulemisen tavat (Bäcklund, Häkli & Schulman 2002: 8). Lainsäädäntö käytännössä asettaa vaatimuksia ja toimia osallisuuden kehittämiseen. Maankäyttö ja -rakennuslain lisäksi kunnallislain uudistus asetti vaatimuksia kuntalaisten kuulemisesta heidän vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslailla on tavoitteena turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun ja suunnitteluun sekä lisätä vuorovaikutteisuutta, asiantuntemuksen monipuolisuutta ja avointa tiedottamista käsiteltävinä olevissa asioissa (Maankäyttö ja -rakennuslaki 1: 1 §). Myös laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta pyrkii osallistamaan esimerkiksi ottamalla huomioon perusoikeudet ja yhdenvertaisuudet palvelujen saamisessa, kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 1: 1 §). Lainsäädäntö osallistaa asetuksilla ja määräyksillä, mikä ei kuitenkaan takaa osallistumista (Kettunen 2002: 25). Esimerkiksi kaavoituksen vireille tulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä (Maankäyttö- ja rakennuslaki 8: 63 §). Pelkkä tiedottaminen ei kuitenkaan takaa aktiivisuutta osallisissa.

Pekka Kettunen (2002: 18–21) pohti osallistumisen edustavuutta, vaikuttavuutta ja merkitystä. Hän kysyykin:

*Merkitsekö osallistuminen aktiivisuuden kasaantumista vai voidaanko uusilla keinoilla edistää entistä laajempaa osallistumista ja vaikuttavuutta? Palveleeko osallistuminen lähinnä kuntaa lisätiedon hankintakanavana, vai saavatko*

*kuntalaiset myös todellista vaikutusvaltaa kunnallisten päätöksentekijöiden rinnalla.*

Osallistumisen merkityksen määrittely onkin keskiössä. Siksi esimerkiksi osallistumista voidaan tarkastella osallistumisen sisällön ja laajuuden kautta. Laajuus hakee mahdollisemman monen kuntalaisen mahdollisuutta osallistua, kun taas sisällöllisesti pohditaan osallistumiskeinojen merkitystä päätöksentekoa vasten tarkasteltuna. Kokonaisuudessaan eri osallistumismuodot täydentävät toisiaan ja niiden voidaan katsoa tuovan tietoa laajempaan päätöksentekoon (Kettunen 2002: 22–24).

Osallistumista voidaan pohtia myös sen keinon tai tavoitteen kautta, jolloin sen itseisarvo tai välinearvo korostuu. Välinearvona osallistumista hyödynnetään keinona. Silloin osallistuminen liitetään työn varsinaisten sekä laatuun liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen. Osallistuminen esiintyy keinona, jolla saavutetaan tiettyjä haluttuja asioita, kuten asiakkaiden osallistuminen sekä heidän kuulemisensa osana onnistunutta korkealuokkaista työtä. Osallistuminen itseisarvona sen sijaan tulee tarkemmin esille silloin, kun keskustellaan demokraattisen yhteiskunnan arvotavoitteista sekä demokraattisen hallinnon kansalaislähtöisyydestä. Sitä pidetään mahdollisuutena vaikuttaa henkilökohtaisesti koskevaan päätöksentekoon (Vuokko 2002: 71). Kuitenkin osallistumisen keinon ja tavoitteen sekä itseisarvon ja välinearvon hyöty on huomioitu. Siksi hallintoelimet haluavatkin kasvattaa osallistumista laaja-alaisesti osallistamalla.

### *2.3.1 Osallistaminen*

Osallisuuden lähikäsite on osallistaminen. Osallistamisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti hallinnon, kuten instituutioiden, tavoitetta lisätä osallisten eli esimerkiksi kansalaisten osallisuutta ja osallistumista. Osallistaminen viittaa osalliseksi tekemiseen ja siksi osallistamista voidaan pitää institutionaalisenä terminä. Osallistamisessa osallisten aktivoiminen useimmiten alkaa lähtökohtaisesti viranomaisten tai muiden institutionaalisten toimijoiden toimesta, jolloin näkökulma kansalaisosallistumisessa on hyvin ylhäältä alaspäin suuntautunut (Virolainen 2015: 56–57). Osallistaminen toimintana perustuu eri toimijoiden suunnitelmien, osaamisen, valmiuksien ja kyvykkyyden oikeanlaiseen soveltamiseen yhteisymmärryksessä määriteltyjen päämäärien toteuttamiseksi (Linkola & Timonen 2015: 98). Käytännössä kuntien sekä valtion aloittamat hankkeet osallisuudesta voidaan määritellä yleisesti ottaen osallistamiseksi (Bäcklund 2007: 81).

Tällainen suuntautumisen näkökulma on osittain ongelmallinen, sillä osallistaminen voidaan nähdä osana hallintoa ja kytkeytyy osaksi päätösten toimeenpanoa. Toisin sanoen päätökset tehdään instituutioissa, jolloin syöte päätöksiin ei tule kansalaisilta (Keränen 2014: 37–42). Siksi Armstein (2019) näkee tällaisen toiminnan näennäistoiminnaksi, eikä osallisilla ole todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa lopputulokseen. Osallistaminen ei siis välttämättä lisää päätöksenteon demokraattisuutta. Osallistumisen kohentaminen osallistamalla on toisaalta voinut merkitä lähinnä hallinto- ja eliittivetoisten hallintovetoisten osallistamishankkeiden aloittamista. Siksi osallistumisen pitäisi kuulua päätöksentekoprosessin kaikkiin vaiheisiin (ks. myös Kuva 1.) (Keränen 2014: 46–47).

Pia Bäcklund (2002: 145–148) pohtii osallistamisen problematiikkaa kysymyksellä; miten tavoittaa osalliset? Ensimmäiseksi hän huomioi, kuinka maankäyttö- ja rakennuslain sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman toteuttaminen edellyttää osallisten määrittelyä, mikä asettaakin tässä kohdin käytännön suunnittelutyöllä lähes mahdottomia vaateita. Kaupunkia ja kaupunkitilaa voidaan ymmärtää yhtäaikaaisesti fyysisenä, toiminnallisena, sosiaalisena ja symbolisena tilana, ja lain mukainen osallisuus velvoittaisi huomioimaan tiedotuksessa kaikki kuntalaiset, jotta he voivat päättää ovatko osallisia vaiko eivät. Tilakäsitykset määrittelevät ja rajaavat sitä, kuka kulloinkin on osallinen ja vaikuttavat siihen, miten ja millaisista asioista osallisia tulisi kuulla (Bäcklund 2002: 155). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö osallistaminen voisi kehittyä. Esimerkiksi Jean-Francois Lyotard (1985) innoitti tulkitsemaan erojen herkkyyttä ja tätä kautta luomaan kyvyn tunnistaa toimijoiden ja osallisten erilaisuutta. Myös yhteistoiminnallista mallia on kehitetty Patsy Healeyn, Charles Hochin ja John Foresterin (1989) johdolla. Ajatus suunnittelusta yhteisen hyvän jakelijana mahdollisimman tasaisesti alueittain kuin sosiaaliryhmittäin innoitti tutkijoita. Kuitenkin yhteisen hyvän tasaista jakelua pidetään mahdottomana tavoitteena, joten yhteistoimintamallissa tyydytään edellyttämään vain sitä, että kaikille kansalaisille taataan yhtäläiset lähtökohdat (Pakarinen 2002: 87–88; Allmendinger 2001).

Näihin tavoitteisiin päätyminen voi vaihdella hyvin paljon eri käytännön hankkeissa. Laissa ei toistaiseksi velvoita strategisesti seuraamaan tai kirjaamaan osallistumiskäytäntöjä, vaikka kuntalaki (2019: 22 §) on asettanut asukkaiden osallistumisen edistämisen kunnanvaltuustojen tehtäväksi. Osallistumiskäytäntöjen seuraamattomuus vaikuttaa suoraan käytössä olevien menetelmien arviointiin. Itse toimijalle, kuten kunnalle, jää käytännössä usein runsaasti harkintavaltaa siitä, miten ja millä tavalla vuorovaikutus ja osallisuus kansalaisten kanssa oikeasti järjestetään. Näin ollen osallistamisen tavat ja toteutukset voivat vaihdella suuresti toimialoittain jo yhden kaupungin sisällä (Bäcklund 2009:



42). Osallistamalla osallistumista voidaan kehittää hyvissä tarkoituksissa, mutta tavalla, joka sivuuttaa olennaisia ryhmiä yhteiskunnassa (Sassi 2002: 58).

### *2.3.2 Osallistamismenetelmät/Osallistamismuodot*

Tässä kappaleessa tuon esiin enemmän osallistamismenetelmien ja -muotojen vaikutusta ja hyötyjä kaupunkikehitykseen sekä aluekehitykseen ja -politiikkaan. Osallistamismenetelmiä ja -muotoja ja konkreettisia osallistamisen keinoja, joita Helsingin kaupunki on käyttänyt projekteissaan ja hankkeissaan ja tulee käyttämään Mellunkylän palveluverkkosuunnittelussa ja kaupunki uudistuksessa tuon enemmän esille kyselyjen tuloksissa (ks. luvut 5 & 6).

Osallistamisen ja kansalaisten osallistumisen merkitys korostuu etenkin yhteiskunnallisten kysymysten yhteydessä, kuten erilaisten suunnitteluhankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnissa ja kaupunkisuunnittelussa. Kun kansalaiset tavoittelevat kasvattamaan vaikutusmahdollisuuksiaan osallistua hallinnan prosesseihin, on osallistamisen kannalta tärkeää, että hallinnon instituutiot ja tutkimuslaitoksen kehittävät ja luovat yhä uusia kansalaisten osallistamismenetelmiä (Barmberg 2014: 202). Bäcklundin (2002: 155) mielestä kaupunkitilan suunnittelu on näkynyt ennen kaikkea suunnittelun menetelmistä käytävänä keskusteluna ja erilaisina menetelmällisinä kokeiluina.

Osallistamismenetelmät ja -muodot ovat muuttuneet huomattavasti sitten 1900-luvun alun joukkotoimintaan perustuvien liikkeiden, joissa äänestäminen osallistumismuotona oli miltei ainoa tapa vaikuttaa edustuksellisiin elimiin. Uudet osallistamismenetelmät, (kuten julkiset kuulemiset, päätösten kommentointiperiodit, osallisten kokoukset ja konferenssit, osallistava budjetointi, opintokerhot ja -piirit ja niin edelleen), avaavat suoran osallistumisen väyliä, edistävät keskustelua, arviointia ja deliberointia sekä aktivoivat kansalaisyhteiskuntaa (Keränen 2014: 47–48). Deliberoinnilla tarkoitetaan tässä kontekstissa tasapuolista, eri näkemykset huomioon ottavaa keskustelua ja mielipiteiden reflektointia ja kommunikointia toisten kanssa. Konsensus ei olekaan välttämätön, vaan vahvoja eroja voi esiintyä tulkinnoissa, priorisoinneissa ja toteuttamistavoissa kohti yhteistä hyvää (Lappalainen 2017: 351). Suomessa kaupunkialueilla on kehitetty erilaisia asukaslähtöisiä ja aluekohtaisia osallistumisen toimintamalleja. Mallit ovat kytkeytyneet maankäytön suunnitteluun, ja niillä on pyritty edesauttamaan asukkaiden näkemyksiä luomalla uusia kanavia valmisteluprosessien hyödynnettäväksi muun muassa palveluverkkosuunnittelusta. Monimuotoiset osallistumisen keinot voidaan nähdä toimivan demokratian lähtökohtina ja välttämättöminä tekijöinä

kunnallishallinnon oman itseymmärryksen ”järjen” kannalta (Bäcklund 2009: 42–43).

Tilastoraportissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä kuntajohdossa (2019) käy ilmi, että kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet ovat yhä monipuolisempia. Osallistamismenetelmät ovat palvelujen kehittämisessä ja suunnittelussa yhä yleisempiä. Esimerkiksi 80 % kunnista käytti systemaattista asiakaspalautteen keräämistä. Lisäksi asiakasraateja hyödynnettiin monissa (75 %) kunnissa sekä yhteiskehittämisen periaate on juurtunut kunnan strategiseen kehittämiseen.

Osallistamismenetelmiä ei kuitenkaan voida nähdä täysin positiivisessa, vaan enemmänkin neutraalissa valossa. Uudet osallistamismenetelmät saattavat rajata yhteisöjä epätavallisesti ja toisaalta irtautua vakiintuneista yhteisöjen rajaamisen tavoista. Uudenlainen rajaaminen lähtökohtaisesti nähdään hyvänä ja kehittävänä asiana, mutta osallistumismenetelmissä on nähtävissä monia puutteita. Osallistaminen rajaamalla valikoi osallistujia. Paikallisella tasolla yhteisöt voivat olla sosiaalisesti kontrolloituja, sulkeutuneita, kapea-alaisia ja naapuruston etua tavoittelevaa osallistumista (Keränen 2014: 48). Myös tästä syystä osallistamismenetelmien kautta saatavat ”todelliset” tulokset, kuten työttömyyden kaventuminen tai hyvinvoinnin lisääntyminen ovat useimmiten haasteellisesti mitattavissa, liittyvät vain tiettyihin asukkaisiin asuinalueilla sekä ovat usein välillisiä ratkaisuja (Segregaation ennaltaehkäisy... 2018: 37). Näin ollen osallistamismenetelmissä on pyrittävä monipuoliseen käyttöön ja tunnistettava tavoiteltavat ihmisryhmät.

Osallistaminen ja osallistamismenetelmät ovat esiintyneet tuote- ja viime vuosina palvelukehityksessä muotisanoina (Lappalainen 2019). Osallistamisen tuottamista osallistamismenetelmillä ja kattavamman osallistumisen propagoimista on hankala vastustaa, se vaikuttaa hyvältä ja huonoja puolia on vaikea hahmottaa. Syvempi kysymys onkin, ”*onko se politiikkaa vai hallintoa? Mikä eetos luonnehtii uusia osallistumisen tapoja*” (Keränen 2014: 44), osallistamismenetelmiä.

## 2.4 Segregaatio ja alueellinen eriytyminen

Segregaatio on laaja-alainen ja kontekstisidonnainen kokonaisuus (ks. Eerola & Saarimaa 2019). Lähtökohtaisesti segregaatio tarkoittaa eriytymistä, eriyttämistä tai eristämistä (Tanhua 2019: 5). Segregaation käsite on ilmennyt jo varhain 1920-luvulla kaupunkimaantieteen tutkimuksissa, kun McKenzie (1926) esitti alueellisen segregaation olevan yksi kaupunkien rakenteeseen vaikuttavasata ekologisesta prosessista (Dhalmann 2011: 26). Tässä tutkielmassa

pohditaan Mellunkylä aluetta, joten alueellinen segregatio on lähinnä kontekstia. Alueellisella segregatiolla viitataan eroihin eri väestöryhmien alueellisessa jakautumisessa. Alueellinen segregatio jaetaan useimmiten sosiaaliseen, demografiseen ja etniseen segregatioon/eriytymiseen (Dhalmann 2011: 26; Vilkama 2011: 24–25). Sosiaalinen eriytyminen sen sijaan viittaa tulo- ja koulutustasoltaan tai ammattiasemaltaan erilaisten talouksien sijoittautumista omille asuinalueilleen. Demografisessa eriytymisessä iältään ja elämänvaiheiltaan erilaiset ihmiset sijoittuvat toisistaan erillisille asuinalueille. Etnisellä eriytymisellä sen sijaan tarkoitetaan etnisiltä taustoilta toisistaan erilaisten ryhmien elämistä erillisillä asuinalueilla (Vilkama 2011: 24–25). Sosiologisissa tutkimuksissa etnisen taustan mukaiseen segregatioon liitetään usein sukupuolen mukainen segregatio (Tanhua 2019: 5). Sukupuolierojen tekeminen onkin lähes universaali segregatation tyyppi (Ilmonen 1997: 14). Eri segregatation muotoja on virheellistä erottaa täysin toisistaan, sillä ne esiintyvät usein limittäin (Dhalmann 2011: 26). Kaupunkitutkimuksessa ja yhdyskuntasuunnittelussa sosiaalisella segregatiolla voidaan tarkoittaa eri sosiaaliryhmien sijoittumista omille alueille, jolloin asuinalueiden eriytyminen näkyy muun muassa erinäisinä keskittymisinä, palvelutarpeen epätasaisena jakautumisena ja kuolleisuuden alueellisina eroina (Yhdyskuntasuunnittelu 2020).

Segregatiota olisi hyvä myös ymmärtää neutraalimmassa valossa. Segregatio nähdään useimmiten hyvin negatiivisena käsitteenä ja puheissa korostetaan useimmiten sen mahdollisia kielteisiä seurauksia. Alueiden välisiä sosiaalisia eroja käsitellessä aluetutkimuksissa segregatiota on useimmiten verrattu epätoivottuun kehitykseen ja etenkin huono-osaisuuden kasautumiseen (Dhalmann 2011: 26). Segregatation negatiivisuus riippuu paljolti siitä, miten eroteltuja ryhmiä kohdellaan (Tanhua 2017). Alueelliset erot ja alueellinen eriytyminen voivat olla luonnollisesti kehittyneitä. Esimerkiksi Vilkama (2011: 24–25) esittää, kuinka yksiselitteisesti eriytymisellä tarkoitetaan eri prosesseja, jossa etnisesti, sosioekonomisesti tai demografisesti keskenään erilaiset ryhmät lopulta asuvat kaupunkitilassa erillään toisistaan. Segregatio, eriytyminen ja erilaistuminen voidaan ymmärtää päällekkäisinä käsitteinä, mutta alueellisissa eriytymisessä ja erilaistumisessa puuttuu segregatation negatiivinen stigma ja ne ovat täten neutraalimpia termejä. Lisäksi erilaistuminen nähdään osaksi kaupunkirakenteen luontaista kehitystä, minkä kautta alueet erilaistuvat elämäntilanteiltaan ja -tavoiltaan erilaisten ihmisten eläessä erilaisilla asuinalueilla. On kuitenkin tärkeä ymmärtää, miksi segregatio käsitteessä on negatiivinen leima. Dahlmann (2011: 27) perustelee alueellisten jakojen olevan pitkälti subjektiivista. Toisten mielestä epätoivottu kehitys, kuten etninen eriytyminen, ei automaattisesti ole sitä jonkun muun

henkilön mielestä. Koettu negatiivisuus riippuu tarkastelijasta ja tarkastelun kohteesta. Esimerkiksi Pekka Tuominen (2020) tutki sitä, kuinka Kontulassa ulkopuolisesti tuotettu, arkipäiväisesti ymmärretty näkemys ongelmien kuluttamasta ja syrjässä olevasta lähiöstä yhdistyy usein vahvaan paikalliseen ylpeyteen ja tunteeseen yhteenkuuluvuudesta. Maine, stigma ja valtasuhteet vaikuttavatkin voimakkaasti alueelliseen segregoitumiseen, jossa myös media voi olla läsnä (ks. myös Nieminen 2020). Vaikka alueellinen eriytyminen nähdään neutraalimmassa valossa, se ei tarkoita sitä, etteikö se olisi ongelma. Useat tutkimukset osoittavat, kuinka asuinalueiden alueellinen eriytyminen heijastuvat moniin tekijöihin. Kouluissa on havaittu alueellisen eriytyminen kautta segregatioprosesseja, joissa esiintyy kumuloituvaa heikkenemisen ja vahvistumisen kierrettä, kuten oppilaspuheen eroja ja huono-osaistuneempia kouluja. Ilmiö lisäksi korostuu kaikkien hyvä- ja huono-osaistuneilla alueilla (Bernelius 2013: 80–82). Alueellinen eriytyminen vaikuttaa myös asuinalueiden koettuun turvallisuuteen. Huono-osaisten alueiden yhteys turvattomuuteen ja sosioekonomisesti parempiosaisilla ja rauhallisemmilla alueilla turvallisuuteen on ilmiönä havaittu. Ilmiössä korostuvat myös ääripäät (Kempainen, Lönnqvist & Tuominen 2014). Lisäksi alueellinen eriytyminen vaikuttaa asuntojen hintoihin (Harjunen 2019) ja muuttoliikkeen valikoitumiseen (Vilkama 2011: 174–175) negatiivisessa valossa.

Segregaation ja alueellisen eriytyminen negatiivisten puolien täytyy ymmärtää myös positiiviset, myönteiset puolet. Tällöin voisi puhua alueellisesta enemmänkin alueellisesta erilaistumisesta, mutta hallinnollisten ja poliittisten toimien vaikuttamisen takia kyse ei ole luonnollisesta kaupunkirakenteen kehityksestä, joten oikeaoppinen termi on enemmänkin alueellinen eriytyminen. Alueellisen eriytyminen positiivisia puolia asuinalueilla nähdään esimerkiksi paikallisen identiteetin syntyminenä, joka edesauttaa kaupunkilaisia jäsentämään kaupunkitilaa (Monta kaupunkia - yhteinen tulevaisuus... 2000). Lisäksi alueellinen eriytyminen keskittää samankaltaisia ihmisiä, mikä saattaa johtaa kanssakäymisiin asuinalueen asukkaiden kanssa rakentaen lähtökohtia luoda kontakteja ja verkostoitumista sekä voimistaa yhteenkuuluvuuden, viihtymisen ja turvallisuuden ja oloa. Näin ollen alueellinen eriytyminen nähdäänkin asukkaiden yksilöllisyyden, yhteisten arvostusten ja valinnanvapauden ilmenemisenä (Seppänen 2001: 30, 36). Alueellinen eriytyminen luo mahdollisuuden erilaisten yhteisöjen olemassaoloon ja syntyyn. Useimmiten monet erilaiset ja omaleimaiset alueet kaupungeissa synnyttävät kaupunkielämän viehätysten (Seppänen 2001: 30; Karisto & Montén 1996: 6). Eriarvoistumisen keskusteluissa on kuitenkin noussut esille myös huoli kuplautumisesta. Esimerkiksi, kun digitaalinen vuorovaikutus kasvaa suhteessa alueelliseen ja/tai alueellinen rakenne ei tarjoa vuorovaikutusmahdollisuuksia, verkostot sosiaalisessa

mediassa voivat saada enemmän vaikutusvaltaa, jolloin uhkana voi olla yhteiskunnallinen polarisaatio sekä kohdistettu vaikuttaminen. Paikallisella tasolla esimerkiksi maahanmuutto voi rasittaa palvelujärjestelmää ja heidän integroitumisensa on yleisesti ottaen hidasta integrointipalvelujen ylläpidon vuoksi. Tästä syystä skenaarioissa eri tasoissa esiintyvä kuplautuminen ja alueellinen eriytyminen voi kärjistyä paikallisella sekä kansainvälisellä tasolla (Airikkala, ym. 2022: 23, 103).

Tässä tutkielmassa alueellinen eriytyminen ymmärretään segregaatiosuhteena ”ongelmana”. Segregaatiosuhteita ja voimakasta alueellista eriytymistä halutaan vähentää, lieventää, ennaltaehkäistä ja ehkäistä. Kaupunkiudistus ja palveluverkkosuunnittelu on tarkoitettu löytämään ratkaisuja segregaatiosuhteiden ja alueellisen eriytymisen ongelmiin. Helsingin kaupunkistrategiassa (2021: 13) esitetään, kuinka alueellisen eriytymisen uhkaan vastataan määrätietoisesti kaupunkilaisia kuunnellen ja tutkimusyhteisöä hyödyntäen.

Segregaatiosuhteet on useimmiten ulkoapäin määriteltäviä. Segregaatiosuhteiden käsite aina ymmärrettävä suhteellisesti; alue itsessään ei voi olla segregoitunut. Segregaatiosuhteita nähdään suhteutettuna muihin alueisiin (Seppänen & Rusanen 2000: 237). Esimerkiksi media voi stereotypisoida segregoituneita alueita, vaikka paikalliset suhtautuvat tyytyväisesti asuinalueeseen (ks. Kaskeala 2018).

Helsingissä asuinalueiden alueellinen eriytyminen ja segregaatiosuhteet näkyvät jossain määrin itäisen ja läntisen Helsingin välisinä eroina muun muassa vauraudessa, mutta Helsinki ei jakaudu yksiselitteisesti ”heikompaan” ja ”parempaan”. Esimerkiksi tutkimuskohteemme ja hyvin homogeeniseksi kuvattu vähävarainen alue, Mellunkylä, sisältävät myös varakkuuden ulottuvuuksia (ks. Vaattovaara 1998: 80). Segregaatiosuhteiden kasautumisen ja huono-osaisuuden ongelmat tietyillä alueilla ovat yhteiskunnallisesti haastavia ongelmia.

Yhteiskunnallisin toimenpitein, kuten palveluverkkosuunnittelulla, voidaan sekä kasvattaa että hillitä alueiden välisiä eroja (ks. Kral-Leszczynska 2012). Ihmislähtöisellä palveluverkkosuunnittelulla onkin hyvä lähteä vastaamaan segregaatiosuhteisiin ongelmiin.

### 3 Kohti osallistavaa palveluverkkosuunnittelua

Tässä luvussa yhdistetään edellisen luvun käsitteet syvempään teoreettiseen pohdintaan. Ensiksi pohditaan ja käsitellään syitä segregaatioon, jonka jälkeen esitetään ratkaisuja segregaatian ongelmiin kaupunki uudistuksen ja palveluverkkosuunnittelun sekä osallistamisen keinoin. Lisäksi luvussa esitetään osallistamisen haasteita, mahdollisuuksia ja tärkeyttä kaupunki uudistuksessa ja palveluverkkosuunnittelussa, sekä pohdin asukkaiden eli osallisten vaikutusmahdollisuuksien parantamista niin yleisesti kuin palveluverkkosuunnittelussa.

#### 3.1 Syyt segregaatioon

Tässä alaluvussa tarkastelen syitä segregaatioon ajautumiseen. Aloitan pohdinnan hyvin teoreettiselta tasolta ja etenen kohti Helsingin kaupungin ja Mellunkylän kontekstia.

Kuinka segregaatian kaltaiseen ongelmaan ajaututaan? Klassisena mallina pidetään sosiaaliekologista kehitysmallia, jossa organismien ja eri lajien välinen biottinen kilpailu elintilasta johtaa alueelliseen erilaistumiseen. Organismit sijoittuvat toimintakykyään parhaiten vastaavaan ympäristöön eli tapahtuu luonnollista alueellista eriytymistä. Tällainen biologinen toiminta on hyvin ongelmallinen ihmistoiminnan ja yhteiskunta- sekä kaupunkitutkimuksen näkökulmasta. Esimerkiksi Luonnollista alueellista eriytymistä ei voida pitää varteenotettava, koska rakennusmääräyksillä ja kaavoituksilla on ohjattu voimakkaasti eri yhteiskuntaluokkien asettumista omille alueilleen (Seppänen 2001: 34 & Ilmonen 1997: 15–17).

Uusklassismia edustavien taloustieteilijöiden teorioissa segregoituminen nähdään kotitalouksien rationaaliseen käyttäytymiseen liittyvänä ilmiönä, joka on seurausta asuntomarkkinoiden toiminnasta ja kotitalouksien asuntoa ja sen sijaintia koskevista valinnoista. Toisin sanoen kotitalous pyrkii saamaan mahdollisimman suuren hyödyn asumisesta ja asunalueen sijainnista ottaen huomioon erilaisten vaihtoehtojen kustannukset ja oma varallisuus. Teoria on saanut paljon kritiikkiä siitä, että yksilöt nähdään ylirationaalisina robotteina, jotka ovat täysin identtisiä ja yksilöiden preferenssit ovat teorian kannalta ennalta annettuja. Sosiaalinen ja kulttuurinen aspekti unohdetaan tyystin (Ilmonen 1997: 17–19).

Segregaation on nähty myös olevan kapitalistisen tuotantoprosessin seurausta, jossa ihmisten luonnollisilla ja spontaaneilla valinnoilla ei juuri ole merkitystä. Taloudelliset ja poliittiset instituutiot ovat aktiivisessa osassa alueellisen segregaatian muodostumisessa, kun prosessissa on voiton maksimointi. Jopa rotu, etnisuus, sosiaalinen status ja arvostus,

elämäntyyli ja yhteisöllisen solidaarisuuden merkitys nähdään paradoksaalisesti lisäävän kapitalistisia tuotantoprosesseja, koska ne auttavat ylläpitämään kaupunkien saarimaista rakennetta ja luomaan nurkkakuntaisten ja ahdasrajaisten yhteisöjen absoluuttista tilaa (Ilmonen 1997: 19–20).

Ehkä enemmän nykypäiväisempiä teorioita luovat konstruktionistinen ja sosiokulttuurinen näkökulma, jossa segregatiolla on sosiaalisesti tuotettu merkitys. Asuin ympäristön merkitys ymmärretään laajemmin, kun sosiaaliset prosessit vaikuttavat siihen. Asuin ympäristöä voidaan analysoida maisemana, symbolina, tilana ja paikkana. Yksilöt analysoivat ja tulkitsevat tilaa sekä täten hakeutuvat kategorisoinnin avulla identiteetin ja kulttuurin kautta samaistuviin asuinalueisiin. Sosiokulttuurisesti tällainen kategorisointi kuitenkin murtuu. Vaikka yksilöt ja yhteisöt alueilla luokittelevat itseään muista eroaviksi, on luokittelu lähtökohtaisesti sosiaalista. Segregaation käsitys on muuttunut aineellisen hyvinvoinnin puutteesta ja ulkoisen elämänhallinnan ongelmista kohti sisäisen elämänhallinnan ongelmiin, kuten ihmissuhteisiin ja vieraantuneisuuteen liittyviin ongelmiin: koettuihin avuttomuuden, tyhjyyden ja tarkoituksettomuuden tuntoihin (Ilmonen 1997: 20–22).

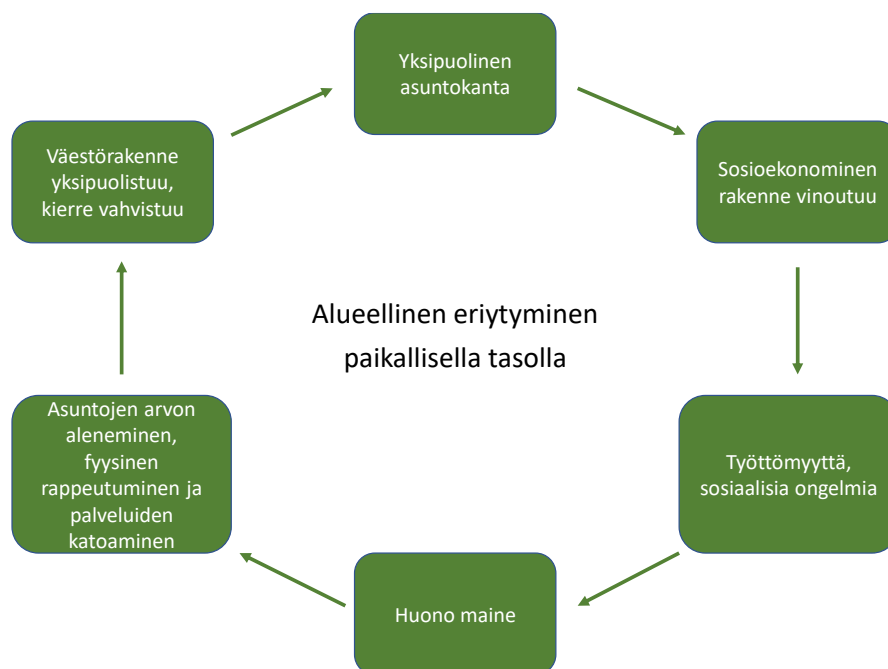
Alueellista segregatiota voidaan selittää monin eri muuttujien avulla, joten tutkimustulokset riippuvat muuttujien asetelmasta. Esimerkiksi muuttoliike, maahanmuutto, sosiaaliset ongelmat, alueen maine ja paikalliset asuntomarkkinat ovat muuttujia, joita Andersen (1999) käytti tutkimuksessaan segregaaation mekanismeista ja syistä. Tutkimuksessa kävi ilmi, että segregatioon vaikuttivat etenkin suuret asuinalueet, sosiaaliset ongelmat, sosiaalisen asuntotuotannon vähäisyys ja etenkin alueen huono maine. Maineeseen vaikuttavat muun muassa erillinen sijainti, ulkoinen kuva, koko, siirtolaisten osuus ja sosiaalisten ongelmien laajuus. Suuri siirtolaisten määrä ei kuitenkaan merkittävästi lisännyt sosiaalisia ongelmia ja hyvät yhteistilat sekä ulkoalueet asuinalueilla lisäävät sosiaalista aktiivisuutta ja vähentävät sosiaalisia- sekä siirtolaisuuden ongelmia. Segregaation aiheuttamaan poismuuttoon vaikutti etenkin alueen maine, sijainti, fyysiset ominaisuudet, vuokrataso sekä etenkin alueen kehitysprosessin suunta. Kasvava negatiivinen kehitys vaikuttaa suoraan poismuuttohalukkuuteen (Seppänen 2001: 38–39).

