

# **DEMOKRATIAN LEIKKIKENTÄLLÄ**

**Osallistava suunnittelu hallinnon ja demokratian murroksessa**

Pro gradu –tutkielma  
Jyväskylän yliopisto  
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta  
Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelma  
Yhteiskuntapolitiikka  
Anna Hyödynmaa  
Lokakuu 2016

## Tiivistelmä

# DEMOKRATIAN LEIKKIKENTÄLLÄ

## Osallistava suunnittelu hallinnon ja demokratian murroksessa

Anna Hyödynmaa

Yhteiskuntapolitiikka / Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelma

Pro gradu –tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Tapio Litmanen

Syksy 2016

Sivumäärä: 103 sivua + 2 liitettä

Tämän yhteiskuntapolitiikan pro gradu –tutkielman tavoitteena on tarkastella julkisella sektorilla tapahtuvan osallistavan suunnittelun käytänteitä ja sitä laajempaa hallinnon ja demokratian kehystä, jossa osallistaminen tapahtuu. Tutkielman teoreettinen viitekehys keskittyy hallinnon kehitykseen kohti hallinta-ajattelua ja osallistamista, suunnitteluteorioiden osallistavaan ja demokratian deliberatiiviseen käännteeseen sekä hallintavetoisen demokratisoinnin ideaan (Warren 2009), jossa yhdistyy hankalasti hahmotettava ja moninainen osallistavien käytänteiden kenttä.

Tutkimus toteutettiin laadullisin menetelmin. Tutkimuksen aineisto koostuu kymmenestä teemahaastattelusta, jotka tehtiin *Keskustakirjaston kaverit* –projektiin osallistuneiden helsinkiläisten kanssa pääosin maaliskuussa 2016. Lisäksi tausta-aineistoksi haastateltiin kirjastovaikuttaja Maija Berndtsonia. Aineiston sisällönanalyysin avulla pyrittiin selvittämään vastauksia siihen, millaista osallistuminen osallistavan suunnittelun projektiin käytännössä oli sekä siihen, miten osallistava suunnittelu liitetään osaksi hallinnon ja demokratian osallistavaa käännettä.

Tutkimukseni tulokset osoittavat osallistavan suunnittelun käytäntöjen toteutuneen *Keskustakirjaston kaverit* -projektissa melko ideaalisti. Haasteita ei juurikaan esiintynyt lukuun ottamatta ajoittaista kiireen tuntua. Vaikka vaikuttamisen mahdollisuuteen ei osallistujien joukossa täysin uskottu, koettiin projektin lisänneen halua osallistua ja muuttaneen kuvaa kaupungista positiivisempaan suuntaan. Suunnittelun teorioiden valossa projekti ilmentää 2010-luvulla yleistynyttä palvelumuotoilun menetelmien kautta toteutettua suunnittelua.

Osallistamisen käytäntöjen tarkastelu sitoo osallistavan suunnittelun osaksi hallinnon ja demokratian osallistavaa käännettä: osallistava suunnittelu kytkeytyy tutkimukseni mukaan erottamattomasti hallintavetoisen demokratisoinnin ideaan, jonka määrittelevistä piirteistä siinä korostuvat erityisesti eliittivetoisuus ja ajatus asiakohtaisista vaalipiireistä. Hallintavetoisen demokratisoinnin ytimessä ovat nimenomaan osallistamiskokeilut, jollaisena myös *Keskustakirjaston kaverit* voidaan nähdä. Deliberatiivisen demokratian ideaali ei osallistavan suunnittelun käytänteissä täysin toteudu, mutta osallistaminen sinänsä liittyy saumattomasti edustuksellista demokratiaa täydentäviin demokratian muotoihin.

**Avainsanat:** *hallintavetoinen demokratisointi, osallistava suunnittelu, osallistaminen, deliberatiivinen demokratia, kirjasto*

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
2	JULKISHALLINTO JA ”OSALLISTAVA KÄÄNNE” .....	6
2.1	Hallinnosta hallintaan .....	6
2.2	Hallinnon osallistava käänne .....	10
2.3	Suunnittelu osana julkishallintoa.....	14
3	OSALLISTUMISESTA JA DEMOKRATIASTA .....	22
3.1	Osallistumisesta, osallistamisesta, osallisuudesta .....	22
3.2	Demokratia osallistumisena.....	28
3.2.1	Demokratian deliberatiivinen käänne .....	30
3.2.2	Hallinto demokratian edistämisen etujoukkona .....	35
4	KESKUSTAKIRJASTO .....	40
4.1	Kirjaston yhteiskunnallinen merkitys.....	40
4.2	Keskustakirjasto ja <i>Keskustakirjaston kaverit</i> .....	42
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	45
5.1	Tutkimustehtävä .....	45
5.2	Aineisto.....	46
5.3	Sisällönanalyysi aineiston analyysimenetelmänä.....	49
5.4	Laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta.....	51
5.5	Tutkimuseettinen pohdinta .....	52
6	OSALLISTUMISEN KÄYTÄNNÖT <i>KESKUSTAKIRJASTON KAVEREISSA</i> .....	54
6.1	Osallistujien tausta ja motivaatio.....	55
6.2	Työskentely <i>Keskustakirjaston kavereissa</i> .....	56
6.3	Uuden oppiminen ja vuorovaikutus osallistumisessa.....	60
6.4	Yhteisöllistä osallistumista .....	63
6.5	Projektin jälkeen.....	63
6.6	Osallistava ote ja työskentelyn kehys.....	65
7	OSALLISTAVA SUUNNITTELU HALLINTAVETOISEN DEMOKRATISOINNIN KEHYKSESSÄ .....	67
7.1	Osallistumisen eliittivetoisuus haasteena .....	67
7.2	Kommunikaatio ja päätöksenteko osallistavassa prosessissa.....	74

7.3	Ideoista todellisuudeksi?.....	78
8	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	84
8.1	Osallistava suunnittelu käytäntönä, ideaalina ja haasteena .....	84
8.2	Jatkotutkimusmahdollisuuksia.....	89
	LÄHTEET .....	91
	Tutkimuskirjallisuus .....	91
	Muut kirjalliset lähteet.....	102
	Haastattelut .....	103
	LIITTEET .....	104
	Liite 1 Teemahaastattelurunko (osallistujat) .....	104
	Liite 2 Teemahaastattelurunko (fasilitaattorit) .....	107

# 1 JOHDANTO

Osallistamisesta on tulossa arkipäivää. Osallistuminen on yli vuosikymmenen ajan ollut vahvasti esillä ohjelmissa, lainsäädännössä, hankkeissa ja raporteissa (ks. luku 2.3 tässä tutkimuksessa), mutta tavalliselle kansalaiselle se on silti paradoksaalisesti saattanut näyttäytyä vain paperilla. Osallistavat hankkeet julkisella sektorilla kuitenkin lisääntyvät jatkuvasti myös Suomessa, ja niistä tulee helpommin lähestyttäviä. Alleviivatusti poliittisen osallistumisen rinnalle on tullut hallinnon käynnistämiä ”kevyempiä” osallistumisen muotoja, joissa ei välttämättä osallistuta päätöksentekoon vaan prosessin vaikuttavuus löytyy muualta. Hallinnon osallistavasta hankkeesta tässä tutkimuksessa toimii esimerkkinä Helsingin keskustakirjaston osallistava suunnittelu, jossa kohtaavat niin hallinnon ja suunnittelun ”osallistava käänne” kuin demokrateorioiden käänös kohti deliberatiivista demokratiaa. Tämä tutkielma käsittelee kansalaisten osallistumista julkisten palveluiden suunnitteluun ja tämän kaltaisen osallistavan suunnittelun kytköstä hallinnon ja demokratian ajankohtaisiin teoretisointeihin. Tavoitteena on luoda kuva siitä, miten viime vuosina sekä akateemiseen että julkiseen keskusteluun juurtunut osallistaminen on sementoitunut yhteiskunnallisille areenoille 2000-luvun kuluessa.

Osallistumisen voi katsoa saaneen hegemonisen yhteiskunnallisen aseman (ks. Moini 2011) samalla kun kansalaisten osallistuminen edustuksellisen demokratian käytäntöihin on kuitenkin laskusuunnassa (ks. esim. Herne & Setälä 2005, 175; Fung & Wright 2003, 40). Demokratian kriisistä ei välttämättä ole kyse, pikemminkin demokratian ja kansalaisilmaisun tavat ovat muutoksessa (Rosanvallon 2013, 308; Warren 1999, 152). Osallistumisen ja demokratian yhteys on vahva, sillä moderni demokratia edellyttää toimiakseen kansalaisten osallistumista. Toisaalta kansalaisten osallistuminen on kytköksissä yhä vahvemmin julkiseen hallintoon useilla sen osa-alueilla maankäytöstä ja kaavoituksesta sosiaali- ja terveystalouteihin. (Bäcklund ym. 2002, 8; Sosiaali- ja terveysministeriö 2015.) Erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana sekä hallinnon että demokratian tutkimus on lisääntynyt ja nivoutunut yhteen ”osallistavan käänteen” kanssa (Kuokkanen 2016, 16) tuoden mukanaan uuden ja laajan käsitteistön, jonka suhteet ovat osin hankalasti hahmotettavissa.

Julkisen hallinnon kehitys on kulkenut kohti yhteistuotanto-lähestymistä, jossa kansalaisten rooli julkisten palvelujen yhteistuottajina on lainattu yritysmaailmasta. (Bovaird 2007, 846). Palveluiden ympärille on syntynyt viime aikoina uusia ammatteja ja aloja kuten palvelumuotoilu (ks. luku 2.4 tässä tutkimuksessa), jota hyödynnetään osallistavissa hankkeissa.<sup>1</sup> Jatkuva palveluistumiskehitys kasvattaa myös kysyntää palveluille ja niiden suunnittelulle. Kansalaisten roolin muutosta on kuvattu siirtymällä passiivisesta aktiiviseksi itse palveluita tuottavaksi kansalaiseksi (Pestoff 2006, 510; Alford 2002). Suunnittelukulttuuri on hyvä esimerkki kansalaisten osallistumisen vahvistamisesta, vaikka Bäcklundin ja Mäntysalon (2010, 343) mukaan Suomessa ollaankin vahvasti juurruttu perinteiseen yksisuuntaisuuteen, jossa ehdotukset ja päätökset tulevat hallinnon taholta kansalaisten roolin jäädessä marginaaliseksi. Samalla kun niin yritykset kuin julkinen ja kolmas sektori tarjoavat yhä enemmän osallistumisen keinoja kansalaisille eri rooleissa, luovat kansalaiset itse uusia, usein kevyitä osallistumisen tapoja.

Osallistaminen käsitteenä ja ilmiönä esiintyy usein julkisessa hallinnossa kritiikittömästi positiivisena prosessina, josta hyötyvät niin julkinen sektori kuin osallistettavat kansalaiset. Hallinnon osallistamisen kautta syntyvää osallistumista on tutkimuksessa käsitelty kuitenkin myös kriittisestä näkökulmasta (ks. esim. Moini 2011; Michels 2011, Korvela 2012). Niemenmaa (2002, 215) muistuttaa, että osallistamista voi tarkastella myös ”vapaan kansalaisaktiivisuuden irvikuvana”, jolloin korostuvat hallinnon asettamat raamit ja osallistumisen muodollisuus. Toisaalta yhteiskunnallisen osallistumisen ollessa yleisesti laskusuunnassa voi hallinnon käynnistämälle osallistumiselle olla tarvetta helppona osallistumisen väylänä. Siisiäinen (2010, 14) toteaa, että osallistaminen voi synnyttää myös ”aitoa” osallistumista. Voidaan kysyä, onko hallinnon käynnistämisen osallistumisen edes tarkoitus olla demokraattinen vaikuttamisprosessi. Halutaanko osallistumisen olevan tasapuolista ja avointa vai ajaako osallistavaa otetta jokin muu intressi?

Osallistuminen on 1990-luvulta alkaen myös institutionalisoitunut. Kuntalain kokonaisuudistus (10.4.2015/410) korostaa kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien vahvistamista (Pikkala, Pekola-Sjöblom & Piipponen 2013, 130). Lisäksi erilaiset muut sekä valtakunnalliset että kunnalliset politiikkaohjelmat ovat

---

<sup>1</sup> Palvelumuotoilu on ollut esillä julkisessa keskustelussa esimerkiksi Helsingin Sanomissa. Ks. <http://www.hs.fi/ura/a1464323027418> [Viitattu 18.8.2016.]

huomioineet kansalaisten osallisuuden lisäämisen julkisen sektorin hankkeissa (ks. esim. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2015). Myös Helsingin kaupungin strategiaohjelman kantavana teemana valtuustokaudelle 2013–2016 on ollut osallisuuden ja demokratian vahvistaminen ja aktiivisen kuntalaisuuden tukeminen. Parhaillaan valmistellaan myös kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutusmallia.<sup>2</sup> Yhteissuunnittelun korostaminen uuden kirjaston suunnittelussa voidaan selvästi nähdä reaktiona edellä mainittuihin tavoitteisiin.

Omaa tutkimusaiheittani suoraan sivuavia tutkimuksia on tehty viime vuosina jonkin verran, erityisesti hallintotieteissä ja valtio-opissa. Osallistavaa käännettä julkishallinnon, demokratian ja projektoitumisen kehyksessä on tarkastellut Kanerva Kuokkanen (2016) väitöskirjassaan *Developing participation through projects? A case study from the Helsinki Metropolitan Area*. Osallistumisen tematiikka on esillä myös esimerkiksi Aili Kalliokosken (2015) pro gradu –tutkielmassa *Aitoa vaikuttamista vai symbolista osallistamista? Kansalaisraadit Jyväskylässä vuosina 2012–2013*, jossa tarkastellaan kansalaisraateja kansalaisten osallistumisen ja deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Maiju Seppälä (2009) tarkastelee myös pro gradu –tutkielmassaan osallistavan julkishallinnon ideaa Suomen ja Yhdysvaltain kontekstissa.

Hallinnon muutoksesta ja osallistavasta käännteestä on kirjoitettu monesta eri perspektiivistä melko laajasti viime vuosien aikana (ks. esim. Kuokkanen 2016; Kuokkanen 2014; Keränen 2014; Freise, Paulsen & Walter 2015). Uuden hallinnan suhde demokratiaan ja politiikkaan on ollut tutkimuksen kohteena esimerkiksi Mark E. Warrenilla (2009), jonka ”hallintavetoisen demokratisoinnin” käsite on tutkimukseni ytimessä. Myös deliberatiivista demokratiaa ja sen suhdetta hallinnon osallistamiseen on tarkasteltu aiemmassa tutkimuksessa (ks. esim. Gutmann & Thompson 1996, 2004; Papadopoulos & Warin 2007; Michels 2011). Tutkimuskirjallisuuden perusteella osallistumisen aihepiiri on ajankohtainen juuri osallistamisen perspektiivistä, koska esimerkiksi hallinnon ja demokratian käytännöt korostavat kansalaisten mukaan ottamista erilaisiin prosesseihin. Tämä havainto tekee omasta tutkimusaiheestani tärkeän ja ajankohtaisen. Tutkimukseni laajentaa näiden kenttien kompleksisen kokonaisuuden hahmottamista julkisen sektorin osallistavan suunnittelun perspektiivistä.

---

<sup>2</sup> <https://kerrokantasi.hel.fi/hearing/osallisuusmalli> [Viitattu 14.7.2016.]

Itse keskustakirjastokin on ajankohtainen hanke. Parhaillaan rakennettava ja vuonna 2018 valmistuva kirjasto edustaa uudenlaista mallia kirjastosta monipuolisena kulttuurikeskuksena ja sosiaalisena kirjastona (ks. Hokkanen 2015 ja luku 4.1 tässä tutkimuksessa). Se edustaa sekä muotonsa että toteutuksensa puolesta uudenlaista mallia toteuttaa suuren mittakaavan julkisia hankkeita. Kirjaston suunnittelussa on korostettu kaupunkilaisten roolia kirjaston palveluiden muotoilussa ja ideoinnissa. Osallistumisen tapoja on hankkeen aikana ollut lukuisia: kaupunkilaiset ovat esimerkiksi saaneet äänestää arkkitehtikilpailun ehdotuksista mielestään parasta ja suunnitella osallistavan budjetoinnin hengessä käyttötarkoituksia 100 000 eurolle.<sup>3</sup> Tämän tutkimuksen fokus on osallistavan suunnittelun pilottihanke *Keskustakirjaston kavereissa*, jossa hyödynnettiin erityisesti palvelumuotoilun menetelmiä.

On tärkeää tarkastella sitä, miten uudenlaiseen osallistavaan suunnitteluun osallistuvat kaupunkilaiset kokevat osallistavan suunnittelun prosessin: sen käytännöt, hyödyt ja haasteet. Kaupunkilaisten kokemusten lisäksi pyrin selvittämään osin heidän ajatuksiaankin hyödyntäen, mihin keskustakirjaston osallistava suunnittelu asettuu suunnittelun, hallinnon ja demokratian murroskohdissa. Uusinnettaanko osallistamisessa vain yhteiskunnan eriarvoisia rakenteita, vai voiko osallistaminen tarkoituksensa mukaisesti synnyttää todellista osallistumista? Tutkimuksen fokuksen löytäminen on ollut yksi työn haasteista. Fokus elikin lähes työn valmistumiseen saakka. Kiinnostuksen kohteena on koko graduprosessin ajan ollut osallistaminen, mutta lopullinen käsittelykulma, osallistava suunnittelu osana hallintavetoista demokratisointia ja deliberatiivista demokratiaa hahmottui vasta työn edetessä. Uuden hallinnan, demokratian deliberatiivisen käänteen ja osallistumisen hegemonisen paradigman kietoutuessa tiiviisti toisiinsa on tutkimuksen kontekstia ollut vaikeaa rakentaa sen paisumatta liian laajaksi. Tutkimuksen lopullinen tausta on melko laaja, mutta koen sen tarpeelliseksi osallistamisen ollessa ilmiönä niin laaja ja moninainen.

Keräsin tutkimukseni aineiston haastattelemalla kahdeksaa osallistavan suunnittelun projekti *Keskustakirjaston kavereihin* osallistunutta helsinkiläistä ja kahta projektin fasilitaattorina toiminutta kaupunginkirjaston työntekijää. Yhteensä aineistonani toimi kymmenen yksilöhaastattelua, joiden analyysimenetelmänä käytän sisällönanalyysia. Olen

---

<sup>3</sup> Hankkeesta tarkemmin <http://keskustakirjasto.fi>. [Viitattu 12.12.2015.]



kartoittanut keskustakirjaston taustaa myös tutustumalla Helsingin sanomien kirjoituksiin kirjastosta 15 vuoden ajalta sekä haastattelemalla entistä Helsingin kaupungin kirjastotoimenjohtajaa Maija Berndtsonia, jonka rooli keskustakirjaston eteenpäin viemisessä on ollut suuri. Tutkimushaastatteluiden ja aiemman tutkimuksen avulla selvitän vastauksia tutkimustehtävääni.

Tutkimus etenee hallinnon ja sen muutoksen tarkastelun kautta suunnittelun teorioiden kehitykseen ja suunnittelun vahvaan kytkökseen hallintoon. Kolmannessa luvussa tarkastelen osallistumista käsitteellisesti ja luon katsauksen osallistumiseen demokratian kontekstissa tarkastelemalla erityisesti deliberatiivista demokratiaa. Samassa luvussa paneudutaan myös tutkimukseni kannalta oleelliseen hallintavetoisen demokratisoinnin ilmiöön. Kirjaston roolia yhteiskunnassa ja sen kytköstä aiemmin esitettyyn hallinnon, osallistumisen ja demokratian kehitykseen tarkastelen tutkimuksen neljännessä luvussa, jossa esittelen lyhyesti myös keskustakirjaston taustaa. Tutkimukseni viidennessä luvussa esittelen tutkimustehtävän ja tutkimuksen tekemisen tavat, jonka jälkeen siirryn kahden luvun ajaksi aineiston analyysiin vastaten esittämiini tutkimuskysymyksiin. Johtopäätökset ja pohdinta -luvussa teen yhteenvedon tuloksista ja pohdin niitä tutkielmani kontekstissa sekä esitän tulosten valossa jatkotutkimusmahdollisuuksia.

## 2 JULKISHALLINTO JA ”OSALLISTAVA KÄÄNNE”

Julkishallinnon, demokratiakäsitysten ja suunnittelun viimeaikaisena paradigmana ja yhdistävänä tekijänä on ollut osallistuminen, erityisesti kansalaisten lisääntyvä suora osallistuminen hallinnon korvanneen hallinnan, deliberatiivisen ja osallistuvan demokratian ja yhteissuunnittelun käytäntöjen kautta yhteiskunnalliseen elämään. Pysin seuraavassa hahmottelemaan julkishallinnon ja siihen kytkeytyvän yhteiskuntasuunnittelun kehityksen kautta, kuinka osallistumisen diskurssi on saavuttanut nykyisen hegemonisen asemansa (ks. Moini 2011). Luvussa 3 tarkastelun kohteina ovat puolestaan osallistumisen käsite lähikäsitteineen ja demokratian kytkös osallistumiseen ja hallintoon. Näitä alueita – hallintoa, demokratiaa ja osallistumista – on vaikeaa ellei täysin mahdotonta kokonaan erottaa toisistaan ja eristää käsiteltäviksi kokonaisuuksiksi, osin koska demokratian teorioiden kehitys on vaikuttanut myös julkisen hallinnon kehitykseen ja toisin päin, mutta myös siksi, että osallistava ote leikkaa näitä kaikkia. Tämän vuoksi sivuankin samoja teemoja työn eri vaiheissa näkökulman kuitenkin vaihtuessa eri luvuissa.

### 2.1 Hallinnosta hallintaan

Julkinen hallinto ei ole yksiselitteinen käsite: laajasti määriteltynä se sisältää kaiken julkisen politiikan toimeenpanon eri hallinnon tasoilla. Tässä tutkimuksessa julkisella hallinnolla tarkoitetaan useimmiten nimenomaan kuntatasoa, jolla osallistamisen prosessit usein tapahtuvat (ks. Kuokkanen 2016). Modernissa parlamentaaris-demokraattisessa hallintojärjestelmässä hallinto erotettiin muista parlamentaarisen järjestelmän pilareista, ja edustuksellisessa demokraattisessa järjestelmässä onkin perinteisesti tehty selkeä jako hallinnon ja politiikan, toimeenpanon ja päätösten välillä (Setälä 2003, 18). Perinteisestä weberiläisestä näkökulmasta julkinen sektori on nähty formaalisti ja hierarkkisesti järjestäytyneenä vallankäytön muotona, jossa hallinto on muotoutunut byrokraattisesti (Paulsen 2015, 50). Pitkään hallinto nähtiinkin tällaisena byrokratiakoneistona, yksipuolisesti ylhäältä alas toimivana prosessina, jossa kansalaiset ovat vastaanottavassa roolissa aktiivisen vuorovaikutuksen sijaan (Bovaird 2007, 846; Keränen 2014). Yhä edelleen hallintoa kuvaillaan tehokkaaksi, rationaaliseksi ja tekniseksi (Keränen 2014, 37), mutta se on saanut myös uusia merkityksiä. Käsitys julkisesta hallinnosta on muuttunut nopeasti viimeisten vuosikymmenten kuluessa.

Siirtymä uuden julkisjohtamisen kautta hierarkkisesta ja julkiseen sektoriin perustuvasta ”hallinnosta” (*government*) kohti verkostomaista, yhteistyöhön ja neuvotteluun perustuvaa ”hallintaa” (*governance*) määrittelee nykyistä julkishallintoa (ks. esim. Osborne 2006). Uusi hallinta-ajattelu tukee osin uusliberalistisesta talousteoriasta<sup>4</sup> juontuvan uuden julkisjohtamisen (*new public management*) lanseeraamia oppeja yksityistämisestä ja markkina-orientoituneista politiikkainstrumenteista, mutta verkostomaisemmin, ”pehmeämmin” ohjailten ja yhteistyön ja neuvottelun hengessä (Kuokkanen 2016, 11–12). Tutkimuksessa hallinta on saanut vankan aseman lyhyessä ajassa: hallinta-ajattelun voi nähdä paradigman muutoksena myös tutkimuskentällä (Kuokkanen 2016, 24). Hallinnan eteen on eri tutkimuksissa yritetty sovittaa erilaisia määritteleviä etuliitteitä kuten ”uusi”, ”verkottunut” tai ”osallistava” (*new public governance, networked governance, participatory governance*) tuomaan esiin hallinta-ajattelun luonnetta (Kuokkanen 2016; 11, 17), joka tiivistyy Keränen (2014, 45) mukaan itseorganisoituihin verkostoihin, jotka täydentävät markkinoiden ja hierarkioiden toimintaa. Hallinta-ajattelussa ihanteena voidaan nähdä politiikan häviäminen, epäpoliittisuus ja konsensuaalisuus, ikään kuin tehokas ja politiikasta puhdas ympäristö (Keränen 2014, 53), jossa asiantuntijat ja kansalaiset korvaavat poliittiset päätöksentekijät.

Keränen (2014, 42–43) listaa aiemman tutkimuskirjallisuuden hahmottelemia piirteitä, jotka yleensä nähdään ominaisina siirtymälle hallinnosta hallintaan. Hän luettelee seuraavia ominaisuuksia: valta siirtyy kansallisvaltioilta globaaliin ja lokaaliin suuntaan, mikä lisää verkottumista kansainvälisten, alueellisten ja paikallisten tasojen välillä. Hallintasuhteet muuttuvat horisontaalisiksi ja hierarkkiset suhteet syrjäytyvät verkottuneiden, määrältään lisääntyvien ja rajoiltaan sekoittuvien suhteiden tieltä. Näissä horisontaalisissa verkostoissa hallinta tapahtuu. Syötelegitimiteetistä eli siitä, että kansalaiset ovat saaneet ilmaista mielipiteensä, siirrytään tuotoslegitimiteettiin eli siihen, ovatko tuotokset kansalaisten mielestä toivotunlaisia. Keränen (2014, 43) kokoaa yhteen myös aiemman tutkimuksen esittämiä hallinnan kielteisiä puolia: suurin osa väestöstä jää päätöksenteon ulkopuolelle, paikallinen päätöksenteko mahdollistaa hyväveliverkostojen

---

<sup>4</sup> Heikki Patomäki (2007; ii, 12) määrittelee uusliberalismin opiksi, joka kehystää ja tulkitsee yhteiskunnalliset ongelmat markkina-ajattelun ja sen tehokkuus-, vapaus- ja oikeudenmukaisuus-ihanteiden kautta. Uusliberalismissa julkinen pyritään korvaamaan kilpailullisilla yksityisillä markkinoilla tai niiden hallinnollisilla jäljitelmillä. Suomessa uusliberalistisia talousoppeja on sovellettu 1980-luvulta lähtien.

yhteistyösuhteet ja lyhyen tähtäimen tuotoslegitimiteetin haku korvaa pyrkimyksen pitkän tähtäimen demokraattiseen legitimiteettiin ja sosioekonomiseen kestävyYTEEN.

Määritellyn kehityksen taustalla ovat Keräsen mukaan nähtävissä länsimaisen edustuksellisen demokratian ongelmat, joihin ratkaisuna nähdään suoran demokratian ideaalin uudelleentuleminen. Kansalaisesta tulee tässä ideaalissa osallistuva palvelujen käyttäjä, ja hallinnon tavoitteeksi asetetaan näiden osallistuvien kansalaisten, asiakkaiden tyytyväisyys. Kyse ei silti ole *new public management* –ajattelun tapaisesta asiakaskyselyihin perustuvasta asiakkaidentyytyväisyydestä, vaan vuorovaikutuksesta, jossa osallistuminen ja osallistaminen kohdentuvat käyttäjäkokemukseen. ”Hallinto lähestyy kansalaista, mutta palvelujen kuluttajana, ei poliittisten vaateiden esittäjänä”, korostaa Keränen. Sidosryhminä toimivat ne kansalaiset, joita asia koskee. (Keränen 2014, 43–45). Myös Kuokkanen (2014, 221) näkee uusien hallinnan muotojen perusteluina demokratian ja kansalaisosallistumisen kehittämisen, mutta vielä vahvempaa argumenttina toimii politiikan toimeenpanon tehostaminen.

Hallinta-ajattelussa hallinnolta vaaditaan läpinäkyvyyttä ja keskeiselle sijalle nousevat perinteiselle hallinnolle (*government*) vastakkaiset arvot kuten osallistuminen, aktivointi ja verkostomaisuus (Koskiaho 2001, 23; Paulsen 2015, 42–43). Kansalaisten mielipiteille ja kokemuksille annetaan entistä enemmän painoarvoa ja keskiöön asettuu kansalaisten osallistuminen ja oikeudet: kansalaisia halutaan sitouttaa julkisen hallinnon prosesseihin (Pestoff 2011, 17–18; Koskiaho 2001, 23). Palveluiden suunnitteluun osallistumisen voi myös keskustakirjaston tapauksessa tulkita selkeäksi esimerkiksi hallinta-ajattelun keskeisten arvojen toteuttamisesta. Hallintaan siirtyminen kytkeytyykin seuraavassa luvussa 2.2 tarkastelun kohteena olevaan ”osallistavaan käänteeseen”, sillä kansalaiset nähdään ”osallisina” hallintaverkostoissa. Hallinnassa ei ajatella voitavan tehdä selkeää jakoa politiikkaan ja hallintoon kuten perinteisesti on ajateltu. Verkottuneessa hallinnassa eri toimijat hallinnon eri tasoilla tekevät päätöksiä prosessien eri vaiheissa. (Keränen 2014, 37).