Segregatiota on myös tutkittu naapurustovaikutusten kautta. Muun muassa Wilson (1987) on tutkinut sitä, kuinka segregatio syntyy ja syvenee huono-osaisuuden ”tarttumisen” kautta naapurustoissa. Tutkimuksen pääteesejä on testattu useissa tutkimuksissa, ja tulokset ovat yleensä vahvistaneet Wilsonin näkemyksiä naapurustojen sosiaalisen homogeenisuuteen johtavista kehityskuvista. Tärkeimmät hypoteesit ovat naapuruston ja poikkeamisen tulkinnessa. Naapurustolla on vaikutuksia yksilön käyttäytymiseen silloin kun

havaittu käyttäytyminen toimii mallina sosiaaliselle oppimiselle. Lisäksi naapuruston asukkaiden mahdollisuuksien rajoituessa alue taantuu ja eristäytyy sosiaalisesti. Poikkeamiseen vaikuttaa se, että köyhillä asuinalueilla on suurempi osuus ihmisiä kuin muualla, jotka toimivat toisin kuin yhteiskunnassa yleensä toimitaan. Poikkeamista yhteiskunnan valtavirrasta ei pidetä asuinalueella poikkeavana ja nämä tavat ja käyttäytyminen leviää asukkaiden keskuudessa, ja tulevat enemmistön normeiksi ja käyttäytymiseksi. Tällöin asuinalueen poikkeavuus saattaa ylittää kaupungin keskimääräisen tason, jolloin muut kaupungin asukkaat alkavat syrjiä/erotella asukkaita. Alueen negatiivinen leima muodostuu tämän diskriminaation perusteeksi (Seppänen 2001: 45–46).

Suomen kaupungeissa lisääntyvät tuloerot ja maahanmuutto ovat keskeiset muutostekijät yhteiskunnallisessa kehityksessä, jotka vahvistavat segregatiota ja alueellista eriytymistä. Paikallisella tasolla segregatioon täytyy kuitenkin huomioida, kuinka eriytymisen kehitykseen vaikuttavat kaupungin sosiaalinen ja taloudellinen dynamiikka (Rasinkangas 2013: 41–44; Vilkama 2011: 30). Kaupunkirakenne pohjautuu fyysisesti olemassa olevaan asuntokantaan, mutta myös ihmiset ja ihmisryhmät tuottavat elävää sosiaalista kokonaisuutta. Kaupunkirakenteeseen saattaa sisältyä rakenteellisia riskejä, kuten matalan hintatason vuokra-asunnot, vääristynyt kaupungin sisäinen muuttoliike ja yhteiskunnallinen hierarkkinen kerrostuneisuus, jotka voivat johtaa segregatian kehitykseen sekä alueellisen eriytymisen kierteeseen. Tätä ongelmaa voidaan ilmentää kuvalla (Kuva 4.), joka perustuu segregatian ennaltaehkäisyn työkalupakin eriytymisen dynamiikkaan paikallisella tasolla (Segregatian ennaltaehkäisyn... 2018: 11).





*Kuva 4. Eriytymisen kierre paikallisella tasolla segregaatian ennaltaehkäisyn työkalupakkia (2018) mukaillen.*

Eriytymisen kierre ei ala yhdestä tekijästä, vaan on monen tekijän summa. Yksipuolinen asuntokanta vähentää alueen sosioekonomisia taustoja ja tätä kautta sosioekonominen rakenne vinoutuu. Alueen rakenne poikkeaa huomattavasti muista kaupungin alueista negatiivisesti. Negatiivinen sosioekonominen rakenne puolestaan edesauttaa työttömyyttä ja muita sosiaalisia ongelmia, kuten syrjäytymistä. Sosiaaliset ongelmat sen sijaan aiheuttavat alueen maineen huononemista, jonka takia alueelta muuttaa pois parempiosaisia sekä alueelle muuttaminen ei näytä enää niin vertailukelpoiselta muihin alueisiin verrattuna. Huonontunut maine ja vääristynyt muuttoliike kasvattaa asuntojen arvojen alenemista, fyysisten alueiden rappeutumista sekä palveluiden katoamista. Tällöin alue eriytyy ja segregoituu muihin alueisiin nähden, jolloin väestörakenne yksipuolistuu entisestään ja eriytymisen kierre vahvistuu.

Suomessa segregatio on esiintynyt kansainvälisesti hyvin vähäisenä aina 1990-luvulle asti, toisaalta taloudelliset rakennemuutokset ovat kasvattaneet alueellisia eroja parempien ja huonompien kaupunkialueiden välillä erityisesti Helsingissä (Bernelius 2013: 16). Alueelliset erot näkyvät esimerkiksi väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä, koulutuksessa ja tulotasossa, työllisyydessä sekä maahanmuuttajien jakautumisessa alueittain (Helsingin kaupunki 2013). Lisäksi huono-osaisuus ja segregaatian ongelmat kasautuvat alueellisesti samoihin kaupunginosiin (Bernelius 2013: 17).

### 3.2 Kaupunki uudistus ja palveluverkkosuunnittelu estämässä segregatiota

Kuten aiemmin olen esittänyt, sosiaalinen erilaistuminen ei ole ainoastaan negatiivinen ilmiö. Erilaistuminen on myös ilmentymä ihmisten yksilöllisyydestä ja valinnanvapaudesta. Erilaistumisen kehityksen toivottavuuden ja ei-toivottavuuden rajaa onkin hankala määritellä ja siihen vaikuttavat hyvin monet sosiaaliset, poliittiset ja yhteiskunnalliset tekijät. Segregatiota voidaan verrata esimerkiksi tuloeroihin; ne yleensä hyväksytään johonkin rajaan asti yhteiskunnan normaaliksi ilmiöksi, kunnes tietty raja ylittyy tai kehityssuunnan muuttuessa se katsotaan ei-toivotuksi (Seppänen 2001: 31).

Helsingin kaupungin alue- ja kaupunkikehitys on kiinnittänyt huomiota alueelliseen eriytymiseen 1960-luvulta alkaen. Eriytymisen ehkäisyyn ja vähentämiseen on vaikuttettu asuntopolitiikalla, jossa keskeisenä periaatteena on pyritty saavuttamaan monipuolinen asukas- ja asuntorakenne kaikilla asuntoalueilla. Lähtökohtaisesti kaupungilla on ollut rooli sosioekonomisesti heikompien ryhmien asuttamisessa ja vuokratulokeskittymien välttämässä (Jäske & Kähkönen 2020: 8–9). Helsingin kaupunki onkin harjoittanut pitkään politiikkaa, jossa tähdätään asuinalueiden sosiaaliseen sekoittamiseen. Kaupunki on pyrkinyt rakentamaan vuokra-asuntoja tasaisesti ympäri kaupunkia. Asumisen ja rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ohjeistaa tavoittelemaan ARA-asuntojen vuokratulojen monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoisiin asuinalueisiin. Käytännöllisesti katsoen tämä tarkoittaa sitä, että ARA-asuntoja ei kohdenneta ainoastaan kaikkein vähävaraisimmille (Eerola & Saarimaa 2019: 238).

Helsingin kaupunki onkin pärjännyt kansainvälisesti vertailussa ja pystynyt hillitsemään alueellista eriytymistä tehokkaammin kuin useimmat verrokkikaupungit. Asema segregatiion ehkäisyyn eurooppalaisena huippuesimerkinä halutaan jatkossakin pitää Helsingin kaupungilla. Kaupunginosien tasavertaisuuteen ja hyvinvointiin tähdätään jatkossakin samankaltaisella asuntopolitiikalla (Helsingin kaupunki 2017: 20–22).

Asuntopolitiikan lisäksi paikalliset julkiset palvelut ovat oleellinen keino torjua segregatiota. Julkisten palveluiden laatu on yksi merkittävimmistä alueen houkuttelevuuteen vaikuttavista tekijöistä. Segregatiion ehkäisemisen kannalta on tähdättävä siihen, ettei julkisen palveluiden laatu ja saatavuus ohjaa alueen asukkaiden valintoja. Eerola ja Saarimaa (2019: 250) huomauttavat julkisten palveluiden alueellisen tasalaatuisuuden olevan ilmeisin keino segregatiion ehkäisemiseen. Palveluiden tasalaatuisuudessa joihinkin palveluihin joudutaan

edellyttämään enemmän resursseja eri alueille. Resursseja voidaan kohdentaa esimerkiksi eri alueiden kouluille, joiden oppilaaksiottoalueiden väestöpohja on tavalla tai toisella haasteellinen.

Palveluita suunniteltaessa onnistuneissa projekteissa fokus on ollut paikallisille tarpeille perustuviin palveluihin (Power 1994: 33). Asiakkaiden tarpeisiin vastataan ennakoivalla palveluverkkosuunnittelulla. Suunnittelu ja päätöksenteko perustuvat kattavaan tilannekuvatietoon ja verkostomaiseen yhteistyöhön (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 27).

Tasapuolinen saavutettavuus voi vähentää segregaaation ongelmia ja riskiä niin julkisissa kuin yksityisissä palveluissa (Saikkonen, ym. 2018: 141). Heikko saavutettavuus voi käytännössä rajata palveluihin pääsyä. Kun liikkuminen alueella on vaivattomampaa, sitä vähemmän yksityiset ja julkiset palvelut vaikuttavat asuinpaikan valintaan (Eerola & Saarimaa 2019: 250–251). Palveluverkon toimia segregaaation ehkäisemiseksi onkin saavutettavuuden parantaminen. Julkisen liikenteen kehittäminen nähdäänkin saavutettavuuden ja kaupunkikehittämisen tukena. Silti esimerkiksi Helsingissä asunnon hakijoille liikenneyhteydet, sijainti ja palveluiden merkitys nousee esiin asukasvalinnoissa. Kaupungin reunoilla sijaitsevista asunnoista kieltäydytään enemmän kuin kantakaupungin tai raideliikenteen lähetyvillä sijaitsevien alueiden asunnoista (Jäske & Kähkönen 2020: 14).

Asuntopolitiikan, kaupunkisuunnittelun ja palveluiden ja saavutettavuuden kehittämisen lisäksi aluekehittämisellä voidaan fokusoida tiettyjä menetelmiä eriytyneille alueille. Esimerkiksi ostariseutujen kunnostus, myönteisten erityiskohtelun rahat ja priorisoitu aluetyö ovat keinoja, joilla pyritään vastaamaan jo tapahtuneeseen alueelliseen eriytymiseen ja sen vaikutusten lieventämiseen. Priorisoituun aluetyöhön kuuluu olennaisena osana osallisuus ja osallistaminen (Vilkama 2011).

Segregoituneet alueet on nähty olevan riippuvaisia yhteiskunnan tuesta. Marginaaliset ja segregoituneet alueet tarvitsevat palveluita ja rahoitusta muihin alueisiin verrattuna enemmän. Tällainen riippuvuus voi omalta osaltaan vahvistaa vaikuttamismahdollisuuksien puuttumista ja syrjäytymisen lisäämistä, toisaalta se antaa kimmokkeen toiminnalle. Radikaalisti ajateltuna ympäröivän yhteiskunnan on joko hyväksyttävä negatiivinen kehityksen suunta ja antaa segregoituneiden alueiden ”lahota” tai yhteiskunta maksaa kustannukset kehityksen suunnan kääntämiseksi. Näillä kustannuksilla tarkoitetaan juuri esimerkiksi suoraa rahoitusta ja hankkeita sekä ohjelmia. Välttämättä nämä hankkeet eivät aina onnistu ja saattavat jopa syventää voimattomuuden tunnetta ja rajata aluetta yhä enemmän (Power 1994: 13).

Lähtökohtaisesti segregaaatiota estävät toimenpiteet ovat reagointia huomattuihin

ongelmiin ja useimmiten luonteeltaan korjaavia toimia. Ongelmiin pitäisi pyrkiä reagoimaan ajoissa, jotta ennaltaehkäistäisiin haittoja, mutta tällaisten toimien toteuttaminen on vaikeaa ongelmien ja segregaatian hankalan hahmottamisen vuoksi (Saikkonen, ym. 2018: 119).

### 3.3 Osallistaminen segregaatian ratkaisijana

Osallisuuden näkökulmasta segregatio ja alueellinen eriytyminen on merkittävä huolenaihe Suomessa ja erityisesti kaupungeissa. Segregatio vähentää sosiaalista kestävyyttä, jolloin kyky toimia omaehtoisena ja merkityksellisenä toimijana lähiympäristössä vähenee. Yhteisöihin sitoutuminen sekä luottamus ja halu vaikuttaa yhteiskuntaan kasvaa turvatuun toimeentulon ja oman hyvinvoinnin lisääntyessä. Toisaalta osallistamisella nähdään paljon myönteistä vaikutusta segregaatian ongelmiin. Osallistaminen erilaisiin hankkeisiin nähdään hyvänä tapana lisätä lähiöiden osallisuutta, mikä lisää yhteistoimintaa alueella ja hälventää eristäytymisen aiheuttamia mielikuvia ja pelkoja. Osallistaminen myös hillitsee yleisesti ottaen negatiivisia mielikuvia ja epäluuloja alueesta (Kurikka 2021: 7, 25). Voidaankin todeta, että osallistaminen vähentää segregatiota ja segregatio vähentää osallistamista. Toisaalta äärimmäisissä tapauksissa segregatio on niin voimakkaasti edennyt, että osallistumisaste nousee ongelmien ilmaantuessa (Power 1994: 36).

Osallistamisen kautta paikallisyhteisön ja yhteisöllisyyden käsitettä ei kuitenkaan voida pitää segregatiokäsitteen vastapuolena. Paikallisyhteisöllisyys on nähty pikemminkin ratkaisuna segregoituneen asuinalueen ongelmiin (Seppänen 2001: 52; Bäcklund & Korhonen 1998). Anne Power (1994: 33–34) esittääkin onnistuneiden projektien saaneen paikalliset osallistumaan toimintaan. Paikallisyhteisöjen kautta ohjelmat ovat käyneet kiinni aineellisiin ja sosiaalisiin olosuhteisiin vaatiessaan organisaatiollisia, kuten hallinnollisia, ja rahoituksellisia uudistuksia. Osallistaminen keskittää paikallisia toimia sekä ohjaa ulkoisen tuen käyttöä ja voimavarojen kohdistamista uudelleen kohti ratkaisuja, joita paikalliset toimijat esittävät. Asukkaiden mielipiteitä on tiedusteltu suoritettavien parannusten sisällön ja suorittamistavan suhteen. Usein vastaukseksi on saatu selviä ideoita, joita ulkopuoliset tahot eivät ole välttämättä tulleet ajatelleeksi tai huomioineet riittävästi.

Segregaatian torjunnassa alueellisia kehittämishankkeita ja toimenpiteitä on toteutettu lähtökohtaisesti paikallisia epäkohtia korostaen, eikä ole huomioitu tarpeeksi alueiden omia vahvuuksia. Segregaatian tulkinnoissa ”tartutaan” marginaalisuuteen. Tämä marginaalisuus nähdäänkin segregatiokeskusteluissa lähtökohtaisesti ongelmana ja asiana,

jota täytyy muuttaa (ks. Seppänen 2001: 36–51). Lähtökohta on ongelmallinen, sillä hyvistä tarkoituksista huolimatta asuinalueet saattavat leimautua hankkeen kohdistuttua niihin. Tästä syystä hankkeiden täytyisi ongelmien sijaan keskittyä voimavarojen tukemiseen ja alueellisten erojen tasapainottamiseen (Segregaation ennaltaehkäisy... 2018: 23–24). Osallistamalla asukkaat itse tietävät alueen omaleimaisista puolista, jolloin asukkaat voivat korostaa enemmän positiivisia asioita. On myös todettu, että hankkeet ja ohjelmat, joihin ei osallisteta asukkaita ja heidän vaikutusmahdollisuutensa ovat pienet, voivat koitua kalliiksi ja tuloksettomiksi. Kärjitettyinä esimerkiksi koulutusjärjestelmän tulokset jäävät huonoksi, jollei koulutettavien oppimishalua ja innostusta pystytä herättämään (Power 1994: 37–39).

Osallistaminen on keino ehkäistä yksilöiden syrjäytymistä heidän omaa itseään koskevasta päätöksenteosta. Onkin hyvä ymmärtää, että syrjäytyminen on yksilötasoista ja segregaatio sen sijaan voidaan ymmärtää yhteisötason syrjäytymisestä (Seppänen 2001: 30). Eriytymisen ja marginalisoitumisen ehkäisemiseen pyrkivä osallistuminen sisältää useita toiminnan eettisiä lähtökohtia, kuten itsemääräämisoikeuden edistämisen ja osallistumisen oikeuden, jotka ovat yhteisiä kaikille hyvinvointipalveluille (Vuokko 2002: 71). Osallistumisen oikeutta määräävät monet lait, kuten perustuslaki ja kuntalaki (ks. kpl 2.3), sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000: 8 §, 1–2), mikä korostaa asiakkaan mahdollisuutta osallistua koko palveluprosessiin suunnittelusta toteuttamiseen. Lainsäädännön tarkoituksena ei ole estää tai rajoittaa vaan tukea ja mahdollistaa osallistumista ja antaa välineitä syrjäytymisen ehkäisemiseen (Vuokko 2002: 72).

Avain osallisuuteen on nähty piilevän asuinyhteisöissä (Seppänen 2001: 22). Osallistumisen muodot ja kansalaistoiminta esitetään lähes yksimielisesti vasta-aineeksi erilaisiin segregaatio ja eriytymisongelmiin. Paikallisen kansalaistoiminnan nähdään ratkaisevan yhteiskuntien työttömyysongelman aiheuttaman kahtiajakautumisen. Kansalaistoiminta on jopa saavuttanut poliittisissa diskursseissa miltei myyttisen aseman hyvän yhteiskunnan ja elämän ominaispiirteenä. Periaatteessa jokaisessa syrjäytymisen vastaisessa Euroopan Unionin rahoittamassa tutkimushankkeessa lopulta suositellaan paikallista kansalaistoimintaa sekä kansalaistoiminnan tukemista etenkin hankkeissa, joissa uudistetaan paikalliseen ympäristöön liittyviä keinoja ehkäistä syrjäytymistä. Asukkaiden omaehtoinen toiminta nähdään keskeisenä ratkaisun välineenä (Matthies 2000: 237–238). Tutkimustuloksissa on kuitenkin helppo kannattaa ”kaikkea hyvää” ja pitää kaikkea mahdollista ”tarpeellisenä” etenkin silloin, kun tutkimusten asetteluissa ei viitata eri osallistamisen toimintojen aiheuttamiin kustannuksiin (Karjalainen & Karisto 2000: 176).

Paikallistoimintaa ei voida ymmärtää näin yksiselitteisesti. Useasti hankkeiden

liiallinen luottamus paikallisyhteisöjen ja naapurustojen mahdollisuuksiin syrjäytymisen lieventäjänä siirtää kokonaiskuvan hahmottamisen vain hankkeen sisäisen kuvan hahmottamiseen. Tutkimushankkeissa oikein, tarkoin kohdistettu ja kansalaisten itsensä määrittelemä toiminta ovat tehokas tapa purkaa syrjäytymistä, mutta vain fragmentoituneesti. Kokonaiskuva hämärtyy, eivätkä hankkeet kykene koordinoimaan alueellisesti ja temaattisesti keskenään. Kokonaisuus ei esiinnykään tehokkaana ja rakenteita, jotka ylläpitäisivät hankkeiden saavutuksia ei synny (Matthies 2000: 238–239). Riskinä on, että irralliset kokeilut eivät jalostu selkeiksi malleiksi ja siltä osin resurssit voivat mennä hukkaan (Karjalainen & Karisto 2003: 180). Ongelmana on siis hankkeen ajallisuus ja tilallisuus. Eriksson (1999: 49) kiteyttääkin kaupunkistrategia hankkeen tekemisen seuraavasti: *”osallistuminen ja yhteistyö eivät synny vasta asiakirjan julkaisemisen jälkeen, vaan niitä tehdään – tai jätetään tekemättä – myös puhumalla, keskustelemalla ja kirjoittamalla strategiasuunnittelun ensivaiheista lähtien.”* Osallisuuden pitäisi olla siis jatkumoa, ei tilapäistä toimintaa. Jatkuva osallistaminen juurruttaa asukkaitaan asuinalueisiinsa. Juurtuneet lähiöasukkaat myös toimivat alueellisen toiminnan resurssihenkilöinä (Seppänen 2001: 196).

Vaikka osallistaminen ei useinkaan tavoita kuin pienen osuuden asukkaista, on sillä nähty olevan suurta merkitystä segregaaion ja etenkin yksilöiden syrjäytymisen kannalta. Karjalainen ja Karisto (2000: 176–177) on tulkinnut kerroksittaista osallistumista lähiöprojektissa. Ensimmäisenä huomataan pieni ydinjoukko, jotka ovat toiminnassa jatkuvasti mukana. Toiseksi tulevat satunnaisosallistujat ja kolmanneksi passiivikuluttajien kerros, jotka eivät osallistu mutta suhtautuvat toimintaan ja osallistamishankkeisiin myönteisesti. Vaikka he eivät itse ole toiminnoissa mukana, he pitävät sitä hyvänä asiana, että muut voivat olla. Neljäntenä ja viimeisenä kerroksena Karisto ja Karjalainen pitävät niitä, joita osallistamistoiminta ja projektit eivät mitenkään kosketa tai joiden mielipide sitä kohtaan voi olla välinpitämätön tai suorastaan torjuva. Heitä mainitaan olevan kuitenkin erittäin vähän. Yleisesti ottaen kansalaisosallistumisen vähyyttä ja kansalaisten vieraantumista suunnittelussa pidetään ongelmana (Joensuu ym. 2001). Eriyisen merkityksellistä olisi saada kaikista ihmisryhmistä, etenkin passiivisista kuntalaisista, joku osallistumaan. Osallistumattomuuteen onkin kehitettävä perinteistä poikkeavia hallinnollisia tapoja (Joensuu ym. 2001: 4).

Kokonaisvaltainen osallisuus aluekehitykseen ja etenkin lähiöihin on saanut myös kritiikkiä. On esimerkiksi katsottu, ettei ihmisen sosiaaliset suhteet perustu yleensäkin spatiaaliselle läheisyydelle. Toisin sanoen ei ole väliä, missä sosiaalisia suhteita tehdään ja ylläpidetään. Asuinalueella ei välttämättä vietetä aikaa ja siten asuinalue ei esiinny integroitumisen kanavana (Seppänen 2001: 22). Irene Roivanen (1994: 79–80) myös pohtii ns.

pakkoyhteisöllisyyden tematiikkaa. Osallistuminen ja yhteisöllisyys ovat monimerkityksellisiä käsitteitä, jotka voidaan ymmärtää hankkeissa ja niiden tarkoitusperissä ”ideaaleina toimivina sosiaalisina yhteisöinä”. Tällainen ajatusmalli on kaikkea muuta kuin ongelmaton. Yhteisöllisyyksien ominaisuuksia voidaan periaatteessa listata ja täten kokeilujen ja niihin liittyvän seurannan tarkoituksena tulevaisuudessa on testata toimivan sosiaalisen yhteisön piirteitä ja valita suosituiksi havaitut piirteet ja eliminoida epäsuorat. Listaamisen lisäksi vaikeasti ymmärrettävää tai tuntematonta kokonaisuutta väistämättä halutaan luokitella ja jopa hierarkoida, johon vaikuttavat etenkin aikaisemmat kokemukset kyseisestä ilmiöstä tai asiasta. Kategorisointi helpottavat lähestymistä ja kanssakäymistä asioihin, mutta samalla se vähentää demokraattista tasaveroista asemaa. Sosiaalisten hierarkioiden rakentuminen vaikuttaa osallisuuden ja kuulumisen kokemukseen negatiivisesti (Sassi 2002: 63).

### 3.4 Osallistaminen rakentamassa (ihmislähtöistä) kaupunkiudistusta

Osallistuva suunnittelu sai alkunsa poliittisten ulottuvuuksien havaitsemisesta. Parasta mahdollista ratkaisua asiantuntijasuunnittelun olettamuksilla ei aina löydetty. Suunnittelun oletettu tieteellisyys ja objektiivisyys ei näyttänyt johtavan kaikkien kannalta oikeaan lopputulokseen, kun jäi ryhmiä, joiden tarpeita ja toiveita lopputulos ei vastannut. Tutkijat, kuten sosiologit ja kaupunkitutkijat, vastasivat tähän ongelmaan esittämällä yhteistoimintamalleja ja pohtimalla kommunikatiivisen toiminnan etiikkaa. Kaupunkikehitystä ei nähty pelkästään passiivisena tilana, vaan laajana, poliittisena, kulttuurisena, sosiaalisena ja taloudellisena aktiivisena kokonaisuutena (Pakarinen 2002: 84–87). Kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksien kasvattamista voidaankin pitää vastalauseena siihen kritiikkiin, jota on esitetty vuosia kaupunkisuunnittelua kohtaan kaupunkilaisten, kaupunkitutkijoiden ja suunnitteluteoreetikkojen toimesta (Haila 2002: 93). Osallisuuden edistämisestä onkin tehty koko kaupungin toimintaa koskeva strateginen tavoite (Segregaation ennaltaehkäisy... 2018: 36).

Kaupunkisuunnittelussa osallisuus nähdäänkin yhteiskunnan muuttamisen välineenä. Osallisuus köyhyyden torjuntatapana ja demokratiaan osallistumisena ovat esimerkkejä siitä, miten erilaisilla tavoilla osallisuutta voidaan määrittää. Osallisuuden määrittelemisen on ollut tapa linjata sitä, millaisia politiikkaohjelmia pitäisi toteuttaa. Julkishallinnon käynnistämässä prosesseissa, kuten myös tämän työn tapaustutkimuksessa, osallistuminen nähdään toteuttavan ajatusta osallistuvasta demokratiasta. Julkishallinto usein

määrittelee ennalta osallistumismahdollisuudet (Salminen ym. 2021: 83–84).

Aluekehittämisen menetelmissä ja muodoissa osallistumisen lisääminen eli osallistaminen lisää asuinalueen ja elinympäristön kehittämiseen menestyksekkäämpiä ratkaisuja yhteisöjen ja alueiden ongelmiin, sillä ne perustuvan henkilökohtaiseen tietoon tarpeista ja olosuhteista. Osallisuudessa on mittaamatonta voimaa yksilöiden ja yhteisöjen sekä organisaatioiden kehittäessä tulevaisuutta (Koski 2018: 2). Avoin argumentaatio ja keskustelu näyttää perustelluimmalta vaihtoehdolta kehitettäessä alue- ja kaupunkisuunnittelun tulevaisuutta. Siksi viimeaikaisen suunnittelun teorian mukaan osallistumisessa on kysymys demokratiasta ja suunnitteluprosesseista, joissa on tavoitteina avoimuus ja läpinäkyvyys, jolloin ne tekevät osallistumisen mahdolliseksi (Pakarinen 2002: 87, 89). Näissä suunnitteluprosesseissa suunnittelijan rooli on muuttunut hyvin paljon ”tavanomaisesta”, rationaalisesta, suunnittelijasta. Osallistamisessa suunnittelija pyrkii parantamaan prosessia olemalla ikään kuin innovaattori, joka kannustaa osallistumaan. Osallistumislähtöisessä ajattelussa asiantuntijan rooli voi olla myös välittäjä ja neuvottelija, joka lisää yhteistyötä asukkaiden kanssa ja huomioi asukkaiden tavoitteita ja lähtökohtia. Tällaisissa toimissa korostuu suunnittelijan toimiminen ympäristön parannusprosessin eräänä, muttei mitenkään hallitsevana osana (Lehtonen & Sneek 1989: 33).

Osallisuuden ja hyvinvoinnin kasvattaminen sekä eriarvoistumisen eli segregaatian ehkäisy ovat strategisia toimenpiteitä, joilla aluekehitystä harjoitetaan kohti kestävämpiä ja elinvoimaisempia alueita. Monialainen yhteistyö, muutostekijöiden eriarvoistavan vaikutuksen tunnistaminen ja niihin puuttuminen vähentävät eriarvoistumista. Eri toimialojen sekä julkisen, kolmannen ja neljännen sektorin välisen yhteistyön vahvistaminen, eri väestöryhmien osallistaminen, hyvien väestösuhteiden edistäminen sekä hyvinvoinnin luominen esimerkiksi kulttuuripalveluita vahvistamalla varmistaa aluekehityksen vievän kohti hyvä elämän edellytyksiä (Aluekehittämispäätös... 2020: 40).

Suurin osa osallisuuden kehittämiseen rakennetuista toimintamalleista pyrkii yhteisöjen ja yksilöiden toimintavalmiuksien parantamiseen. Näissä toimintamalleissa osallisuuden kehittämisellä tähdätään yleisesti verkottamaan osallisia muun muassa elämäntilanteen, asuinalueen tai jonkin muun yhteisen tekijän perusteella. Samanaikaisesti pyritään erilaisia elämäntilanteita omaavien yksilöiden sitouttamiseen ja kotouttamiseen asuinalueeseensa. Monipuolisia asukaslähtöisiä matalalla kynnyksellä toimivia yhteisöllisiä hankkeita, jotka suunnittelevat yksittäisten ryhmien, kuten opiskelijoiden, naisten, työttömien tai nuorten, elämänlaadun parantamiseen, luodaan osallisuuden kokemusten kautta. Syrjäytyminen, häiriökäyttäytyminen ja turvattomuus ovat asioita, joita voidaan ehkäistä



asuinalueiden sosiaalisia ja kulttuurisia rakenteita tukemalla. (Segregaation ennaltaehkäisy... 2018). Työ- ja elinkeinoministeriö (2020: 38, 40) kommentoi osallisuuden lisäämisen ja eriarvoistumisen ehkäisyvaikutusten arvioinnissa seuraavanlaisesti:

*[Osallisuudessa ja eriarvoistumisen ehkäisyssä] pääasialliset vaikutukset kohdistuvat ihmisiin ja yhteisöihin, ja niiden arvioidaan olevan hyvin myönteisiä. Talouteen, elinkeinoihin ja aluerakenteeseen kohdistuvien ympäristövaikutusten arvioidaan olevan melko myönteisiä. Ympäristöön ja luonnonvaroihin kohdistuvia ympäristövaikutuksia ei arvioida olevan muuten kuin melko myönteisinä muutostekijöiden eriarvoistavan vaikutuksen tunnistamisessa ja niihin puuttumisessa.*

Osallistaminen on siis yksi keskeisimmistä työkaluista kaupunki uudistuksessa. Kuten aiemmin pohdittiin, osallisten tavoittamisessa on kuitenkin paljon problematiikkaa osallisten vaikean määrittelyn takia (Bäcklund 2002: 145–148). Kaupunki uudistuksessa kaupunkilainen osallisena voidaan ymmärtää osittain asiakkaana, joka nähdään olemassa olevan tai potentiaalisen hyödyn saajana (Kunnan johtamisen... 2016: 28; Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 5). Nykyään asiakasta ei kuitenkaan nähdä vain palvelun käyttäjänä ja passiivisena palvelun vastaanottajana. Asiakas on myös aktiivisesti osallinen arvon tuottamiseen ja tulkittu siten resurssiksi ja arvon tuottamisessa subjektiksi (Laitinen 2013: 89).

Jotta osallistaminen olisi onnistunut kaupunki uudistuksessa, täytyy osallisten tuntee kuuluvansa johonkin paikkaan tai alueeseen. Paikkaan kuulumisen yhdistää paikan ja ihmisen oman identiteetin toisiinsa. Toisin sanoen arjen erilaiset paikkakokemukset kasvattavat kiinnittymistä tiettyihin paikkoihin. Vaikka paikkasuhde on henkilökohtainen prosessi, oleminen on osa sosio-kulttuurista yhteisöä. Tällaiset paikkojen ja identiteettien kysymykset realisoituvat käytännötasolla esimerkiksi silloin, kun suunnitellaan uusia asuinalueita tiettyntyyppisille väestöryhmille tai ylipäätään houkuttelemaan aluetta esimerkiksi yrityksille (Bäcklund 2007: 87).