Hallinnan verkostomaisuus näkyy selkeästi yhdessä olennaisimmista uuteen hallintaan liittyvistä ilmiöistä: *projektoitumisessa*. Käsitteellä tarkoitetaan erilaisten usein tilapäisten politiikkainstrumenttien, hankkeiden, ohjelmien, sopimusten ja kumppanuuksien, lisääntymistä julkishallinnossa. (Sjöblom, Andersson, Eklund & Godenhjelm 2006;

Kuokkanen 2014, 221; Kuokkanen 2016). Paulsen (2015) liittyy projektoitumiseen rajoitteet, jotka koskevat niin tavoitteita, osallistujia, projektin aihetta kun ajallista kontekstia. Toisaalta projekteissa halutaan myös välttää rajoitteita tuomalla yhteen erilaisia toimijoita ja välttää tiukkoja hierarkioita (Paulsen 2015, 57). Projektien tarkoituksena on konkreettisten kysymysten ratkaiseminen käytännön avulla vastakohtana perinteisille poliittisille ohjelmille, joissa määritellään abstrakteja instrumentteja kysymysten ratkaisuksi. Toisaalta ratkaisut koskevat usein pienen mittakaavan kysymyksiä eivätkä näin ole yleistettävissä. (Ibid.). Projektoitumisen haasteena voidaan pitää myös sitä, että hankkeilla on riski jäädä elämään osana laajempaa hallinnollista ja ajallista viitekehystä ilman, että niillä todella olisi vaikutusta kuntien normaalin hallinnon toimintaan (Kuokkanen 2014, 242; Bäcklund 2007, 19).

Rantala ja Sulkunen (2006) puhuvat kokonaisesta projektiyhteiskunnasta, jota voi pitää ”julkisen hallinnon sopeutumisenä markkinavoimien vahvistumiseen” (Sulkunen 2006, 37). Projektiyhteiskunta liitetään siis uusliberalistiseen arvomaailmaan. Projekti näyttyy Rantalalle ja Sulkuselle (2006, 8) uudenlaisen monimutkaistuvan valtajärjestelmän ja hallinnan ytimenä. ”Nyt asiat hoidetaan projekteissa, joiden tehtävänä on ensisijaisesti auttaa kansalaisia tekemään omat ratkaisunsa, tukea heitä niissä ja sitouttaa heitä vastaamaan niiden seurauksista”, kirjoittavat Rantala ja Sulkunen (2006, 11). Sulkunen (2006, 35) näkee projektiyhteiskunnan ”kantavana oikeuttavana elementtinä” toimijuuden, joka on läsnä kaikessa hallinnon retoriikassa. Kuokkaselle (2016, 13; 2014, 223) projektit näyttävät kaupunkien hallinnan tärkeimpinä instrumentteina. Projektoituneessa kaupunkipolitiikassa ei Kuokkasen (2014, 223) mukaan kuitenkaan ole selkeitä sääntöjä siitä, miten kansalaisten osallistuminen tulisi järjestää. Toisaalta esimerkiksi Helsingin kaupunki on parhaillaan luomassa omaa osallisuus- ja vuorovaikutusmalliaan, joka luo institutionaalisia puitteita kaupungin kontekstissa osallistumiselle (ks. myös luku 2.3 tässä tutkimuksessa).

Uudessa hallinnassa pyrkimyksenä on siis lisätä kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista hallinnon prosesseissa perinteisen poliittisen osallistumisen sijaan. Tämä uusi osallistuminen tapahtuu asiakohteisessa yhteistyössä hallinnon ja kansalaisten, kolmannen sektorin ja markkinatoimijoiden kanssa. (Keränen 2014, 36). Perinteisesti kansalaisosallistuminen on nähty poliittisena osallistumisena eli osallistumisena edustuksellisen demokratian syötevaiheessa asettamalla vaateita poliittiselle

järjestelmälle.<sup>5</sup> Uusi hallinta (*governance*) kuitenkin hämärtää politiikan ja hallinnon välistä rajaa, eikä osallistuminen tapahdu enää vain syötevaiheessa vaan se laajenee prosessin kaikkiin vaiheisiin. Samalla kysymykset poliittisesta vastuusta ja kontrollista ja päätöksenteon edustuksellisuudesta, tasa-arvosta ja läpinäkyvyydestä saattavat hämärtyä (Kuokkanen 2014, 222). Warren (2009, 3) näkee tämän hallinnon ja demokratian suhteen muutoksena, jossa hallinto esiintyy demokratian edistämisen etujoukkona. Kun osallistuminen tapahtuu edustuksellisen mallin päätöksenteon tuotosvaiheessa eli päätösten toimeenpanon vaiheessa, voidaan kysyä, onko kyse poliittisesta osallistumisesta, ja toisaalta tarvitseeko osallistumisen olla poliittista ollakseen vaikuttavaa (Keränen 2014, 35–38).

## 2.2 Hallinnon osallistava käänne

Siirtymällä hallinnosta hallintaan on paljon yhteistä myös julkisen hallinnon niin kutsutun osallistavan käänteen kanssa (Kuokkanen 2016, 18). Osallistavalla käännteellä Kuokkanen (2016, 11–12) ymmärtää konkreettisten uusien osallistumismuotojen kehittämisen, osallistumisprojektien ja osallistumisen luonteen muutoksen julkishallinnossa, usein verkostomaisessa yhteistyössä sitä lähellä olevien muiden toimijoiden kanssa. Keränen (2014) tiivistää politiikka-analyysin näkökulmasta ansiokkaasti sen kompleksisen kehityksen, joka on johtanut toisaalta hallinnon ja suunnittelun osallistavaan käänteeseen ja toisaalta deliberatiiviseen käänteeseen demokratiakäsityksissä. Keränen mukaan politiikkaprosessin luonteen muutos, siirtymä hallinnosta hallintaan ilmenee siirtymänä ”teknisestä toteutuksesta, implementaatiosta, monitoimijaiseen vuorovaikutukseen eritasoisten hallinnon instanssien, virkamiesten, kansalaisten tai yritysten välillä” (Keränen 2014, 39). Ennen hallinto nähtiin politiikan toteuttajana: teknisenä, rationaalisena ja tehokkaana. Kun aiemmin hallinnossa korostui asiantuntijuus, verkottuu se nyt yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kansalaisia kutsutaan osallistumaan eri tasoilla ja erilaisissa rooleissa. (Keränen 2014, 36; Keränen 2016).

---

<sup>5</sup> Päätöksentekoprosessi jaetaan usein kansalaisten syötteeseen (*input*), päättävien elinten kykyyn välittää ja prosessoida kansalaisten vaateita (*throughput*) ja päätösten hyväksyttävyyteen (*output*). Perinteisesti osallistumisesta on tutkittu input-puolen ilmiönä, jossa on korostunut kansalaisten osallistuminen edustuksellisesti. Demokraattinen legitimitetti voi siis perustua kansan tahtoon tai systeemin tuotoksiin. (Keränen 2014, 35).

Erityisesti palveluiden näkökulmasta julkista hallintoa on pyritty uudistamaan lisäämällä kansalaisten osallistuvaa roolia. Uuden hallinnan perspektiivissä kansalaista lähestytään palveluiden kuluttajana, asiakkaana, ei niinkään poliittisten vaateiden esittäjänä (Keränen 2014, 45). Perinteisesti julkisten palveluiden tuotanto on ollut hallintoon integroitu prosessi, jossa kansalaisten roolina on nähty palvelun kuluttaminen (Osborne & Strokosch 2013, 34). Perinteinen hallinto näki virkamiehet palvelemissa yleistä etua, ja uuden julkisjohtamisen opit taas korostivat palveluntuottajien vastuuta käyttäjille. Palveluiden yhteistuotanto –mallissa puolestaan oletetaan palveluiden käyttäjien ja heidän yhteisöjensä olevan osa palvelun suunnittelua ja tuotantoa. (Bovaird 2007, 846). Kuntatasolla kansalaiset ovat jokapäiväisen elämän kautta sidoksissa julkiseen hallintoon monella tavalla, ja kansalaisyhteiskunnan toiminta onkin Freisen ja kumppaneiden (2015, 17) mukaan aktiivisinta juuri paikallisella tasolla. Paikallisen tason julkinen hallinto ja kunnan palvelut voidaan siis nähdä kansallisen tason prosesseja potentiaalisempaan osallistumisen areenana.

Tiina Rättilä (2001, 202–203) kritisoi hallinnon osallistamismenettelyä, jossa yksityistä kansalaisuutta määrittävät asiakkaan ja kuluttajan roolit. Osallistumisesta tulee ”asiakasdemokratiaa”, jossa (kuluttaja)kansalainen voi osallistua palveluiden muotoiluun (kuten keskustakirjaston tapauksessa), jolloin tarve osallistua varsinaiseen julkiseen poliittiseen toimintaan vähenee (ks. myös Keränen 2014, 45). Tämä puolestaan hyödyttää hallintoa, jonka ei tarvitse aktivoitua kansalaisten poliittisen osallistumisen seurauksena. Toisaalta osallistamisen voi nähdä heikentävän tällöin myös tarvetta edustukselliseen demokratian harjoittamiseen. Osallistava ote voi myös rajoittua ”kevyille” hallinnon aloille painavimpien alojen (esimerkiksi talouspolitiikka) karatessa kansalaisten kontrollin ulottumattomiin (ks. myös Korvela 2012). Pohdinnoissa on kyse osallistumiseen ja osallistamiseen kiinteästi liittyvästä valtasuhteesta. Myös Pertti Lappalainen (2013, 84) arvioi kriittisesti hallinnon osallistamismenettelyjä kommenttisesseessään Pierre Rosanvallonin Demokratian oikeutus –teokseen todeten kuitenkin optimistisesti, että hallinnon luomissa osallistamisen rakenteissa voi tapahtua myös kansalaisten omaehtoista toimintaa. Osallistamisen kautta syntyvä toiminta nähdäänkin usein vähempiarvoisena kuin kansalaisten omatoiminen ja itse organisoima osallistuminen.

Myös Moini (2011) tarkastelee hallinnon osallistavaa käännettä kriittisestä näkökulmasta. Hän näkee osallistumisen uusliberalistisen politiikan hegemonisena diskurssina, jolla legitimoidaan palveluiden kustannustehokkaan tuottamisen vaatimukset. Moini (2011, 154) erottaa uusliberalismissa radikaalin ja maltillisen suuntauksen ja määrittelee osallistavan diskurssin juuri maltillisen suuntauksen ominaisuudeksi. Moinin kriittinen näkökulma hallinnon osallistavaa mallia kohtaan kumpuaa havainnosta, että osallistavat hankkeet leviävät, vaikka osoitusta niiden tuloksellisuudesta poliittiseen päätöksentekoon ei ole (Moini 2011, 152). Moini (2011, 161) esittää, että hallinnon asettaessa osallistumiselle tietyt normit tulee se luoneeksi ja suosineeksi tilanteita, joissa osallistujat ohjataan tekemään ratkaisuja ja ehdotuksia, jotka ovat käytännössä *mahdollisia*, eivät sitä mitä kansalaiset aidosti *haluavat*. Osallistavalla suunnittelulla voikin nähdä aina olevan Janus-kasvot, koska se samaan aikaan avaa mahdollisuuksia luovuudelle ja rajoittaa niitä (Paulsen 2015, 64). Kriittistä näkökulmaa edustaa myös Tratzkin (2015, 110) havainto siitä, että hallinnon osallistavat hankkeet ovat usein luonteeltaan poissulkevampia kuin suoran demokratian muodot kuten kansanäänestys.

Julkisen hallinnon osallistava käänne on synnyttänyt lukemattomia toimenpiteitä, ohjelmia ja kokeiluja kansalaisten osallistumisen edistämiseksi. Suomessa julkisen hallinnon muutokset näkyvät konkreettisesti kunnallishallinnon tasolla esimerkiksi uuden kuntalain myötä. Palveluajattelu on rantautunut esimerkiksi Helsingin kaupungin viimeisimpiin strategioihin ja osallistamista on tuettu erilaisin politiikkaohjelmin. Ilmiö ei rajoitu vain Suomeen, vaan hallinnon osallistava käänne on nähtävissä kansainvälisellä tasolla esimerkiksi EU:n ja OECD:n<sup>6</sup> linjauksissa<sup>7</sup> (ks. Saurugger 2010; Korvela 2012), EU:ssa erityisesti kansalaisjärjestöjen osallistamisessa (Papadopoulos & Warin 2007, 449). Perustuslaillinen normi osallistamisesta ei EU:ssa kuitenkaan ole johtanut automaattisesti sen sisäistämiseen legitiiminä ja sosiaalisesti hyväksyttynä käyttäytymisenä (Saurugger 2010, 472).

---

<sup>6</sup> EU:n Plan D for Democracy –ohjelma ja OECD:n idea ”kansalaisista kumppaneina” (ks. Moini 2011, 158).

<sup>7</sup> OECD:n käsityksiä kansalaisten roolista julkisissa palveluissa on tarkasteltu pro gradu –tutkielmassa *Säästökeino vai demokratia-areena – Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten rooli julkisissa palveluissa OECD:n näkemänä* (Zitting, 2014).



Kansalaisten osallistumisoikeudet taataan jo Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731), jonka ensimmäisen luvun 2 §:ssä todetaan, että ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Perustuslain lisäksi erillislaeissa on säädetty osallistumisesta 1990-luvulta alkaen. Erityisesti vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslakia pidetään edistyksellisenä osallistumisen kannalta, ja se onkin ollut vaikuttamassa osallisuuden ja vuorovaikutteisuuden vahvistumiseen vähintään retorisesti (Bäcklund ym. 2002, 8) sekä ollut mahdollistamassa demokratian deliberatiivista käännettä. Maankäyttö- ja rakennuslain myötä kansalaisten osallistamisesta tuli *velvollisuus*, kun aiemmin kyse oli vain toimijoiden *halusta* ottaa kansalaisia mukaan: lainsäädäntö ei suoranaisesti ollut estänyt sitä aiemminkaan (Koskiahho 2001, 17). Myös sekä vuoden 1995 kuntalaki (Kettunen 2002, 25) että vuonna 2015 voimaan astunut kuntalain kokonaisuudistus (10.4.2015/410) ovat hengeltään osallistumista painottavia.