Osallistaminen kaupunkisuunnittelussa on saanut myös paljon kritiikkiä. Vaikka asiantuntioilla ja viranomaisilla on halu saada ihmiset osallistumaan, se ei aina toteudu. Osalliset voiva ajatella, ettei heillä ole todellista vaikuttamisen mahdollisuutta tai vaikutusvaltaa ja ettei heidän ajatuksiaan kuunnella hankkeiden asiantuntijalähtöisen toimintatavan vuoksi (Segregaation ennaltaehkäisy... 2018: 37). Tällainen osallisuuden tuntemus voi olla myös viestinnällinen ongelma. Puhuvatko asiantuntijat ja muut osalliset aidosti samasta asiasta? Osallisuus rakentuukin vuorovaikutuksen ja viestinnän kautta, joten

esimerkiksi viestinnän erityisosaajilla on olennainen rooli osallistumisen ja osallisuuden edellytysten laatimisessa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa (ks. Pekkala & Luoma-aho 2019). Toisaalta liiallinen osallistaminen voi lisätä vastuun kantamista ja yhteisöllisyyden korostamista, mikä voi karkottaa ”arempia” käyttäjiä (Karjalainen & Karisto 2000: 180).

Osallistaminen ei saa myöskään olla näennäistä, jolloin riittämättömät osallistumisen edellytykset kaventaa mahdollisuuksia täysivaltaisesta kansalaisuudesta suppeaksi kohdeasiakkuudeksi. Osallistumisen kokemuksilla asiakkuudessa voidaan tukea positiivisesti tai heikentää entisestään kansalaisten tuntemuksia mahdollisuuksista vaikuttaa muun muassa kansalaisena demokraattiseen päätöksentekoon (Keränen 2014).

Osalliset, asukkaat, suunnittelijat ja asiantuntijat tulkitsevat ja rakentavat kaupunki uudistusta tietyistä näkökulmista. Tulkinnoissa voi olla huomattavia arvopohjaisia, havainnollisia ja tiedollisia eroja. Esimerkiksi suunnittelija voi pyrkiä samaistumaan ympäristön käyttäjien arvoihin, tavoittelemaan elämäntyyliin ja kokemiin merkityksiin sekä tiedostamaan niitä tai hän vain yksinkertaisesti yrittää saada selville tavoitellut ympäristön ominaisuudet. Kärjistettynä suunnittelijoiden arvot sortavat asukkaiden arkielämää, kun taas asukkaiden omat arvot korostavat sitä (Lehtonen & Sneek 1989: 24). Osallisuuden hahmottaminen poliittisena osallistumisena voikin siirtää huomion pois laajemmasta edustuksellisesta demokratiasta ja luoda tarpeen kehittää paikallisesti ja temaattisesti rajautuneita osallistumismahdollisuuksia. Jos huomio kiinnittyy osallisuuden tavoitteluun, jäävät osallisten välinen eriarvoisuus tai institutionaaliset valtasuhteet huomioitta. Kysymykseksi muodostuukin, miten houkutella tai pakottaa osattomat osallisiksi jo määritellystä yhteiskunnallisesta tai poliittis-hallinnollisesta projektista (Salminen ym. 2021: 84-85). Keränen (2014:47) yhtyy osallistamisen problematiikkaan projekteissa:

*Uudet osallistamishankkeet ovat julkisia kuulemisia, päätösten kommentointiperiodeja, osallisten kokouksia, konsensuskonferensseja, kokoontumisia kaupungintalolla, kansalaisjuryjä, sähköisiä dialogeja, deliberatiivista suunnittelua, osallistuvaa budjetointia, opintokerhoja ja -piirejä, osallistuvaa teatteria, ja niin edelleen. Ne koskevat erillisiä politiikkaongelmia ja sivuuttavat edustukselliset demokratiaelimet.*

Osallistamismenetelmien kasvava valikoima tuottaa lisää menetelmiä hallita asiantuntijaorganisaatioisesti kehitystä. Laajempien menetelmien kattaus antaa uusia työkaluja hallita osallistumista: alhaalta ylöspäin suuntautuva lobbaus, protestointi ja vastustus vähenee (Keränen 2014: 47), jolloin kritiikki organisaatiota kohtaan vähentyy.

Vaikka näkemyksiä on monia, suomen yhteiskunnissa tuntuu vahvasti kanssaihminen tukeminen ja suvaitsevaisuuden kunnioitus, mikä näkyy osallistumisena. Yksi aluelähtöisen ympäristötyön ja kaupunkikehityksen tehtävä onkin vahvistaa tämän, hyvin vahvan arvopohjan näkymistä niin arjessa kuin sen kehittämisessä. Luottamuksen ja sosiaalisen pääoman vahvistuminen edistää sekä yksilöiden että yhteiskunnan hyvinvointia. Tällainen toiminta tutkitusti alentaa koko yhteiskunnan kustannuksia (Viskari ym. 2018: 12, 27). Uudet osallistumis- ja osallistamihankkeet ovatkin kansainvälisen ja suomalaisen buumin alla. Siksi on tärkeä muistaa mihin ja millä tavoin pyritään vaikuttamaan sekä minkälaisiin hallinnollisiin hankkeisiin osallistuminen nähdään mielekkäänä ja minkälaisiin hankkeisiin osallistuminen sen sijaan koetaan negatiivisena tai vähemmän palkitsevana. Asioiden käsittely ei saa pinnallistua, jolloin vastuuta siirretään niille, joille se ei viime kädessä kuuluisi (Nousiainen & Kulovaara 2016; Keränen 2012).

### 3.5 Osallistaminen palveluverkon ja palveluverkkosuunnittelun keskiössä

Pia Bäcklund (2009: 50) esittää osallisten kokemuksellisen tiedon haastavan käsityksen asiantuntijatiiedosta. Yhteiskunnalliset kehityspiirteet, kuten palveluverkko, hyötyvät osallisten tuottamasta informaatiosta osana kunnan itseymmärrystä. Tämän informaation merkitys kasvaa yhä ja se kiinnittyy yhteiskunnallisiin kehityspiirteisiin. Osallistamista ja palveluverkkoa suunniteltaessa asukas eli osallinen voidaan määritellä asiakkaaksi. Asiakkaan rooli on muun muassa antaa palautetta palveluiden laadusta. Näin ollen vuorovaikutuksen rakentaminen on luontevaa ajatella palvelun tuottajien, viranhaltijoiden ja eri palveluita tuottavien organisaatioiden tehtäväksi. Siksi asukkaiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutussuhteen merkitys alueen tulevaisuuden tavoitteiden määrittelyssä on ymmärrettävä (Bäcklund 2009: 50–51; Borg 2005: 89). Laitinen (2013: 89–90) kuitenkin huomauttaa asiakkaan ja palvelun tarjoajan roolin muuttuneen. Palvelun tuottajan ja palvelun käyttäjän kahtiajako on alkanut korvautua yhteistuottamisen malleilla. Yhteistuottamisella tähdätään vastaamaan esimerkiksi ikääntymisen haasteisiin, palvelutarpeiden erilaistumiseen ja monimuotoistumiseen, palvelutuotannon tehostamiseen ja julkisella sektorilla resurssien riittävyyteen. Julkisen hallinnon asiantuntijat toimivat yhdessä asiakkaan kanssa palvelun tuottamiseksi, jolloin palvelun käyttäjä toimii niin suunnittelussa kuin tuottamisessa. Asiantuntijat ja osalliset ovat siis keskenään riippuvaisia toistensa tiedoista. Kommunikatiivinen toiminta ja asukkaiden ja suunnittelijoiden yhteisen kielen löytäminen ovat toimia, joilla tavoitteisiin voidaan pyrkiä

(Lehtonen & Sneek 1989: 27, 29).

Kuten aiemmin esitin, osallisuudella palveluita suunniteltaessa on laillinen tarkoitus ja soveltavuus (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 1: 1 §). Osallisuuden kasvattamisella tähdätään yhteiseen hyvään etsimällä palveluiden tuottamisen tapoja. Toimivan ja elinkelpoisen kunnan kriteereissä kunnallinen itsehallinto ja kuntademokratia on olennaista. Siksi kunnat tähtäävät uudistamaan kunta- ja palvelurakennetta osallistamalla (Bäcklund 2007: 25; Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 1: 1 §).

Osallistaminen palveluverkkosuunnittelussa on tärkeässä roolissa ihmislähtöisen ja dynaamisen palveluverkkosuunnittelun konseptissa. Tässä keskiössä ovat asiakaslähtöiset, aikaisempaa paremmin tarpeisiin ja toiveisiin vastaavat palvelut. Palveluverkon kehittämisessä on tärkeää ottaa mukaan asukkaat ja asiakkaat (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 30). Osallistamista palveluverkkosuunnittelussa voidaan jakaa operatiiviseen, taktiseen ja strategiseen tasoon (Kuva 5.).



*Kuva 5. Ihmislähtöisen palveluverkkosuunnittelun tasot osallistamisessa.*

Lähtökohtaisesti asiakkaita eli asukkaita saadaan tietoa, jota kerätään jo varsin aktiivisesti. Palveluverkkosuunnittelun operatiivisen tason kannalta tämän tiedon saaminen osaksi suunnitteluprosessia on oleellista. Operatiivinen tason on lähinnä osallista ja näin ollen se on luontevin taso asiakas- ja palautetiedon kokoamiseen. Operatiivinen taso koskee arjen toimintaa palveluyksiköissä, jolloin keskeisessä roolissa ovat asiakasrajapinnassa työskentelevät kaupungin työntekijät, kuten päiväkotien ja koulujen henkilöstö. Heidän kauttansa välittyy osa

tiedosta palveluverkkosuunnittelun tueksi. Silti suuri osa asiakkaiden tarpeita ja toiveita koskevista tiedoista jää vielä nykyisellään hahmottamatta. Osallistamisella ja osallistamismenetelmillä voidaan vaikuttaa siihen, mitä halutaan tietää, millaista tietoa kerätään ja missä vaiheessa prosessia. Mitä varhaisemmassa vaiheessa tieto siirtyy osallisille, sitä selkeämpi kuva prosessista on asiakkaille ja osalliset ymmärtävät prosessin tavoitteet, kulun ja vaikuttamisen mahdollisuudet. Operatiivisen tason kautta tieto liikkuu myös seuraaville, taktiselle ja strategiselle, tasolle, mikä on oleellista palveluverkkosuunnittelun prosessissa (Ihmislähtöiseen dynaamisen... 2021: 36–39).

Taktisella tasolla osallistamalla ja osallistamismenetelmillä saatua tietoa, jota kerättiin operatiivisella tasolla, voidaan hyödyntää palveluverkkoa koskevien suunnitelmien konkretisoinnissa ja käytäntöönpanossa. Ihmislähtöisempi ja asukkaiden tarpeita vastaava suunnittelu on aloitettava varhaisessa vaiheessa prosessia. Aukkaiden systemaattisella osallistamisella voidaan varmistua siitä, että tehtävät ratkaisut vastaavat asiakkaiden tarpeita ja toiveita (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 39–47). Näin ollen asukkaat osallistetaan suunnitelmien konkretisointiin.

Strategisella tasolla palveluverkkosuunnittelua hahmotetaan pidemmän tähtäimen ja laajemman kokonaiskuvan suunnittelulla. Osallistaminen strategisella tasolla luo tasa-arvoa ja yhteisöllisyyttä. Strategisen tason suunnitelmat lopulta jalkautuvat asukkaiden käytettäviksi. Siksi myös strategisella tasolla on hyvä osallistaa asukkaita jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kaupunkilaiset saavat mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöönsä ja kaupunki oppii tuntemaan asukkaansa sekä heidän intressinsä suunnittelussa. Esimerkiksi osallistava kaupunkisuunnittelu ja budjetointi ovat strategisen tason suunnittelua, jossa osalliset voivat vaikuttaa ratkaisuihin (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 47–54).

Osallistaminen ja osallistamismenetelmien käyttö operatiivisella, taktisella ja strategisella tasolla ovat oleellisia monialaisen tiedon tuottamiseen ja verkostomaisen yhteistyön luomiseen. Asiantuntija- ja asiakastiedon yhdistäminen edesauttavat tuottamaan ja luomaan monipuolisempaa ymmärrystä suunnittelutyön tueksi sekä kohdistamaan resursseja oikein (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 55).

Palveluverkkosuunnittelu on kuitenkin hyvin laaja ja kompleksinen prosessi ja osallistaminen voi olla haasteellista. Ongelmina voi esiintyä esimerkiksi osallistuvien asukkaiden määrä, joka on pieni tyypillisesti suunnitteluvaiheessa eri hankkeissa. Lisäksi eri väestöryhmiä, kuten muun muassa maahanmuuttajia tai pitkäaikaistyöttömiä on useimmiten haastavaa saada osallistumaan kaupunkisuunnittelua koskeviin hankkeisiin (Segregaation ennaltaehkäisy... 2018: 37) tai sitä ei tehdä tarpeeksi organisaatiossa maahanmuuttajien

kannalta (ks. Weide 2008). On myös ymmärrettävä, ettei kaikki haluakaan osallistua suunnitteluun ja toteuttamiseen (Turtiainen 2000: 127). Tavoittava viestintä ja vaikuttava vuoropuhelu sekä luottamuksen saavuttaminen organisaation ja osallisten välillä ovat ratkaisuja, joilla etenkin maahanmuuttajia voitaisiin osallistaa organisaation poliittis-hallinnollisiin prosesseihin (Weide 2008: 59-61). Palveluverkkosuunnittelussa pitää huomioida myös tilallinen ja ajallinen aspekti, joka vaikuttaa etenkin operatiiviseen ja taktiseen tasoon. Ajallisesti kehitysprosessit ja suunnitelmat voivat olla hyvin pitkiä tai jopa pysähtyä vuosiksi. Samaan aikaan asukas katsoo lähelle ja on kiinnostunut lähitulevaisuudesta, kun suunnittelijalla on tavoitteena ratkaista kokonaisuus kestävästi ja kauaskantoisemmin. Tilallisesti asukkaat ja osalliset voivat muuttaa asuinalueelle ja pois sieltä, lapset kasvavat kouluverkon palveluista tai/ja asukas aloittaa uuden harrastuksen. Palveluverkon käyttö saattaa muuttua hyvin nopeasti, joten asioita ei voi kuvata niin yksiselitteisesti. Sosiaalipoliittisesti Max-Neefin (1991) kuvaa tätä yksilöiden vuorovaikutteiseksi vapaudeksi. Yksilöillä on autonomia päättää asioistaan, jotka heijastuvat palveluverkkosuunnitteluun ja palveluverkko pyrkii joustamaan niin ajallisesti että tilallisesti (Isola, ym. 2017).

Lähtökohtaisesti palvelut suunnitellaan aina ylhäältä alaspäin suuntautuneesti, vaikka toimintaan pyritään osallistamaan paikallisia ja tukemaan asukaslähtöisyyttä. Toimintaa ja palveluiden suunnittelua kuitenkin vedetään asetettujen toimintaperiaatteiden mukaisesti ja näin ollen viranomaisten koordinoimaa asukaslähtöisyyttä toteutetaan aina tietyissä samaisten toimintaperiaatteiden asettamissa rajoissa. Ihmisten osallistuminen toimintaan ja sen suunnitteluun ei välttämättä tee toiminnasta asukaslähtöistä ja omaehtoista (Turtiainen 2000: 126). Ylhäältä alaspäin suuntautunutta kehitystä kuvaa myös se, kuinka palveluverkkosuunnittelua toteutetaan lähtökohtaisesti strategioilla ja projekteilla. Osallisuus ei ole tällöin alhaalta ylöspäin suuntautunutta ja jatkuvaa. Pia Bäcklund (2007: 250) kirjoitti oivallisesti tästä problematiikasta:

*[Projekteista] seuraa implisiittisesti se, että asukkaiden kuu(nte)lemisen tarve syntyy vasta suunnittelutarpeen tiedostamisen jälkeen. Mikäli osallistumisen tarkoitusta tulkitaan demokraattisesti toimivan yhteiskunnan näkökulmasta, pitäisi asukkaiden arkisten kokemusten tavoittamisen olla osa julkishallinnon toimijoiden jokapäiväistä työtä. Asukkaiden osallistuminen ei ole erillinen projekti, vaan olennaisin osa kuntien itseymmärryksen perustusta.*

Näin ollen osallistamista pitäisi tapahtua jatkuvasti, ei ainoastaan projekteissa. Prosessien, kuten palveluverkkosuunnittelun ja hallinnollisten elimien kompleksisuus voi aiheuttaa epävarmuutta ja epäselvyyttä, johon tarvitaan ajankohtaista tietoa omasta tilanteestaan ja kehityksen suunnasta. Osallistumisen merkitystä ongelmien hallinnassa ei ole turhaan korostettu, koska sen kautta saatu informaatio voi antaa välineitä asioiden käsitteellistämiseen ja keskinäisen ymmärryksen lisäämiseen. Yhteiskunnallista epäselvyyttä ei voi hallita pilkkomalla niitä erilaisiin organisatorisiin osiin. Asioita on lähestyttävä monista eri näkökulmista, suunnista ja monin eri ajatuksin sekä tiedoin (Bäcklund 2007: 37). Osallistamisessa tarve osallistumiseen on saanut alkunsa muualla kuin osallistujien mielessä. Toisaalta osallistaminen voi olla, ja useimmiten onkin, osallisten etujen mukaista (Koskiaho 2002).

Vuorovaikutteinen hallinta on nähty nykypäivänä modernien yhteiskuntien hallintamenetelmäksi, joka kohottaa vuorovaikutuksen keskeiseksi sisällöksi tarkastelemalla kansalaisyhteiskunnan, julkisen ja yksityisen toimijoiden sekä näissä toimivien yksittäisten henkilöiden keskinäistä vuorovaikutusta yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuisissa. Keskeisenä roolina onkin osallistamisen kautta osallisten ja sidosryhmien sisäänpääsy ja kannustaminen osaksi poliittishallinnollista päätöksentekoa ja toimintapolitiikkaa (Jäntti ym. 2021: 79).

Kuten aiemmin (ks. kpl 2.4; Dahlmann 2011; Vilkama 2011; Bernelius 2013) on todettu, segregoituneet alueet ovat useimmiten kaupunkien laidoilla, jossain ”syrjässä keskivertoyhteiskunnasta” (Power 1994: 11) ja näissä alueissa suuri osa on syrjäytyneitä henkilöitä. Syrjäytyneet henkilöt voidaan ymmärtää sellaisiksi, joilla ei ole vaikuttamismahdollisuuksia. Vaikuttamismahdollisuuksien puute voi johtua hallinnollisella tasolla osallistamisen puutteesta tai osallistamisen menetelmät eivät huomioi lainkaan paikallista tasoa ja heidän mielipiteitään osallistamiseen. Karkeana esimerkkinä voidaan pitää mielenosoituksia ja mellakoita, joilla useimmiten protestoidaan voimassa olevan järjestelmän epäoikeudenmukaisuutta vastaan. Toimijat omaksuvat omanlaisensa osallistamismenetelmät, koska yhteiskunnan antamalla menetelmillä tulokset eivät tyydytä. Mellakoiden ja mielenosoitusten voimana ovat voimattomuuden tunne ja riippuvuus välinpitämättömästä yhteiskunnasta, joka ei ymmärrä osoittajien näkemystä (Power 1994: 11, 19).

Asukkaiden ja heidän järjestöidensä kuulemisella on ratkaiseva vaikutus vaikuttamismahdollisuuksien paranemiseen, koska se antaa konkreettisen kokemuksen siitä, että heidän mielipiteensä otetaan huomioon. Tämän lisäksi avautuu uusia väyliä yhteisön päättäviin tahoihin, joihin heillä ei ole aiemmin ollut yhteyksiä. Asukkaat ryhtyvät enemmän ajattelemaan asuinalueidensa tilannetta ja sen kehittämistä (Power 1994: 34). Näin ollen

asukkaista tulee julkisia poliittisia toimijoita. Poliittinen toimija luo tietoa aiheesta ja hänen vaikuttamismahdollisuutensa paranevat ja toimija otetaan konkreettisemmin huomioon päätöksenteossa. Vaikuttamismahdollisuuksien kasvaessa vaikuttamisen hyväksyttävyyttä voi konkretisoida yhteisen mielipiteen pakkoon. Vaikuttavuuden edellytykseksi asetetaan yhteisen näkemyksen muodostaminen, mikä saattaa tällöin vääristää todellisuuden kuvaa alueesta (Bäcklund 2007: 237–242).

Valitettavasti minkäänlaista yleispätevää tai yksittäistä tapaa segregaatiossa tehokkaaseen hallintaan ei ole löydetty. Sosiaalisen eriarvoistumisen kehityksen myötä segregatio on yltenyt myös kohteissa, joissa sen vastaisia toimenpiteitä, niin fyysisiä kuin sosiaalisia, on toteutettu. Täytyy kuitenkin ymmärtää, ettei segregatiota estävillä toimenpiteillä olisi ollut vaikutusta yksittäisten asuinalueiden olosuhteiden myönteiseen kehityskuvaan. Kysymys onkin enemmän keinojen vaikutuksesta ja suhteellisesta osuudesta asetettuihin tavoitteisiin. Tavoitteita täytyy ymmärtää aina koko kaupungin ja kaupunkiseudun dynamiikkaan integroituna. Alueelliset erot kehittyvät ja vaikutukset ilmenevät useimmiten monivuotisista ajanjaksoista, enemmänkin vuosikymmenistä, jolloin vaikutusten ja muutosten arvioiminen tarvitsee pitkäaikaista valvontaa (Saikkonen, ym. 2018: 119–120).



## 4 Menetelmät ja aineisto (empiria)

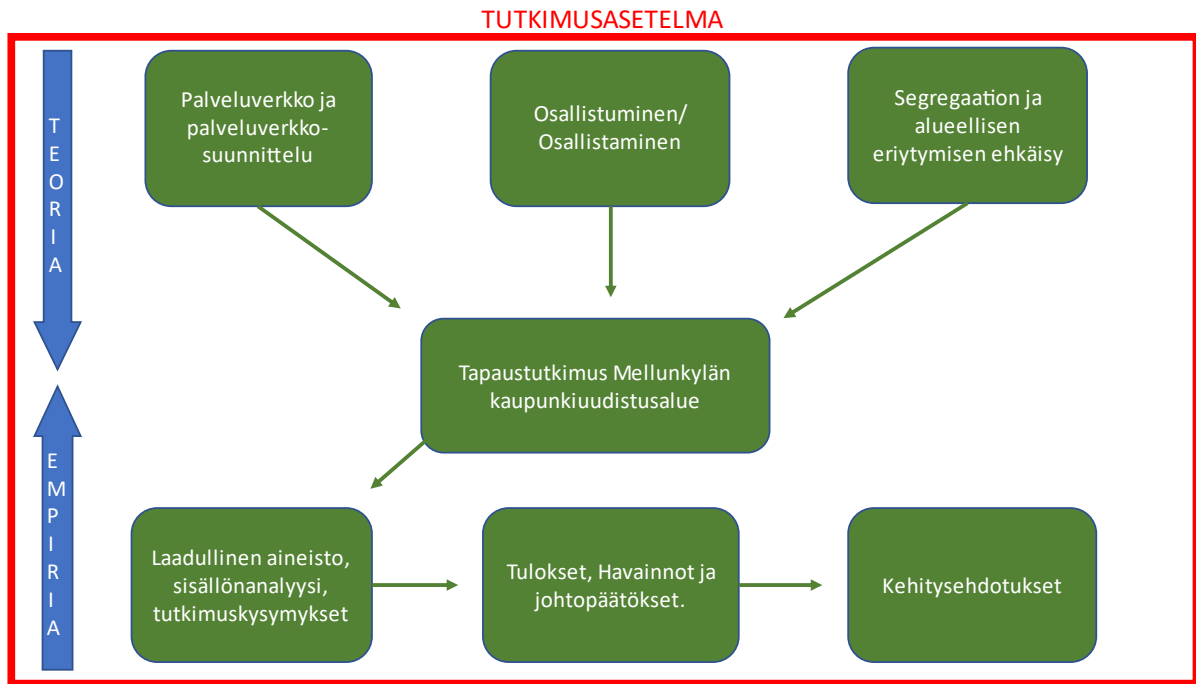
Tässä luvussa kuvaan tutkielman empiirisen osuuden, mikä sisältää aineiston ja käyttämäni menetelmät. Edellisissä kappaleissa esitin aikaisempaa tutkimusta kaupunkiudistuksesta ja palveluverkkosuunnittelusta, sekä siihen syvästi kiinnittyvästä osallisuudesta ja osallistamisesta, jota seuraavaksi tutkin luvussa esiintyvällä aineistolla ja analyysimenetelmällä.

Aloitan luvun esittelemällä tutkimusasetelman, jossa hahmotan teorian liittymistä empiriaan. Toiseksi esittelen tutkimuskohdetta: Mellunkylän kaupunkiudistusaluetta. Sen jälkeen esittelen aineistonkeruumenetelmän: kyselyn palveluverkkosuunnittelun asiantuntijoille. Alaluvussa 4.4 esittelen sisällönanalyysiä menetelmänä ja syitä menetelmän valintaan. Lopuksi esitän pohdintaa tutkimuseettisistä kysymyksistä.

### 4.1 Tutkimusasetelma

Tässä luvussa teoria yhdistetään osaksi tämän tutkielman aihepiiriä, sekä sovelletaan teoriaa tutkielman empiiriseen osaan. Valitsemani tutkimusnäkökulma on maantieteellinen ja käytän laadullisia menetelmiä, jotka kuuluvat metodologisesti humanistisen maantieteen piiriin, mutta on myös hyvin sovellettavissa alue- ja kaupunkikehityksen tutkimuksissa. Humanistisessa maantieteessä pyritään ymmärtämään pelkän kuvaamisen sijaan ja hahmotettavat kokonaisuudet muodostuvat käsitettyjen ja ympärillä olevien kytkeytyneiden merkitysten kautta (Seamon & Lundberg 2017).

Teoria on rakentunut segregaaion, osallistumisen sekä palveluverkkosuunnittelun ja kaupunkiudistuksen käsitteistöön ja näkökulmiin. Empiirinen osuus sen sijaan koostuu laadullisen aineiston sisällönanalyysistä ja saatujen tuloksien laadullisesta tarkastelusta. Tutkielman viitekehys lopulta rakentuu palveluverkkosuunnittelun ja siinä esiintyvän osallistamisen polun hahmottamiseen, ymmärtämiseen ja rakentamiseen. Tutkimusasetelmassa (Kuva 6.) osallistamisen, segregaaion ja palveluverkkosuunnittelun teoria yhdistyy empirian kanssa tapaustutkimuksessa esiintyvässä Mellunkylän kaupunkiudistusalueessa. Laadullista aineistoa analysoidaan sisällönanalyysillä ja haetaan vastauksia tutkimuskysymyksiin. Vastauksia esitetään tuloksilla ja havainnoilla sekä hahmotetaan johtopäätöksillä. Lopuksi esitän kehitysehdotuksia ennaltaehkäisemään tutkielmassa esille tulleita haasteita.



*Kuva 6. Tutkimusasetelma.*

Seuraavassa luvussa esittelen syvemmin tutkielman tapaustutkimuskohteena toimivaa Mellunkylän kaupunki uudistusalueetta, tutkimusmenetelmää, joka on kysely palveluverkkosuunnittelijoille, sekä kyselyn tuloksia.

#### 4.2 Tutkimuskohde Mellunkylän kaupunki uudistusalue ja toimialat

Tutkielman aihepiiri on hyvin laaja. Kaupunki uudistuksessa ja palveluverkkosuunnittelussa mukana ovat kaikki Helsingin kaupungin toimialat; kaupunki ympäristö (KYMP)-, kasvatus- ja koulutus (KASKO)-, kulttuuri- ja vapaa-aika (KUVA)-, sosiaali- ja terveys (SOTE) sekä kaupungin kanslia. Myös osallistamismenetelmien valikoima on laaja. Tästä syystä pyrin rajaamaan aihepiiriä riittävän paljon, mikä tulee väistämättä vaikuttamaan siihen, ettei kaikkia osallistamisen näkökulmia voida huomioida. Rajaus suuntautuu etenkin osallistamiseen, palveluverkkosuunnitteluun ja Mellunkylän tapaukseen. Yhdessä Helsingin kaupungin edustajien kanssa käydyn keskustelun perusteella päätän lähestyä osallistamista tässä tutkielmassa palveluverkkosuunnittelun näkökulmasta, jonka myötä tarkastelussa painottuu se, kuinka kaupunki organisatorisena toimijana osallistaa asukkaita palveluverkon kehittämiseen.

Tämän tutkielman kohteena on Mellunkylän kaupunki uudistusalue, joka on yksi kolmesta Helsingin kaupungin kaupunki uudistusalueesta. Alue on valittu

kaupunkiuudistusalueeksi johtuen etenkin epätoivottavasta alueellisesta eriytymisestä. Kaupunkikehitys Helsingin kaupungissa on ollut varsin tasapainoista verrattuna moniin eurooppalaisiin verrokkikaupunkeihin. Silti segregaaation torjuntaan halutaan kehittää uusia toimintatapoja. Konkreettisina tavoitteina on ”*varmistaa edellytykset 30 prosentin asuntokannan lisäykselle kaupunkiuudistusalueilla vuoteen 2035 mennessä niin, että samanaikaisesti alueiden asuntokannan hallinta- ja rahoitusmuotojakauma kehittyy kohti kaupungin hallinta- ja rahoitusmuototavoitetta*” (Ronkainen & Eskelä 2022: 33–34). Näihin tavoitteisiin tähdätään poikkitoimialaisella yhteistyöllä, jossa toimialojen lisäksi ovat mukana muut toimijat, kuten alueen asukkaat, yhteisöt ja muut osalliset. Tämän tueksi sekä elinvoimaisuuden ja kaupunkiympäristön laadun ja palvelutarjonnan huolehtimiseksi on kehitteillä poikkitoimialainen kaupunkiuudistuksen malli. Kaupunkiuudistuksella tähdätään etenkin lisäämään alueiden elinvoimaa ja houkuttelevuutta sekä parantamaan asukkaiden turvallisuuden tunnetta ja viihtyvyyttä (Ronkainen & Eskelä 2022: 34).

Mellunkylän kaupunkiuudistusalueella kaupunkiympäristön, palveluverkon ja osallistamisen kehittämisessä tarvitaan toimialojen välistä yhteistyötä. Toiminnan on todettu olevan liian toimialakohtaista hankkeissa, joissa suunnittelu ja toteutus pitäisi olla toimialat ylittävää yhteistyötä. Mellunkylän kaupunkiuudistuksen painopisteet ovat Kontulan ostoskeskus ja Mellunmäen keskus. Kontulan asemaseutu ja ostari on kaupunginosan palvelukeskittymä ja paikallisen identiteetin ilmentymä. Mellunmäen keskus on kehittyvä joukkoliikenteen solmukohta ja tulevaisuudessa monipuolinen alueellinen lähikeskusta. Mellunmäen keskuksessa on vireillä asemakaavamuutos. Muutoksessa suunnitellaan asumista, palvelutilojen uudistuksia sekä kehitetään liikenneverkostoa muun muassa parantamalla jalankulkuympäristöä sekä Vantaan raitiovaunun pääteaseman rakentamista metroaseman yhteyteen (Helsingin kaupunki 2021h: 54).

#### *4.2.1 Palveluverkkosuunnittelun toimialat*

Tässä luvussa esittelen seuraavaksi toimialakohtaiset velvoitteet ja periaatteet palveluverkkosuunnittelussa sekä osallistamisessa.

Kasvatuksen ja koulutuksen (KASKO) toimialaan kuuluvat kaupungin varhaiskasvatus, esi-, ja perusopetus, lukio- ja ammatillinen koulutus sekä vapaa sivistystyö. Lisäksi ruotsinkieliset palvelut kuuluvat KASKO:n toimialaan. Toimiala toimii kasvatus- ja koulutuslautakunnan alaisuudessa (Helsingin kaupunki 2021g, 2022f). Kasvatuksen ja

koulutuksen toimiala vastaa esimerkiksi päiväkotien ja peruskoulujen palveluverkkosuunnittelusta. Segregaation estämisen tavoitteessa toimiala on vahvasti mukana, etenkin aluekehityksellisissä hankkeissa, joissa suunnitellaan toimia alueiden vetovoiman kasvattamiseksi (Kasvatus ja koulutus... 2021: 4, 14).

Toimialan keskeisiä palveluverkkosuunnittelun tavoitteita ovat mm. kaupungin päiväkotien ja koulujen tilojen yhteiskäytön lisääminen, palvelutarjonnan yhdenmukaistaminen kaupungin eri alueilla sekä eriarvoistumiskehityksen hillitseminen kaupungissa (Helsingin kaupunki 2020b). Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala pyrkii osallistamaan paremmin lapsia sekä huoltajia ja tukemaan heitä. Myös oppilaiden osallisuutta perusopetuksessa, lukioissa sekä ammatillisessa koulutuksessa tuetaan esimerkiksi ottamalla opiskelijoita, opiskelijakuntia ja nuorisoneuvostoja mukaan päätöksentekoon. Osallistamisessa käytetään hyväksi myös sosiaalista mediaa ja digitaalista oppimisympäristöä, kuulemiskanavia, yhteiskehittämistä sekä omaehtoista toimintaa (Helsingin kaupunki 2018a). Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan palvelut ovat pitkälti lakisääteisiä (ks. Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö 2022; Yleissivistävää koulutusta koskeva keskeinen lainsäädäntö 2022), joten palvelujen sisältö ei ole valittavissa kovinkaan laajalti.