Paikallisella tasolla kunnat ovat olleet aktiivisia osallistumisen lisäämisessä erityisesti juuri suunnittelukysymyksissä (ks. Kettunen 2002, 21). Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 osallisuus ja demokratia ovat kantavina teemoina usealla julkishallinnon osa-alueella ja jo vuonna 2011 asetettiin edellisen strategian mukainen Demokratiaryhmä kokoamaan yhteen kaupungin demokratiahankkeita (Lahti & Laine 2013, 7). Teema voimistuu edelleen kaupungin uusimmissa linjauksissa: parhaillaan ollaan luomassa uutta osallisuus- ja vuorovaikutusmallia, jonka tarkoitus on rakentaa institutionaalisia puitteita kaupungin kontekstissa osallistumiselle. Malli valmistellaan vuorovaikutuksessa kaupunkilaisten kanssa. Kaupungin osallisuustyöryhmä on tähän mennessä tunnistanut seuraavat aihekokonaisuudet: käyttäjien osallisuus, alueellinen vaikuttaminen, aktivismi ja omaehtoisen toiminnan muodot, asiointi ja asiakaskokemus osallistumisen ja vuorovaikutuksen rakentajana.<sup>8</sup> Aihekokonaisuuksista erityisesti ensimmäisenä ja viimeisenä luetellut kuuluvat olennaisesti tämän tutkimuksen aihepiiriin.

Kansallisella tasolla osallistumista on lainsäädännön ohella juurrutettu toimintamalliksi erilaisilla ohjelmilla ja hankkeilla. Jo 2000-luvun taitteessa sisäasiainministeriön koordinoima osallisuushanke sekä vuosina 2003–2007 vaikuttanut Matti Vanhasen I hallituksen kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamista vahvistamaan pyrkinyt Kansalaisosallistumisen politiikkaohjelma ovat pyrkineet tukemaan kansalaisten

---

<sup>8</sup> <https://kerrokantasi.hel.fi/hearing/osallisuusmalli> [Viitattu 14.7.2016.]

osallistumisen kehitystä (Kettunen 2002, 19). Oikeusministeriöllä on ollut erilaisia demokraatiahankkeita ja se julkaisee demokraatiaindikaattoreita, joiden avulla seurataan suomalaisen demokratian ja kansalaisyhteiskunnan kehitystä.<sup>9</sup> On kuitenkin syytä pohtia, takaako laki, ohjelma tai strategia sinänsä vaikuttavan osallistumisen ja osallisuuden käytäntöjä vai vahvistaako se vain Arnsteinin (1969) tikapuu-jaottelussaan esittämää osallistumista ”tyhjänä rituaalina” (tikapuumallista ks. luku 3.1 tässä tutkimuksessa). Lainsäädännön ja ohjelmien takaama ja tukema osallistuminen saattaa olla kaksiteräinen miekka: kansalaisyhteiskunnan aito osallistuminen voi kaventua julkisen hallinnon määrittelemien keinojen ja aiheiden alueelle (ks. esim. Rosanvallon 2008, 208) ja julkisen sektorin pienentäminen ja vastuun siirtäminen kansalaisille heikentää hyvinvointivaltiota.

### 2.3 Suunnittelu osana julkishallintoa

Vuonna 2012 helsinkiläisille toteutetun osallistumis- ja kuntademokratiakyselyn mukaan joka viides kaupunkilainen oli osallistunut kunnallisen palvelun tai toiminnan suunnitteluun kuntalaisena ja vielä hieman useamman mielestä suunnitteluun osallistumista pidettiin tehokkaana tapana vaikuttaa (Lahti & Laine 2013, 24). Toisaalta tietoa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kaivataan aiempaa enemmän (Lahti & Laine 2013, 19; ks. myös Högnabba 2014). Eli vaikka kiinnostusta osallistumiseen on, eivät kaupungin toiminta ja asioiden valmistelu- ja päätöksentekoprosessit hahmotu kaupunkilaisille riittävästi (Lahti & Laine 2013). Helsingissä vuonna 2013 toteutetuissa demokraatiapilottikokeiluissa nousi kaupunkilaisten taholta esiin toive siitä, että kaupungin asukkaat otettaisiin mukaan esimerkiksi palvelujen suunnitteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Pilotteihin osallistuneiden kokemus oli se, että nykymallissa asiat tuodaan tiedoksi silloin, kun todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa suunnittelussa ei enää ole. (Högnabba 2014, 33–34). Yleisesti ottaen palveluiden suunnitteluun osallistaminen on kehittynyt teorian ja käytännön tasolla mittavasti vasta 2000-luvun kuluessa (ks. Kettunen 2002), ja tätä uutta kehitystä edustaa myös keskustakirjaston osallistava suunnittelu.

---

<sup>9</sup> <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajataavoitteet/perusoikeudetjademokratia/demokratiajaosallistuminen.html> [Viitattu 5.8.2016.]

Kuten todettua, on julkisessa hallinnossa ja palveluissa tapahtunut paljon muutoksia 1900-luvun lopulta 2010-luvulle tultaessa (ks. luku 2.2 tässä tutkimuksessa). Hallinto ei enää toimi suoraviivaisesti ylhäältä alas –periaatteella, vaan julkinen sektori pyrkii olemaan yhä vuorovaikutteisempi. Tämä näkyy myös julkisissa palveluissa, joiden suunnitteluun ja tuotantoon on otettu mukaan käyttäjiä ja heidän muodostamiaan yhteisöjä. (Ks. esim. Bovaird 2007, 846). Suomessa erityisesti päätöksenteossa halutaan nojautua edustukselliseen järjestelmään suoran osallistumisen kohdistuessa juuri yhdyskuntasuunnitteluun ja käyttäjädemokratiaan (Anttiroiko 2003, 15). Uuden hallintajattelon myötä 1970-luvulta lähtien talvehtinut osallistava ote on tehnyt paluun alue- ja kaupunkisuunnitteluun (Keränen 2014, 43). Tämän osallistamisen kautta suunnittelusta tulee nimenomaan usean eri tahon ja intressiryhmän muodostamaa yhteissuunnittelua. Tässä tutkimuksessa osallistavaa suunnittelua käytetään yleiskäsitteenä tarkoittamaan kansalaisia mukaan ottavaa otetta julkisen sektorin suunnitteluprosesseissa.

Osallistava suunnittelu kytkeytyy erottamattomasti julkishallintoon, jolloin hallinnon teorit vaikuttavat myös suunnittelun teorioihin ja toisin päin. Jauhaisen ja Niemenmaan (2006, 20–21) määrittelemänä suunnittelu on sekä ongelmanratkaisua että yhteiskunnan kehityksen suunnan määrittelyä. Tilallinen, alueellinen ja osapuolten moniulotteisuus tekee suunnittelusta paikoin haasteellista. Staffans (2004, 45) puolestaan määrittelee kaupunkisuunnittelun sosiaaliseksi, eettiseksi ja poliittiseksi käytännöksi, jonka kautta yhteisö vaikuttaa jäsentensä elinympäristön ja yhteisön kehitykseen. Vaikka määritelmät on luotu alueellisen kaupunki- ja yhdyskuntasuunnittelun perspektiivistä, joka sisältää kaavoituksen, maankäytön ja rakentamisen, voi niitä perustellusti soveltaa myös tämän tutkimuksen kohteena olevaan julkisten palveluiden suunnitteluun.

Nykyisen osallistavan suunnittelun pohjana toimiva moderni yhdyskuntasuunnittelu syntyi toisen maailmansodan jälkimainingeissa konkreettisen uudelleenrakentamisen tarpeesta ja kaupungistumisen kiihtyessä. Bäcklund ja Mäntysalo (2009) ovat eritelleet yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehityksen neljään eri päävaiheeseen, joista komprehensiivis-rationalistinen ja inkrementalistinen teoria edustavat tieteellisyyttä painottavaa modernia suunnittelun eetosta, kun taas kommunikatiivinen ja agonistinen teoria ovat ominaisia postmodernille yhteiskunnalle. Taylorin (1998, 159) mukaan 1960-luvulle saakka suunnittelu nähtiin rationaalisen mallin mukaisesti ennen kaikkea

muotoiluna ja fyysisen tilan suunnitteluna, ei niinkään sosiaalisen tai taloudellisen toiminnan puitteiden luomisena.

Aina 1980-luvulle saakka suunnittelussa korostui objektiivisen tieteellisyyden vaatimus, eikä kansalaisilla ollut merkittävää roolia suunnittelussa tiedon tuottajina. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 20–21; Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 50). Tämä rationaalinen malli synnytti vahvan ja vasta viime vuosikymmeninä murrettuun sidoksen byrokraattiseen hallintotapaan. (Rydin 2007; Innes & Booher 2014; ks. myös Keränen 2014, 40). Toisaalta inkrementalismi<sup>10</sup> nosti jo ennen postmodernia suunnittelun eetosta esiin myös suunnittelun myöhemmälle kehitykselle tärkeitä näkökohtia suunnittelun tietopohjan laimentamisesta ja osallisten joukon kasvattamisesta asukkaiden suuntaan (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 22). Kansalaisten osallistumiseen alkoi kiinnittää huomiota myös kriittinen suunnitteluteoria<sup>11</sup> 1970-luvulla (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 51–53).

Yhteissuunnittelun taustalla ei ole löydettävissä varsinaista uutta teoriaa (ks. esim. Osborne & Stokosch 2013), mutta osallistavan suunnittelun taustalla vaikuttaa ajatus suunnittelun vuorovaikutteisuuden lisäämisestä. Viranomaisten ja kuntalaisten entistä suurempi vuorovaikutus nousee tärkeäksi osallistumista määritteleväksi tekijäksi (Kettunen 2002, 20–21). Kuten todettua, jo 1960-luvun lopulla alettiin käydä keskustelua kansalaisten suunnitteluun osallistumisesta ja sen demokratisoimisesta, kun suunnittelun poliittinen ulottuvuus havaittiin (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 256; Bäcklund ym. 2002, 84). Healeyn (2006, 28) mukaan 1970-luvulta lähtien suunnittelussa alkoi käänne kohti kommunikatiivisempaa ja tulkitsevampaa suunnitteluteoriaa. Tätä suunnittelun postmodernia käännettä (ks. esim. Jauhiainen ja Niemenmaa 2006, 58–60) edustaa Jürgen

---

<sup>10</sup> Inkrementalismien pääteoreetikkona pidetään yleisesti Charles E. Lindblomia (1965), joka piti suunnittelun ihanteellisena lopputuloksena kompromissiratkaisua ja tunnusti suunnittelun rationaalisuuden rajoittuneisuuden siinä, ettei yksikään intressiryhmä voi hallita suunnittelun kokonaisuutta. Lindblomin näkemystä kritisoitiin myöhemmin liian kapeasta suunnittelukäsityksestä ja vähäisestä pyrkimyksestä aitoon yhteisymmärryksen (ks. esim. Sager 1994).

<sup>11</sup> Kriittisessä suunnitteluteoriassa suunnittelu sai poliittisia sävyjä: kaupungit ja niiden suunnittelu nähtiin jo oleellisena osana yhteiskuntaa eikä suunnittelu näin ollen voinut olla neutraalia. Teoria kritisoi kapitalistista yhteiskuntamallia siitä, että suunnittelu perustui asukkaiden mielipiteiden sijaan yksinomaan paremman tuoton etsimiselle. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 51–53).

Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden pohjalle rakentuva kommunikatiivisen suunnittelun teoria, jossa Habermasin korostama ihmisten elämismaailma ja suunnittelu ovat keskenään vuorovaikutuksessa (ks. esim. Habermas 1996). Bäcklundin ja Mäntysalon (2009, 23) jaottelussa kommunikatiiviseen suunnitteluun suhtaudutaan kriittisesti, sillä kaikkien ihmisten jakama yhteinen elämismaailma nähdään utopistisena.

Chantal Mouffe (2000, 80–106) tarkastelee demokratian agonistista mallia, jota on sovellettu myös suunnittelun teoriaan. Agonismissa eri osapuolet tunnustavat täydellisen konsensuksen rajallisuuden (vrt. kommunikatiivinen suunnitteluteoria) ja haluavat tehdä demokraattisia päätöksiä kunnioittaen muiden mielipiteitä ja ratkaisematta jääneitä erimielisyyksiä. Osapuolet tarjoavat toisiaan täydentäviä ratkaisumalleja huomioiden eri tahojen intressit kuitenkin pyrkimättä kommunikatiivisen rationaalisuuden ideaaliin eli täydelliseen konsensukseen (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 344; ks. myös Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 58–60). Agonistinen teoria on viime aikoina yhdistetty tutkimuksessa deliberatiivisen teorian kanssa, jotka kumpikin pitävät sisällään kritiikkiä sitä kohtaan, että päätöksenteko voisi olla absoluuttisesti demokraattista (Inch 2014, 16; ks. myös deliberatiivista demokratiaa käsittelevä luku 3.2.1 tässä tutkimuksessa). Yleisesti osallistavan suunnittelun ja deliberatiivisen demokratian osallistumista korostava luonne yhdistää näitä kahta ilmiötä (ks. esim. Healey 2006; Hajer & Wagenaar 2003).

Erilaisten intressien huomioiminen on nähtävissä osallistavassa suunnittelussa, jossa korostuu eri intressiryhmien, myös maallikkokansalaisten mukaan ottaminen suunnittelun prosessiin: mukaan halutaan heitä, joita suunnittelun kohteena oleva asia koskee. Kansalaisten nähdään osallistumalla edustavan omaa lähialuettaan ja tuovan suunnitteluprosessiin kokemusperäistä tietoa (Kuokkanen 2016, 58). Tutkimuksessa on kuitenkin esitetty kriittisiä äänenpainoja osallistumisen todellisesta demokraattisuudesta. Usein jo valmiiksi aktiiviset kansalaiset osallistuvat suunnittelun prosesseihin ”tavallisten” kansalaisten jäädessä ulkopuolelle (Inch 2014, 16–17). Demokratiaindikaattorit 2013 – selvityksen mukaan (Borg 2013, 135) suoria osallistumisen tapoja käyttävät eniten hyvätuloiset, korkeasti koulutetut ja johtavassa asemassa olevat, mikä tukee osallistumisen epätasa-arvoista tulkintaa. Yhteissuunnittelu demokraattisena prosessina saattaa olla paradoksaalinen: jo valmiiksi aktiiviset kansalaiset osallistetaan hallinnon ehdoilla hallinnon luomiin prosesseihin.

Osallistavaa suunnittelua toteutetaan usein rajatuissa projekteissa. Pinson (2009, Kuokkasen 2016, 44–45 mukaan) näkeekin myös suunnittelun siirtyneen projektien aikakauteen, jossa nähdään lukuisia mahdollisuuksia verrattuna aiempaan suunnittelun eetokseen. Projektimuotoinen suunnittelu nähdään joustavampana, monipuolisempana ja julkista sektoria hyödyttävänä tapana organisoida suunnitteluhankkeita. (Ks. Kuokkanen 2016, 44–45; ks. myös luku 2.2 tässä tutkimuksessa). Projekteilla on huomattu olevan symbolista merkitystä, jonka avulla julkinen sektori voi esimerkiksi parantaa kuvaansa toimijana (Kuokkanen 2016, 45). Toisaalta kuten aiemmin tuli esiin, toteutuu suunnittelu projektien muodossa usein vain pienen mittakaavan hankkeissa, vaikka sen potentiaalia voisi käyttää myös laajemmassa kontekstissa kuten keskustakirjaston tapauksessa.

2010-luvulla osallistavaa suunnittelua toteutetaan usein palvelumuotoilun<sup>12</sup> menetelmin, myös uudessa keskustakirjastossa. Palvelumuotoilun voi nähdä edustavan agonistista suunnitteluteoriaa siinä mielessä, että tavoitteena on yhteissuunnittelulle ominaisen erilaisten ihmisten välisen vuorovaikutuksen kautta löytää ratkaisuja yhteisiin tavoitteisiin (Kurronen 2015, 58). Palvelun käsitteen määrittely on oleellista analysoitaessa palvelumuotoilua. Käsite ei ole yksiselitteinen, mutta yhteistä eri määritelmille tuntuu olevan ongelmanratkaisu, prosessiluonne ja vuorovaikutus (Tuulaniemi 2011, 59). Palvelumuotoilulla puolestaan tarkoitetaan palveluiden, nykyisin myös julkisten palveluiden yhteissuunnittelua tietyn muotoilun menetelmin, käyttäjiä osallistamalla. Tärkeimmäksi lähtökohdaksi palvelumuotoilulle määritelläänkin juuri käyttäjakeskeisyys. (Mattelmäki 2015, 27).

Miksi palvelumuotoilu on juuri 2000-luvun ilmiö? Kuten on tullut ilmi, korostuu viimeaikaisessa tutkimuksessa uudenlainen julkisen hallinnon eetos, jossa julkiset palvelut ja niiden suunnittelu eivät enää rajoitu vain hallinnon ja sen asiantuntijoiden vastuulle. Kansalaisten panoksen on huomattu olevan tärkeää esimerkiksi käyttäjäkokemuksen kannalta. (Pestoff 2006; Pestoff 2011; Osborne & Strokosch 2013; Osborne, Radnor &

---

<sup>12</sup> Palvelumuotoilu on syntynyt ja kehittynyt yksityisellä sektorilla ja muotoilukorkeakouluissa (Tuulaniemi 2011, 62–63), mutta tullut osaksi myös muiden alojen akateemista tutkimusta ja julkisen sektorin käytäntöjä. Palvelumuotoilua on tutkittu ja kehitetty Suomessa esimerkiksi Aalto-yliopistossa (Jyrämä & Mattelmäki 2015; Vaajakallio 2012).

Nasi 2012; Bovaird 2007). Myös palveluajattelu on kehittynyt käsitteellisesti mittavasti 2000-luvun kuluessa, mikä osaltaan on edistänyt palvelumuotoilun käytänteiden leviämistä (Osborne ym. 2012, 140). Toisaalta taustalla voidaan nähdä julkisen sektorin resurssien niukkeneminen, hallinnon oletettujen byrokraattisten rakenteiden purkaminen palveluiden tehostamiseksi ja palveluiden kysynnän muutos esimerkiksi väestön ikääntymisen seurauksena (ks. Tuulaniemi 2011, 279; Osborne 2006, 378–380). Palvelumuotoilun suosion kasvun julkisella sektorilla voidaan siis katsoa liittyvän julkisen hallinnon ja suunnitteluteorioiden kehitykseen sekä yhteiskunnan yleiseen taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen.

Kurronen (2015) lähestyy julkisen sektorin palvelumuotoilua palveluiden tuottavuuden kehittämisen ja julkisen sektorin tehostamisen kautta. Ratkaisuksi hän nostaa julkisen sektorin innovaatiot, palveluinnovaatiot, joiden menestyksekkääseen toteuttamiseen tarvitaan hiljaista käyttäjätietoa ja verkostoja. (Kurronen 2015; ks. myös Freise, Paulsen & Walter 2015). Yhteissuunnittelu toimii keinona osallistaa palveluiden loppukäyttäjiä palveluiden kehittämiseen. Palveluiden ja niiden käyttäjien parempi kohtaaminen ja luottamus nähdään yhteissuunnittelusta saavutettavina hyötyinä (Kurronen 2015; 35–36, 41). Yhteissuunnittelun vahvuus piilee erilaisten näkökulmien yhdistämisessä luovin menetelmin, joiden avulla pyritään entistä paremmin ymmärtämään kansalaisten kokemuksia ja tunteita (Vaajakallio & Mattelmäki 2011, 79–80). Palvelumuotoilun lähestyminen kustannuskysymykset edellä ei puolestaan korosta yhteissuunnittelun demokraattista puolta, vaikka osallistaminen nostetaan esiin, vaan tuo ennemmin mieleen julkisessa hallinnossa 1990-luvulla vallinneen uuden julkisjohtamisen mallin.

Palvelumuotoilun käytänteitä ovat avanneet esimerkiksi Tuulaniemi (2011) ja Mattelmäki (2015), joiden mukaan käytännöissä korostuvat visualisointi, luova tekeminen, käsin kosketeltavuus ja prototypointi (ks. Tuulaniemi 2011, 113–115; Mattelmäki 2015, 75–76). Menetelmien perustana on käyttäjälähtöisyys, ja lähestymistapa on Kurrosen (2015, 58) mukaan usein empaattinen: ”empaattiset muotoilumenetelmät ovat ihmiskeskeisiä, usein käsin kosketeltavia, visuaalisia, leikkisiä, inspiroivia, ja helposti sovellettavia sekä avoimen tulkinnan mahdollistavia”. Leikkisyyden haasteet myös tunnistetaan: ”toiminta saattaa vaikuttaa lastentarhaleikiltä eikä vakavasti otettavalta ja tuottavalta työskentelyltä” (Kurronen 2015, 67). Toisaalta Henriksenin ja kumppaneiden (2015) mukaan

yhteistuotantoa ei kannatakaan soveltaa julkisen sektorin kaikilla osa-alueilla, erityisesti resurssi-intensiivisissä ja kompleksisissa julkisissa palveluissa, joissa tarvitaan vahvaa asiantuntemusta (Henriksen, Smith & Zimmer 2015, 6). Tässä on kuitenkin vaarana se, että kansalaiset osallistuvat vain tietyillä hallinnon aloilla toisten alojen jäädessä pelkästään asiantuntijoiden alueeksi (ks. myös Korvela 2012).

Palvelumuotoilun keinoin toteutetulla palveluiden yhteissuunnittelulla voidaan katsoa olevan kahdentyyppisiä etuja: ideoiden ja ehdotusten suurempi divergenssi sekä sidosryhmien suurempi tyytyväisyys ja luottamus lopullisiin palveluihin suunnitteluun osallistumisen ja sen sitouttavan vaikutuksen takia (Kurronen 2015; 36, 41). Toisaalta yhteistuotannossa on nähtävissä myös ristiriitoja, joista ilmeisin koskee osallistumisen kautta syntyvää valtaistumista (*empowerment*) ja toisaalta sen synnyttämää vastuuta. Yhteistuotantoon osallistuminen voi valtaistaa kansalaisia ottamaan entistä enemmän vastuuta paikallisista asioista, mutta toisaalta kansalaisten osallistumisella voidaan myös legitimoida esimerkiksi julkisten palveluiden leikkaukset (Henriksen ym. 2015, 6).

Palvelumuotoilun hyödyntäminen julkisella sektorilla sisältää myös haasteita. Yhteissuunnittelua palvelumuotoilun menetelmin ei voi pitää taianomaisena ratkaisuna julkisten palveluiden suunnittelun ongelmiin, vaan sitä on tarkasteltava myös kriittisesti (Mulgan 2014). Kurrosen (2015, 33) mukaan ilmeisin haaste on se, että lainsäädäntö velvoittaa monilta palveluilta yhdenmukaisuutta. Myös käyttäjien odotukset voivat rajoittaa palveluiden innovointia. Lisäksi Kurronen (2015, 41) esittelee haasteita myös palvelumuotoilun käytänteiden soveltamisessa julkisella sektorilla. Näihin haasteisiin lukeutuvat esimerkiksi julkisen sektorin rakenteiden pysyvyyden huono yhteensopivuus muotoilun luovien menetelmien kanssa, muotoilijoiden koulutuksen puute julkisen sektorin suunnitteluun sekä se, että muotoilun strategista potentiaalia ei ole laajalti tunnustettu. Suomessa palvelumuotoilun menetelmiä käytetään edelleen usein vain pienen mittakaavan projekteissa (Kurronen 2015, 42), mistä kuitenkin poikkeuksena tämän tutkimuksen kohteena oleva suuren mittakaavan keskustakirjasto, jossa osallistavaa otetta on hyödynnetty erilaisissa konteksteissa.

Tässä luvussa on käsitelty hallinnon muutosta byrokraattisesta koneistosta kohti vuorovaikutteisempaa, osallistavaa ja aktivoivaa hallinta-ajattelua, jossa hallinto esiintyy usein demokratian edistämisen etujoukkona osallistaen kansalaisia erilaisiin hankkeisiin.



Lisäksi tarkastelun kohteena on ollut suunnittelun kehitys rationaalisesta, asiantuntijuutta korostaneesta yhdyskuntasuunnittelusta kohti osallistavaa ja luovempaa suunnittelua, jonka menetelmistä on tarkasteltu erityisesti palvelumuotoilua. Osallistava käänne on havaittavissa hallinnon lisäksi demokriateorioissa. Seuraavassa luvussa siirrytään tarkastelemaan osallistumista erityisesti demokratian näkökulmasta osana laajempaa osallistuvan demokratian kontekstia.

### 3 OSALLISTUMISESTA JA DEMOKRATIASTA

Osallistuminen ja demokratia ovat molemmat laajoja ja moniulotteisia käsitteitä ja ilmiöitä, jotka kytkeytyvät yhteiskunnallisen keskustelun eri kentille erilaisissa merkityksissään. Määrittelen osallistumista alakäsitteineen seuraavassa sen eri merkitysten ja useiden tutkijoiden esittämien määreiden kautta etsien omaan tutkimusaiheeseeni sopivaa osallistumisen kuvausta ja tulkintaa. Osallistumiseen liittyvät kiinteästi osallistamisen ja osallisuuden käsitteet, joista erityisesti osallistaminen on tämän tutkimuksen keskiössä. Osallistamisessa näkökulma osallistumiseen on institutionalistinen: osallistumisen raamit määrittelee joku muu kuin osallistuja (ks. Anttiroiko 2003, 18), yhä useammin tämä taho on hallinto. Tärkeää on tarkastella myös osallisuuden käsitettä ja sitä, millaista osallisuutta osallistaminen synnyttää.

Osallistuminen liittyy kiinteästi demokratiaan, jossa osallistumisoikeus on yksi määräävä ominaisuus (Setälä 2003, 19). Käyn luvun loppupuolella läpi ajankohtaista demokratiakeskustelua osallistumisen ja erityisesti deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Lisäksi käsittelen tarkemmin luvussa 2.2 sivuttua hallintavetoisen demokratisoinnin ideaa. Näihin pohdintoihin peilaan myöhemmin analyysiluvuissa tutkimuskohdettani, julkisen sektorin osallistavaa suunnittelua kysyen, voiko prosessia pitää demokraattisena, onko mielekäästä ottaa prosessi osaksi deliberatiivista demokratiakeskustelua ja millainen on osallistavan suunnittelun suhde hallintavetoisen demokratisoinnin ideaan.

#### 3.1 Osallistumisesta, osallistamisesta, osallisuudesta

Osallistuminen eri muodoissaan on yksi 2000-luvun alun käytetyimmistä yhteiskunnallisista käsitteistä. Käsite on ollut esillä esimerkiksi etsittäessä vaihtoehtoja ja täydentäjiä edustukselliselle demokratialle suoran ja deliberatiivisen demokratian kautta (ks. esim. Rowe & Frewer 2004, 514). Yksinkertaisimmillaan osallistumisessa on kyse kansalaisten aktiivisuudesta erilaisissa yhteiskunnallisissa asioissa. Kansalaisosallistumisen käsitteen käyttö lukuisissa eri tarkoituksissa tekee siitä kuitenkin lopulta vaikeasti määriteltävän. Yhteistä osallistumisen määrittelyille on Pauliina Lehtosen (2013, 10–11) mukaan osallistumisen positiivisten vaikutusten korostaminen, jolloin siihen

liittyvät jännitteet ja ristiriidat voivat jäädä huomiotta. Tässä tutkimuksessa yritetään tarkastella osallistumista myös näiden kriittisten näkökulmien kautta.

Usein osallistuminen määritellään yksipuolisesti poliittisen osallistumisen kautta. Myös Lehtosen määritelmä osallistumiselle viittaa kansalaisten poliittiseen toimintaan, jossa he pyrkivät osallistumaan yhteisten asioiden käsittelyyn tarkoituksenaan vaikuttaminen (Lehtonen 2013, 11). Pierre Rosanvallonin määritelmässä osallistumisessa sekoittuu kolme eri tilannetta: mielipiteen ilmaiseminen, asioihin osallistuminen ja niihin puuttuminen. Kaikki kolme ovat nimenomaan poliittisen osallistumisen muotoja. (Rosanvallon 2008, 34–35). Sinikka Sassi määrittelee osallistumisen puolestaan laiveammin demokraattisiin käytäntöihin osallistumiseksi (Sassi 2002, 59), jolloin osallistumisen poliittinen luonne ei nouse korostuneesti esiin. Osallistuminen voi kuitenkin olla muutakin kuin poliittista, esimerkiksi yhteisöllistä (Lehtonen 2013, 11), jollaista voi 2010-luvulla nähdä esimerkiksi kaupunkikulttuurin uudenlaisissa ilmiöissä. Tässä tutkimuksessa osallistumisella tarkoitetaan kansalaisten osallistumista nimenomaan julkisen hallinnon käynnistämiin hankkeisiin.

Osallistuminen voi tapahtua eri tavoilla ja eri tasoilla (ks. Rowe & Frewer 2004, 514–515). Sherry Arnstein (1969) määritteli jo 1960-luvulla osallistumisen eri tasoja kahdeksanportaisen tikapuumallin muotoon sen mukaan, missä määrin osallistuminen antaa vaikutusvaltaa suhteessa julkisorganisaatioihin. Osallistuminen, jonka Arnstein määritteli kansalaisten vallaksi, voi olla vain tyhjä rituaali, joka säilyttää vallan valtaapitävillä, mutta toisaalta tikapuiden ylemmillä askelmilla myös todellista valtaa vaikuttaa osallistumisprosessin lopputulokseen. Usein esimerkiksi kaavoitushankkeissa käytetty metodi on kansalaisten kuuleminen ja tiedottaminen kaavoituksesta, jotka kuitenkin edustavat Arnsteinin mallissa tikapuiden askelmia kolme ja neljä. Kansalaisia ei näillä tasoilla nähdä vielä todellisina osallistujina. (Arnstein 1969). Toisaalta aina ei tarvita ”kansalaisten kontrollia”, vaan konsultin rooli voi joissain tapauksissa olla riittävä osallistumisen taso (Fung 2006, 67). Osallistuminen voi olla siis kaikkea heikon ja vahvan välillä (Kettunen 2002, 23), mutta heikkona siihen ei sisälly todellista päätöksentekoon vaikuttamisen aspektia.