Kulttuurin ja vapaa-ajan (KUVA) toimialaan kuuluvat kirjasto, kulttuuri, liikunta ja nuoriso. Lisäksi toimialan vastuuseen kuuluvat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikka. Toimiala työskentelee kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan alaisuudessa (Helsingin kaupunki 2021b). Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tavoitteet kaupunkistrategiassa on ”*osallisuuden kytkeminen läpäisevästi kaikkeen toimialan toiminnan ja palveluiden toteuttamiseen ja kehittämiseen.*” (Helsingin kaupunki 2019c). Erinäisiä hankkeita onkin tehty ja toimintaa on saatu lähemmäksi asiakkaita ja käyttäjiä (Helsingin kaupunki 2019c: 11–21). Palveluverkon suunnittelussa kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan pyrkii tuottamaan fyysisen ympäristön mahdollisimman moninaiselle kirjasto-, liikunta-, kulttuuri ja nuorisopalveluille. Palveluverkkoa yhtenäistetään, koska moninaiset palvelumuodot tarvitsevat erilaisia tilaratkaisuja. Toimiala fokusoituu olosuhteisiin ja tiloihin, jotka mahdollistavat toiminnan, kuten itsenäisen liikunnan, ja toiminnan palveluna, kuten ohjatut liikuntatunnit. Palveluverkkosuunnittelua toteutetaan osallisuus- ja vuorovaikutusmallin mukaisesti (Helsingin kaupunki 2019a). Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan yhdenvertaisen osallisuuden periaatteet kiteytyvät neljään kohtaan: kunnan jäsenten, palveluiden käyttäjien ja asiantuntijuuden osaamisen hyödyntäminen kaupungin palveluiden kehittämisessä, toiminnan mahdollistaminen omaehtoisesti, yhdenvertaisten osallisuusmahdollisuuksien laatiminen sekä yhdenvertaisten palveluiden toteuttaminen (Helsingin kaupunki 2018b).

Sosiaali- ja terveystoimialan (SOTE) toimenkuvaan kuuluvat hyvinvoinnin, terveyden ja sosiaalisen turvallisuuden tuottamista helsinkiläisille. Toimiala toimii sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisena, joka valvoo sekä ohjaa toimintaa. Palvelukokonaisuuksiin kuuluvat perhe- ja sosiaalipalvelut, terveys- ja päihdepalvelut sekä sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut (Helsingin kaupunki 2021c). Palveluverkkosuunnittelussa SOTE toimialana kehittää tavoitteellisesti palveluita yhteistyössä henkilöstön ja asiakkaiden kanssa osana kehittyvää kaupunkikokonaisuutta. Palveluissa tähdätään parantamaan asiakaskokemusta ja palveluiden saavuttavuutta, vaikuttavuutta sekä tuottavuutta (ks. Helsingin kaupunki 2021d).

Asukaslähtöisyyttä ja osallisuutta SOTE-toimiala kehittää osallistumalla osallistuvan budjetoinnin toteutukseen (Helsingin kaupunki 2021d: 25). Lisäksi kuntalaiset otetaan mukaan kehittämiseen ja parannetaan asiakkaiden aktiivista roolia omassa palveluprosessissaan. Verkostoitumalla muun muassa kolmannen sektorin kanssa tehostetaan yhteistyötä ja alueellista vaikuttamista (Helsingin kaupunki 2018c). Asiakkaiden hyvinvointia sekä mahdollisuuksia kehittää palveluja vahvistetaan osallisuudella niin palvelujen käyttäjinä kuin palautteen antajina:

*Sosiaali- ja terveystoimessa osallisuudella tarkoitetaan sitä, että turvataan asiakkaiden tiedon saanti, tuetaan yhteisöllisyyttä ja alueellista vaikuttamista, otetaan kuntalaiset mukaan kehittämiseen, asiakkaalla on aktiivinen rooli omassa palveluprosessissaan sekä palveluissamme syntyy erinomaisia asiakaskokemuksia. Osallisuuden toimeenpanoa toiminnassa ovat mm. asiakaspalautteet, erilaiset kyselyt, asiakasraadit ja kokemusasiantuntijat, yhdyskuntasosiaalityö ja järjestöavustukset (Helsingin kaupunki 2021e: 13).*

Kaupunkiympäristön (KYMP) toimiala hoitaa Helsingin kaupunkiympäristön suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon, kuten rakennusvalvonnan ja ympäristöön liittyvät palvelut. Toimialan kokonaisuuteen kuuluvat maankäytölliset ja kaupunkirakenteelliset ratkaisut, rakennukset ja yleiset alueet, palvelut ja luvat sekä hallinto ja tukipalvelut (Helsingin kaupunki 2022e). Palveluverkkosuunnittelussa toimiala jatkaa osallisuussuunnitelman tavoitteiden toteuttamista. Osallisuuden kehittämisen keskeisenä kohteena pidetään vaikeasti tavoitettavien kaupunkilaisryhmien osallisuuden parantamista. Vuorovaikutusta kehitetään esimerkiksi parantamalla edellytyksiä aktiiviselle osallistumiselle suunnitteluprosesseissa sekä aloittamalla yhteistyö jo ennen asemakaavoituksen aloittamista. Lisäksi tavoitteena on ottaa maahanmuuttajat ja nuoret paremmin mukaan suunnitteluun. Konkreettisesti

palveluverkkosuunnittelussa ja osallistamisessa kaupunkiympäristön toimiala käyttää kyselyitä, infotilaisuuksia, osallistavaa budjetointia sekä osallistamalla suunnitellusti yleisötapahtumien järjestelyihin (Helsingin kaupunki 2019b; Helsingin kaupunki 2021f: 9).

Kanslia toimii kaupunginvaltuuston ja -hallituksen yleisenä suunnittelu-, valmistelu- ja toimeenpanoelimenä. Kaupunginkanslia vastaa kaupungin kehittämisestä sekä huolehtii kaupungin keskushallinnosta. Kaupunginkanslia toimii kaupunginhallituksen alaisuudessa. Osallisuudessa ja palveluverkkosuunnittelussa kanslian toimialan alaisuudessa toimii Osallisuus ja neuvonta -yksikkö, jonka toimialaan sisältyy vuorovaikutuksen ja sähköisten osallistumispalveluiden sekä alueellisen osallistumisen mallien kehittäminen ja koordinointi koko kaupungin tasolla (Helsingin kaupunki 2020a: 3, 11). Kanslia osittain johtaa muiden toimialojen toimintaa ja tukee sitä hallinnollisesti.

#### 4.3 Kysely palveluverkkosuunnittelun asiantuntijoille

Tämän tutkielman keskeisenä tutkimusmenetelmänä on toiminut palveluverkkosuunnittelun ja osallistamisen parissa työskenteleville Helsingin kaupungin organisaatiossa työskenteleville virkamiehille ja asiantuntijoille osoitettu kyselytutkimus. Kyselytutkimus on toteutettu puolistrukturoituna kvalitatiivisena eli laadullisena kyselytutkimuksena. Kvalitatiivisissa tutkimuksissa pyritään kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa, käsittämään tietynlaista toimintaa tai tulkita jotain ilmiötä teoreettisesti (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018). Laadullisen kyselytutkimuksen nähtiin soveltuvan kvantitatiivista kyselyä paremmin tähän tutkielmaan, sillä sen avulla voidaan hahmottaa kokonaisuutta eri toimialojen edustajien näkökulmasta sekä ymmärtää paremmin koko Helsingin kaupungin organisaation toimintaa. Lisäksi haastateltavat tiesivät hyvin paljon tutkittavasta ilmiöstä, mitä ilman laadullista haastattelumenetelmää olisi haastava käyttää (esim. Tuomi & Sarajärvi 2018).

Laadulliselle kyselylle vaihtoehtona pohdittiin haastatteluiden toteutusta, mutta aikataulullisesti ja työmäärällisesti kaikkien eri toimialojen edustajien haastattelut todettiin haasteelliseksi. Kysely poistaa haastattelutilanteessa aiheutuvan haastattelijan vaikutuksen aineistoon (Kallinen & Kinnunen 2021). Tässä tapauksessa kysely voi olla huomattavasti helpompi toteuttamistapa haastattelun sijaan. Vastaajille jää aikaa pohtia vastaustaan ja tarkistaa tietoja, mikä ei välttämättä haastattelutilanteessa onnistuisi. Lisäksi uskon vastaajien olevan hyvin motivoituneita kyselyyn, koska toimivat projektissa yhteistyössä tutkielman ja projektin parissa ja aihe on luonnostaan vastaajille kiinnostava ja tärkeä.

Laadullisessa tutkimuksessa validiteetti ymmärretään uskottavuudeksi ja vakuuttavuudeksi (Saaranen-Kauppinen & Puusneikka 2006), kuin siksi miten mittausmenetelmä mittaa ominaisuutta tutkittavassa ilmiössä, joka on ollut menetelmän tarkoitus (Tilastokeskus 2022). Tutkimus ei milloinkaan tuota absoluuttista ymmärrystä asioista, joten tutkittavaa ilmiötä ei voida koskaan kuvata raporteissa täysin samanlaisena kuin se tutkijalle esiintyy (ks. Eskola & Suoranta 2008) Tästä syystä aihepiirissä työskentelevien eriävät ja yhtenevät mielipiteet ovat tulosten kannalta mielenkiintoisia ja lisäävät informaatiota kokonaiskuvasta.

Kyselyyn vastaajat valittiin yhdessä Helsingin kaupungin kanssa. Tällä pyrittiin kasvattamaan kyselyn validiteettia eli sitä, että kysely tuottaisi mahdollisimman hyvin tuloksia juuri tutkittavaan ilmiöön. Kyselyyn valittiin Helsingin kaupunkiorganisaatiosta eri toimialojen asiantuntijoita, jotka ovat olleet mukana Mellunkylän kaupunkiudistusalueen kehittämisessä ja jotka ovat keskeisessä roolissa palveluverkkosuunnitteluun ja osallistamiseen liittyvissä tehtävissä. Kysely lähetettiin kaikkien toimialojen edustajille: 1. Kulttuuri ja vapaa-aika, 2. Sosiaali- ja terveys, 3. Kaupunkiympäristö, 4. Kasvatus ja koulutus sekä 5. Helsingin kaupungin kanslia. Kysely lähetettiin yhteensä 59 asiantuntijalle. Kysely lähetettiin otsikolla ”Kysely kaupunkiudistuksen ja palveluverkkosuunnittelun osallistamismenetelmistä”. Kyselylomake on tutkielman liitteenä (ks. liite 2). Kysely rakentuu kysymyksistä, joissa on avoin vastaus. Lisäksi kyselyssä on likert -asteikollinen monivalintakysymys, joilla mitataan osallistamismenetelmien käyttöä. Vastaajan toimialaa ja mielipidettä osallistamismenetelmien käytöstä kysytään valintakysymyksellä. Avoimilla vastauksilla asiantuntijat voivat tuoda mahdollisimman paljon informaatiota kysymyksiin. Lisäksi avoimissa vastauksissa vastaajan ajattelu ja vastaus on vapaammin muotoiltu verrattuna monivalintakysymyksiin Avoin kysymys voi luoda parhaassa tapauksessa vastauksia, jotka ovat hyödyttävät enemmän kyselyn laatijaa ja ovat syvällisempiä kuin suljetut kysymykset (Sinijärvi 2016).

Kyselyllä pyrin saamaan vastauksia tutkimuskysymyksiini. Kysyn eri toimialojen osallistamismenetelmistä kaupunkiudistuksessa ja palveluverkkosuunnittelussa sekä yleisesti ottaen että Mellunkylän hankkeessa. Pyrin saamaan tietoa siitä, millaisia osallistamismenetelmiä on käytetty ja hyödynnetty, mitkä ovat olleet menetelmien tavoitteet ja mitä menetelmillä on saavutettu. Lisäksi kysyn kehittämisestä ja yhteistyöstä. Kehittämisessä haluan tietää, onko asukkaita ja toimijoita osallistettu riittävästi vastaajien mielestä, mihin osallistamista tulisi painottaa, ovatko menetelmät olleet tarkoituksenmukaisia Helsingin kaupungin näkökulmasta, miten osallistamista ja osallistamismenetelmiä tulisi kehittää, jotta se palvelisi asukaslähtöistä palveluverkkosuunnittelua ja miten osallistamista

palveluverkkosuunnittelussa kehitettäisiin hallitumpaan suuntaan yleisesti ottaen. Yhteistyöstä kysyn, miten toimialojen välistä ja toimialan sisäistä yhteistyötä ja tiedonkulkua osallistamisen osalta tulisi kehittää. Lopuksi vastaajat voivat antaa vapaan mielipiteen ja kommentin esimerkiksi palveluverkkosuunnittelusta, osallistamismenetelmistä, toimialojen yhteistyöstä ja kyselystä. Kyselyn tuottamaan aineistoa analysoidaan laadullisen sisällönanalyysin keinoin.

#### 4.4 Sisällönanalyysi menetelmänä

Yleisesti tutkielman kaltaisen aineiston analysointiin soveltuvat sekä laadulliset että määrälliset analysoinnin menetelmät, mutta vähäisissä vastausmäärissä määrällinen analyysi ei sen varsinaisessa merkityksessä onnistu. Lisäksi kysely toteutettiin laadullisena kyselynä ja se sisältää paljon avoimia vastauksia ja vastausmäärät ovat maltilliset, on analyysimenetelmäksi valittu laadullinen analyysimenetelmä.

Laadullinen sisällönanalyysi keskittyy asioihin, aiheisiin ja teemoihin, joista aineisto kertoo (Kallinen & Kinnunen 2022). Tässä tutkielmassa aineiston kautta pyritään ymmärtämään näkökulmia osallisuuteen, osallistamiseen, sen tarkoituksiin ja eri näkökulmiin esimerkiksi toimialakohtaisesti. Teemoittelu onkin hyvin lähellä laadullista sisällönanalyysiä ja teemoittelu nähdäänkin yhdeksi sisällönanalyysin vaiheeksi (Tuomi & Sarajärvi 2018). Teemoittelussa aineistosta paikannetaan tutkimusongelman osalta olennaisia aiheita (Eskola & Suoranta 2008: 174–180). Tässä tutkielmassa teemoittelun osallisuuden ja osallistamisen tematiikkaa toimialakohtaisesti. Näistä teemoista pyrin hahmottamaan yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia Helsingin kaupungin kaltaisessa organisaatiossa ja tätä kautta hahmottamaan kokonaiskuvaa osallisuuden polun haasteista ja mahdollisuuksista sekä ratkaisemaan ilmenneitä ongelmia ja tuomaan esille hyväksi todettuja keinoja, kuten osallistamismenetelmiä. Laadullinen sisällönanalyysi on tässä tapauksessa enemmän aineiston tulkintaa, jolla pyritään selkeyttämään kokonaiskuvaa osallistamisen polusta, kuin kuvailua, mutta aineistoa myös kuvataan, jotta analyysin ideassa ja teemotteilussa on helpompi pysyä mukana.

Laadullinen sisällönanalyysi eriytyy sisällönanalyysistä, jossa laajoja aineistoja käsitellään, usein luokitellaan, määrällisen ja tilastollisen analyysin avulla. Laadullisessa sisällönanalyysissä teemoittelu ja luokittelu ei tapahdu niin numeerisesti ja koneellisesti erilaisten kehitettyjen algoritmien avulla, vaan tutkija tunnistaa ja nimeää aineistostaan löytämiä sisällöllisiä elementtejä. Puhutaan kuitenkin tutkijan tekemästä ”koodauksesta” (Kallinen & Kinnunen 2022). Tällaista koodausta esitän toimialakohtaisilla eroilla



osallistamisesta ja käsityksestä siitä, sekä esittämällä taulukoidusti käytettyjä ja käytettäviä osallistamismenetelmiä ja niiden käytännöllisyyttä. Laadullista ja määrällistä sisällönanalyysiä voidaan käyttää yhtäaikaaisesti toisiaan tukien.

Analyysitapa sopii tähän tutkielmaan, koska laadullista sisällönanalyysiä voidaan ymmärtää apukeinona, jolla luodaan aineistoon selkeyttä. Aineiston informaatiota tiivistetään ja luokitellaan ja menetelmä luo informaatioarvoa rakentamalla hajanaisesta aineistosta ymmärrettävää ja selkeää (Eskola & Suoranta 2008). Tutkielmassa pyrin pelkistämään osallistamista ilmiönä soveltaviksi esimerkeiksi, havainnoiksi, joilla on yhteisiä elementtejä ja joihin soveltuvat samat säännöt. Käsitteellistämisen jälkeen selitän havaintoja ja esitän merkitystulkintoja sekä suhteutan havainnot teoreettiseen viitekehykseen ja aiemmista tutkimuksista johdettuihin selitysmalleihin. Tällainen menettelytapa on normalisoitunut laadullisessa sisällönanalyysissä (Alasuutari 2011).

Tutkielmassa sisällönanalyysin lähtökohta ei ole aineisto- tai teorialähtöinen vaan teoriaohjaava sisällönanalyysi. Tällöin analyysissä ajattelua ohjaavat niin teoria kuin aineisto. Analyysiyksiköt nousevat aineistosta, kuten toimialat ja osallistamismenetelmät, jolloin analyysi tehdään aineistolähtöisesti, mutta niiden tulkintaa sekä ryhmittelyä ohjaa teoria ja aineiston perusteella tehdyt havainnot kytketään teoriaan (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tutkielmaa rakentaessa lähdin tutustumaan aiheen teoriaan ja samanaikaisesti minulle alkoi selkeytyä tuleva empiria. Teoria ohjaa tutkielmaa aina menetelmän valinnasta aineistoon ja tuloksiin. Sisällönanalyysissä täytyy myös muistaa, ettei puhdas induktiivinen analyysi, jossa tulokset ja teoria muodostetaan aineiston perusteella, ole käytännössä mahdollista, koska havaintoja ei pysty kuvaamaan ilman ennakkokäsityksiä tutkittavasta ilmiöstä (Alasuutari 2011)

#### 4.5 Tutkimuseettiset kysymykset

Tutkielman aineisto perustuu kyselyihin ja palavereihin. Tutkielman aineistossa tutkimuseettiset kysymykset on otettu huomioon. Kyselyn vastaanottajille selvitettiin saatekirjeellä (ks. liite 1.) tutkielman taustat ja tarkoitus sekä korostettiin luottamuksellisuutta. Lisäksi vastaajat ovat työskennelleet hankkeessa, joten aihe on ilmeisen tuttu. Kyselyssä ei kysytty vastaajien nimiä ja kyselyitä analysoidessa on säilytetty vastaajien anonymiteetti. Esimerkiksi lainauksista ei käytetä tunnisteita.

## 5 Kyselyn tulokset

59 asiantuntijasta kyselyyn vastasi kymmenen asiantuntijaa. Vastaajien määrä jäi ennakkoidusti vähäiseksi, sillä suurin osa kyselyn saaneista virkamiehistä työskentelee rooleissa, joissa resurssit eivät juurikaan mahdollista oman työn ohessa ylimääräistä tekemistä. Tästä huolimatta kaikille keskeisille Mellunkylän kaupunkiudistuhankkeen parissa tavalla tai toisella työskenteleville asiantuntijoille haluttiin antaa mahdollisuus osallistua kyselyyn. Tulosten ja analyysin kannalta keskeistä on, että jokaiselta toimialalta saatiin vastauksia ja ne ketkä olivat vastanneet kyselyyn, toimivat keskeisissä rooleissa palveluverkkosuunnittelun ja osallistamisen näkökulmista.

Kysely aloitettiin vastaajan taustatietojen kartoittamisella. Asiantuntijoista kolme työskentelee kaupunkiympäristön toimialalla, kolme sosiaali- ja terveystoimialalla, kaksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla, sekä yksi kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla ja yksi kansliassa. Kuusi vastaajista työskentelee tilapalveluiden- ja verkon parissa erinäisissä muodoissa. Loput vastaajista työskentelevät asemakaavoituksen, asumisen, sosiaalityön ja viestintäpalveluiden parissa.

Seuraavaksi toivoimme näkemyksiä siitä, millaisena osallistaminen nähdään toimialan palveluverkkosuunnittelussa. Kysyimme vastaajien kokonaiskuvaa toimialan osallistamiskäytännöistä palveluverkkosuunnitteluun liittyen. Puolet vastaajista arvioivat oman kokonaiskuvansa olevan hyvä siitä, millaista osallistamista toimiala tekee. Kolmella vastaajalla on hyvä kokonaiskuva palvelu- tai vastuualueen osalta, mutta ei toimialatasolla. Loput kaksi vastaajaa esittivät, että heillä on tietoa joistakin osallistamiskäytännöistä, mutta kokonaiskuva on hatara. Kukaan vastaajista ei vastannut, ettei tietäisi juurikaan millaista osallistamista toimialalla tai toimialoilla ylipäätään tehdään.

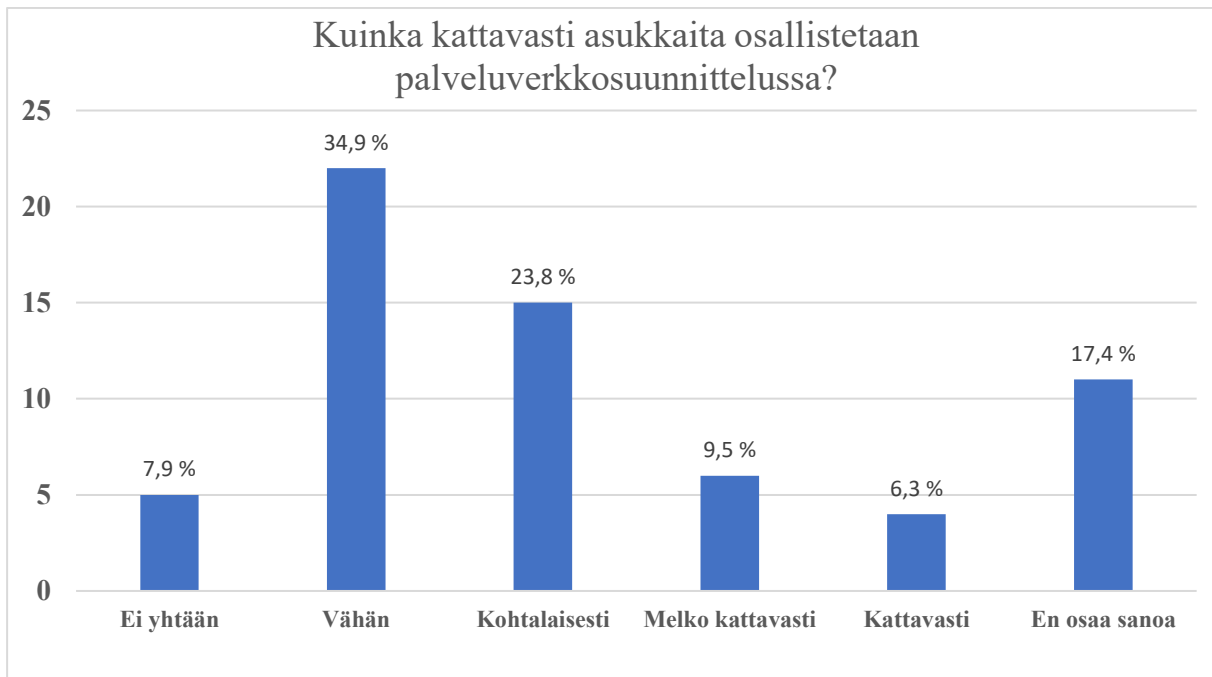
Kysyessämme millaisia osallistamismenetelmiä toimialat hyödyntävät palveluverkkosuunnittelussa, nousivat muutamat menetelmät monissa vastauksissa esille. Kyselyiden käyttö menetelmänä tuli esille miltei kaikissa vastauksissa. Kyselyitä on hyödynnetty etenkin kerro kantasi -sivuston kautta. Kyselyjä on myös käytetty suunnatusti palveluverkkosuunnittelun parissa työskenteleville (henkilöstökyselyt) sekä palveluverkkosuunnittelua koskevan alueen asukkaille (asukaskyselyt). Kuusi vastaajista nosti osallistamismenetelmänä esille myös työpajat. Lisäksi osallistamismenetelminä on käytetty asukasiloja ja infotilaisuuksia niin etänä kuin paikan päällä. Osallistamiseksi on vielä laskettu keskustelut ja tapaamiset sekä kokoukset, joita on järjestetty henkilökohtaisesti sekä kaupunginosan aktiivien että toimialojen asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi yksi vastaajista

korosti sitä, ettei kanslia tee palveluverkkosuunnittelua vaan suunnittelu sekä osallistaminen on toiminnan osalta toimialojen työtä. Kanslian esitettiin johtavan ja koordinoivan toimialojen välistä yhteistyötä. Yksi vastaajista korosti sitä, ettei kaupunkiympäristön toimiala tee palveluverkkosuunnittelua vaan tilasuunnittelua ja huomautti, että osallistamismenetelmät ovat muiden toimialojen tehtävänä.

Osallistamisen ja osallistamismenetelmien ensisijaisia tavoitteita oli monia riippuen vastaajasta ja toimialasta. Suurin osa (kahdeksan vastaajaa) vastaajista esitti tiedonhankinnan olevan ensisijainen tarkoitus ja tavoite osallistamisessa. Tiedonhankintaa perusteltiin muun muassa oikean toiminnallisen suunnittelun saamiseksi. Lisäksi neljä vastaajista halusi tiedonhankinnan ohella jakaa tietoa palveluverkkosuunnittelusta eli tietoisuutta kokonaisuudesta haluttiin kasvattaa. Yksi vastaajista perusteli tiedon jakamista lain velvoittamana. Neljän vastaajan mielestä suunnitteluratkaisujen hyväksyttävyyys voitiin ymmärtää ensisijaisimmaksi tavoitteeksi osallistamisessa. Tähän tavoitteeseen pyritään tiedon saannilla, informoinnilla esimerkiksi muutosten hyötyjä perustelemalla, lähtötietojen jalostamisella ja projektien tunnetuksi tekemisellä. Osallistamisen ja osallistamismenetelmien ensisijaisina tavoitteina esiintyi myös kuntalaisdemokratian ja osallisuuden lisääminen päätöksenteossa. Asiakaslähtöisyyden eli asiakasymmärryksen ja palvelupolun muodostaminen sekä henkilökunnan sitouttaminen ja vaikuttamisen lisääminen. Yksi vastaajista korosti osallistamisen luonteen kehittämistä, johon puoltaa myös toisen vastaajan kommentti siitä, ettei osallistamisen tavoitteista ole käyty syvällistä keskustelua.

Kyselyllä haluttiin tarkastella myös sitä, kuinka paljon tai kuinka kattavasti ja missä vaiheessa asukkaita osallistetaan palveluverkkosuunnitteluun. Kyselyn vastaajien vähäisen määrän takia kattavaa yleistystä aiheesta ei voida tehdä, mutta tulokset antavat silti viitteitä yleisestä mielipiteestä osallistamismenetelmistä. Käytimme likert -asteikkoa, jonka arvot olivat: ei yhtään, vähän, kohtalaisesti, melko kattavasti, kattavasti ja en osaa sanoa. Asteikolla pyritään hahmottamaan kuinka kattavasti asukkaita osallistetaan (ks. Kuva 7.). Kun tarkastelemme kokonaiskuvaa, osallisuutta nähtiin käytettävän vähän, mikä sai 22 vastausta eli 35 % kaikista vastauksista ja näin ollen eniten vastauksista. Seuraavaksi yleisin muoto oli kohtalaisesti, joka sai 15 vastausta (23,8 % vastauksista). Nämä kaksi luokkaa, vähän ja kohtalaisesti, saivat suurimman osan vastauksista, 59 prosenttia. Lisäksi melko kattavasti sai kuusi, kattavasti neljä ja ei yhtään sai 5 vastausta. En osaa sanoa vastasi 11 vastaajaa (17 % vastaajista). Kokonaiskuvallisesti asukkaiden osallisuus palveluverkkosuunnittelussa nähdään hieman kohtalaista vähempänä, kun kohtalainen on likert -asteikollisesti keskellä. 43 prosenttia vastauksista oli ei yhtään ja kohtalaisesti, kun vain 16 % vastauksista oli melko kattavasti ja

kattavasti. Voidaankin todeta, ettei osallistamista käytetä tarpeeksi palveluverkkosuunnittelussa kokonaiskuvallisesti.



*Kuva 7. Osallistamisen kattavuus palveluverkkosuunnittelussa.*

Kysymykseen, jolla kartoitettiin missä palveluverkkosuunnittelun vaiheessa asukkaita osallistetaan, hyödynnettiin luvussa 2.2 esitettyä palveluverkkosuunnittelun vaiheistusta. Suunnitteluvaiheet etenevät perustiedoista, palvelutarpeen tarkasteluun, vaihtoehtojen suunnitteluun, vaikutusten arviointiin, toimenpide-esitykseen, päätöksentekoon ja viimeisenä jälkiarviointiin.

Vastauksissa vähäinen kattavuus korostui etenkin perustiedoissa, palvelutarpeen tarkastelussa ja jälkiarvioinnissa. Sen sijaan vaikutusten arvioinneissa korostui kohtalainen kattavuus vastauksissa. Lopuista palveluverkkosuunnittelun vaiheista ei korostu muita korkeampaan tai matalampaan kattavuuteen viittaavia vastauksia. Numeerisesti palveluverkkosuunnittelun vaiheittaisen osallistamisen kattavuutta on vaikea analysoida vähäisen vastausmäärän vuoksi. Vastauksia on myös vaikea tulkita ristiriitaisuuksien vuoksi. Esimerkiksi vaihtoehtojen suunnittelussa esiintyi miltei saman verran vastauksia, jotka sanoivat osallisuuden olevan kattavaa tai sitä on vähän. Tällainen ristiriitaisuus johtuu osittain toimialakohtaisista vastauksista, jotka avaan seuraavassa luvussa 5.1.

Seuraavaksi kysyin missä palveluverkon suunnitteluvaiheessa osallistamista tulisi erityisesti lisätä tai kehittää. Moni huomautti, että kehittämistä tulisi olla kaikissa palveluverkkosuunnittelun vaiheissa. Lisäksi vastauksista nousi esille projektien alkuvaiheen

osallistamisen kehittämistarve. Alkuvaiheen kehittämistä perusteltiin palveluverkon muutostilanteella, suuremmilla vaikutusmahdollisuuksilla ja erilaisten taustatietojen, vaikutusten ja palvelutarpeiden kartoittamisella. Myös päätösvaihe sai puoleensa vastauksia. Tätä perusteltiin sillä, että ruohonjuuritason palveluiden tuottajilla on näkemyksiä mitä tulisi huomioida päätöksiä tehdessä. Kysymys sai myös pohtivampia vastauksia, joihin viittaa aineistoa analysoidessani (ks. luku 6 & 6.4).

Seuraavassa osiossa kysyin osallistamismenetelmistä, jotka ovat kohdistuneet juuri Mellunkylän palveluverkkoon ja sen suunnitteluun. Kysyin ensimmäiseksi, mitä osallistamismenetelmiä toimialanne on hyödyntänyt ja mihin tarkoitukseen Mellunkylän kaupunkiudistusalueella viimeisen kolmen vuoden aikana? Jopa neljä vastaajaa vastasi, ettei tiedä. Kaksi vastaajista nosti palvelutilaverkkoselvityksen vuodelta 2018 ja 2019, mutta toinen epäili osallisuuden olevan heikkoa kyseisessä selvityksessä. Lisäksi vastauksissa tuli esille kyselyt, työpajat, sparrausryhmät, asukas- ja toimijayhdistyksen kokoukset, kerro kantasi - palvelut, verkkotilaisuudet ja asukaskyselyt. Myös kanslian kautta johdettavaa osallistavaa budjetointi, asukasneuvonta sekä stadiluotsi- ja yritysluotsitoiminta nähtiin osallistamismenetelminä, jotka vaikuttavat myös suoraan Mellunkylän alueella.

Kysyin myös vastaajien mielipidettä siitä, onko heidän toimialansa osallistanut asukkaita ja muita toimijoita riittävästi. Neljä vastaajista oli sitä mieltä, ettei näin ole tehty ja osallistaminen on jäänyt osittain vajaaksi esimerkiksi palvelutarpeen analysoinnissa. Ainoastaan yksi vastaajista on kokenut osallistamisen olevan riittävää ja hyvällä tasolla. Kaksi vastaajista pohti enemmän kysymyksen luonnetta. Mikä on riittävää? Mikä on osallistamisen tavoitteet suhteessa riittävyteen? Asukkaita saatetaan osallistaa laajasti, mutta kuinka tavoittaa vaikeasti saavutettavat asukkaat ja toimijat laajemmin? Kysymyksiä analysoin enemmän osallisuuden kehittämisessä (ks. luku 6.4) ja johtopäätöksissä (ks. luku 7).