Osallistumisen tasoja mitataan useimmiten juuri sillä, kuinka tehokkaasti osallistamalla on mahdollista vaikuttaa osallistumisprosessin lopputulokseen ja päätöksentekoon (ks. esim. Arnstein 1969). Voisiko osallistumisen tasoa mitata myös muilla, kenties laadullisemmilla mittareilla? Osallistumisen kautta voi syntyä osallisuutta, joka puolestaan voi näyttäytyä yksittäiselle osallistujalle valtaistumisena. Osallistuminen voikin näin olla merkittävää myös itseisarvona ilman Arnsteinin (1969) peräänkuuluttamaa vaikutusta todellisiin rakenteisiin. Paulsen (2015, 59–60) tuo esiin osallistamisen synnyttämät verkostot ja verkostojen vaikutukset osallistujiin. Osallistumisen kautta on mahdollista jakaa ajatuksia ihmisten kanssa, joilla on erilaiset intressit ja resurssit ja tätä kautta oppia uusia asioita. Tämän tuloksena saattaa olla vallan uudelleen jakautuminen ja resurssien karttuminen, jonka puolestaan voi nähdä toimivan valtaistavana kokemuksena ja eriarvoisia rakenteita purkavana prosessina.

Vuorovaikutus on suuressa roolissa myös siinä, että osallistumisen kautta opitaan usein uusia tietoja tai taitoja (Michels 2011, 286–287). Osallistuvan demokratian kautta kansalaiset voivat oppia lisää myös itsestään ja omista intresseistään sekä muiden kansalaisten ja koko yhteiskunnan yhteisistä intresseistä (Hildreth 2012, 299; ks. myös Dryzek 2000). Paulsen (2015, 59–61) liittyy oppimisen hallinnon harjoittamaan kokonaan uutta kehittävään radikaaliin innovointiin, joka tarvitsee tuekseen osallistujien verkoston, joka ei yleensä työskentele yhdessä. Paulsenin (2015, 59–61) mukaan uudistukset syntyvät siis tehokkaammin monipuolisessa yhteistyössä suunnitellen kuin pysyvissä verkostoissa. (Paulsen 2015, 59–61). Toisin kuin yksilöä korostava edustuksellinen demokratia, mahdollistavat osallistuvassa demokratiassa erilaiset ihmiset ja kirjava osallistujapohja muilta oppimisen sekä omien tietojen ja taitojen jakamisen muille osallistujille. Uuden oppiminen suunnittelussa liittyy kiinteästi erilaisten ihmisten kohtaamiseen.

Osallistumisen on huomattu sitouttavan osallistujia osallistumisen kohteena olevaan prosessiin ja sen tuotoksiin. Yleisesti voidaan todeta, että prosessiin osallistuneiden suhtautuminen on positiivisempaa kuin muiden, kun taas osallistumattomat kokevat tuotosten kritisoinnin helpommaksi. Osallistumattomuuden aiheuttama pettymys voi myös purkautua kritiikin ilmaisemisenä osallistumista tai sen tuotoksia kohtaan. (Michels 2011, 289). Kansalaisten sitouttaminen on myös oleellinen osa hallinta-ajattelua, jossa osallistamalla halutaan sitouttaa ihmisiä julkisen hallinnon prosesseihin ja tätä kautta

osaltaan myös legitimoida prosessit ja niiden tuotokset (ks. Pestoff 2011). Sitoutumisen kautta osallistujat tulevat vastuullisiksi prosessiin nähden (Rantala & Sulkunen 2006, 11), mikä voi tosin toimia myös osallistujia karkottavana tekijänä sen sijaan, että se houkuttelisi ihmisiä osallistumaan. Vastuu voi valtaistaa mutta toisaalta toimia myös päinvastoin.

Koskiahon (2002, 36) mukaan sitoutumisen ja sen seurauksena myös suhteellisen pitkäaikaisuuden vaatimukset kuuluvat osallistumisen kautta syntyvään osallisuuteen. Näin ollen osallisuus vaatisi myös omaehtoista osallistumista (Koskiahon 2002, 37) lyhytkestoisen ja projektiluontoisen osallistamisen kautta luodun osallistumisen sijaan. Osallisuuden käsitteellä voidaan viitata kuulumiseen yhteiskuntaan tai yhteisöön (Bäcklund ym. 2002, 7). Lehtonen (2013, 12) puolestaan määrittelee osallisuuden merkityksellisyyden tunteen syntymisen kautta, jolloin käsite on jo lähellä Anttiroikon (2003, 17) määritelmää vaikuttamisesta, jolla hän katsoo voitavan tarkoittaa muutoksen aikaansaamista poliittisessa prosessissa. Vaikuttamisen kokemuksen voi siis nähdä vaativan tuekseen tunteen osallisuudesta ja osallistumisen merkityksellisyydestä. Rättilä puhuu osallisuuskamppailuista eli siitä, kenellä on oikeus osallistua valmistelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Kuntalaisilta itseltään kysyttäessä osallistumisoikeus tulisi olla vähintään heillä, joita päätöksenteko kulloinkin koskee. (Rättilä 2001, 199; ks. myös Zürn 2000).

Osallisuutta on jäsennetty tieto-osallisuuteen, suunnitteluosallisuuteen, toimintaosallisuuteen ja päätösosallisuuteen (Kohonen & Tiala 2002, 6), joissa jokaisessa toiminnalla on olennainen rooli määrittelyjen kriteerinä (Bäcklund 2007, 81). Tämän voi nähdä olevan ristiriidassa osallisuuden subjektiivisen kokemuksen ja yhteisöllisyyden sosiaalisen ulottuvuuden kanssa (ibid.) – osallisuus voi syntyä myös luottamuksen tunteen kautta ilman toimintaa (Bäcklund & Kurikka 2008, 12). Kohosen ja Tialan määrittelemä tieto-osallisuus sisältää osallistavan tahon puolelta vaivattomia käytänteitä kuten tiedottaminen, kuuleminen ja kyselyihin vastaaminen. Suunnitteluosallisuudessa, joksi Kohonen ja Tiala (2002, 6) laskevat esimerkiksi yhteissuunnittelun, vuorovaikutus on tieto-osallisuutta syvempää kansalaisen ja osallistavan tahon välillä. Kuntalaisten omatoimisen osallistumisen kautta syntyy toimintaosallisuutta, kun taas päätösosallisuudessa osallisuus liittyy päätöksentekoon koskien esimerkiksi palvelujen tuottamista tai omaa asuinalueita. (Kohonen & Tiala 2002, 6).

Mikä sitten ajaa ihmisiä osallistumaan, ja millaiset henkilöt osallistuvat? Osallistuminen voidaan nähdä identiteettipoliittikkana, jonka avulla kansalainen voi rakentaa minäkuvaansa. Bäcklund (2007, 79) näkee osallistumisen myös ”valmiina olemisen poliittikkana”, jolla tarkoitetaan ihmisten aktivoitumista silloin, kun tapahtuu heitä itseään koskettavia asioita. Usein osallistumisen nähdään kuitenkin olevan vaivattomampaa jo valmiiksi aktiivisille ja osallistuville kansalaisille ”tavallisten” kansalaisten jäädessä esimerkiksi heikomman tietopohjansa tai muiden resurssien puutteellisuuden vuoksi syrjään vaikuttamisesta (Inch 2014, 16–17; Kuokkanen 2016, 31). Osallistujilla on yleensä paremmat resurssit kuin kansalaisilla keskimäärin (Fung 2006, 67; Tratzki 2015, 101). Myös Della Porta (2006, 119) painottaa osallistumisen suurempaa todennäköisyyttä, mikäli henkilö on jo ”sisällä” osallistumisen kulttuurissa tai sen verkostoissa. Erityisesti nuoret ja eri vähemmistöt ovat osallistumisessa usein aliedustettuina (Michels 2011, 285). Osallistumisen pyrkimysten ja vaatimusten voi siis ajatella myös eriarvoistavan yhteiskuntaa, sillä osallistumisen mahdollisuudet eivät ole tasa-arvoiset kansalaisten kesken (ks. myös luku 3.2 tässä tutkimuksessa).

Osallistuminen tapahtuu useimmiten lähellä, esimerkiksi omassa kaupunginosassa tai muussa yhteisössä (Kuokkanen 2016, 57–58). Kunnan kontekstissa osallistuminen voidaan määrittellä kuntalaisten ja kunnallisten luottamushenkilöiden ja virkamiesten vuorovaikutukseksi (Kettunen 2002, 20). Edustuksellisen demokratian ja perinteisempien osallistumisen tapojen kuten yhdistysohallitumisen tai mielenosoitukseen osallistumisen ohkeen on syntynyt uudenlaisia osallistumisen tapoja, joissa kunnan tasolla olennaista on kuntalaisten tiedon ja kokemusten tuominen päätöksentekoa ohjaaviksi tekijöiksi (Kettunen 2002, 33). Vaikka keinovalikoima osallistumisessa onkin kasvanut, on osallisuuden tunne melko heikko suomalaisella kuntatasolla (Bäcklund & Kurikka 2008, 17) ja osallistuminen voi keinojen monipuolisuudesta huolimatta jäädä vain muodolliseksi kuulemiseksi ilman todellista vaikutusta itse päätöksentekoon. Tällöin toteutuu vain Kohosen ja Tialan (2002, 6) määrittelemä tieto-osallisuus, jossa vuorovaikutus jää ohueksi. Tiina Rättilä (2001, 192) on todennut myös, että usein kuntalaisten aktiivisuus esimerkiksi suunnittelukysymyksissä on tulkittu yksittäisen kansalaisen äänekkyydeksi ilman perinteisesti ajateltua päätöksentekoon tarvittavaa ”edustavuutta”.

Tämän tutkimuksen keskiössä on hallinnon harjoittaman kansalaisten osallistaminen erilaisiin prosesseihin (ks. myös luku 2 tässä tutkimuksessa). Osallistamisessa näkökulma on institutionalistinen, sillä silloin osallistuminen tapahtuu julkishallinnon pyrkimyksen seurauksena ja osallistumisen tarve kumpuaa muualta kuin kansalaisten itsensä keskuudesta: jokin taho tai toimija haluaa jonkun muun toteuttavan poliittista toimijuutta tietyllä tavalla (ks. Anttiroiko 2003, 18; Koskiaho 2002, 37). Mainittu osallistaminen johtaa Anttiroikon (2003, 18–19) mukaan osallistumiseen, kun taas omaehtoinen osallistuminen johtaa todelliseen vaikuttamiseen. Toisaalta voidaan ajatella, että osallistaminen on valmiiksi näkyvää myös hallinnon eri tasoille ja näin mahdollistaa todellisen vaikuttamisen kun taas omaehtoinen osallistuminen voi pienimuotoisuudessaan jäädä osallistujien omaksi projektiksi vailla suurta vaikutusta muuhun yhteiskuntaan. Osallistamista sääntelevät poliittisesti hyväksytyt säännöt ja määräykset (Koskiaho 2002, 37), joita 2000-luvun kuluessa on painotettu yhä enemmän (ks. luku 2.3 tässä tutkimuksessa). Vaikka osallistavat käytännöt ovat levinneet laajalle viime vuosina ja kansalaisten osallistumisen kasvu on lähtökohtaisesti positiivinen ilmiö, voidaan osallistamista tarkastella myös kriittisestä näkökulmasta. Tällöin se näyttäytyy ”vapaan kansalaisaktiivisuuden irvikuvana”, vaikka toisaalta hallinnon käynnistämälle osallistumiselle voi olla myös tarvetta helppona osallistumisen väylänä (Niemenmaa 2002, 215).

Archon Fung (2006) on tarkastellut osallistumisen ulottuvuuksia osallistavien mekanismien kautta. Fungin mukaan hallinnon lisääntynyt osallistaminen palvelee kolmea tärkeää demokraattista arvoa: legitimitettä, oikeudenmukaisuutta ja julkisen toiminnan tehokkuutta. Ei ole kuitenkaan mahdollista, että yksi osallistumisen muoto palvelisi kaikkia kolmea arvoa samaan aikaan. Modernin demokraattisen hallinnon monimutkaisuus tuottaa runsaasti erilaisia osallistumisen mekanismeja. (Fung 2006; 66, 74; Fung & Wright 2003, 3–4). Fung (2006) jaottelee suoran demokraattisen osallistumisen mekanismit kolmeen ulottuvuuteen: kuka osallistuu, kuinka osallistajat kommunikoivat ja tekevät keskenään päätöksiä ja kuinka nämä osallistujien keskustelut linkittyvät julkiseen toimintaan (Fung 2006, 66). Ensimmäinen ulottuvuus koskee osallistujien valintaa, jota määrittelee se, miksi hallinto osallistaa kansalaisia. Suurin osa osallistavista mekanismeista on avoimia kaikille jotka haluavat osallistua, mutta yleensä avoimen osallistumisen prosesseissa osallistujapohja on homogeeninen ja elitistinen. Osallistajat voidaan valita

myös tietyn alaryhmän sisältä tai satunnaisotannalla. Neljäs osallistujien valinnan metodi on maallikko-osallistuja (*lay stakeholders*), joka on valmiita investoimaan runsaasti omia resurssejaan toimiakseen muiden kansalaisten edustajina tietyssä kysymyksessä. Osallistuja voi olla myös ammattimainen osallistuja (*professional stakeholder*), jolle maksetaan osallistumisesta. (Fung 2006, 67–68).

Toinen Fungin määrittelemä ulottuvuus on osallistujien välinen vuorovaikutus osallistumistilanteessa. Fung (2006, 68–69) erottelee kuusi kommunikaation ja päätöksenteon mallia, joista kolmessa ensimmäisessä ei mahdollisesta kommunikaatiosta huolimatta synny yhteisiä näkökantoja tai päätöksiä. Esimerkkinä Fung mainitsee julkiset kuulemiset. Päätöksentekoon johtavia mekanismeja ovat neuvottelu, julkinen deliberaatio ja tekninen asiantuntemus, joista jälkimmäinen ei sisällä kansalaisten osallistumista. Deliberaatio toimii keinona selvittää mitä osallistujat tavoittelevat, ja sen ihanteena on osallistujien preferenssien muovautuminen rationaalisen keskustelun kautta. Osallistuminen on tällöin deliberatiivisen demokratian ideaalin toteuttamista. Kolmas demokraattisen osallistumisen mekanismien ulottuvuus koskee julkisen osallistumisen vaikutusta julkiseen toimintaan. Osallistumisella ei Fungin (2006, 69) mukaan usein ole mitään tai vain vähän todellista vaikutusta. Vaikutus voi olla neuvoa-antavaa tai konsultoivaa, mutta joissain tapauksissa myös suoran vallan harjoittamista: valtaistuminen voi syntyä yhdessä virallistahojen kanssa tehdyissä suunnitelmissa (*co-governing partnership*) tai kansalaisten käyttämän suoran auktoriteetin kautta. (Fung 2006, 69).