Lähdin myös hahmottamaan tulevaisuudentilaa kysymällä millaisia ja mitä osallistamismenetelmiä toimialat aikovat hyödyntää tai käyttää Mellunkylän kaupunkiudistusalueella. Jopa kuusi vastaajista ei osannut sanoa, ei tiennyt tai ei ollut varma tulevasta osallistamismenetelmistä. Keskustelu osallistamisesta ei ole vielä tullut esille tai oletetaan, että osallistaminen tapahtuu kuten aiemmin on tehty. Yksi vastaajista kuitenkin mainitsi, että kaupunkiudistuksessa pyritään käyttämään kaikkia kaupungin osallistamismenetelmiä ja välineitä. Osallistamiseen siis selvästi halutaan panostaa, mutta tällainen tieto ei välttämättä ole kulkenut toimialojen välisesti.

Lopuksi kyselyssä lähdin hahmottamaan osallisuuden kehittämistä ja yhteistyötä tulevaisuutta kohti. Ensiksi kysyimme, miten osallistamiseen liittyvää yhteistyötä tulisi kehittää

toimialojen sisällä. Vastauksista nousi esille kokonaisvaltainen osallistamisen kehittäminen, oikeiden menetelmien tunnistaminen sekä yhteisiä tilaisuuksia ja näkymiä. Yhteisymmärryksen lisäämiseen nähtiin ratkaisueksi viestinnän ja johtamisen kehittäminen, jossa esimerkiksi palvelumuotoilijat voisivat auttaa. Toimialojen sisäisen kehittämisen vastaukset olivat myös hyvin toimialakohtaisia, joihin paneudun enemmän seuraavassa kappaleessa (ks. luku 5.1 & 6.4). Puolestaan toimialojen väliseen kehitykseen nähtiin ratkaisevana tekijänä yhteistyö. Yhteistyön kehittämisessä korostui tiedonkulun parantaminen ja siihen luotava yhteinen alusta sekä koordinointi niin menetelmistä kuin ratkaisuista. Alustan sisällä tapahtuisi yhteistyö, tiedonjako ja roolitus, jolla tarkoitetaan vastuuttamista. Osallistamisen toimenpide vastuutettaisiin tietyille toimijoille, jotka hoitaisivat koordinointia. Yksi vastaajista myös esitti kehityksen alkavan peruskäsityksen luomisesta: *”mitä osallistaminen on ja mitä se tarkoittaa käytännön tekemisessä?”* (asiantuntija 7). Tällainen kysymys onkin osallistamisen polun ensimmäisiä askeleita ja syvintä ymmärrystä osallistamisessa.

Viimeiseksi kysyin miten osallistamista voitaisiin kehittää hallitumpaan suuntaan, kun osallisuus näyttää esiintyvän hyvin erilaisena ja hajanaisina toimialakohtaisesti. Neljä vastaajista on sitä mieltä, että osallistamisen kehittämiseen tarvitaan joku henkilö, kuten palvelukoordinaattori, prosessoimaan ja vastaamaan osallistamisesta sekä kantamaan vastuuta kyseisistä toimenpiteistä. Tämä henkilö konkretisoi ja selkeyttää ymmärrystä osallistamisesta, sen tavoitteista ja merkityksistä. Muut vastaajat lähtökohtaisesti kehittäisivät osallistamista samalla tavalla kuin osallistamista voitaisiin kehittää toimialojen sisällä ja välillä. Yksi vastaajista kuitenkin esitti näkemyksen siitä, että tiedon jakamiseen täytyy panostaa, jotta välttyttäisiin tekemästä päällekkäistä työtä, kun osallistamista tehdään toimialojen sisällä, ei välillä.

Vapaassa palautteessa huomautettiin, kuinka: *”Osallisuus on haastava asia, ja kiireen keskellä sen hyötyjä ei ehditä omaksua ja hyödyntää riittävästi”* (asiantuntija 5.). Osallisuuden haastetta kuvaa myös toisen vastaajan mainitsema intressiristiriita, joka korostuu, kun osallistumista tehdään siiloutuneesti toimialoittain, eikä laaja alaisemmin verkostoituneena kokonaisuutena. Osallisuusmenetelmiä käytetään lähtökohtaisesti omien intressien hyödyntämiseen, jolloin alueen kehitys saattaa jäädä sen varjoon.

## 5.1 Tulokset toimialakohtaisesti

Tässä luvussa esittelen kyselyn tuloksia toimialakohtaisesti. Analyysin kannalta toimialakohtaiset erot ovat olennaisia, joita voidaan hahmottaa palveluverkkosuunnittelussa ja siihen liittyvässä osallistamisessa sekä pohtia sitä, kuinka yhteistyötä ja toimialat ylittävää verkostoitumista voitaisiin kehittää.

Mellunkylän kaupunki uudistusalueella segregaaion ehkäiseminen sekä sosiaalisen kontrollin tarve korostuu palveluverkkosuunnittelussa huomattavasti monia muita Helsingin suunnittelualueita voimakkaammin. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vastaajien vastauksissa tuli ilmi, että asukkaita lähtökohtaisesti osallistetaan vähän palveluverkkosuunnitteluun. Osallistamisen ensisijaisina tavoitteina esitetään suunnitteluratkaisujen hyväksyttävyyttä, tiedon tarjoaminen asukkaille ja asukkailta saatava tieto sekä lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen. Osallistamista täytyisi vastaajien mielestä parantaa hankkeiden alkuvaiheissa, ennen kuin ollaan esittämässä ratkaisuja. Kehittämistarvetta nähdään niin toimialan sisäisessä kuin toimialojen välisessäkin yhteistyössä. Osallistamisen lisäämiseen ja sen nykyistä parempaan koordinointiin nähdään tarvittavan lisäresursseja ja selkeämpiä vastuita.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalta vain yksi, mutta keskeisessä roolissa toimiva henkilö vastasi kyselyyn. Vastaaja näki osallistamisen olevan kattavaa perustietojen, palvelutarpeiden tarkastelun ja vaihtoehtojen suunnittelun yhteydessä. Sen sijaan palveluverkkosuunnittelun myöhemmissä vaiheissa, kuten vaikutusten arvioinnissa, toimenpide-esitysten laatimisessa sekä päätöksenteossa ja jälkiarvioinnissa hän näki osallistamisen olevan vain kohtalaista. Kehittämistarpeita nähtiin olevan etenkin palveluverkkosuunnittelun alkuvaiheissa, jossa vaikutusmahdollisuudet ovat suuremmat. Mellunkylän alueella kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala ei ole vastaajan mukaan osallistanut alueen asukkaita vielä riittävästi, eikä valmiita suunnitelmia sen osalta vielä ollut. Osallistamisen ensisijaisina tavoitteina nähtiin asiakaslähtöisyys ja vaikuttamisen lisääminen. Myös henkilökunnan sitouttaminen hankkeisiin on yksi tavoitteista, mikä tuo uutta näkökulmaa muihin vastauksiin verrattuna.

Kyselyyn vastasi sosiaali- ja terveystoimialalta kolme asiantuntijaa. Yhden asiantuntijan näkökulmasta osallistamista palveluverkkosuunnittelussa hyvin vähän kaikissa palveluverkkosuunnittelun vaiheissa. Hän nostaa lautakuntaohjauksen ensisijaiseksi palveluverkkosuunnittelua ohjaavaksi tekijäksi. Toinen vastaajista on sietä mieltä, että osallistamista on palveluverkkosuunnittelun eri vaiheissa kohtalaisesti, lukuun ottamatta

varsinaisten toimenpiteiden laatimista, päätöksentekoa ja jälkiarviointia, joissa sitä on vähän tai ei lainkaan. Kolmas vastaajista ei ota kantaa palveluverkkosuunnittelun erivaiheiden osallistamiseen, vaan pohti enemmän osallistamisen merkitystä ja osallistamissuunnitelman avaamista. Hän esittää osallistamisen olevan käsitteellisesti vielä jokseenkin epäselvä ja tietoisuuden sen toteuttamisesta olevan perustasolla. Toimialatasoisesti osallistamista ei ole koettu tehtävän tarpeeksi, mutta toisaalta kysymys on erittäin haastava, mikäli osallistamisen määrittelyä ei täysin ymmärretä ja vastaajilla voi olla erilainen käsitys osallistamisesta toimialan sisällä.

Kaupunkiympäristön toimialalta vastasivat kolme asiantuntijaa. Eri vastaajien taustat näkyvät vastauksissa riippuen työtehtävistään. Yhden vastaajan mukaan osallistaminen on melko kattavaa, mutta vaikutusten arvioinnissa ja jälkiarvioinnissa olisi hieman parannettavaa. Osallistamismenetelmiä käytetään runsaasti kaavoituksessa ja asukkaita osallistetaan laajasti. Toinen vastaajista nostaa esille palveluverkkokoordinaattorin tarpeen keinona kehittää osallistamista hallitumpaan suuntaan. Kolmannen vastaajan mukaan osallistamista tehdään palveluverkkosuunnittelun eri vaiheissa vähän tai kohtalaisesti, lukuun ottamatta vaihtoehtojen suunnittelua, jonka yhteydessä osallistaminen on hänen mukaansa kattavaa. Hänen mielestensä osallistamisen ensisijaisena tavoitteena on tiedonhankinta sekä suunnitteluratkaisujen hyväksyttävyyys. Palvelutilaverkkotarkasteluun osallistetaan kaikki halukkaat asukkaat, mutta se ei todellakaan saavuta kaikkia osallisia. Asukkaiden palvelutarve pitäisi saada selkeämmin esille kaikille toimialoille, jotta roolit ja ristiriidat toimialoittain tunnistettaisiin selkeämmin. Yksi vastaajista vastasi kyselyyn tilasuunnittelun näkökulmasta ja korosti, ettei toimiala varsinaisesti tee palveluverkkosuunnittelua kuten muut toimialat, vaan huolehtii tilaverkosta. Vastaaja kertoi vaihtoehtojen suunnittelussa ja vaikutusten arvioinnissa hyödynnettävän osallistamista, mutta muihin palveluverkkosuunnittelun vaiheisiin ei osannut ottaa kantaa. Hän kuitenkin painotti sitä, että asukkaiden pitäisi tietää enemmän palveluiden kehittämisestä ja lisäksi toimialojen yhteistyötä voitaisiin kehittää etenkin tietojen yhteiskäytön kannalta.

Kanslialta kyselyyn vastasi yksi asiantuntija, jonka vastuualueena on asuminen. Hän nosti osallistamisen ensisijaisiksi tavoitteiksi palveluverkkotyössä ja palveluverkkosuunnittelussa taustatiedon keräämisen arjen käytänteistä ja ongelmista eri palvelujen parhaiten sijaintien selvittämiseksi. Tärkeänä hän näki myös suunnitelmien hyväksyttävyyden ja tietoisuuden lisäämisen. Kanslian kannalta tavoitteet ovat kuntalaisdemokratian ja osallisuuden lisäämisessä päätöksenteossa. Hän huomautti myös, ettei kanslia tee palveluverkkosuunnittelua vaan suunnittelu sekä osallistaminen on sen toiminnan



osalta toimialojen työtä. *”Kanslia johtaa ja koordinoi toimialojen välistä yhteistyötä”* (asiantuntija 4.). Vastaja ei ottanut kantaa siihen, kuinka kattavasti palveluverkkosuunnittelun vaiheissa osallistetaan asukkaita, mutta näki että osallistamista tulisi kehittää erityisesti suunnittelun alkuvaiheessa erilaisten taustatietojen, vaikutusten ja palvelutarpeiden kartoittamiseksi. Kysyttäessä osallistamismenetelmistä Mellunkylän alueella, nousee vastauksissa esille se, että kansliassa tehdään asukaskyselyjä koko kaupungista, mutta alueellisesti tuloksia analysoidaan päätöksenteon ja toiminnan ohjauksen tueksi säännöllisin väliajoin eri tematiikoista. Kaupunkiudistuksen yhteydessä käytössä on laaja osallistamisen keinovalikoima kyselyalustoista stadiluotseihin, pop up -tilaisuuksiin ja yhteistyöverkostojen kehittämiseen. Kehittämisestä ja yhteistyöstä vastaja oli samaa mieltä: yhteistyötä ja yhteisnäkyä osallisuuden tuotoksiin tarvitaan. Tietoon pitäisi päästä käsiksi toimialariippumattomasti.

## 6 Analysointi

Käsittelen analyysin tuloksia seuraavassa neljässä osassa:

- 1) osallistamismenetelmät ja niiden vaikuttavuus palveluverkkosuunnittelussa
- 2) osallistamisen tavoitteet palveluverkkosuunnittelussa
- 3) osallistumisen hallittavuus, oikea-aikaisuus ja riittävyys
- 4) osallistamisen kehittämisen palveluverkkosuunnittelussa.

Analyysien kautta pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiin sekä selkeyttämään monitulkintaista ja haastavaa osallistamisen polkua palveluverkkosuunnittelussa. Analysoinnissa yhdistän kyselyn tuloksia ja teoriaa sekä aikaisempaa tutkimusta. Lopuksi pohdin, kuinka palveluverkkosuunnittelu on poliittis-hallinnollinen ongelma. Viimeiseksi käyn lyhyesti läpi tutkielman validiteettia.

### 6.1 Osallistamismenetelmät ja niiden vaikuttavuus

Ensimmäisenä näkökulmana analysoin osallistamisen keinovalikoimaa, osallistamismenetelmiä. Olen luokitellut kyselyn kautta esiin nousseet osallistamismenetelmät kolmeen eri luokkaan. Luokittelulla pyrin rajaamaan ja selkeyttämään Helsingin kaupungin käyttämien osallistamismenetelmien laajaa ja monitarkoituksellista valikoimaa.

Luokitteluun sovelsin sisällönanalyysisesti luokkien sisäisiä samankaltaisuuksia sekä eroavaisuuksia muihin luokkiin. Lähdin hahmottamaan osallistamismenetelmistä yhtäläisyyksiä sekä eroavaisuuksia. Luokittelussa rajaavina tekijöinä esiintyy etenkin se, minkälaista informaatiota osallistamismenetelmällä haetaan. Luokkien lisäksi esitän kyseisen luokan osallistamismenetelmien tavoitteet. Viimeiseksi olen muodostanut Arnsteinin (1969) kahdeksanasteista osallistumisasteikkoa hyödyntäen numeron luokan osallistamisen vaikuttamisen mahdollisuudelle. Osallistamisasteikolla pyrin selkeyttämään osallistumisen vaikuttavuutta. Mitä korkeampi luku on, sen paremmat mahdollisuuden osallisilla on vaikuttaa päätöksentekoon (ks. Taulukko 1.).

*Taulukko 1. Osallistamismenetelmät palveluverkkosuunnittelussa.*

| <b>Luokka.</b>                  | <b>Menetelmän tarkoitus</b>  | <b>Osallistamismenetelmä</b>   | <b>Osallistumisasteikko</b> |
|---------------------------------|--|--|-----------------------------|
| Kyselyt                         | Informaatiota organisaatiolle/toimialoille   | Henkilöstökyselyt<br>Asiakaskyselyt<br>Asukaskyselyt<br>Kerro kantasi -palvelu<br>Verkkokyselyt                | 2–3                         |
| Informaatiotilaisuudet          | Informaatiota asiakkaille/asukkaille.<br>ts. osallisten näkemysten huomioiminen toiminnassa. | Asukasillat/tilaisuudet<br>Verkkotilaisuudet<br>Työpajat<br>Keskustelut<br>Asukasneuvonta<br>Pop-up-tapahtumat | 3–5                         |
| Yhteiskehittäminen              | Osallistavaa kehittämistä Informaatiota molemmille osapuolille.<br>ts. asiakas kumppanina.   | Asukasillat<br>Työpajat<br>Stadiluotsit<br>Yritysluotsit<br>Osallistava budjetointi                            | 5–6                         |
| Osalliset toiminnan kehittäjinä | Asiakas kehittäjänä ja vaikuttajana  | Tapahtumat<br>paikallisyhteisöt<br>Osallistava budjetointi<br>Osallisten aloittama tilaisuus                   | 6–7                         |

Ensimmäisessä luokassa esiintyivät kyselyt. Kyselyiden pääsääntöisenä tarkoituksena on vastausten perusteella luoda ja tuottaa informaatiota, sekä tietoa kyselyn laatijalle, Helsingin kaupungille. Lähtökohtaisesti kyselyitä voidaan tehdä miltei mistä tahansa tutkittavasta asiasta. Kyselyiden tulokset auttavat organisaatiota päätöksenteossa ja taustoittamaan tilannetta. Kyselyitä voidaan ohjata esimerkiksi asiakkaille, asukkaille, henkilöstölle ja muuten määrittelemättömälle ryhmälle, jotka kokevat itsensä osalliseksi toimintaan. Kyselyt ovat asteikollisesti alimmalla tasolla. Lähtökohtaisesti kyselyssä yksilön rooli on tiedon antaja. Kyselyssä yksilö ei hyödy tiedon tuottamisesta läheskään yhtä paljon kuin kysyjä. Palveluverkkosuunnittelun tai palvelujärjestelmän sisällä kyselyt voidaan myös nähdä ikään kuin asiakaspalautteena. Esimerkiksi Leeman ja Hämäläinen (2016: 587–588) näkevät tällaisen osallistamisen näennäisenä asiakasosallisuutena ja ainoastaan asiakkaana osallistumisena. Kyselyt -luokan osallistumisasteikko jääkin alimmille, näennäis- ja korkeintaan muodollisen vaikuttamisen tasoille. Osallisuus ja vuorovaikutus Helsingissä on kuitenkin kansainvälisesti ja globaalisti tarkasteltuna hyvällä tasolla (Helsingin kaupunki 2013, 2017) ja uskon, ettei osallistamisasteikon alinta porrasta, manipulaatiota, esiinny Helsingissä tai Suomessa, mutta syvällisiä uhka-arvioita tai yksilöityjä toimija-analyysejä Helsingin julkiset asiakirjat eivät sisällä. Mahdollinen vaikuttaminen ja manipulaatio poliittisen järjestelmän kautta on riskitekijänä tarkastamatta ja poliittinen järjestelmä on erityisen altis vaikuttamiselle kuntatasoisesti (Helsingin kaupunki 2018: 14). Kyselyn kaltaisia osallistamismenetelmiä tarvitaan jatkossakin etenkin palveluverkkosuunnittelussa.

Keskimmäisillä tasoilla osallistamismenetelmissä palveluverkkosuunnittelussa ovat informaatiotilaisuudet ja yhteiskehittäminen. Oleellinen ero luokkien välillä on vaikuttamisen mahdollisuus, mikä on korkeampi yhteiskehittämisessä kuin informaatiotilaisuudessa.

Toiseen, Informaatiotilaisuus -luokkaan sisältyy osallistamismenetelmiä, joiden tarkoitus on jakaa informaatiota ensisijaisesti osallisille, kuten asukkaille ja asiakkaille, sekä tätä kautta myös kasvattaa organisaation tietoa. Näin ollen osallisten näkemykset huomioidaan toiminnassa. Esimerkiksi julkisten tilaisuuksien ja tapahtumien kautta ollaan sekä yhteydessä ihmisryhmiin sekä aktivoitaan heitä asian käsittelyyn. Informaatiotilaisuudet osallistamisen kannalta voi kuitenkin olla niukka väline. Tapahtumissa voi olla hyvin virallinen tunnelma ja yleensä tilaisuuksissa käsitellään jo tehtyjä päätöksiä ja niiden vaikutuksia tai jopa oikeudellisuutta. Etenkin uhka vuorovaikutteisuuden vähäisyydestä tilaisuuksissa saattaa näyttäytyä osallistamisen kannalta negatiivisesti (Loikkanen ym. 1999). Informaatiotilaisuudet -luokka jääkin osallistamisasteikollisesti tokenismin kategoriaan: muodolliseen huomioimiseen. Toisaalta informaatiotilaisuudet voivat olla myös tilaisuuksia, jossa organisaatio vastaa palautteisiin. Saadut palautteet osoittavat osallisille, että kunnallinen päätöksenteko on huomionnut heidät ja osallisten mielipiteet otetaan tosissaan, vaikka toiveet eivät toteutuisikaan (Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa 2007; Suikkola 2015: 23–24).

Kolmanteen luokkaan, yhteiskehittämiseen on valittu menetelmiä, jotka jakavat informaatiota sekä organisaatiolle, että osallisille. Yhteiskehittämisen luokassa esiintyy myös informaatiotilaisuus -luokan menetelmiä, mutta niissä painottuu toimintatapa, kuten avoimuus ja yhteinen kehityspolku. Yhteiskehittämisessä osallinen ja organisaatio ei ainoastaan informoi toisiaan kehittämisessä, vaan myös molempien osapuolten vaikuttamisen konkretia olennaisesti kasvaa. Osallisia ei ainoastaan kuulla; heidän tietoansa käytetään kehittämiseen ja tällaisesta toiminnasta osallisille tulee tunne aidosta vaikuttamisen mahdollisuudesta sekä yhteiskehittämisestä. Esimerkiksi informaatiotilaisuutena se voi olla esittelyn sekä kommentoinnin yhdistelmä, ryhmätyöskentelytilaisuutena, jossa osallistujille luodaan mahdollisuus keskustella ja verkostoitua suurissakin julkisissa tilaisuuksissa (Osallistuminen yleis-... 2007: 67). Myös työpajat ajavat hyvin yhteiskehittämisen periaatteita. Yksinkertaisesti työpajoissa ryhmä osallisia kokoontuu työskentelemään yhdessä tietyn aihepiirin tai asian kanssa. Työpajoilla pyritään syventämään ymmärrystä käsiteltävästä asiasta ja se on oivallinen tapa osallistaa asukkaita mukaan eri suunnitteluvaiheisiin. Palveluiden avoimuutta ja eri sidosryhmien osallisuutta voidaankin kehittää juuri työpajojen pienryhmissä (Pavelin ym.

2014). Työpajat ovatkin menetelmä yhteiskehittämiselle, jotka toimivat hyvin palveluverkkosuunnittelussa (Pirinen 2014; Wetter-Edman 2014).

Osallistavalla budjetoinnilla, jossa stadi- ja yritysluotsit toimivat, voi olla hyviä uusia mahdollisuuksia osallistavaan palveluverkkosuunnitteluun. Stadiluotsit auttavat kaupunkilaisia löytämään oikeat vaikuttamiskanavat ja tiedottavat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista Helsingissä. Stadiluotsit esimerkiksi kehittävät ja toimeenpanevat osallistavaa budjetointia kaupungin toimialojen kanssa. Yritysluotsit sen sijaan pyrkivät vahvistamaan yritysten toimintaedellytyksiä Helsingin alueilla. Yritysluotsit auttavat löytämään oikeat yhteistyötahot. Stadi ja yritysluotsit kehittävät erityisesti osallistamisen verkostokokonaisuutta, jota voitaisiin käyttää hyödyksi myös palveluverkkosuunnittelussa (Helsingin kaupunki 2022g, 2022h; Venäläinen 2021). Toisaalta osallistava budjetointi ei välttämättä vaikuta poliittiseen päätöksentekoon ja osallistavassa budjetoinnissa osallistumien voi kasaantua jo muutoin aktiivisille kuntalaisille (ks. Hurme 2017), joilla on myös institutionaalista luottamusta muuta väestöä useammin. Idström (2016: 18) esittääkin yhteiskunnallisesti aktiivisen asiantuntijuuden kumuloituvan jo osallistuville aktiivisille, jolloin demokratia esiintyy aktiivisten ylivalentana. Lisäksi tätä kautta sosiaalinen pääoma kertyy vain tietyille, aktiivisille ihmisryhmille (Hanifi 2012). Osallistavan budjetoinnin kytkeytyminen kaupungin käyttömenoihin tai investointeihin sekä niiden kehittämiseen ja ratkaisuihin on heikkoa. Lisäksi kunnan on myös vaikea toteuttaa osallistavaa budjetointia lakisääteisissä palveluissa (Pihlaja & Sandberg 2012).

Viimeisellä luokassa (osalliset toiminnan kehittäjinä) osallisilla on suurin vaikuttamisen mahdollisuus osallistamisessa. Viimeisessä tasossa osallistamisen asteikko on korkeimmalla ja osallistamisen menetelmät ovatkin lähinnä kansalaisyhteiskuntaa. Osalliset toimivat tässä tasossa sekä kehittäjinä, että käyttäjinä. Lisäksi osallisuus ei välttämättä ole ylhäältä alaspäin suuntautunutta, organisaatiojohtoista. Osallistamisasteikollisesti korkeimman osallistamisen tason saavuttaminen on kuitenkin hyvin haasteellista, (jopa miltei mahdotonta), etenkin palveluverkkosuunnittelua pohdittaessa. Julkisen palveluverkon suunnittelu on kuitenkin hyvin organisatorista ja kontrolloitua esimerkiksi lakisääteisten näkökulmien kannalta. Päätöksentekoon vaikuttavat kunnan rooli alueellisena toimijana, missä kunta on luonut alustan, toimii omistajana sekä ylläpitää aluetta muun muassa koulutuksen järjestäjänä. Paikallinen toimintakulttuuri ja kunnan tapa määrittää paljon yhteyttä muihin toimijoihin. Kunnilla onkin keskeinen rooli yhteisöllisyyden, osallisuuden ja tasa-arvon edistämässä. Erilaisten osallisuuskanavien ja toimintamallien käyttäminen monipuolistaa osallisuutta ja se edellyttää päätöksenteolta avoimuutta ja uudistumista (Moninainen osallisuus... 2019).

Viimeisellä tasolla esiintyy menetelmänä esimerkiksi osallisten järjestämä tilaisuus. Tästä on esimerkkinä Pohjois-Helsingin alueelle suunnitellut terveyst- ja sosiaalipalvelut, joiden suunnitteluun alueen seurat ja yhdistykset halusivat ottaa kantaa. Osalliset järjestivät yhdessä tilaisuuden, johon he kutsuivat SOTE toimialan palveluverkkosuunnittelun asiantuntijoita esittämään suunnitelmia, jotta osallisten seurojen ja yhdistyksien edustajat voivat osallistua hankkeeseen ja esittää mielipiteensä. Osallistaminen näin ollen alkoi alhaalta ylöspäin suuntautuneesti.

Arnsteinin osallistumisasteikollisesti viimeisessä tasossa esiintyvät kanalaisvalvonta ja kansalaisten kontrolli, delegoitu jaettu valta ja kumppanuus ja neuvottelu on saanut myös kritiikkiä, sillä helposti mahdollistetaan jo valmiiksi aktiivisten toimijoiden vaikutusvaltaa tuomalla heille lisää resursseja. Osallistamismenetelmillä pitäisi turvata myös heikommassa asemassa olevien mahdollisuudet osallistua ja sitä kautta myös varojen kohdistumisen heille keskeisiin asioihin (Nieminen 2022: 11).

Vaikka näiden tulosten valossa luokat yhteiskehittäminen ja osalliset toiminnan kehittäjinä luovat parhaat edellytykset vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen, se ei tarkoita, etteikö muita luokkia ja osallistamismenetelmiä tarvittaisi. Tärkeintä onkin pohtia, mikä menetelmä sopii milloinkin parhaiten ja kuinka suuren laajan osallistamismenetelmien repertuaarin käyttöä osattaisiin hyödyntää hallitusti ja oikea-aikaisesti. Kinnunen ja Walden (2020: 99) esittääkin ongelman mahdollisuutena:

*Valinnanvaraa on, tarvitaan vain vuorovaikutusta kumppanuutta, yhteistoimintaa ja toimijuuden vahvistamista sekä innokkaita ja intohimoisia menetelmien kehittäjiä ja niistä innostujia. Yhteistyötä osaamme jo tehdä, mutta sujuvaan yhteistoimijuuteen ja yhteiskehittämiseen tarvitaan vielä panoksia. Osallisuuden polulla tulisikin kiinnittää erityistä huomiota risteyksiin polun varrella, kuka voisi liittyä mukaan? Monitoimijaisella ja ihmisläheisellä kehittämistyöllä päästään lähemmäs inhimillistä, ennakoivaa ja perheiden lähipalveluja tai toimintoja hyödyntävää arjen tukea.*

Osallistamismenetelmiä on kehitetty ja kehitetään laaja-alaisesti (ks. osallisuussuunnitelmat & Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021, 2021–2025). Toimialoilla ja koko Helsingin kaupungin organisaatiolla on todella hyvä osallistamismenetelmien kirjo käytettävissä palveluverkkosuunnittelussa ja uskon kehityksen menevän lähivuosina kohti ihmislähtöistä osallistavaa palveluverkkosuunnittelua.

## 6.2 Osallistamisen tavoite palveluverkkosuunnittelussa

Toisena näkökulmana osallisuuden analysointia palveluverkkosuunnittelussa on osallistamisen tavoitteet. Jaoin analyysin kolmeen luokkaan, jossa ryhmittelen osallistamisen suuntaan yksi- ja kaksisuuntaiseksi (ks. Taulukko 2.). Ensimmäisessä luokassa esitän tietoa osallisilta kaupungille. Toinen luokka kattaa tiedon siirtymistä kaupungilta asukkaille. Kolmannessa luokassa esitän kaksisuuntaista tiedonkulkua, jolloin toiminnassa on yhteiset tavoitteet ja motiivi, vaikka intressit voivat vaihdella.

*Taulukko 2. Osallistamisen tavoitteet palveluverkkosuunnittelussa.*

| Luokka.                 | Suunta | Tavoite   | Osallistumisasteikko |
|-------------------------|--------|---|----------------------|
| Osallisilta kaupungille | ←      | Tiedon hankkiminen<br>Taustatiedot<br>Arjen kokemukset<br>Arjen tarpeet<br>Arjen toiveet<br>Palautteen kerääminen   | 2–4                  |
| Kaupungilta osallisille | →      | Tiedon jakaminen<br>Asukasymmärryksen lisääminen<br>Hankkeen tunnettuuden lisääminen<br>Suunnitteluratkaisujen hyväksyttävyyden lisääminen<br>Lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen<br>Tieto suunnitteluratkaisujen vaikuttaneista tekijöistä<br>Muutosten viestiminen | 3–5                  |
| Yhteinen kehittäminen   | ↔      | Tiedon jalostaminen<br>Erialaisten näkökulmien varmistaminen<br>Vaihtoehtojen arviointi<br>asukasnäkökulmasta<br>Toiminnallisen suunnittelun tukeminen<br>Kuntalaisdemokratian lisääminen<br>Osallisuuden lisääminen päätöksenteossa                                      | 5–7                  |

Taulukon tavoite eroaa aiemman luvun (6.1) menetelmien tarkoituksen kanssa siinä, että tarkoitukset ovat selkeämmin ymmärrettävissä kuin tavoitteet. Tarkoituksella kuvataan sitä, miksi ylipäätään osallistamismenetelmiä käytetään. Tarkoitus on niiden olemassaolon syy. Tavoite on taas käytännön teko, jolla otetaan askel lähemmäksi tarkoitusta.

Osallisilta kaupungille luokassa informaatiota kerätään osallisilta kaupungin

käyttöön. Tästä luokasta syntyy kuva kaupungin organisaatiolle palveluverkkosuunnittelun tarpeesta. Luokka kuvaa osallisten lähtötietoja sekä mielipidettä ja ajatuksia palveluverkkosuunnitteluun. Kaupunki hyötyy tästä informaatiosta etenkin palveluverkkosuunnittelun alkuvaiheessa, mutta esimerkiksi palautteen kerääminen hankkeen eri vaiheissa sekä sen jälkeen tukevat suunnitelmia ja luovat kuvaa toteutuksen onnistumisesta. Arjen käytänteet, kuten kokemukset, tarpeet ja toiveet luovat todella hyvää tietoa palveluverkkosuunnittelijoille osallisten arkipäiväisestä elämästä ja luovat näin ollen ihmislähtöisemmän näkökulman palveluverkkosuunnittelun periaatteisiin.