### 3.2 Demokratia osallistumisena

Siirtymä hallinnosta hallintaan ja siihen kytkeytyvä osallistava käänne ovat raivanneet uutta tilaa myös demokratian tutkimiselle. Hallinnan tarkastelu juuri kansalaisten osallistumisen perspektiivistä liittyy kiinteästi tähän yhteyteen. (ks. myös Kuokkanen 2016, 25). Demokratialla on käsitteenä myönteinen kaiku. Usein on silti epäselvää, mihin käsitteellä viitataan: sitä voidaan käyttää kuvailevana käsitteenä tarkoittamaan ”hyvää” tai normatiivisessa eli arvottavassa merkityksessä. Ennen kaikkea demokratian ajatellaan nykyään merkitsevän päätöksentekojärjestelmää, jossa osallistumisoikeus on kaikilla aikuisilla kansalaisilla. Moderneihin demokratiateorioihin kuuluu vahvasti vaatimus



inklusiivisuudesta ja yksilöiden yhdenvertaisuudesta, demokraattisesta tasa-arvosta. (Setälä 2003, 18-19, 24).

Demokratia tarkoittaa kirjaimellisesti kansanvaltaa, joka nyky-yhteiskunnassa mielletään käytännössä edustuksellisen demokratian kautta toteutuvaksi. Edustuksellisen demokratian perusajatus on, että kansalaiset delegoivat päätöksentekovaltaansa kansanedustajille, joiden toimia he kuitenkin vahtivat ja tarvittaessa vaikuttavat niihin (Setälä 2003, 130). Edustuksellisen demokratian lisäksi demokraattinen osallistuminen jaetaan usein osallistuvaan ja suoraan demokratiaan, joissa kansalaiset osallistuvat myös muilla tavoin kuin edustajat valitsemalla. Kansalaisten osallistuminen on demokratian keskeinen piirre, vain sen tavat vaihtelevat demokrateoriasta toiseen. Kansalaisten *itsehallinnon* vaatimus on merkittävä demokratia-ajattelussa. Se pitää sisällään kansalaisten mahdollisuuden osallistua sekä päätöksentekoon heitä itseään koskevilla asioilla että poliittisen esityslistan määrittelyyn. (Setälä 2003, 27; Hildreth 2012, 299–300). Tarkastelen seuraavaksi tiiviisti joitakin näkökulmia demokratiaan, joiden merkityksen katson olevan uuden hallinnan osallistavassa paradigmassa on tärkeä.

Osallistuvaa demokratiaa ei moderneissa osallistuvan demokratian teorioissa haluta rajoittaa pelkästään päätöksentekoon osallistumiseksi, vaan osallistuvana demokratiana tulee voida ymmärtää osallistuminen laajemmin esimerkiksi työpaikalla tai paikallisyhteisössä (Michels 2011, 278). Kansalaisten osallistumisen positiiviset vaikutukset koskevat enemmän yksilön demokraattista kansalaisuutta ja sen vahvistumista kuin vaikutusta koko demokraattiseen järjestelmään sinänsä (Michels 2011; 276, 290–291). Michels (2011, 290–291) korostaa erityisesti osallistumisen eriarvoisuutta esteenä edistää koko demokraattista järjestelmää. Koska osallistumisen positiiviset vaikutukset koskevat vain harvoja osallistujia, ei kyse voi olla koko demokraattisen systeemin ja tasa-arvon edistämisestä. Demokraattisen tasa-arvon ajatusta pidetäänkin yhtenä demokratian tärkeimmistä arvoista. Jokaisen yksilön preferenssejä pidetään yhtä merkittävänä, ja ryhmässä kollektiivisesti tehtyjen päätösten tulisi vastata mahdollisimman hyvin ryhmän jäsenten omia preferenssejä (Setälä 2003; 32, 80).

Michels (2011, 279–280) erottelee osallistumisen ulottuvuuksia demokraattisen hallinnon kontekstissa. Ero voidaan tehdä sen välillä, lähestytäänkö potentiaalisia osallistujia

yksilöinä vai ryhmänä ja toisekseen sen välillä, onko osallistumisessa tärkeämpää itse osallistumisen prosessi vai osallistumisen tuotos eli syöte- vai tuotoslegitimiteetti (ks. myös luku 2.2 tässä tutkimuksessa). Prosessia painottavassa ulottuvuudessa korostuu mielipiteen muodostaminen, kun taas tuotosta painottavassa ulottuvuudessa osallistujien mielipide luvataan huomioida päätöksenteossa. Toisaalta myös edellisessä ulottuvuudessa voidaan nähdä yhteys päätöksentekoon silloin, kun kansalaisia osallistetaan neuvomaan hallintoa. (Michels 2011, 279–280). Tällöin päätöksenteossa mahdollisesti vaikuttavat osallistujien mielipiteet. Todellisuudessa osallistumisen vaikutusta on vaikea arvioida, koska on haasteellista todentaa, mistä vaikutus on tullut tai oliko jollakin muulla taholla painavampi vaikutus kuin kansalaisten osallistumisella (Michels 2011, 284).

Demokratiateoriat jaetaan usein osallistumisteorioihin ja eliittiteorioihin sen mukaan, korostuuko niissä osallistuminen itseisarvona (osallistumisteoriat) vai ymmärretäänkö se edustuksellisuutena (eliittiteoriat) (Sainio 1994, 13–14). Keränen (2014, 35) tiivistää edustuksellisen demokratian perustuvan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin, päätöksentekoprosessia koskeviin sääntöihin ja päätösten hyväksyttävyyteen. Päätökset toteuttaa hallinto, ja jos kansalaiset ovat tyytymättömiä, he voivat äänestää tilalle uudet edustajat seuraavissa vaaleissa. Tässä tutkimuksessa demokratiateorioita tarkastellaan osallistumisen näkökulmasta, jolloin tarkastelun kohteeksi on valikoitunut erityisesti deliberatiivinen demokratia. Lisäksi tarkastellaan Warrenin (2009) hahmottelemaan ”hallintavetoista demokratisointia”, joka on tärkeä näkökulma uuden hallinnan osallistumismuotojen taustalla (ks. myös luku 2.2 tässä tutkimuksessa).

### 3.2.1 Demokratian deliberatiivinen käänne

Samaan aikaan kun hallinnon ja suunnittelun kentällä alettiin puhua ”osallistavasta käännteestä”, tapahtui demokratiateorioissa ”deliberatiivinen käänne”, joka tarkoitti julkisen harkinnan ja keskustelun korostumista päätöksenteon taustalla (ks. esim. Dryzek 2000; 1, 8; Niinikoski & Setälä 2012, 262; Hildreth 2012), jolloin vallalla olevat demokraattiset käytännöt eivät pystyneet enää vastaamaan monimutkaistuvan ja pirstoutuneen myöhäismodernin yhteiskunnan haasteisiin (Dryzek 2000; Fung & Wright 2003, 3–4). Paradigmat liittyvät selkeästi toisiinsa. Hallinnon ja suunnittelun ”osallistavan käänteen” takia voisi olettaa myös osallistuvan demokratian teorioiden suosion nousseen. Viime

vuosina osallistuva demokratia ei kuitenkaan juurikaan ole enää esiintynyt akateemisessa tutkimuksessa tai julkisessa keskustelussa. Sen sijaan deliberatiivisen demokratian teorit ovat olleet hegemonisessa asemassa demokratiadiskurssissa. (Hildreth 2012, 295–296). Toisaalta esimerkiksi Papadopoulos ja Warin (2007, 451) eivät halua erottaa osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioita täysin toistensa vastakohtiksi. Kumpikin teoria uskoo, että olemassa olevia demokraattisia instituutioita tulisi parantaa ja täydentää uusilla demokraattisilla malleilla.

Normatiiviset demokratiateorit pyrkivät määrittelemään demokratian keskeiset arvot ja perustelemaan niiden ensisijaisuutta. Teorioita kuitenkin yhdistää käsitys siitä, että kansalaisilla on yhtäläiset ja tasa-arvoiset mahdollisuudet osallistua poliittisessa päätöksenteossa tai poliittisten päätöksentekijöiden valinnassa. (Setälä 2003, 15, 26–29.) Näin määritelty osallistuminen herätti erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla kritiikkiä liiasta sidonnaisuudesta edustukselliseen demokratiaan ja vaaleissa tapahtuvaan osallistumiseen. Kriitikoiden mukaan osallistumisen muut ulottuvuudet oli unohdettu. Lisäksi kritiikkiä kohdistui siihen, että edustuksellisuuden mukana kansalaisten vastuu omista arvoistaan ja valinnoistaan katoaa. (Setälä 2003, 60; Barber 1984, 145). Tällaisten minimalististen ja elitististen demokratiakäsitysten kritiikki herätti henkiin ja synnytti uusia osallistuvan demokratian teorioita, joille yhteistä on osallistuminen edustuksellisuuden ulkopuolella sekä aktiivisen kansalaisuuden mallin tarjoaminen ja siinä kehittyminen. (Setälä 2003; 103–104, 129).

Deliberatiivinen demokratia on siis syntynyt osallistuvien demokratiamallien pohjalta, mutta toisaalta sen teorioissa on nähtävissä myös antiikin klassinen demokratiakäsitys, johon kuului vahvasti ajatus aktiivisesta, julkiseen keskusteluun osallistuvasta kansalaisesta (ks. esim. Held 2006). Deliberatiiviselle demokratialle on olennaista rationaalisen julkisen harkinnan ja keskustelun painottaminen demokraattisessa päätöksenteossa. Deliberatiivisen demokratian idea nähdään osallistuvan demokratian teorioita realistisempänä: jatkuvasti kaikilla yhteiskunnan areenoilla osallistumisen sijaan kansalaiset voivat osallistua ajoittain valitsemiinsa kysymyksiin (Hildreth 2012, 302). Päätökset pyritään tekemään parhaiden perustelujen mukaan, ja julkinen harkinta nähdään keinona yhteisymmärryksen rakentamiseksi ja keinona pyrkiä konsensukseen (Setälä 2003; 14–15, 131; Dryzek 2000, 8–9). Vastavuoroisuus korostuukin yhtenä deliberatiivisen

demokratian lähtökohdista. Muiksi lähtökohdiksi määritellään julkisuus ja vastuullisuus (Dryzek 2000, 16–17). Lisäksi deliberatiiviseen demokratiaan lasketaan kuuluvaksi inklusiivisuus eli edustettuina tulisi olla kaikkien niiden kansalaisten, joita tehtävät päätökset koskevat (Gutmann & Thompson 2004, 4). Näin pyritään lisäämään päätöksenteon legitimitettä (Papadopoulos & Warin 2007, 450).

John Rawlsilla ja Jürgen Habermasilla on suuri merkitys deliberatiivisen demokratian teoreetikoina (Dryzek 2000, 2; Setälä 2003, 132; ks. esim. Rawls 1993; Habermas 1996), sillä heidän ajatuksilleen perustuu kaksi deliberatiivisen demokratian merkittävää koulukuntaa. Liberaaliteoreetikko Rawlsilla keskiössä ovat perustuslailliset kysymykset ja yksilöiden oikeudet, kun taas Habermas korostaa rationaalisen kommunikaation merkitystä päätösten legitimitetin kannalta (Habermas 1996; Herne & Setälä 2005, 175). Rawlsin lähestymistapaa deliberaatioon voidaan pitää ”antisosiaalisena” (Dryzek 2000, 16), koska keskiössä ovat yksilön oikeudet ja osallistumisen ja vuorovaikutuksen näkökulmat puuttuvat kokonaan (Rawls 1993; ks. myös Setälä 2003, 144). Habermas puolestaan näkee deliberaation tapana turvata demokraattinen keskustelu nykyaikaisen yhteiskunnan monimutkaisissa rakenteissa (Setälä 2003, 137). Habermasin mukaan deliberaatio johtaa ideaalitalanteessa yksimielisyyteen sekä perustelujen että lopputuloksen muodossa (Herne & Setälä 2005, 184) ja demokratian legitimitetti riippuu tämän ideaalin toteutumisesta (Setälä 2003, 139).

Herne ja Setälä (2005, 176–179) ovat määritelleet deliberatiiviselle demokratialle kuusi keskeisintä piirrettä, joita ovat *kollektiivinen päätöksenteko*, *inklusiivisuus ja tasa-arvo*, *deliberatiivinen keskustelu*, *preferenssien muuttuminen*, *legitimitetti* ja *kansaliskasvatus*. Kollektiivinen päätöksenteko viittaa tavoitteeseen ratkaista deliberaation avulla yhteisiä ongelmia. Deliberaatiolla on vähintään oltava selkeä yhteys päätöksentekoon (Herne & Setälä 2005, 176). Inklusiivisuuden ja tasa-arvon periaatteella tarkoitetaan yksinkertaisesti sitä, että jokaisella on oikeus osallistua kollektiiviseen päätöksentekoon joko suoraan tai edustettuna, mutta käytännössä osallistuminen ei ole mahdollista kaikille (Herne & Setälä 2005, 177; ks. myös Gutmann & Thompson 2004, 4). Kaikilla kansalaisilla ei ole tarvittavia resursseja, ja toisaalta myös itsesensuuri voi olla osallistumisen esteenä, vaikka resursseja ei puuttuisi (Papadopoulos & Warin 2007, 455). Deliberatiivisen prosessin ideaali on olla tasa-arvoinen, esiintuoda eriäviä mielipiteitä ja olla muita osallistujia

kunnioittava. Tarkoituksena on myös vähemmistöjen ja yksilöiden äänen huomioiminen. (Michels 2011, 279). Deliberaatio tapahtuu yleensä käytännössä pienen osallistujajoukon kesken (Papadopoulos & Warin 2007, 451), vaikka teoriassa mukana tulisi olla kaikkien osallisten ja kiinnostuneiden. Suoran demokratian ideaali ei täysin toteudu, kun osa kansalaisista toimii edustajina muille. Toisaalta Gutmann ja Thompson (2004; 7, 30–31, 60) korostavat, että deliberaation laatu voi olla parempaa edustuksellisessa kuin suorassa demokratiassa.