Kaupungilta osallisille luokassa tieto kulkee päinvastaiseen suuntaan kuin osallisilta kaupungille luokassa. Tässä luokassa osallistamisen tavoitteet ovat enemmän informointia, tiedon jakamista, osallisille kuin informaatiota kaupungille. Luokassa nousevat esille ensimmäisinä lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen, missä tietoa saatetaan jakaa vain siitä syystä, että sen on lakisääteinen velvoite. Myös suunnitteluratkaisujen hyväksyttävyydessä informaation jakamisen tavoitteet jäävät heikoksi. Suunnitelmat ja niiden ratkaisut voidaan esittää tavalla, joka miellyttäisi mahdollisimman hyvin osallisia, jotta ratkaisut hyväksyttäisiin ilman jatkotoimenpiteitä. Tällaista menetelmää voidaan kuitenkin pehmittää tiedolla suunnitteluratkaisujen vaikuttaneista tekijöistä. Tällä tavoin voidaan tuoda esiin myös itse osalliset ja he voivat nähdä, onko osallisilla ollut vaikuttamisen mahdollisuuksia projektissa. Kun tavoitellaan hankkeen tunnettuuden lisäämistä, on osallisten määrä saattanut jäädä pieneksi tai toisaalta ei olla tavoiteltu kaikkia osallisia tai niitä, joita hanke etenkin koskee. Asukasymmärryksen lisääminen sen sijaan kasvattaa esimerkiksi tietoa siitä miksi, miten ja milloin hankkeita ja suunnitelmia tehdään. Asukasymmärryksen lisääminen voi kasvattaa yhteisymmärrystä kaupungin ja asukkaiden kesken ja näin ollen voi lisätä osallisuutta ja toimijuutta. Myös muutosten viestiminen on tärkeä tapa kertoa asukkaille tulevista muutoksista. Helsingin kaupunki onkin panostanut läpinäkyvämpään ja avoimempaan viestintään.

Viimeisessä luokassa tavoitteissa on kaksisuuntainen motiivi ja tavoitteisiin pyritään pääsemään yhteisen kehittämisen periaatteella. Yhteisessä kehittämisessä osallistamisen asteikko on useimmiten korkeimmalla. Tieto liikkuu kaupungin ja osallisten välillä yhtäaikaaisesti ja tavoitteita kehitetään kohti yhteisymmärrystä. Tähän luokkaan olen tulosten perusteella valinnut esimerkiksi tiedon jalostamisen, jota voidaan tehdä yhteistyössä. Tiedon jalostuksessa esille nousee myös erilaisia näkökulmia. Näkökulmien moninaisuus tulee esille erityisesti vaihtoehtojen arvioinnissa. Vaihtoehtojen arviointi asukasnäkökulmasta siirtää palveluverkkosuunnittelua yhä ihmisläheisempään konseptiin. Viimeisinä tavoitteina esiintyy kuntalaisdemokratian lisääminen ja osallisuuden lisääminen päätöksenteossa. Nämä tavoitteet



esiintyivät kanslian toimesta, jolloin näkökulma on laaja-alaisempi. Tavoitteisiin pääsyä voidaankin kehittää kaikissa osallistamisen ja palveluverkkosuunnittelun vaiheissa.

Tavoitteet ovat kohti paremmin suunniteltua palveluverkkoa, jossa organisaatiossa on enemmän sijaa asukkaiden osallistumiselle ja järjestelmä on muutoskykyinen, eikä kompastu byrokraattiseen ja keskittyneeseen hallintoon (Power 1994: 23). Toimialakohtaisista suunnitelmista ja strategioista (ks. Helsingin kaupunki 2021: 9; toimialakohtaiset osallistamissuunnitelmat) ollaan siirtymässä kohti yhteiskehittämistä. Toiminnan kehittämisen strategioissa ja hankkeissa asiakaslähtöisyys ja kuntalaisdemokratia otetaan yhä enemmän huomioon (esim. Mäkinen 2003; Jäppinen 2011). Kehittäminen voi kuitenkin olla hyvin haasteellista, eikä lopputulos ole välttämättä se mihin tähdättiin. Hankkeissa ideoitu osallistaminen voi konkretisoitua toisella tavalla kuin on odotettu (esim. Johanson, Mattila & Uusikylä 1995: 19).

Toimialakohtaisesti osallistamisen tavoitteet palveluverkkosuunnittelussa vaihtelivat. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveystoimialan kannalta osallistamisen tarkoitus on pitkälti tiedonhankinnassa ja -tuottamisessa sekä vaihtoehtojen pohtimista. Häyhtiö Tapio (2017: 22–29) on tullut tutkimuksessaan samankaltaisiin tuloksiin. Osallistamisen hallintokulttuuri, joka perustuu tiedon hankinnan tarpeeseen ja osallistumisen muodostumiseen lainsäädännöllisesti, vaikutti vastauksiin. Arnsteinin tikapuumallia soveltaen sosiaali- ja terveystoimialan osallistamisasteikko ei yllä korkeimmille sijoille, mutta onko se heidän tarkoituksensakaan julkisena toimiyksikkönä (ks. myös Häyhtiö 2017: 29, 62–65). Kyselyn tulosten mukaan myös kasvatuksen ja koulutuksen toimialan osallistamisen tarkoitus on lähtökohtaisesti tiedon saantia ja jakamista. Yksi vastaajista pohti tästä esiintyvät asiakkaan ja suunnittelijan problemaattisuutta: *”Ensisijaisesti [tavoitteena] suunnitteluratkaisujen hyväksyttävyyys. Tavoitteena saada tietoa, mutta ei ehkä onnistu optimaalisesti, koska asukas katsoo lähelle ja lähitulevaisuuteen, mutta tietoa tarvittaisiin laajasti ja pitkälle tulevaisuuteen. Osallistuminen ei ole kattavaa, eikä ole check-listaa, jolla varmistettaisiin erilaisten asukasryhmien kuulluksi tulemisen”* (asiantuntija 1.). Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on lisäksi vahva lainsäädännöllinen tausta osallistamisessa (Helsingin kaupunki 2018).

Kaupunkiympäristön toimialalla osallistaminen palveluverkkosuunnittelussa tavoite on moniulotteisempi. Yksi vastaajista esimerkiksi kommentoi osallistamisen tavoitteina olevan monta tekijää, johon suunnittelualue vaikuttaa voimakkaasti. Kaupunkiympäristön alla toimivan kaavoituksen takia korostuukin laakisääteisyys ja suunnitteluratkaisujen hyväksyttävyyys tavoitteissaan.

Toimialakohtaisesti ”laadukkainta” osallistamista esiintyi kulttuurin ja vapaa-

ajan toimialalla. Tavoitteena esiintyi asiakaslähtöisyys eli asiakasymmärryksen eli palvelupolun muodostaminen, henkilökunnan sitouttaminen, vaikuttamisen lisääminen ja lähtötietojen jalostaminen. Samankaltaisia tavoitteita on esiintynyt muissakin tutkimuksissa (ks. Lidnholm 2015). Toisaalta kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on eniten resursseja suunnattu mahdollistamaan osallistamista. Lisäksi kulttuurin ja vapaa-ajan palvelut ovat vapaaehtoisia, joten lakisääteisiä velvoitteita ei ole niin paljon verrattuna esimerkiksi sosiaali- ja terveys- sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialaan ja osallistaminen on tätä kautta helpompaa. Myös kanslian toimialakohtaisena tavoitteena on osallisuuden lisääminen ja kasvattaminen. Palveluverkkosuunnittelussa kanslian tehtäväksi esitettiin kuitenkin vain tiedonhankintaa, joka voidaan tulkita myös kanslian roolista muihin toimialoihin nähden.

Kyselystä myös ilmeni, ettei osallistamisen tavoitteista ole käyty syvällistä keskustelua. Osallistamisen edistämiseksi läpi organisaation, eikä ainoastaan toimialakohtaisesti, edellytetään yhteisen arvoperustan jakamista. Yhteinen ymmärrys kaupunkilaisten osallistumisesta luo samankaltaiset käsitykset osallistamisen hyödyistä toimialoille ja asukkaille, sekä auttaa osoittamaan osallistamisen hyödyllisyyttä asukkaille. Usein puhutaankin julkisesta arvosta (public value) ja sen yhteisluonnista. Eri toimijat, tässä tapauksessa toimialat ja osalliset, luovat yhteistyössä arvoa löytämällä uudenlaisia ja innovatiivisia arvonluonnin tapoja. Toimijat keskustelevat siitä, mikä on arvokasta ja mitä julkisen sektorin pitäisi tuottaa. Tätä keskustelua luo osallistaminen. Strategisesti julkisen arvon ja osallistamisen ymmärryksessä tarvitaan kolmea prosessia: käsitys osallistumisen julkisesta arvosta, tukea ja legitimitettiin osallistumisen edistämiseksi sekä operationaalista kapasiteettia. (Jäntti ym. 2021: 78, 80–81). Keskusteluissa osallisuudesta nousee esiin myös asioiden ja tiedon jakamisen tarpeellisuus. Erilaiset ja monipuolisemmat näkökulmat tekevät päätöksenteosta monipuolisemmin pohdittua. Leemann ja Hämäläinen (2016: 589–92) onkin kutsunut osallisuutta sateenvarjokäsitteeksi, joka kokoaa näkökulmia ja lähestymistapoja sekä levittää tietoa (Isola ym. 2017).

### 6.3 Osallistamisen hallittavuus, oikea-aikaisuus ja riittävyys

Tuloksista ja ennakko-oletuksista on noussut esille se, ettei osallistaminen ja osallistaminen palveluverkkosuunnittelussa ole välttämättä hallittua, mihin muitakin tutkimuksia yhtyy (ks. esim. Jäntti, ym. 2021). Esimerkiksi yllä esittämäni osallistamisen tarkoitukset ja tavoitteet palveluverkkosuunnittelussa vaihtelevat toimialakohtaisesti. Vaihtelua selittävät myös erilaiset

tarpeet, mitä ei sinänsä kuitenkaan nähdä ongelmana. Intressit toimialakohtaisesti luonnollisesti vaihtelevat. Lisäksi organisaation sisäisessä toiminnassa esiintyi epäselvyyttä osallistamisesta palveluverkkosuunnittelussa vastausten perusteella. Esimerkiksi koetaan, että kanslia johtaa ja koordinoi toimintaa, mutta kanslian on kuitenkin käytännössä hyvin haasteellista ottaa enemmän vastuuta ja roolia osallistamisesta palveluverkkosuunnittelussa. Osallistamisen kehittämisessä (ks. seuraava luku 6.4) perehdyn enemmän konkreettisiin kehittämissideoihin, joilla voitaisiin ratkaista tämänkaltaista problematiikkaa.

Hallittavuuden epämääräisyyttä kuvaa myös konkreettisemmin Mellunkylän tapaustutkimus. Kyselyn tuloksissa suurin osa ei osannut vastata, millaisia osallistamismenetelmiä on käytetty Mellunkylän palveluverkkosuunnittelussa. Lisäksi useimmat vastaajat eivät olleet varmoja, mitä osallistamismenetelmiä tullaan käyttämään Mellunkylän palveluverkkoa kehitettäessä. Oletuksena kuitenkin on, että osallistumismenetelmiä, joita aiemmin esitettiin, tullaan käyttämään. Toisaalta heikko tietämys johtuu myös osittain siitä, että Mellunkylän kaupunki uudistus on aloitettu vasta ja projekti on vielä nuori. Lisäksi se, millaisia osallistamismenetelmiä toimialat aikovat käyttää jäi hyvin epämääräiseksi, jota kielenkäyttö kuvastaa. Lähtökohtaisesti vastaajat pystyivät esittämään vain oletuksia: *”oletettavasti kyselyitä ja asukasiltoja”* (asiantuntija 5.), *”työpaja toivottavasti koskien ehdotusta kouluverkosta Mellunmäessä”* (asiantuntija 1.) tai *”luultavasti osallistumien tapahtuu siiloissa kuten aiemminkin. Eli kaavoitus osallistaa kaavoituksen yhteydessä...”* (asiantuntija 9.). Useat vastaajista eivät myöskään osanneet sanoa tai vastata kysymykseen. Osallistamiseen kuitenkin tahdotaan ja aiotaan panostaa mahdollisuuksien mukaan. Yksi suurimmista syistä epämääräisyyteen onkin se, että Mellunkylän kaupunki uudistus hanke on vasta käynnistynyt ja hakee vielä muotoaan. Lisäksi kyselyssä nousi esille se, että harvalla on näkemystä osallistamisesta toimialatasolla tai etenkin toimialarajat ylittävästi. Myös kanslian ja palvelujen välisen työnjaon ja tiedon kulun hahmottaminen näyttäytyi kyselyn perusteella haasteelliselta.

Osallistamisen hallittavuusongelmista palveluverkkosuunnittelussa ja kaupunki uudistuksessa kertoo myös osallistamismenetelmien oikea-aikaisuus. Kyselyn perusteella kattavinta osallistaminen on ollut vaihtoehtojen suunnittelussa, mutta tilastollisesti osallistamista on tämän tutkimuksen perusteella vaikea arvioida. Erityisesti perustiedoissa, palvelutarpeen tarkastelussa ja jälkiarvioinnissa on vajavaista osallistamista. Kyselyssä esiintyneissä kommentteissa puollettiin tätä näkemystä. Osallistamista täytyy kehittää *”alkuvaiheessa, koska silloin vaikuttamismahdollisuudet ovat suuremmat”* (asiantuntija 6.) ja *”Ennen kuin ollaan esittämässä ratkaisuja...”* (asiantuntija 1.). Myös tutkimukset puoltavat

tätä ajatusta. Luottamushenkilöiden ja asukkaiden pitäisi vaikuttaa yhdessä valmisteluvaiheessa. Mielipiteet välittyvät valmisteluun ja viranhaltijoille oikea-aikaisesti, eikä vasta kun valmistelu on edennyt päätösvaiheeseen (Leppänen & Eerola 2021). Osallisuutta pitääkin ajoittaa niihin vaiheisiin, joissa se vaikuttaa. Helsingin kaupunki (2017) on hahmottanut tämän ongelman ja toteaa strategiassaan asukasnäkökulmasta kaupungin suurimman osallisuuteen liittyvän haasteen olevan osallistumismahdollisuuksista koskevan viestinnän selkeyttäminen. Oikea-aikaisuutta pitäisi ymmärtää mitä eri palveluverkkosuunnittelun vaiheissa osallistamisella tavoitellaan ja millä keinoin.

Vastauksissa osallistamisen riittävydestä tuli kyselyn perusteella hieman risteäviä mielipiteitä. Ensiksi voidaankin kyseenalaistaa riittävyden määrittely vastaajan perusteella: ”Mikä on riittävää? Pitäisi määrittellä osallistamisen tavoite suhteessa siihen. Mikä on osallistamisen kattavuus? Miten kuullaan kaikkia ryhmiä?” (asiantuntija 1.). Useimmat eivät kokeneet toimialan osallistavan riittävästi palveluverkkosuunnittelussa. Toisaalta, jos osallistamismenetelmien käyttö on nähty riittävänä, se ei ole ollut täysin hallittua ja oikea-aikaista. Esimerkiksi kaksi vastaajaa riittävästä osallistamisesta kiteyttää ongelman:

*Asukkaita osallistetaan laajasti. Jos halutaan lisäksi tavoitella vaikeasti saavutettavia asukkaita ja toimijoita laajemmin, tulisi resursseja lisätä osallistamiseen. Keskustelu ja tilannetiedotus palvelutarpeita kartoittavien tahojen, tilaverkkosuunnittelijoiden, tilojen käyttäjien ja sijainteja kartoittavien kaavoittajien välillä organisaation sisällä voisi olla tiiviimpää (asiantuntija 3.).*

*Palvelutilaverkkotarkasteluun osallistettiin kaikki halukkaat asukkaat. Alueen asukkaille lähetettiin postia tulevista työpajoista. Pieni promille asukkaista osallistui tarkasteluihin. Toisaalta myös yhteispeli sote puolen toimijoiden kanssa jäi vajaaksi. Palvelutarpeen analysoinnissa ei kartoitettu yhteistyössä asukkaiden kanssa (asiantuntija 9.).*

Yhteistyötä ei siis esiinny riittävästi. Tutkimukset (ks. esim. Jännti ym. 2021; Bäcklund 2007; Häyrynen & Wallin 2017) puoltavat tätä väitettä, kuten myös tämän tutkielman ennakkoletukset, joita Helsingin kaupunki esitti. Ongelma on tiedostettu ja seuraavassa luvussa esitän mahdollisuuksia ja ratkaisuja kyselyn ja tutkimusten perusteella.

#### 6.4 Osallistamisen kehittäminen palveluverkkosuunnittelussa.

Osallistamismenetelmien kehittämisessä vastauksista nousi esille kehitysehdotuksina erityisesti osallistamisen oikea-aikaisempi ja riittävä käyttö, sekä Helsingin kaupungin organisaation sisäisen käsityksen luominen osallistamisesta.

Osallistamisessa oikea-aikaisuuden puuttuminen korostui etenkin suunnitteluvaiheiden alussa, kuten palvelutarpeen tarkastelussa ja palveluverkon muutostilanteessa. Alkuvaihe (perustiedot, palvelutarpeen tarkastelu) nähtiinkin yhdeksi tärkeimmistä osista suunnitteluprosesseja, jolloin osallistamista tulisi erityisesti lisätä ja kehittää. Vastauksista nousee hyvin esille se, kuinka kaupungin organisaation eri toimialat ovat ymmärtäneet ongelman. Kuten aiemmassa luvussa esitin, on palveluverkkosuunnittelun alkuvaihe todettu ongelmaksi ja nyt myös tärkeäksi kehityskohteeksi. Osallistaminen jälkiarvioinnissa sen sijaan korostui vähäiseksi, vastauksissa ei erityisesti nostettu sitä kehityksen tarpeeseen, vaikka se mainittiinkin kehitysehdotuksissa.

Toimialojen sisäisestä yhteistyön kehityksestä vastaukset olivat hyvin samankaltaisia. Vastauksista nousivat esille etenkin yhteisen ymmärryksen, näkymän ja alustan luominen. Vastauksista korostuikin, strateginen kehitys, johtaminen ja ymmärrys osallistamisesta ja siitä käytävästä keskustelusta toimialan sisällä. Esimerkiksi yksi vastaajista kommentoi sosiaali- ja terveystoimialan sisäistä kehitystä ja yhteistyön ongelmaa hyvin kuvaavasti: *”Lisää yhteisymmärrystä osallistamisesta kokonaisvaltaisesti toimialalla, järjestelmällisyyttä ja vaikuttavuutta johtamista kehittämällä”* (asiantuntija 5). Toimialojen välinen yhteistyö on ollut vähäistä osallistamisessa ja sen voi tulkita vastauksissa. Etenkin yhteistä keskustelua, tiedonvaihtoa ja suuntaviivoja alueen kehittämiseen haluttiin parantaa esimerkiksi yhteisiä tilaisuuksia ja kyselyitä järjestämällä. Vastausten perusteella osallistamisen kokonaisuuden hallintaan liittyvät haasteet oli tunnistettu eri puolilla organisaatiota ja useammat vastaajista toivoivat kokonaiskuvan selkeyttämistä. Selkeästi ongelmaa korosti yksi vastaaja toimialojen välisestä kehittämisestä:

*Tarvitsemme koko kaupungin sisäisen näkymän/alustan osallisuuden tuotoksiin, tietoihin ja yhteistyön ennakkointiin. Roolittamalla ja vastuuttamalla selkeämmillä toimintakäytänteillä toimialojen väliin putoavien asioiden hoidon ja koordinoinnin. ts. kenelle kuuluu yhteistyön ja osallisuuden koordinointi tilanteissa, joissa se kuuluisi kaikille, mutta ei kenellekään selkeästi* (asiantuntija 4.).

Ongelmiin ja kehitysideoihin ollaan kuitenkin hakemassa ratkaisuja. Helsingin kaupunki on päivittämässä omia digitaalisia osallisuuskanavia. Esimerkiksi verkossa käytettävät osallisuussivustot ovat saamassa päivityksiä ja verkko-osallistamisen menetelmiä kehitetään sijaitsemaan yhdessä osoitteessa, jotta kokonaisuus olisi osallisille helpommin tavoiteltavissa ja ymmärrettävissä. Toimialakohtaiset osallisuussuunnitelmat päivittyvät ja palveluverkkosuunnittelussa sekä kaupunki uudistuksessa testataan uutta poikkitoimialaista mallia. Yksi vastaajista esittikin, kuinka ”*Meillä on meneillään osallistamisen kehittäminen koko toimialalla ja myös palveluverkon ja vuorovaikutusasiantuntijoiden kanssa*” (asiantuntija 1.).

Helsingin kaupunki on jatkuvassa muutoksessa. Siksi onkin erityisen tärkeää kehityksen kannalta ymmärtää osallistaminen etenkin palveluverkkosuunnittelussa. Kyselyn tuloksista voidaan ymmärtää toimialakohtaisesti osallisuuden ja osallistamisen eri merkityksiä. Kuten aiemmassa kappaleessa (6.2) olen esittänyt, voivat esimerkiksi osallistamisen tavoitteet ja/tai intressit vaihdella toimialoittain palveluverkkosuunnittelussa. Eräs vastaajista kuvaa tätä problematiikkaa siiloutuneena mallina:

*Haaste on "horisontaalisen" prosessin osallistaminen. Eli nykykäytännön mukaisesti osallistumista tehdään siiloutuneesti. jolloin eri toimijoiden intressi ristiriidat korostuvat ja ei päässä ratkaisemaan tosissaan alueen ongelmia. Roolien tunnistamisessa eri osallisuus kokouksissa voisi olla myös parantamisen varaa (asiantuntija 9).*

Konkreettisia ehdotuksia osallistamiseen palveluverkkosuunnittelussa organisaation näkökulmasta esitettiin hyvin. Yhteinen alusta, prosessi, tilannekuva ja suunnitelma luovat yhteisymmärrystä. Tiedonkulun parantaminen, koordinointi, kartoittaminen ja yhteiskäyttö selkeyttävät kokonaiskuvaa tiedosta. Roolitus, kuten palveluverkkokoordinaattori tai palvelumuotoilijat lisäävät vastuuta organisaation sisällä. Ongelma tiedostetaan ja siihen halutaan vaikuttaa. Lopulta kyse onkin resursseissa ja niiden käytöstä. Toimialarajat ylittävässä palveluverkkosuunnittelussa on tarve koordinoida ja resursoida osallistaminen nykyistä paremmin.

Jos tavoitteet Arnsteinin osallistumisasteikollisesti olisivat viimeisessä eli kahdeksannessa portaassa, voisi puhua jopa kansalaisyhteiskunnasta. Vahva kansalaisyhteiskunta parantaa valtion ja tätä kautta myös markkinoiden toimintaa. Keskeisenä piirteenä on vastavuoroisuuteen ja luottamukseen perustuvat sosiaaliset verkostot (Johanson, Mattila & Siivonen 2016). Pia Bäcklund ja Heli Korhonen (1998, 20) kuitenkin

kyseenalaistavat näkökulman, jonka mukaan hallinnollisesti rajattu ja asuinalueeseen sidottu paikallisyhteisö olisi ratkaisu kansalaisten osallisuuden virkistymiseen ja vastuun jakamiseen kanavoidusti. Ongelmallisuus kiteytyy osallistumisen yhdenvertaisuuden ja oikeudellisuuden kysymyksiin: *Kenen ehdoilla osallistutaan? Kuka määrittää mihin ja millä tavoin pitäisi ylipäänsä osallistua?* (Bäcklund & Korhonen 1998: 20). Toivottu osallistuja esittää ikään kuin prototyyppiä aktiivisesta kansalaisesta. Useissa paikallisissa asuinalueiden hankkeissa osallisia edustavat asukasyhdistysten, talotoimikuntien sekä taloyhtiöiden aktiiviset jäsenet, jotka eivät niinkään automaattisesti edusta lähiön asukkaita laajemmin. Esimerkiksi Mellunkylän hankkeessa Veto ja voimaa Mellunkylään -hankekokonaisuus nähdään hyvänä linkkinä tavoittaa paikalliset. On syytä silti pohtia sitä, millaisen otoksen tämä hanke esittää koko alueesta.

## 6.5 Poliittis-hallinnollinen ongelma

Keskustelu osallisuudesta on haastava. Periaatteellisella tasolla lausuttu tavoite asukkaiden oikeuksista kääntyykin raporttien, tekstien ja kuvattujen käytäntöjen tasolla velvollisuuksiksi. Passiiviset asukkaat pyritään sosiaalistamaan, ”tuntemaan vastuuta elinympäristöstään”. Roivanen (1994: 85–86) kysyykin: *”Onko ”toimiva sosiaalinen elinympäristö” byrokratiassa tuotettu teoreettinen malli, jossa asukkaat ovat lähinnä mallin omaksujan roolissa? Eikö tällainen alamaisuusmalli ole jyrkässä ristiriidassa asukaslähtöisyyden ihanteen kanssa?”* Suurin osa asukkaista huono-osaisillakin asuinalueilla vastaavat haluavansa lisää vaikutusvaltaa asuinalueittensa palveluihin. Silti halukkuus aktiiviseen osallistumiseen on hyvin rajoitettua. Osallisuudessa pitää olla vaikuttamisen mahdollisuuden tuntua, tai siitä luovutaan. (ks. Power 1994: 35–36).

Parempi osallistaminen ja yhteiskehittäminen vaikuttavat positiivisesti negatiivisempaan palautukseen. Suunnitelmien esittäminen, kuten Kontulan ostoskeskuksen muutokset, voivat aiheuttaa vastustusta asuinalueen asukkaiden keskuudessa. Muutosvaatimus voi tuntua uhkana ulkopuolelta, joka toiminnallaan tuhoaa asuinalueella jotain alkuperäistä sekä säilyttämisen arvoista. Eri yhteisöt ja yksilöt, kuten viranomaiset, asiantuntijat ja asukkaat, voivat pyrkiä viemään eteenpäin omia intressejään sekä laajentamaan ja suojaamaan saavutettuja asemiaan. (Kopomaa 2005: 8). Osallistavissa menetelmissä on ollut myös tyyppillistä etukäteen annettujen toimintakehysten, kuten ”kaupungin kasvu on välttämätöntä”, kyseenalaistamattomuus, jolloin hyvään elämään ja asumiseen liittyviä käsityksiä suunnittelun

taustalla ei ole voitu politisoida. Ongelma konkretisoituukin asukkaiden kyseenalaistaessa kokonaisuudessaan tiedot ja menetelmät, joiden perusteella ongelmia määritellään ja suunnitelmia hyväksytään (Staffans 2004; Bäcklund 2005; Bäcklund & Mäntyselä 2009: 24).

Eri näkökulmia on noussut keskusteluissa esille esimerkiksi Myllypuron ja Kontulan ostoskeskuksesta. Organisaation kannalta Myllypuron kaupunki uudistus on nähty onnistuneena hankkeena (esim. Väliniemi-Laurson & Rönning 2019; Vetovuori 2021), mutta toisaalta siirtääkö kaupunki uudistus vain ongelmat muille alueille? Keskusteluissa Kontulan ostoskeskuksella paikallisen yhteisön edustajat ja alueen asukkaat esittivät kuitenkin näkökulman, etteivät he halua Kontulalle käyvän samalla tavalla kuin Myllypurolle, missä kulttuuri ja yhteisöllisyys katoavat. Kontulassa halutaan säilyttää alueellinen henki. Lähiössä asuvat asukkaat arvoivatkin usein asuinalueitaan myönteisemmin kuin ulkopuoliset (Ilmonen 2016: 101). Helsingin kaupunginosien idealisoitukin rosoisuus näyttää Ilmonen tutkimuksessa siirtyneen uudempien työväenluokkaisten alueiden, kuten Kontulan, ihannoinniksi. Gentrifikaatio voikin tapahtua sisältäpäin; ”... *asukkaat vahvistavat paikallisidentiteettiä ja asukasylpeyttä, city pridea, joka vetoaa myös tuleviin asukkaisiin ja parantaa alueen vetovoimaisuutta*” (Ilmonen 2016: 114). Kontulan ostari onkin oivallinen kohde toteuttaa osallistavaa palveluverkkosuunnittelua ja samaistun Karitta Laitisen (2013) näkemyksiin aiheesta. Parhaisiin tuloksiin voitaisiin päästä, kun kaikkien eri näkökantoja edustavat osallistujat saisivat toiveensa kattavasta yhteistyöstä asukkaiden, yrittäjien, kaupungin ja yhdistysten välillä. Samalla tällainen menettely toimii yhtenä suurimmista haasteista: miten saadaan ja innostetaan kaikki motivoituneet keskustelemaan ostoskeskuksen kehityksestä samoihin tilaisuuksiin? (Laitinen 2013: 187).

Kontulan ostari myös konkretisoi palveluverkkosuunnittelun ja osallistamisen haastavuutta. Ostoskeskusten ongelmat voivatkin heijastaa koko palvelurakenteen ongelmia (Mäenpää 2013: 191). Kuinka kuunnella ja informoida kaikkia osallisia, sekä miten saada mahdollinen kompromissi aikaan osapuolten kanssa. Tällaisessa kokonaisuudessa tarvitaan osallistamisen keinovalikoiman monipuolista käyttöä. Informaatiota täytyy jakaa niin organisaatiolle ja toimialoille sekä asukkaille ja asiakkaille, jotta yhteiskehittäminen ja osallistaminen voisi toteutua toiminnan kehittäjänä. Siksi ajatus ostoskeskuksen toimintatavasta ja kehittämisestä edellyttää muutosta kohti yhteiskehittämisen periaatteita.

Tuloksien kehitysehdotuksista huomaa, kuinka osallistaminen jää hieman irralliseksi kokonaisuudeksi, mikä ei kytkeydy oikeanlaisesti Helsingin kaupungin organisaation toimintaan toimialat ylittäväksi yhteistyöksi. Käsitys osallistamisesta ei ole yhteisesti sisäistetty, vaikka osallistaminen nähdään strategisesti tärkeänä toimintana aina



operatiivisesta- strategiseen tasoon asti. Jäntti, ym. (2021: 92, 94) on pohtinut myös sitä, kuinka Helsingin kaupungin osallistamisen toteuttaminen puristuu eri arvojen, kuten kustannustehokkuuden, professioiden, asiantuntijuuden tai toimialojen ominaispiirteiden alle. Samankaltaista ongelmaa on esiintynyt myös muualla osallistamisessa palveluverkkosuunnittelussa. Toimialatasolla tapahtuu paljon muodollista ja epävirallista tiedonvaihtoa, mutta silti suunnitteluprosesseissa on havaittavissa kitkaa, joka johtuu tyypillisesti muun muassa epäselvistä vastuista, tiedonkulun haasteista tai vaillinaisesta tilannekuvasta. Tiedon tehokas, ajantasainen ja yhtäaikainen saatavuus on avainasemassa kokonaisuuden sujuvalle etenemiselle. Nykyisellään tieto on kuitenkin usein keskittynyttä pienelle asiantuntijajoukolle, mikä voi luoda epäsuhtaa toimijoiden tilannekuvatietämyksen osalta. Kuntalaiset ovat usein viimeisiä, joille saakka ajantasainen tieto palveluverkkosuunnitelmista kulkee (Ihmislähtöisen dynaamisen... 2021: 16).

Konkreettisia muutoksia palveluverkkosuunnitteluun osallistamisen kannalta on esiintynyt monissa tutkimuksissa (ks. esim. Bäcklund 2007, 2009; Mäenpää 2013; Isola ym. 2017; Jäntti ym. 2021), mutta lisäksi kyselyiden vastauksissa. Asiantuntijoiden näkökulmien ja toimintatapojen syvällisempi muutos osallistamisessa luo pohjaa konkretialle. Se, että koko organisaatio, toimialat, yhteisöt ja muut osalliset ovat samalla aaltopituudella käsiteltävistä asioista synnyttävät uudenlaista yhteistoiminnallista mallia. Osallistamisen ymmärrys ja määrittely on hyvä selkeyttää etenkin organisaation sisällä, jotta yksilöt puhuisivat samasta asiasta keskustellessaan osallistamisesta palveluverkkosuunnittelussa. Esimerkiksi Jäntti ja muut (2021: 92). huomioivat samankaltaista problematiikkaa: *”vaikka osallisuusmallin tai toimialojen osallisuussuunnitelmien luomisessa on hyödynnetty yhteiskehittämistä, vaikuttaa siltä, että vuorovaikutus ja yhteinen tekeminen on ollut liian vähäistä erityisesti osallistumisen arvon sekä siihen liittyvien asenteiden ja tavoitteiden osalta”*. Myös kyselyssä nousi samanlaisia näkemyksiä. Kyselystä nousseita konkreettisia ratkaisuja voi pitää todellisina ja mahdollisina ratkaisuina ongelmiin. Roolittaminen ja vastuun jakaminen esitetyille vuorovaikutusasiantuntijalle, palvelumuotoilijalle tai palvelukoordinaattorille auttaisi hahmottamaan kokonaiskuvaa ja selkeyttämään osallistamisen pirstaloitunutta, toimialoittain jakautunutta kenttää. Myös organisaation sisäinen alusta osallistamiselle on tavoite, mihin kannattaa pyrkiä. Tällainen toiminta varmasti edesauttaa kyselyssä nousseeseen kysymykseen: *”kenelle kuuluu yhteistyön ja osallisuuden koordinointi tilanteessa, joissa se kuuluisi kaikille, mutta ei kenellekään selkeästi?”* (asiantuntija 4.). Kaupungin paikallisten osallistumisen edistäminen onkin irtautunut johtamistoimista ja on yksilöiden kannattamana, vaikka osallistaminen olisi hyvä nähdä osaksi uuden tyyppistä organisaatiokulttuuria (Jäntti ym. 2021:

8).

Osallistamiseen liittyvät käytännönkysymykset eivät näin ollen ratkea ainoastaan keskittymällä tiedonkeruun tapoihin: ”*Kyse on perustavammanlaatuisista tiedon luonteeseen, maailmankuvaan ja legitiimiin päätöksentekoprosessiin liittyvistä tulkinnoista*” (Bäcklund & Mäntysalo 2009: 29). Tarvitaan erilaisia suunnittelun ja päätöksenteon toimintatapoja, joita vahvistetaan eri rakenteilla edistään erillisiä merkitysjärjestelmien näkyväksi tekemistä sekä niihin pohjautuvien intressien, ristiriitojen ja intressiristiriitojen käsittelyä legitiimiksi koettavalla tavalla aidot vastakkainasettelut tunnistaen. Uudistuksia ei saa tehdä pintapuolisesti, mitkä kasataan hallitsemattomasti vanhojen hallintorakenteiden päälle (ks. Bäcklund & Mäntysalo 2009). Osalliset ja organisaatio toimialojen verkostoinen voivat mahdollistaa kanssakäymisen, eri intressien ja konfliktien esityksen ja puitteet sekä käytännöt intressijännitteiden hallinnalle. Poliittishallinnollisesti tämä esiintyy kunnallisena- ja yleisesti demokratiana sekä valtasuhteina (ks. Vakkuri 2005, 2006). Osallistamisessa demokratian uudistaminen on mahdollista vain laajan yhteistyön kautta. Yhteistyötä tarvitaan niin horisontaalisesti, jotta siiloutuneisuus rikkoutuu sekä vertikaalisesti instituutioiden, julkisten ja yksityisten organisaatioiden, mediatoimijoiden, päättäjien, viranhaltioiden, tutkijoiden ja kansalaisten välillä (Mistä on kyse? 2021). Lopulta kyse on myös resursseista. Rahan lisäksi on selvää, että osallistaminen ja innostaminen lisäävät kunnan viranhaltioiden työtaakka. Projektiluonteinen työ tulisi muuttua kohti jatkuvaa kehittämiseen sekä uusien mahdollisuuksien kokeilemiseen (esim. Joensuu ym. 2001).

## 6.6 Tutkimuksen validiteetti ja laajuus

Tutkimuseettisesti tutkielman haastavimmat eettiset näkökulmat koskevat kyselyä, sen vastausten vähäisyyttä sekä analyysimenetelmää. Kyselyyn vastasi vain 10 asiantuntijaa. Vastauksista toimialakohtaisten menettelytapojen yleistäminen on haasteellista. Siksi sisällönanalyyssissä keskityin enemmän Helsingin kaupungin koko organisaation osallisuuden kehittämiseen, mikä on ollut myös tutkielman tavoite alusta alkaen. Vaikka vastaajia oli kohtalaisen vähän, voidaan kyselyn vastaajia pitää lähtökohtaisesti asiantuntevina ja kokonaiskuvia hahmottavina yksilöinä. Tästä syystä kyselyä voidaan pitää hyvin luotettavana, vaikka kyselyssä ei kysytty tarkentavia henkilötietoja.

Kyselyn rinnalla on myös käyty muutamia ryhmäkeskusteluita ja palaveria, jotka tukevat kyselyä. Keskusteluissa puhuttiin yleisesti palveluverkkosuunnittelusta,

osallistamisesta palveluverkkosuunnittelussa sekä osallistamismenetelmien kehittämisestä Helsingin kaupungissa. Keskusteluissa ja palavereissa saatiin hyvin monipuolisesti näkökulmia tutkielman aiheisiin, ja niiden kautta hahmotin aiheen problematiikkaa, laaja-alaista vaikuttavuutta sekä haasteita, joihin ei ole olemassa yksiselitteisiä vastauksia.

Sisällönanalyysistä Ulla-Maija Salo (2015) esittää kritiikkiä esimerkiksi siitä, ettei laadullisen aineiston analyysi ja tulkinta ole (vain) mekaanista laariin kaatamista, teemoittelua tai itsestäänselvyksien toistamista. Tutkija tuo näkyville tiedon valikoimisen prosessinsa ja tutkimusteksti on valikoivaa kuvausta, joka useimmiten rakentuu kirjoittamishetkellä tutkijalle jo tutuista tuloksista ja johtopäätöksistä. Myös tutkija osallistuu todellisuuden tuottamiseen.

## 7 Pohdinta ja johtopäätökset

Osallistaminen on haasteellinen asia ja laaja tutkimusaihe. Osallistamisen tapoja ja näkökulmia on monia. Osallistamisesta puhuttaessa on ymmärrettävä mitä sillä tarkoitetaan ja haetaan; mistä näkökulmasta osallistamista toteutetaan ja mitkä ovat tämän toteuttamisen intressit (ks. kpl 2.3 & 3).

Osallistamismenetelmien kirjo on Helsingin kaupungissa hyvin laaja, eikä menetelmien tuloksia, hyödyllisyyttä ja vaikuttavuutta voi suoraan verrata toisiinsa. Osallistamismenetelmille on kehittynyt oma tarkoituksensa. Tarkoituksilla ajetaan jonkun tai joidenkin tahojen ja toimijoiden intressejä, jotka lähtökohtaisesti tuotavat yleistä hyvää paremman elämän suunnittelussa, kehityksessä ja toteutuksessa. Menetelmien kirjoa kannattaakin ylläpitää ja kehittää, sillä ne saavat erilaisia yksilöitä osallistumaan. Jotkut menetelmät saavat mahdollisimman suuren käyttäjäkunnan, toiset priorisoivat tiettyjä yksilöitä, kuten nuoria tai vanhuksia ja kolmannet voivat tuoda julki hankkeita ja projekteja. Edelleen osallistamisessa on yhtenä suurimmista haasteista saada mukaan juuri ne yksilöt, jotka eivät mielellään osallistu. Osallistamisen ja osallistamismenetelmien kehitystä kannattaakin ohjata kohti kansalaisten innostusta ja aloitekykyä kohottavaan suuntaan, mitä Helsingin kaupunki onkin tehnyt. Hyvinä esimerkkeinä toimivat Osallistava budjetointi ja stadi- sekä yritysluotsit, jotka tukevat helsinkiläisiä kehittämään omaa kaupunkiaan omanlaisekseen. Lisäksi erilaiset tapahtumat, kuten festarit tai pop-up tapahtumat, ovat kaupunkikehitystä, mitkä voivat alkaa alhaalta ylöspäin suuntautuneesti ja luovat paljon osallisuuden tunnetta ja vaikuttamisen mahdollisuuksia kansalaisilleen. Uudenlaiset menetelmät eivät kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö ”perinteisempiä” osallistamisen menetelmiä, kuten esimerkiksi kyselyitä tai osallistumis- ja arviointisuunnitelmia, ei tarvittaisi tai käytettäisi. Ne tuottavat paljon informaatiota niin kansalaisille kuin organisaatioille, jotka toteuttavat hankkeita ja projekteja.

Palveluverkkosuunnittelussa osallistaminen on monitasoinen haaste ja mahdollisuus, etenkin kun puhutaan julkisen puolen palveluverkkosuunnittelusta. Lainsäädännöllä, strategioilla ja hallinnolla on suuri vaikutus, jolloin ne määräävät paljon palveluverkkosuunnittelun toteutuksesta. Kunnan täytyy tuottaa palveluita, jolloin vaihtoehdot ja keskustelu niistä voi jäädä vähäisemmäksi kuin muissa hankkeissa. Esimerkiksi suuren sairaalan tai koulun sijoituspaikka voi olla jo ennalta määrätty. Tästä syystä osallistaminen suunnitelmiin ja ratkaisuihin voi olla haasteellista, osalliset eivät välttämättä lainsäädäntöä tunne tai heidän lopullinen vaikutuksensa on pieni. Silti osallisia pyritään tukemaan myös lainsäädännöllisesti. Esimerkiksi kirjaston palveluihin tai pienemmän yksikön, kuten tarhan

sijaintiin on hyvin mahdollista vaikuttaa. Laki ja lainsäädäntö on kuitenkin tehty ratkaisemaan ja tukemaan päätöksentekoa, ei estämään sitä.

Palveluverkkosuunnittelu pitkäjänteistä toimintaa ja laaja prosessi. Kirjastojen, koulujen ja urheiluhallien vaikutuksia arvioidaan monien kymmenien vuosien päähän. Liikenneverkon vaikutukset voivat olla vielä kauas kantoisempia. Tästä syystä osallistaminen suuremmissa projekteissa on haasteellista. Projekti vaikuttaa myös sellaisiin henkilöihin, jotka eivät ole vielä muuttaneet asuinalueille tai ovat jotenkin muuten yhteydessä alueeseen. Käytännössä heitä pitäisi kuulla ja he voivat olla osallisia palveluverkon suunnitteluun. Haasteena onkin, kuinka heitä saataisiin osallistutettua projektiin ja hankkeeseen. Tämän lisäksi asukkaiden aikaperspektiivi on hyvin erilainen kuin palveluverkkoa suunnittelevien kaupungin virkamiesten. Asukkaita kiinnostaa lähitulevaisuuden ratkaisut, kun taas suunnittelijat joutuvat hahmottamaan myös pitkän aikavälin vaikutuksia. Kuitenkin yksi Helsingin kaupungin tavoitteista on tehdä Mellunkylästä vetovoimaisempi kaikenlaisille kansalaisille. Yksi ratkaisusta on yhä enemmän avoimempi ja läpinäkyvämpi kommunikointi ja kehittämien asiantuntijoiden, asukkaiden ja kansalaisten kanssa. Mitä enemmän yksilöt tietävät mitä ympärillä tapahtuu, sen helpompi heidän on vaikuttaa ja osallistua niihin.

Palveluverkkosuunnittelu on hyvin ylhäältä alaspäin ohjautunutta ja organisaatiokeskittynyttä toimintaa. Palveluverkkosuunnittelua tehdessä asiantuntijoiden ja suunnittelijoiden täytyy ymmärtää se, että suunnitelmat vaikuttavat asukkaiden jokapäiväiseen elämään. Päätöksenteko ja yhteiskunnallinen tieto ei saa harhautua liialti virkamiesten näkökulmiin. Osallisten arki täytyy huomioida. Palveluverkkosuunnittelun syvät vaikutukset osallisiin edellyttää heidän huomioimisensa ja osallistamisensa. Poliittisella päätöksenteolla näihin ongelmiin voidaan löytää ratkaisuja. Siihen tarvitaan kuitenkin uudenlaista ajatusmaailmaa ja resurssien uudelleensijoittelua. Alueesta voidaan pyrkiä tekemään asukkaiden kaltaisen oman stadin.

Yksi osallistamisen ja palveluverkkosuunnittelun haasteista on niiden projektiluonteisuus. Tällä tarkoitan sitä, että sekä osallistaminen ja palveluverkkosuunnittelu miltei niiden kaikissa muodoissa on ajallisesti määrättyjä hankkeita, ne alkavat ja loppuvat tietyssä ajassa. Suunnitellaan ja rakennetaan uutta tie-, sairaala-, vapaa-aika- ja kouluverkostoa. Pahimmassa tapauksessa asukkaita ei huomioida missään vaiheessa. Osallistamisen polku ei siis ala jostakin ja päätty johonkin. Osallistamisen polku on jatkumoa kaupungin kehityksessä, kaupunki uudistuksessa ja palveluverkkosuunnittelussa.

Tässä tutkielmassa olen pohtinut osallistamista kaupunki uudistuksessa ja palveluverkkosuunnittelussa. Osallistamismenetelmiä on käytetty ja tullaan käyttämään

Mellunkylän kaupunkiudistuksessa ja palveluverkkosuunnittelussa. Oikea-aikaisuutta olisi hyvä parantaa ennakoimalla ja luomalla prosesseista läpinäkyvämpiä ja selkeämpiä niin toimialojen yhteistyön luomiseksi kuin asukkaiden osallistamisen vuoksi. Osallistaminen ei ole esiintynyt niin hallittuna kuin on toivottu, ja jopa toimialojen sisäisessä osallistamisessa on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. Vaikka Helsingin kaupunki on kansainvälisesti osoittautunut todella osallistavaksi ja tasa-arvoiseksi kaupungiksi, on silti huomattavasti mahdollisuuksia kehittää toimintaa. Osallistaminen palveluverkkosuunnittelussa on hyvin poliittis-hallinnollista: kehitysprosesseissa tietyt intressit, toimintatavat ja valtasuhteet vaikuttavat kokonaisuuden luomiseen. Useimmiten kyse on myös resursseista: mihin ne riittävät ja mihin arvoihin perustuen resurssit jaetaan?

## 7.1 Kehitysehdotukset

Lopuksi esittelen työn aikana syntyneiden havaintojen pohjalta erilaisia kehitysehdotuksia ja ideoita osallistamisen kehittämiseksi palveluverkkosuunnittelussa. Yleisesti ottaen keskeisiksi kehittämistarpeiksi on tunnistettu osallistamiseen liittyvän keskustelun ja tilannetiedotuksen tiivistäminen tilojen käyttäjien, palvelutarpeita kartoittavien tahojen, tilaverkkosuunnittelijoiden ja kaavoittajien välillä. Yhteistyön tiivistäminen ja toimialarajat ylittävän keskustelun aktivointi edellyttää koordinointia ja työhön osoitettavia resursseja. Tämän suuntaista kehitystä tukevia kehitysehdotuksina olen hahmottanut seuraavia ideoita:

### **1. Osallistumis- ja vuorovaikutusasiantuntijoiden roolin selkeyttäminen palveluverkkosuunnittelussa.**

Eri toimialoilla työskentelee vuorovaikutus- ja osallistumisasiantuntijoita, joiden työnkuvat painottuvat erilaisiin viranomaistehtäviin liittyviin osallistamis- ja viestintätehtäviin. Voisiko näiden asiantuntijoiden roolia palveluverkkosuunnittelun osallistamisessa kehittää?

### **2. Osallistumis- ja vuorovaikutussuunnittelijoiden verkosto.**

Mikäli osallisuus- ja vuorovaikutussuunnittelijoiden roolia palveluverkkosuunnittelussa selkeytetään, voisi näistä eri toimialojen asiantuntijoista muodostua verkosto, jonka kautta yhteistä kokonaiskuvaa osallistamisesta saataisiin muodostettua ja parhaita käytänteitä toimialojen ja palvelujen välillä jaettua.

### **3. Yhteinen alusta osallisuuden tuotoksiin, tietoihin ja ennakointiin.**

Yhteisen alustan avulla voitaisiin lisätä näkyvyyttä oman ja muiden toimialojen menneisiin ja tuleviin osallistamistoimenpiteisiin, kuten kyselyihin, tilaisuuksiin, tapahtumiin, sekä osallistamisen kautta kerättyyn dataan. Tietojen suodattamisessa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi alue- ja toimialarajauksia. Yhteisen alustan avulla voitaisiin välttää päällekkäisten kyselyiden toteuttaminen ja lisätä kertaalleen kerätyn tiedon hyödyntämistä.

### **4. Palveluverkkosuunnittelun osallistamisen malli.**

Palveluverkkosuunnitteluun liittyviä toimintakäytänteitä olisi tarpeen vastuuttaa ja roolittaa nykyistä selkeämmin. Selkeämmillä vastuilla voitaisiin tukea osallistamiseen liittyvää yhteistyötä toimialojen välillä ja ehkäistä ”toimialojen väliin putoavien asioiden” unohtuminen. Kanslian ja toimialojen roolia osallistamisessa voitaisiin selkeyttää.

### **5. Palveluverkkosuunnittelun osallistumis- ja arviointisuunnitelma.**

Kaavoituksessa osallistaminen pohjautuu lakisääteiseen osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan. Voisiko samantyyppinen, prosessin vaiheisiin kytkeytyvä, osallistamissuunnitelma olla hyödyllinen myös palveluverkkosuunnittelussa ja tukea oikea-aikaista ja hallittua osallistamista?

### **6. Palveluverkkosuunnittelun vuosikello.**

Palveluverkkosuunnittelun prosesseja voisi kuvata vuosikellolla, jonka avulla Helsingin kaupungin organisaatio voi suunnitella ja aikatauluttaa vuoden osallistamisen ja palveluverkkosuunnittelun prosessit. Vuosikellon avulla nähdään pidemmän aikajakson tapahtumat kokonaisuutena.

## Lähdeluettelo

- Airikkala, M., Helminen, V., Karhinen, S., Kosonen, K.-J., Kuivalainen, V., Lindholm, M., Mattila, H., Mäntysalo, R., Nieminen, H., Piippo, T., Rehunen, A. & Sahlberg, M. (2022). *Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutosilmiöt, perusura ja skenaariot – PERUS-SKENE-hankkeen väliraportti*. Aalto-yliopisto.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino, Tampere.
- Allmendinger, P. (2000). *Planning in postmodern times*. Routledge.
- Andersson, H. (1993). *Rakennettu ympäristö: kaupunki rakentamisen modernina projektina*. Turun yliopisto.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A., & Siitonen, P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere university press.
- Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24-34. <<https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>>.
- Alkuperäinen julkaisu Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 1969: (35): 4. p. 215–224.
- Bamberg, J. (2014). Kaavoitukseen osallistaminen sosio-materiaalisena käytäntönä. Teoksessa Häikiö, L. & Leino, H. (toim.) *Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikkaanalyyysiin*. Tampere: Tampere University Press. 202–218
- Bernelius, V. (2013). *Eriytyvät kaupunkikoulut: Helsingin peruskoulujen oppilaspuhjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä*. Helsingin yliopisto. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-272-530-1>>.
- Borg, S. (2004). *Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta*. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:10.
- Bäcklund, P. & Korhonen, H. (1998). *Paikallisyhteisön käsite ja asumisen arki*. (keskustelualoitteita 1998:1). Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus [The development of urban planning theories and the role of participation]. *Terra* 121: 1, 19–31.



- Bäcklund, P. (2002) Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 141–157.
- Bäcklund, P. (2005). Paikallisyhteisöt liikkeellä! Teoksessa Bäcklund, P. & Schulman, H. (toim.) *Suunnittelun kumppanuudet – tapaus Vuosaari*. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki. 67–85.
- Bäcklund, P. (2007). *Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, P. (2009). Kokemuksellisen tiedon hyödyntämisen haasteet. Teoksessa Bäcklund, P., Faehnle, M. & Laine, M. (toim.) *Kaupunkiluontoa kaikille. Ekologinen ja kokemuksellinen tieto kaupungin suunnittelussa*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 6/2009. 41–56.  
<[https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/09\\_12\\_16\\_Tutkimuksia\\_6\\_Backlund.pdf](https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/09_12_16_Tutkimuksia_6_Backlund.pdf)>
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (2002). *Osalliset ja osaajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Gaudeamus.
- Dhalmann, H. (2011) *Yhden uhka, toisen toive? Somaliensa ja venäläisten asumistoiveet etnisen segregatiokehityksen valossa*. Geotieteiden ja maantieteen laitos PL 64, 00014 Helsingin yliopisto.
- DigiPAVe 2.0. (2021). *Ihmislähtöisen dynaamisen palveluverkkosuunnittelun toimintamalli*. DigiPaVe2.0 -hankkeen osaraportti 1.1. Luonnos v.0.2.
- DigiPAVe 2.0. (n.d.). *Ihmislähtöisen palveluverkon suunnittelun vaatiman toimintamallin kehittäminen ja sitä tukevan tiedon tunnistaminen ja harmonisointi*. 14.6.2022.  
<<https://www.digipave.fi/ihmislahtoisuus-palveluverkkosuunnittelussa/>>.
- DigiPAVe 2.0. (n.d.). *Ihmislähtöiset palveluverkot – hanke 2020–2022*. 13.6.2022.  
<<https://www.digipave.fi/>>.
- DigiPAVe 2.0. (2022). *Palveluverkkosuunnittelun tulevaisuus – Kohti ihmislähtöistä ja dynaamista palveluverkkosuunnittelua*. <[https://www.digipave.fi/site/wp-content/uploads/digipave-2.0-webinaariesitys\\_15022022.pdf](https://www.digipave.fi/site/wp-content/uploads/digipave-2.0-webinaariesitys_15022022.pdf)>.

- Eerola, E. & Saarimaa, T. (2019). Asuinalueiden segregatio ja naapurustovaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja – 115. vsk. 2/2019.* 238–253.
- Eriksson, P. (1999). ... on aika tehdä lopullinen ratkaisu... Strateginen johtaminen ja osallistuminen tietoyhteiskunnan kaupungeissa. Teoksessa Eriksson, P. & Vehviläinen, M. (toim.) *TIETOYHTEISKUNTA SEISAKKEELLA Teknologia, strategiat ja paikalliset tulkinnat.* Jyväskylän yliopisto. 32-52. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-6487-0>>.
- Eskola, J. & Juha Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* (8. p.). Tampere: Vastapaino.
- Flöjt, A. (2000). *Tunnetko olevasi osallinen eli mitä osallisuus on?* Seminaariartikkeli Nuorisotutkimusverkoston TUHTI 2000 -seminaarissa. (pp. 1–19). Nuorisotutkimusverkosto. <<http://www.alli.fi/nuorisotutkimus/tuhti/julkaisut/flojt.htm>>.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power.* Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Haila, A. (2002). Suunnittelu ja kaupunkirakentaminen. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa.* Helsinki: Gaudeamus, 92–109.
- Hakamäki, P., Ikonen, J., Saaristo, V., Saukko, N., Wiss, K. & Ståhl, T. *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa: TEA 2019.* Tilastoraportti 38/2019. <<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019103136015>>.
- Hanifi, R. (2012). Sosiaalinen pääoma jakautuu epätasaisesti. *Hyvinvointikatsaus 2/2014.* Tilastokeskus. <[https://www.stat.fi/artikkelit/2012/art\\_2012-12-10\\_003.html](https://www.stat.fi/artikkelit/2012/art_2012-12-10_003.html)>.
- Harjunen, O. (2019). Asuntojen ominaisuudet kapitalisoituvat asuntojen hintoihin. *Kansantaloudellinen aikakauskirja – 115. vsk. 2/2019.* s263–269.
- Hartikainen, A. & Kärkkäinen, S. (2009). ”Jaetut käsitykset maailmasta” – esimerkkejä maantieteen monikulttuurisuuskasvatuksesta. Teoksessa Jokisalo, J. & Simola, R. (toim.) *Monikulttuurisuus luokanopettajakoulutuksessa – Moninaisten opintojen*

*läpäisevä juonne*. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan selosteita. N:o 7. 112–126.

Helsingin kaupunki. (2013). *Helsingin tila ja kehitys 2013*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisuja. Helsinki.

Helsingin kaupunki. (2017). *Maailman toimivin kaupunki: Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021*.

Helsingin kaupunki. (2018). *Helsinki yhdistelmäuhkien aikakaudella – Yhdistelmävaikuttaminen ja kaupunki*. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2018:22.

Helsingin kaupunki. (2018a). *Osallisuuden toteutuminen toimialalla*. <[https://www.hel.fi/static/public/hela/Kasvatus- ja\\_koulutuslautakunta/Suomi/Paatos/2018/Kasko\\_2018-12-18\\_Kklku\\_15\\_Pk/CE00CAB2-69A1-C0EC-8F88-67C66E200000/Liite.pdf](https://www.hel.fi/static/public/hela/Kasvatus- ja_koulutuslautakunta/Suomi/Paatos/2018/Kasko_2018-12-18_Kklku_15_Pk/CE00CAB2-69A1-C0EC-8F88-67C66E200000/Liite.pdf)>.

Helsingin kaupunki. (2018b). *Kulttuuri ja vapaa-ajan toimialan palvelujen osallisuus ja yhdenvertaisuussuunnitelma*. <[https://www.hel.fi/static/public/hela/Kulttuuri- ja\\_vapaa-aikalautakunta/Suomi/Paatos/2018/KUVA\\_2018-11-27\\_Kuvalk\\_18\\_Pk/C70DBB60-120F-C196-9362-673669000000/Liite.pdf](https://www.hel.fi/static/public/hela/Kulttuuri- ja_vapaa-aikalautakunta/Suomi/Paatos/2018/KUVA_2018-11-27_Kuvalk_18_Pk/C70DBB60-120F-C196-9362-673669000000/Liite.pdf)>.

Helsingin kaupunki. (2018c). *Sosiaali- ja terveystoimialan osallisuussuunnitelma 2018–2021*. <[https://www.hel.fi/static/public/hela/Sosiaali- ja\\_terveyslautakunta/Suomi/Paatos/2018/Sote\\_2018-11-20\\_Sotelk\\_20\\_Pk/0979F9EA-55C0-C0EB-8D03-671C61B00000/Liite.pdf](https://www.hel.fi/static/public/hela/Sosiaali- ja_terveyslautakunta/Suomi/Paatos/2018/Sote_2018-11-20_Sotelk_20_Pk/0979F9EA-55C0-C0EB-8D03-671C61B00000/Liite.pdf)>.

Helsingin kaupunki. (2019a). *Kulttuurin ja vapaa-ajan palveluverkon suunnitteluperiaatteet*. <<https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/12/12d1cd8bbfd3b8fbec31419ac7bcb01d55ac3c.pdf>>.

Helsingin kaupunki. (2019b). *Osallisuussuunnitelma 2019–2021 – Kaupunkiympäristö*. <[https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkiymparistolautakunta/Suomi/Paatos/2018/Kymp\\_2018-12-04\\_Kylk\\_34\\_Pk/905BF1C9-7A04-C3F9-8C94-672AB0B00000/Liite.pdf](https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkiymparistolautakunta/Suomi/Paatos/2018/Kymp_2018-12-04_Kylk_34_Pk/905BF1C9-7A04-C3F9-8C94-672AB0B00000/Liite.pdf)>.

- Helsingin kaupunki. (2019c). *Osallisuus- ja vuorovaikutusmallin väliarviointiraportti 2019*.  
<<https://www.hel.fi/hel2/kanslia/valtuustoseminaari/osallisuus-ja-vuorovaikutusmallin-valiarviointiraportti.pdf>>.
- Helsingin kaupunki. (2020a). *Helsingin kaupunginkanslian toimintasääntö*. Kaupunginkanslia.  
11.5.2022. <<https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/saannot/kanslia-toimintasaanto-2020-01-01.pdf>>.
- Helsingin kaupunki. (2020b). *Lapsi varhaiskasvatuksesta perusopetukseen – palveluverkkosuunnittelun periaatteet*. 13.6.2022.  
<<https://www.hel.fi/kasvatuksen-ja-koulutuksen-toimiala/palveluverkkosuunnittelu/lapsen-ehea-opinpolku>>.
- Helsingin kaupunki. (2020c). *Toimintakertomus 2020 - Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala*.  
<<https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/KuVa/toimintakertomuskuva29042021.pdf>>.
- Helsingin kaupunki. (2021). *AM-ohjelma 2020 - Seurantaraportti 2021*. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja. 2021: 14.
- Helsingin kaupunki. (2021). *Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020*.  
Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2021: 1.  
<[https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/Kotikaupunkina-Helsinki/2020/Asumisen\\_ja\\_maankayton\\_ohjelma\\_2020.pdf](https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/Kotikaupunkina-Helsinki/2020/Asumisen_ja_maankayton_ohjelma_2020.pdf)>.
- Helsingin kaupunki. (2021a). *Kasvun paikka – Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025*.
- Helsingin kaupunki. (2021b) *Tietoa meistä*. 13.6.2022.  
<<https://www.hel.fi/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/fi/tietoa-meista/>>.
- Helsingin kaupunki. (2021c). *Sosiaali- ja terveystoimiala – Toimialan esittely*. 16.5.2022.  
<<https://www.hel.fi/sote/fi/esittely/>>.
- Helsingin kaupunki. (2021d). *Sosiaali- ja terveystoimialan käyttösuunnitelma 2021*. 11.5.2022.  
<[https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2021/tulosbudjetti\\_2021\\_sote.pdf](https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2021/tulosbudjetti_2021_sote.pdf)>.
- Helsingin kaupunki. (2021e). *Sosiaali- ja terveystoimi, Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut – Kotona asumista tukevat palvelut ja ikääntyneiden ympärivuorokautiset hoivapalvelut*. Selvitys, arviointi ja sijoitus (SAS) -palvelut

- omavalvontasuunnitelma. Sosiaali- ja terveystoimiala.  
<<https://www.hel.fi/static/sote/omavalvontasuunnitelmat/skh/sas-ovs.pdf>>.
- Helsingin kaupunki. (2021f). *Kaupunkiympäristön toimialan toimintasuunnitelma ja tulosbudjetti vuodelle 2021*. 11.5.2022.  
<[https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2021/tulosbudjetti\\_2021\\_kymp.pdf](https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2021/tulosbudjetti_2021_kymp.pdf)>
- Helsingin kaupunki. (2021g). *Kasvatus ja koulutus toimintakertomus 2021*  
<[https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/KasKo/Kasko\\_Toimintakertomus\\_2021.pdf](https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/KasKo/Kasko_Toimintakertomus_2021.pdf)>.
- Helsingin kaupunki. (2021h). *Suunnittelu ja kaavoituskatsaus – 2021*. Kaupunkiympäristön esitteitä 2021: 5.  
<<https://www.hel.fi/static/liitteet/kaupunkiymparisto/julkaisut/julkaisut/suunnittelu-ja-kaavoituskatsaus.pdf>>.
- Helsingin kaupunki. (2022a). *Uutta Helsinkiä: Kaupunkiuudistus*. 28.2.2022.  
<<https://www.uuttahelsinki.fi/fi/kaupunkiuudistus>>.
- Helsingin kaupunki. (2022b). *Mellunkylä*. 13.3.2022.  
<<https://www.uuttahelsinki.fi/fi/mellunkyla>>.
- Helsingin kaupunki. (2022c). *Karttapalvelu*. 13.3.2022. <<https://kartta.hel.fi/>>.
- Helsingin kaupunki. (2022d). *Kaupunkiuudistus*. 13.6.2022.  
<<https://www.uuttahelsinki.fi/fi/kestava-kaupunkikehitys/kaupunkiuudistus/alueet>>.
- Helsingin kaupunki. (2022e). *Organisaatio ja toimialan esittely*. 11.5.2022.  
<<https://www.hel.fi/kaupunkiymparisto/fi/organisaatio-toimialan-esittely/>>.
- Helsingin kaupunki. (2022f). *Tietoa meistä*. 11.5.2022.  
<<https://www.hel.fi/kasvatuksen-ja-koulutuksen-toimiala/fi/tietoa-meista/>>.
- Helsingin kaupunki. (2022g). *Kaupunginosien stadiluotsit*. 17.5.2022.  
<<https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/osallistu-ja-vaikuta/vaikuttamiskanavat/osallisuus-ja-vuorovaikutusmalli/Stadiluotsit/>>.

- Helsingin kaupunki. (2022h). *Yritysluotsit*. 17.5.2022.  
<<https://www.hel.fi/yritystenhelsinki/fi/tietoa/yritysluotsit/yritysluotsit>>.
- Helsingin kaupunki. (2022i). *Löydä tapasi osallistua ja vaikuttaa Helsingin kehittämiseen*. 17.5.2022. <<https://osallistu.helsinki/>>.
- Hirvonen, J. & Vilkama, K. (2018). Helsingin alueellinen eriytyminen: kaksi lähestymistapaa segregaaation seurantaan. *Kvartti - kaupunkitiedon verkkolehti*. 13.6.2022.  
<<https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/helsingin-alueellinen-eriytyminen-kaksi-lahestymistapaa-segregaation-seurantaan>>.
- Hurme, J. (2017). *Osallistuva budjetointi*. Vaasan yliopisto. Filosofinen tiedekunta. Pro gradu -tutkielma.
- Häkli, J. (2004). *Meta hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen*. 2. painos. Tampere: Vastapaino.
- Häyhtiö, T. (2017). *Osallisuutta sote-palveluihin palvelumuotoilemalla*. Kunnallisanalyyttisen kehittämissäätiön julkaisu. 4/2017.
- Häyrynen, M. & Wallin, A. (2017). *Kulttuurisuunnittelu – kaupunkikehittämisen uusi näkökulma*. Tietolipas. 258.
- Idström, A. (2016). *Katsaus demokratiaan ja osallisuutta käsittelevän keskustelun nykytilaan*. Helsingin kaupunki. Tutkimuskatsauksia 13/2016. Helsingin kaupungin tietokeskus.  
<[https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/16\\_12\\_02\\_Tutkimuskatsauksia\\_13\\_Idstrom.pdf](https://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/16_12_02_Tutkimuskatsauksia_13_Idstrom.pdf)>.
- Ihmislähtöisen palveluverkkosuunnittelun (IPVS) sanasto. (2021). 2.3.2022.  
<<http://uri.suomi.fi/terminology/ipvs/terminological-vocabulary-0>>
- Ilmavirta, T. (2008). Kaupunkiasuminen ja gentrifikaatio: Pasilan konepaja-alueen muutoksen tarkastelua [Urban living and gentrification: a look into the regeneration of Pasila engineering works]. Teoksessa *Astutaisiinko toisin? Kaupunkiasumisen uusia konsepteja kartoittamassa* [Another way to dwell? Looking for new concepts

*for urban housing*]. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. 269–294

- Ilmonen, M. (1997). Viisi näkökulmaa alueiden erilaistumiseen. Teoksessa Ilmonen, M., Lankinen, M., Lehtonen, H., Maury, J. & Päivänen, J. *Mitä osoite osoittaa? Asuinalueiden erilaistuminen Helsingin seudulla*. Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B 2. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta, Helsinki. 13–27.
- Ilmonen, M. (2016). Tulevat lähiöt: segregatiota vai gentrifikaatiota? Teoksessa Akkila, I., Hirvonen, J., Ilmonen, M., Lilius, J., Mälkki, M. & Norvasuo, M. *Lähiö ja kaupunki – asuinalueen rajat muutoksessa*. Aalto-yliopiston julkaisusarja. Aalto TT 3/2016. 101–118.
- Iltanen, S. (2010). SLEUTH-simulaatiomallin soveltaminen maankäytön muutosten ja skenaarioiden hallinnassa. *Yhdyskuntasuunnittelu* vol. 48: 2.
- Isola, A-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, Salla. & Ketotokoi, A. (2017). *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 33/2017.
- Isola, A-M., Turunen, E. & Hiilamo, H. (2016). Miten köyhät selviytyvät Suomessa? *Yhteiskuntapolitiikka* 81:2. 150–160.
- Jauhiainen, J. (1992). Kaupunkiuudistus: globaalista lokaaliin kulttuuriin. *Terra*, 104(2). 70–81.
- Jauhiainen, J. S. (1995). *Kaupunkisuunnittelu, kaupunkiuudistus ja kaupunkipolitiikka: Kolme eurooppalaista esimerkkiä*. Turun yliopisto, maantieteen laitos.
- Joensuu, J., Pelto-Huikko, A., Rissanen, H. & Tani, A. (2001) Osallistumiseen innostaminen kuntien haasteena. Teoksessa Niemenmaa, V. (toim.) *Kestävä kehitys kunnallishallinnon haasteena – hyllypaperia, ekohelinää vai todellista muutosta?* Helsingin yliopisto, maantieteen laitos. Suunnittelumaantieteen kurssiraportteja 42. 41–58.
- Johanson, J-E., Mattila, M. & Siivonen, V. (2016). *Sosiaalinen pääoma ja verkostanalyysi - Luentokalvot*. <[https://www.researchgate.net/profile/Jan-](https://www.researchgate.net/profile/Jan)

ErikJohanson/publication/304076429\_verkostokurssiaineisto/links/5765757308ae1658e2f4a5c5/verkostokurssiaineisto.pdf>.

- Johanson, J-E., Mattila, M. & Uusikylä, P. (1995). *Johdatus Verkostoanalyysiin*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Johnston, R. J. (2004). *Geography and geographers: Anglo-American human geography since 1945* (6th ed.). London: Arnold.
- Jouni, T. & Sarajärvi, A. (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (uud. laitos). Helsinki: Tammi.
- Jäntti, A., Kork, A-A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H. & Sinervo, L-M. (2021). Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota. Teoksessa Jäntti, A., Haveri, A. & Rannisto, P-H. (toim.) *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*. Tutkimuksia 2021:3. 76-97. <[https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21\\_05\\_20\\_HKI\\_Johtamisjarjestelmannuudistus.pdf](https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_05_20_HKI_Johtamisjarjestelmannuudistus.pdf)>.
- Jäppinen, T. (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa*. Suomen kuntaliitto.
- Jäske, P. & Kähkönen, L. (2020). *Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy*. Helsingin kaupunki.
- Kallinen, T. & Kinnunen, T. (2022). Etnografia. Teoksessa: Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto <<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>>.
- Kalliopuska, M. (2005). *Psykologian sanasto*. Otava.
- Karhula, A. (2015). Missä on Kallion gentrifikaatio? *Yhdyskuntasuunnittelu*, 53(4). 11–27.
- Karjalainen, P. & Karisto, A. (2003). Lähiöprojektin kokovaralokuva: verkostoitumista ja kaupunkipolitiikkaa. Teoksessa Bäcklund, P. & Schulman, H. (toim.) *Kunnostusta ja kuntokävelyä, asukastiloja ja aikamatkoja - Onnistuiko Helsingin lähiöprojekti?* Helsingin kaupungin tietokeskus 4/2003. 171–191.



- Kaskeala, Niklas. (2018). Kontula – median suosikkiongelmälähiö. *Vihreä Lanka*. 13.6.2022. <<https://www.vihrealanka.fi/blogi-mielipide/kontula-%E2%80%93-median-suosikkiongelm%C3%A4hi%C3%B6>>.
- Kempainen, T., Lönnqvist, H., & Tuominen, M. (2014). Turvattomuus ei jakaudu tasan. Mitkä asuinalueen piirteet selittävät helsinkiläisten kokemaa turvattomuutta? *Yhteiskuntapolitiikka* 79: 1, 5–20.
- Keränen, M. (2008). Poliittisen osallistumisen epäpolitisoituminen. Teoksessa Korvela, P-E. & Lindroos, K. (toim.) *Avauksia poliittiseen ajatteluun*. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. 35–60.
- Keränen, M. (2012). *Osallistamishankkeita on syytä tutkia monipuolisesti ja kriittisesti*kin. Sitra. 17.5.2022. <<https://www.sitra.fi/hankkeet/osallistamishankkeita-syyta-tutkia-monipuolisesti-ja-kriittisesti>>.
- Keränen, M. (2014). Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa? Teoksessa Häikiö, L. & Leino, H. (toim.) *Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikkaan*alyysiin. Tampere: Tampere University Press. 33–55.
- Kettunen, P. (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 18–35.
- Kinnunen, A., Waldén, A. & Lavaste, A. (2020). *Osallisuuden lähteillä: Oivalluksia, menetelmiä ja välineitä osallisuuden vahvistamiseen*. (1. painos.). Savonia-ammattikorkeakoulu.
- Kopomaa, T. (2005). *Naapuruussuvaitsevaisuus - Tuetun asumisen ja palvelutoiminnan yhteys lähiympäristöön, asukasvaikuttamiseen ja kaupunkisuunnitteluun*. Helsingin kaupunkisuunnittelun julkaisuja 2005: 2.
- Koskela, H. (2009) *Pelkokierre. Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta*. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press. 397s.
- Koski, J. (2018). Aluekehitys edellyttää osallisuutta, alueiden ja aluekehittäjien diversiteetin hyödyntämistä. *AMK-lehti/UAS Journal*. 4/2018.

- Koskiahho, B. (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus. 36–57.
- Kral-Leszczynska, M. (2012). *Asuinalueiden sosiaalinen eriytyminen – Tapaustutkimus Matinkylästä*. Helsingin yliopisto. Geotieteiden ja maantieteen laitos. Maantieteen osasto Pro Gradu -tutkielma.
- Kuntaliitto (2019). *Moninainen osallisuus ja uudistuva päätöksenteko – jokainen vaikuttaa*. Kuntaliiton sivistyspolitiittinen ohjelma – Sivistyksen suunta 2030. <<https://www.kuntaliitto.fi/opetus-ja-kulttuuri/moninainen-osallisuus-ja-uudistuva-paatoksenteko-jokainen-vaikuttaa>>.
- Kuntaliitto. (2016). *Kunnan johtamisen viitearkkitehtuuri*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki.
- Kurikka, P. (2021). Sosiaalinen kestävyys kaupungeissa osallisuuden näkökulmasta. Teoksessa *Näkökulma kaupunkien sosiaaliseen kestävyteen*. Suomen kuntaliitto. 25–27.
- Kurki, S. & Linnamaa, R. (2000). Johdatus alueellisen kehittämisen näkökulmiin. Teoksessa Kurki, S., Linnamaa, R. & Sotarauta, S. (toim.) *14 NÄKÖKULMAA ALUEELLISEEN KEHITTÄMISEEN – Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu*. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisuja 5 / 2000. 9–13.
- Kärnä, S. & Julin, P. (2015). Kyselystä käytännön kampuskehittämiseen. Teoksessa Nenonen, S., Kärnä, S., Junnonen, J.-M., Tähtinen, S. & Sandström, N. (toim.) *OPPIVA KAMPUS How to co-create campus*. Tampere: Juvenes Print. 223–237.
- Laitinen, I. (2013). Palveluiden tuottaminen asiakkaan kanssa. Teoksessa Laitinen, I., Harisalo, R. & Stenvall, J. (toim.) *Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana - Kansainvälinen vertailu*. Tampere University Press. 88–106. <<https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9160-3>>.
- Laitinen, K. (2013). Ostoskeskuksen kaupallinen ja julkinen toimialavalikoima. Onko ostoskeskuksilla kehittymisen edellytyksiä lähipalvelukeskuksiksi? Teoksessa Ilmonen, M. (toim.) *Hyvät kaupat – Kivijalka ja Ostari rakennemuutoksessa*. Aalto-yliopiston julkaisusarja. TIEDE + TEKNOLOGIA 11/2013. 169–190.

- Lappalainen, P. (2017). Kohti kiistelevää kansalaistoimintaa. *Yhteiskuntapolitiikka* 3/2017. <<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2017102350242>>.
- Lappalainen, T. (2019). *Aitoa osallistamista käytetään liian vähän – Yhteiskehittelyllä ja suunnittelupeleillä päästään pintaa syvemmälle*. Aalto University Professional Development. <<https://www.aaltopro.fi/aalto-leaders-insight/2019/aitoa-osallistamista-kaytetaan-liian-vahan-yhteiskehittelylla-ja-suunnittelupeilla-paastaan-pintaa-syvemmalle>>.
- Leemann, L. & Hämäläinen, R. M. (2016). Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut. Pohdintaa käsitteiden sisällöstä. *Yhteiskuntapolitiikka*: 5/2016. <<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016102725606>>.
- Lees, L., Slater, T. & Wyly, E. (2008). *Gentrification*. Routledge.
- Lehtonen, H. & Sneek, T. (1989). *Asukasnäkökulma asuinympäristöjen ja lähiöiden laatuun*. Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Tiedotteita 1074.
- Leppänen, J. & Eerola, E. (2021). Miksi asukkaiden osallistuminen on merkityksellistä? *Sitra*. 13.6.2022. <<https://www.sitra.fi/app/uploads/2021/12/miksi-asukkaiden-osallistuminen-on-merkityksellista.pdf>>.
- Lindgren, A. (2019). Selvitys: Osallistavuus keskeinen keino kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. *Kuntalehti*. 13.6.2022. <<https://kuntalehti.fi/uutiset/sote/selvitys-osallistavuus-keskeinen-keino-kuntalaisten-hyvinvoinnin-edistamisessa/>>.
- Lindholm, A. (2015). Johdanto. Teoksessa Lindholm, A. (toim.) *Ei-kävijästä osalliseksi: Osallistuminen, osallistaminen ja osallisuus kulttuurialalla*. Humanistinen ammattikorkeakoulu. 13–31.
- Linkola, J. & Timonen, P. (2015). Uuden tekniikan mahdollisuudet osallistamisessa. Teoksessa Lindholm, A. (toim.) *Ei-kävijästä osalliseksi: Osallistuminen, osallistaminen ja osallisuus kulttuurialalla*. Humanistinen ammattikorkeakoulu. 98-110.
- Lyotard, J-F. (1985). *Tieto postmodernissa yhteiskunnassa*. Vastapaino: Tampere.
- Manfred. M-N. (1991). *Human scale development and further reflections*. London: The Apex Press.

- Matthies, A-L. (2002). Paikallisstrategiat syrjäytymistä vastaan - Eurooppalaisen vertailututkimuksen johtopäätöksiä. Teoksessa Juhila, K., Forsberg, H. & Roivainen, I. (toim.) *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylän yliopisto. 233–252.
- McKenzie, R. (1926). The scope of human ecology. Teoksessa Burgess, E. (toim.) *The urban community : selected papers from the proceedings of the American Sociological Society 1925*. University of Chicago Press, Chicago. 167–182.
- Monta kaupunkia - yhteinen tulevaisuus -kaupunkiohjelma. (2000). *Monta kaupunkia - yhteinen tulevaisuus: Syrjäytymisen ja segregaaation ehkäiseminen ja lieventäminen Helsingin seudulla: Helsingin seudun kaupunkiohjelman loppuraportti*. Uudenmaan liitto.
- Mäenpää, P. (2013). Ostarit uusiksi kumppanuustoiminnalla. Teoksessa Ilmonen, M. (toim.) *Hyvät kaupungit – Kivijalka ja Ostari rakennemuutoksessa*. Aalto-yliopiston julkaisusarja. TIEDE + TEKNOLOGIA 11/2013. 191–218.
- Mäkinen, M. (2003). *Suora kansalaisosallistuminen aluekehittämisessä*. Hallinnon tutkimus. 3/2003.
- Mäntysalo, R. & Kanninen, V. (2018) Kaupunkiseutujen strateginen kehittämisloikka: Suunnittelujärjestelmien uudistamisella kannustimia yhteistyöhön. *Yhdyskuntasuunnittelu. The Finnish Journal of Urban Studies*. 2018:3 vol 56.
- Nieminen, K. (2020). *Myllypuro mullistuu, Kontula odottaa uutta nousua : vertaileva tutkimus kahden lähiön maineen rakentumisesta sanomalehdessä vuosien 2000 ja 2017 välisenä aikana*. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Sosiaalitieteiden laitos. pro gradu -tutkielma.
- Nieminen, V. (2022) Sosiaalisesti kestävä osallisuus kuntien arjessa Kuntaliiton julkaisusarja. *Uutta kunnista*. 1/2022.
- Nousinainen, M. & Kulovaara, K. (2016). *Hallinnan ja osallistamisen politiikat*. Jyväskylän yliopisto. SoPhi 132.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2022). *Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö*. <<https://okm.fi/varhaiskasvatuslait>>.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2022). *Yleissivistävää koulutusta koskeva keskeinen lainsäädäntö*. 13.6.2022. <<https://okm.fi/yleissivistava-koulutus-lainsaadanto>>.

- Osuma. (2021). *Osallistamalla osaamista - hankkeet*. 13.6.2022. <<http://osuma.metropolia.fi/hankkeet/#hyvaaseuraa>>.
- Paasi, A. (1987). Kulttuurimaantieteen kehitys, sisältö ja kulttuurikonseptiot. Teoksessa *Suomen antropologi 1987: 3*, 136–146.
- Paasi, A. (1991). Kulttuuri: maantieteellisiä näkökulmia. Teoksessa *Alue ja ympäristö 1991: 2*. 2–19
- Pakarinen, T. (2002). Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus. 75–91.
- Paldanius, J. (1992). *Kansalaisten osallistuminen energiapolitiikkaan: institutionaalisen ja omaehtoisen osallistumisen kehittämisen näkökohtia*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 11.
- Pavelin, K., Pundir, S. & Cham, J. A. (2014). Ten Simple Rules for Running Interactive Workshops. *PLoS Computational Biology*, 10(2). 1–5.
- Pekkala, K. & Luoma-aho, V. (2019). Osallistava viestintä. Teoksessa Luoma-aho, V. & Pekkala, K. (toim.) *Osallistava viestintä*. Procomma Academic. 12–25.
- Pihlaja, R. & Sandberg, S. (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön julkaisu, nro 27.
- Pirinen, A. (2014). *The barriers and enablers of service co-creation. ATLAS – a map for future service co-development –projektin raportti*. Aalto Yliopisto, Muotoilun laitos. 52s.
- Power, A. (1994). Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien parantaminen. Teoksessa Haverinen, R. (toim.) *Ihminen lähiökehittämisessä - Näkökulmia sosiaaliseen sisältöön*. Stakes sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 145. 11–50.
- Raento, P. (1998). Poliittinen maantiede – satavuotias ja voimissaan. Teoksessa Rikkinen, H. (toim.) *Maantiede lukiossa*. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos. *Studia Paedagogica* 15, 115–130.

- Rasinkangas, J. (2013). Sosiaalinen eriytyminen Turun kaupunkiseudulla. Tutkimus asumisen alueellisista muutoksista ja asumispreferensseistä. *Tutkimuksia A 43*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Roivainen, I. (1994). Sosiaaliset tekijät yhdyskuntasuunnittelussa. Teoksessa Haverinen, R. (toim.) *Ihminen lähiökehittämisessä - Näkökulmia sosiaaliseen sisältöön*. Stakes sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 145. 75–94.
- Ronkainen, M. & Eskelä, E. (2022) *Helsingin asuntopolitiikka - Historiallinen katsaus ja nykytilanne*. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja. 2022:3.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - *Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>>.
- Saikkonen, P., Hannikainen, K., Kauppinen, T., Rasinkangas, J. & Vaalavuo, M. (2018). Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 2/2018*.
- Sairinen, R. (2000). Regulatory Reform of the Finnish Environmental Policy. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, Sarja A 27*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Salminen, J., Lehtonen, P., Rikala, S., Kuusisto, A-K., Luoma-Halkola, H., Puumala, E., Sointu, L., Wallin, A. & Häikiö, L. (2021). Osallisuuden kehät: Näkökulmia hyvinvoinnin muotoutumiseen. *Focus Localis*. 3/2021.
- Salo, U. M. (2015). Simalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet. Teoksessa *Umpikujasta oivallukseen: Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa*. Tampereen yliopistopaino. 166–190
- Sassi, S. (2002). Kulttuurinen identiteetti ja osallisuus. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 58–74.
- Seamon, D. & Lundberg, A. 2017. Humanistic geography. *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology*, 6. 1–11.

- Seppänen, M. & Rusanen, J. (2000). Asuinalueiden väliset sosioekonomiset erot Lahdessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 65: 3. 237–245.
- Seppänen, M. (2001). *LIIPPOLAN ONNI - Asuinalueen sosiaalinen erilaistuminen ja merkitys asukkaille*. Helsingin yliopisto. Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia.
- Sinijärvi, T. (2016). *Verkkokyselyn kysymystyyppit vertailussa: avoin, suljettu vai molemmat?* 13.6.2022. <<https://www.questback.com/fi/blogi/verkkokyselyn-kysymystyyppit-vertailussa-avoin-suljettu-vai-molemmat/>>.
- Sitra. (2021). *Mistä on kyse?* 13.6.2022. <<https://www.sitra.fi/teemat/demokratia-ja-osallisuus/>>.
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, 34(3). 427–450.
- Snellman, V. & Aarnio, S. (2022). Mellunkylän pilotti ja muutoksen vaikeus. *Palveluverkkojen suunnittelun digitalisoinnilla kaupunkien resilienssiä lisäämässä*. 14.6.2022. <<http://www.kaupunkitutkimuksenpaivat.net/esitelmakutsu-call-for-papers/palveluverkkojen-suunnittelun-digitalisoinnilla-kaupunkien-resilienssia-lisaamassa/>>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2002). *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä*. Suomi Valtioneuvosto.
- Staffans, A. (2004). Vaikuttavat asukkaat. Teknillinen korkeakoulu. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29*. 312s.
- Suikkola, S. (2015). *Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen kunnanhallinnon ja kuntalaisten yhteisenä pyrkimyksenä – Tapaustutkimus Espoon kaupungin asukasfoorumitoiminnasta*. Helsingin yliopisto. Geotieteiden ja maantieteen laitos. Maantieteen osasto. Pro gradu -tutkielma.
- Suomen Kuntaliitto. (2015). *Keskiössä kuntalainen – kuntademokratian kehittämisen suuntaviivat*. Suomen kuntaliitto.
- Sutela, M. (2000). *Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana*. Helsinki: Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus.

- Tampereen kaupunki. (2018). *Segregaation ennaltaehkäisyn työkalupakki*. Asumisen kehittäminen ja palvelutilaverkot -yksikkö.
- Tanhua, I. (2017). *Mitä on segregaatio?* - työpaikat ja työllisyys, koulu ja opetus, koti ja kasvatus. 13.6.2022. <<https://www.kaikkienduuni.fi/news/2017/10/5/mit-on-segregaatio>>.
- Tanhua, I. (2019). *Ammattien sukupuolenmukaisen eriytymisen syyt ja mahdollisuudet lieventää eriytymistä ammatillisissa oppilaitoksissa*. SEGLI-hankkeen tutkimusraportti.
- Tani, S. (2005). Monikulttuurisuus, nuorten arki ja maantieteen opetus. Teoksessa Moision, S. (toim.) *Maantiede mun silmäni avaa, maapalloa katselemaan*. Turun yliopisto. Maantieteen laitoksen julkaisuja A 171. 93–102.
- Tanner, R. (2022). *Palveluverkon suunnittelu Mellunkylässä*. Helsingin kaupunki.
- Tantarimäki, S. & Törhönen, A. (2017). *Kouluverkko muuttuu, entä kouluverkkosuunnittelu?* Kunnallisan alan kehittämistäitön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 105.
- Tarkastuslautakunta. (2021). *Toteutus suunnitelma, Mellunkylän kaupunki-uudistusalue*.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2020). *Yhdyskuntasuunnittelu*. 13.6.2022. <<https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/yhdyskuntasuunnittelu>>.
- Tilastokeskus. (2022). *Käsitteet*. *Validiteetti*. 3.3.2022. <<https://www.stat.fi/meta/kas/validiteetti.html>>.
- Tuominen, P. (2019). Kontula – maine, stigma ja tolkkku. *Antroblogi*. 13.6.2022. <<https://antroblogi.fi/2019/11/kontula-maine-stigma-tolkku/>>.
- Turtiainen, P. (2000). Alueellinen toiminta ja lapsiperheiden hyvinvointi. Teoksessa Bäcklund, P. & Schulman, H. (toim.) *Kunnostusta ja kuntokävelyä, asukastiloja ja aikamatkoja - Onnistuiko Helsingin lähiöprojekti?* Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2000:4. 112–130.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020). *Aluekehittämispäätös 2020–2023 – Kestävät ja elinvoimaiset alueet*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:21, Helsinki. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-516-4>>.



- Vaattovaara, M. (1998). *Pääkaupunkiseudun sosiaalinen erilaistuminen*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia, nro 7.
- Vakkuri, J. (2005). Laadukas toiminta intressiristiriitojen vallitessa. Teoksessa Pohjonen, S. (toim.) *Ex ante : ennakoiva oikeus*. Helsinki. Talentum.
- Vakkuri, J. (2006). Kaupunkien rooli ihmisten konfliktiprosesseissa. *Kaupunkitutkimuksen päivät 2006*. <[https://kaupunginosat.fi/ruohonkarjet/wp-content/uploads/sites/60/2019/12/Ruohonkarjet\\_KaKe\\_3\\_Tap\\_2019-01-22\\_KTP\\_2006\\_Jorma\\_Vakkuri.pdf](https://kaupunginosat.fi/ruohonkarjet/wp-content/uploads/sites/60/2019/12/Ruohonkarjet_KaKe_3_Tap_2019-01-22_KTP_2006_Jorma_Vakkuri.pdf)>.
- Valtioneuvosto. (2018). *Maakunnan järjestämisen käsikirja - Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanon tueksi*. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Ventovuori, M. (2021). *Urban Renewal and Residential Displacement in Myllypuro*. Master's Thesis. Aalto University School of Business. Economics.
- Venäläinen, N. (2021). *Kaupunkiaktiivisuuden ja kulttuurisältöisen kansalaistoiminnan tukeminen Kuopiossa*. Humanistinen ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö.
- Vilkama, K. (2011). *Yhteinen kaupunki, eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten asukkaiden alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla*. Helsingin kaupunki: Tietokeskus.
- Virolainen, J. (2015). Kulttuuripoliittinen näkökulma osallistumiseen. Teoksessa Lindholm, A. (toim.) *Ei-kävijästä osalliseksi: Osallistuminen, osallistaminen ja osallisuus kulttuurialalla*. Humanistinen ammattikorkeakoulu. 54–63.
- Vuokko, N. (2002). Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa Juhila, K., Forsberg, H. & Roivainen, I. (toim.) *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylän yliopisto. 63–80.
- Väliniemi-Laurson, J. & Rönberg, O. (2019) Kaupunki uudistuksen vaikutukset turvallisuuskokemusten paikantumiseen – Tapaus Myllypuro. *Kvartti 1/2019*. 13.6.2022. <<https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/kaupunki uudistuksen-vaikutukset-turvallisuuskokemusten-paikantumiseen-tapaus-myllypuro>>.
- Wallin, S. (2019). Puoli vuosisataa osallisuuden portailla. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 57(3). 49–52.

Weide, M. (2008). Maahanmuuttajajärjestöjen kokemuksia suunnitteluun ja päätöksentekoon vaikuttamisesta. Teoksessa Bäcklund, P. (toim.) *Helsingiläisten käsityksiä osallisuudesta*. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 7/2008. 39–66.

Wetter-Edman, K. (2014). *Design for Service A framework for articulating designers' contribution as interpreter of users' experience*. ArtMonitor Doctoral Dissertations and Licentiate Theses No 45. Gothenburg, University of Gothenburg. 248 s.

Willis, K. (2004). *Theories and Practices of Development*. Lontoo: Routledge.

Ympäristöministeriö. (2007). Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. *Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007*. Helsinki. 82 s.

### **Lait ja asetukset**

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132 8: 63 §

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132 1: 1 §

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 9.2.2007/169 1: 1 §.

Kuntalaki 10.4.2015/410 1 §, 8 §, 29 §.

Kuntalaki 8.2.2019/175 22 §.

Perustuslaki 731/1999 14.3 §, 20 §.

## **Liitteet**

Liite 1. Saatekirje

### **Hyvä vastaanottaja,**

Olette kevään aikana osallistuneet Mellunkylän kaupunkiuudistuksen ja palveluverkkosuunnittelun pilottiprojektin työpajoihin, joiden yhteydessä on hahmotettu palveluverkkoon ja Kontulan ostariuudistukseen liittyviä asiakas- ja palvelutarpeita sekä ratkaisuideoita. Myös osallisuusteema on noussut keskusteluissa vahvasti esille; Miten asukkaita voidaan osallistaa palveluverkon kehittämiseen hallitusti ja oikea-aikaisesti? Millaisia osallistamismenetelmiä ja käytäntöjä on Helsingin kaupungin eri toimialoilla ja miten näitä tulisi edelleen kehittää?

Tämä kysely on osa *Osallistamisen polku kaupunkiuudistuksessa ja palveluverkkosuunnittelussa, case Mellunkylä* -Pro gradu -työtä. Kyselyllä kartoitetaan millaisia osallistamismenetelmiä toimialat hyödyntävät palveluverkkosuunnittelussa, miten osallistamisen kautta saatua tietoa hyödynnetään ja miten osallistamismenetelmiä tulisi kehittää.

Osallistumiseen kyselyyn on ensiarvoisen tärkeää, jotta saamme muodostettua mahdollisimman kattavan kuvan Helsingin eri toimialojen osallistamiskäytännöistä ja niiden kehittämistarpeista. Kaikki saadut vastaukset käsitellään luottamuksellisesti, ja siten ettei yksittäisten vastaajien vastaukset ole tunnistettavissa tutkielmassa. Kysely on laadittu yhdessä tutkielman tilaajan (Helsingin kaupunki), tekijän ja ohjaajien kanssa.

Kyselyyn pääsette vastaamaan [linkistä](#). Toivomme vastauksianne **31.3.2022 mennessä**

Minuun voi ottaa myös yhteyttä ja keskustelen mielelläni kanssanne.

Ystävällisin terveisin,

Veli-Pekka Väänänen

puh. 044 319 0039

[veli-pekka.vaananen@ubigu.fi](mailto:veli-pekka.vaananen@ubigu.fi)

## Liite 2. Kysely

# Osallistaminen kaupunki uudistuksessa ja palveluverkkosuunnittelussa / KYSELY

Kysely koostuu 4 osasta:

- 1) Vastaajan taustatiedot
- 2) Osallistaminen toimialan palveluverkkosuunnittelussa
- 3) Osallistaminen Mellunkylän palveluverkkosuunnittelussa
- 4) Kehittäminen ja yhteistyö

## 1. TAUSTATIEDOT

### 1. a) Vastaajan toimiala

*Mark only one oval.*

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala (KASKO)
- Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala (KUVA)
- Sosiaali- ja terveystoimiala (SOTE)
- Kaupunkiympäristön toimiala (KYMP)
- Kanslia

### 2. b) Vastaajan edustama palvelu- tai vastuualue (esim. tilapalvelut, perusopetus)

---

### 3. c) Vastaajan tehtävä (esim. aluepäällikkö, tilapalvelupäällikkö)

---

## 2. OSALLISTAMINEN TOIMIALAN PALVELUVERKKOSUUNNITTELUSSA

4. a) Millainen kokonaiskuva sinulla on toimialasi osallistamiskäytännöistä palveluverkkosuunnitteluun liittyen? (Valitse väittämistä parhaiten sopiva vaihtoehto, tai vastaa omin sanoin).

*Mark only one oval.*

- Minulla on hyvä kokonaiskuva siitä millaista osallistamista toimialallamme tehdään
- Minulla on hyvä kokonaiskuva palvelu- tai vastuualueen osalta, mutta ei toimialatasolla
- Minulla on tietoa joistakin osallistamiskäytännöistä, mutta kokonaiskuva on hatara
- En juurikaan tiedä millaista osallistamista toimialallamme ylipäätään tehdään
- Other: \_\_\_\_\_

5. b) Millaisia osallistamismenetelmiä tiedät toimialanne hyödyntävän palveluverkkosuunnittelussa (esim. asukaskyselyt, työpajat)?

---

---

---

---

---

6. c) Mitkä ovat osallistamisen ensisijaiset tavoitteet (esim. tiedonhankinta, vaikuttamisen lisääminen, vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi, suunnitteluratkaisujen hyväksyttävyyys)?

---

---

---

---

---

7. **d) Missä palveluverkkosuunnittelun vaiheessa asukkaita osallistetaan ja kuinka kattavasti?**

Mark only one oval per row.

|                           | Ei yhtään             | Vähän                 | Kohtalaisesti         | Melko kattavasti      | Kattavasti            | En osaa sanoa         |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Perustiedot               | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Palvelutarpeen tarkastelu | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vaihtoehtojen suunnittelu | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vaikutusten arviointi     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Toimenpideesitys          | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Päätöksenteko             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jälkiarviointi            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

8. **e) Missä palveluverkon suunnitteluvaiheessa osallistamista tulisi erityisesti lisätä tai kehittää? Miksi?**

---



---



---



---



---

### 3. MELLUNKYLÄN PALVELUVERKKO

Mellunkylä on yksi kaupunkistrategian mukaisista kaupunki uudistusalueista. Tässä osiossa keskitytään osallistamisaiheeseen kyseisen alueen näkökulmasta.

9. a) Mitä osallistamismenetelmiä toimialanne on hyödyntänyt ja mihin tarkoitukseen Mellunkylän kaupunkiudistusalueella viimeisen 3 vuoden aikana?

---

---

---

---

---

10. b) Koetteko että toimialanne on osallistanut alueen asukkaita ja muita toimijoita riittävästi?

---

---

---

---

---

11. c) Mitä osallistamismenetelmiä toimialanne aikoo hyödyntää Mellunkylän kaupunkiudistusalueella? Ketä osallistetaan ja mitä osallistamisella tavoitellaan?

---

---

---

---

---

#### 4. KEHITTÄMINEN JA YHTEISTYÖ

12. **a) Miten osallistamiseen liittyvää yhteistyötä tulisi TOIMIALAN SISÄLLÄ kehittää?**

---

---

---

---

---

13. **b) Miten osallistamiseen liittyvää yhteistyötä tulisi TOIMIALOJEN VÄLILLÄ kehittää ?**

---

---

---

---

---

14. **c) Miten osallistamista voitaisiin kehittää hallitumpaan suuntaan (esim. osallistamismenetelmät, tiedonhallinta ja tiedonkulku eri palvelualueiden välillä, yhteinen osallistamisen tilannekuva, koordinointi jne.)?**

---

---

---

---

---

15. **Vapaa palaute**

---

---

---

---

---



This content is neither created nor endorsed by Google.

**Google** Forms