Deliberatiivinen keskustelu viittaa keskustelun muotoon, jonka tulisi olla julkista, kunnioittavaa, vastuullista, rationaalista ja puolueetonta tai kohtuullista, jolla viitataan omaan tai ryhmän etuun liittyvien siedettävyyteen muiden osallistujien kannalta (Herne & Setälä 2005, 177–178). Preferenssien muuttumista deliberaatiossa tapahtuvan reflektion tuloksena pidetään deliberatiivisen demokratian keskeisimpänä piirteenä, koska tavoitteena on yhteinen näkemys päätettävänä olevasta asiasta (Herne & Setälä 2005, 178; Michels 2011, 287; Papadopoulos & Warin 2007, 456; ks. myös Dryzek 2000, 31). Toisaalta Gutmann ja Thompson (1996) korostavat sitä, että konsensuksen saavuttaminen ei ole deliberatiivisen demokratian itseisarvo (ks. myös Mouffe 2000). Kollektiivisten päätösten legitimitetti lisääntyy laadukkaana ja tasapuolisen julkisen deliberaation seurauksena (Herne & Setälä 2005, 178–179). Deliberaation on nähty kasvattavan kansalaisten erilaisia yhteiskunnallisia valmiuksia, ja kansalaiskasvatus nähdäänkin yhtenä deliberatiivisen demokratian tärkeänä piirteenä (Herne & Setälä 2005, 179; Papadopoulos & Warin 2007, 456).

Deliberatiivista demokratiaa on pyritty toteuttamaan erilaisten osallistavien kokeilujen kautta. Näiden foorumien tavoitteena on, että kansalaiset muodostaisivat pienoismallin edustamastaan yhteisöstä, mutta toisaalta pienemmissä foorumeissa pyritään siihen, että asiakysymyksen kannalta olennaisimmat näkökulmat olisivat edustettuina. (Niinikoski & Setälä 2012, 263). Osallistuminen tapahtuu ohjatusti ja asiantuntijoiden avulla. (Herne & Setälä 2005, 176). Käytetyimpiä deliberatiivisen demokratian osallistavia kokeiluja ovat Herneen ja Setälän (2005, 176) mukaan kansalaisraadit, konsensuskonferenssit ja deliberatiiviset mielipidemittaukset, joiden nähdään tukevan ja täydentävän edustuksellista demokratiaa (Herne & Setälä 2005, 186). Edellä mainittujen lisäksi osallistuva budjetointi (*participatory budgeting*) muodostaa yhden deliberatiivisen demokratian ja samalla

osallistuvan suunnittelun mallin. Osallistuvassa budjetoinnissa kansalaiset osallistuvat suoraan tietyn alueen varojen suuntaamiseen. Pyrkimys on muuttaa rahan ratkaisema budjetointi vastaamaan alueen asukkaiden todellisia tarpeita ja kumpuamaan alhaalta ylöspäin deliberatiivisena prosessina. Tunnetuin ja tutkituin esimerkki osallistuvasta budjetoinnista on brasilialainen Porto Alegren kaupunki, jossa kaupunkilaiset ovat osallistuneet budjetointiin 1980-luvulta saakka (Fung & Wright 2003; 5, 10–12).

Deliberatiivisen demokratian käytännöt eivät kuitenkaan useinkaan täysin kohtaa sen ihanteita, ja usein kirjallisuudessa korostuukin varsin idealistinen kuva deliberatiivisesta demokratiasta (Papadopoulos & Warin 2007, 450). Kriittisiäkin tarkasteluja on kuitenkin tehty. Demokratia-aktivisti Iris Marion Young (2001, 680–683) tarkastelee deliberatiivisen demokratian teorioita osoittaen niistä kolme kriittistä huomiota. Ensiksi, deliberatiivinen demokratia on *poissulkevaa*, sillä se ei inklusion ideaalistaan huolimatta ota mukaan osallistumaan vähimmillä resursseilla varustettuja kansalaisia. Young (2001, 679) kiinnittää myös huomion siihen seikkaan, että vaikka vähiten resursseja omaavat pääsisivätkin osaksi deliberatiivista prosessia, tulisivat vahvempien äänet silti paremmin kuulluiksi, ja heikompien läsnäolon tarkoitus olisi ainoastaan legitimoida prosessin lopputulokset (Young 2001, 680). Hildreth (2012, 304) näkee inklusiossa uhkana myös sen, että mukana olevien kansalaisten läsnäolo ylipäättään legitimoit prosessin tuotokset, vaikka heidän äänensä ei tuotoksissa juurikaan kuuluisi.

Toisekseen, deliberatiivisen demokratian käytännöt *uusintavat yhteiskunnan eriarvoisia rakenteita*, eivätkä yritä saada aikaan muutosta niissä. Youngin mukaan eriarvoisuus ei siis synny deliberaatiossa sinänsä, vaan se on jo lähtökohdiltaan eriarvoistavaa. (Young 2001, 683). Tätä haluttomuutta muuttaa rakenteita ovat kritisoineet muutkin tutkijat (ks. esim. Hildreth 2012, 296). Fung (2003, 342–343) nostaa esiin mahdollisuuden kohdentaa osallistumista tulojen tai yhteiskunnallisen aseman mukaan osallistujapohjan monipuolistamiseksi. Tämä kuitenkin tekisi osallistujapohjasta taas eri tavoin homogeenisen ja pienentäisi osallistavasta otteesta usein saatuja hyötyjä kuten monipuolisen osallistujapohjan mahdollistamaa uuden oppimista. Osallistumisen suuntaaminen tietylle (heikko-osaisemmalle) ryhmälle lisäisi yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja leimaisi osallistujia ennemmin kuin parantaisi osallistumisen tasa-arvoa.

Youngin kolmas kriittinen huomio koskee *diskursiivista vallankäyttöä deliberaatiassa*. Konsensuksen tavoittelussa ei anneta tilaa sille, että konsensus saattaa olla väärä tai virheellinen. (Young 2001, 685). Ylipäätään deliberatiivista demokratiaa on kritisoitu siitä, että se asettaa korkeita ja epärealistisia vaatimuksia kansalaisille (Mutz 2006), jolloin osallistumiseen vaaditaan paljon resursseja, mikä puolestaan rajaa osan kansalaisista automaattisesti pois osallistumisen kentältä. Ylevistä periaatteista huolimatta deliberaatiota tai osallistumista ei voi sinällään pitää itseisarvona ja itsessään riittävänä demokratian toteutumisen kannalta. Niiden avulla on oltava mahdollisuus vaikuttaa asioihin. (Kuokkanen 2014, 239). Toisaalta osallistujien motivaatiota ei välttämättä paranna vaikuttavuuden lisääntyminenkaan, toteavat Herne ja Setälä (2005, 184).

### 3.2.2 Hallinto demokratian edistämisen etujoukkona

Hallinnon muuttumista kohti hallintaa käsitelleessä luvussa 2.2 sivuttiin jo ”hallintavetoisen demokratisoinnin” ideaa, ja hallinnon ja demokratian kytkös onkin ilmeinen (ks. Kuokkanen 2016, 18). Mark E. Warrenin (2009) hahmottelemassa ilmiössä hallinto esiintyy demokratian ja kansalaisten osallistumisen edistämisen etujoukkona. Osallistumisen vaatimus ei ole uutta, mutta aiemmin 1960–70-luvuilla vaatimus lähti kansalaisten taholta, kun se nyt 2000-luvulla kumpuaa hallinnosta (Moini 2011, 150; ks. myös Kuokkanen 2016, 26–27). Warrenin (2009, 3) mukaan on yllättävää, että juuri politiikan ja perinteisesti jäykäksi, teknokraattiseksi ja byrokraattiseksi ymmärretyn hallinnon (ks. luku 2.1 tässä tutkimuksessa) saralla syntyy uudelleen vahvasti demokraattisia ideaaleja – valtaistavaa osallistumista, deliberaatiota ja sen huomioimista, keitä kulloinenkin päätöksenteko koskettaa. Toisaalta Keränen (2014, 47) toteaa, että ”jos hallinto on poliittista, demokratian on kuuluttava sen toimintaan, ja tuon demokratian tulisi olla osallistuvaa”.

Warren (2009; 3, 6–7) näkee yhteiskunnan teknisen ja poliittisen moninaisuuden ja monimutkaisuuden rajoittavan demokratian syventämistä perinteisen edustuksellisen demokratian mallien sisällä. Hallinnon ja demokratian suhteen monimutkaistumisen vuoksi hallintamallien asettaminen demokratian kehikseen on usein koettu haasteelliseksi (Keränen 2014, 46). Monet institutionaaliset uudistukset demokratiassa ovatkin siirtyneet toteutettavaksi muualle eli tässä tapauksessa hallintoon (Warren 2009, 3). Hallintavetoisen

demokratisoinnin ei ole tarkoitus korvata muita demokratian muotoja ja tiloja vaan Warren (2009, 4) asettaa sen yhdeksi monista poliittisista tiloista hallinnon vaaleihin perustumattomien instituutioiden alueelle (*non-electoral institutions of government*), alueelle jolla kansalaisten osallistaminen on nopeasti kehittymässä (Warren 2009, 3–5). Moini (2011, 156) suhtautuu ilmiöön kriittisesti: hallinto on politisoitunut ja hallinnon asiantuntijat saaneet osan vaaleilla valittujen poliitikkojen vaikutusvallasta. Moini (2011, 160) näkee seurauksena epäpolitisoitumisen ja konfliktin heikkenemisen, jolloin kysymykset määritellään hallinnon taholta teknisesti, ei poliittisesti. Lisäksi vastuu jakautuu prosessiin osallistuvien kesken ja osallistujat tulevat osallistumisellaan legitimoineeksi hallinnon asettamat ehdotukset. Osallistamisessa fasilitointi voi myös heikentää konfliktia ja edesauttaa mielipiteiden ja mielipide-erojen yhteen sulauttamisessa. (Moini 2011, 159–161).

Hallintavetoinen demokratisointi on käytännössä ennen kaikkea (deliberatiivisia) osallistamiskokeiluja, joiksi Warren (2009, 5–6) listaa esimerkiksi jo aiemmin esiin tulleet julkiset kuulemiset, osallisten kokoukset, konsensuskonferenssit, kansalaisraadit, deliberatiivisen suunnittelun, osallistavan budjetoinnin ja jopa osallistavan teatterin. Nämä kokeilut on muotoiltu koskemaan tiettyjä politiikkaongelmia<sup>13</sup> ja ne sivuuttavat edustuksellisen demokratian muodolliset instituutiot. Kaupungit toimivat usein ”laboratorioina” näille uusille osallistumisen malleille (Kuokkanen 2016, 58). Osallistamiskokeilujen henki on myönteinen, eivätkä ne sisällä protestointia, lobbaamista tai vastustusta (Warren 2009, 6). Tämä konsensushakuisuus voidaan nähdä myös ongelmana ja erilaisten mielipiteiden katoamisena (ks. Moini 2011). Suurin osa kansalaisista ei osallistu osallistamiskokeiluihin, jolloin osallistuminen on niissä edelleen edustuksellista (Warren 2009, 10). Näitä osallistujia ei kuitenkaan ole äänestetty muiden, osallistumattomien kansalaisten toimesta edustamaan vaan he ovat valikoituneet mukaan joko hallinnon toimesta tai avoimessa osallistumisessa itsevalikoitumisen kautta.

Koska hallintavetoisen demokratisoinnin alueella on tietyt piirteet, tarjoaa se sekä mahdollisuuksia että asettaa rajoitteita sille, millaista demokratiaa alueella voi esiintyä

---

<sup>13</sup> Ilmiö liittyy myös luvussa 2.1 tarkasteltuun projektiyhteiskuntaan, jossa asioita hoidetaan projektien muodossa keskittyen tiettyyn politiikkaongelmaan. Ratkaisut eivät ole näin yleistettävissä ja mittakaava on usein pieni. (Ks. esim. Rantala & Sulkunen 2006; Paulsen 2015).



(Warren 2009, 6). Näitä piirteitä ovat seuraavat: ensiksi, hallintavetoinen demokratisointi on yksi *vastaus demokratiavajeeseen*, joka johtuu pitkälti edustuksellisen demokratian kyvyttömyydestä vastata nyky-yhteiskunnan tarpeisiin. Edustuksellisen demokratian keinot eivät enää kohtaa kansalaisten vaatimuksia, ja luottamus perinteiseen poliittiseen järjestelmään on matala. Warren (2009, 7) kutsuu tätä käsitteellä ”pluralized ungovernability”, jonka voisi suomentaa ”moniarvoistuneeksi hallinnoimattomuudeksi”<sup>14</sup>. Poliitiikka on rikki, minkä vuoksi paljon demokraattista toimintaa on siirtynyt hallinnon alueelle. (Warren 2009, 7). Demokratiavajetta yritetään paikata paikallisella tasolla siirtymällä hierarkkisesta osallistumisesta yhteisölliseen osallistumiseen, joka kuitenkin usein kasautuu eliitille (Moini 2011, 161–162).

Toinen määrittelevä piirre onkin *eliittivetoisuus*, jonka negatiivisena aspektina Warren (2009, 9) näkee erityisesti sen, että eliitit voivat muotoilla osallistumisen kehykset haluamallaan tavalla. Toisaalta hän näkee eliittivetoisuudessa myös positiivisen aspektin: eliittien määrittelemät spesifit asiakysymykset saattavat herättää tai provosoida eliittiin kuulumattomia asianosaisia osallistumaan asian käsittelyyn. Hallintavetoisen demokratisoinnin kolmas piirre on *irrallisuus edustuksellisesta demokratiasta*, jonka sijaan se kytkeytyy hallintoon ja suunnitteluun. Neljäntenä piirteenä Warren nostaa esiin *asiakohtaiset vaalipiirit* alueellisten sijaan. Osallistua voivat ne, joita asia koskee. Ihmiset voivat kuulua moneen asiakohtaiseen ”kansaan” ajasta ja paikasta riippumatta. (Warren 2009, 7–9). Tämä kytkeytyy myös yhteiskunnan globalisaatiokehitykseen, jossa edustuksellisen demokratian tiukka alueellisuus on paineen alla. Korvela (2012) näkee asiakohtaiset vaalipiirit uhkaksi demokratialle, koska niiden seurauksena vaikutusmahdollisuudet kasautuvat niille, joilla on monia jäsenyyksiä eri ryhmissä joidenkin jäädessä täysin vailla ääniä.

Hallintavetoisella demokratisoinnilla on edellä esiteltyjen piirteiden puitteissa rajansa. Ensinnä osallistumishankkeiden eliittivetoisuus johtaa usein siihen, että osallistaminen tapahtuu tiukasti rajatun asian ympärillä poliittisten kokonaisuuksien sijaan. Toisekseen eliitit kantavat vastuuta yleensä vain parhailla resursseilla varustetuille sidosryhmille, eivät kaikille, joihin asia vaikuttaa. Kolmanneksi, prosessien avaaminen kaikille avoimiksi voi

---

<sup>14</sup> Käsitteelle ei löydy vakiintunutta suomenkielistä vastinetta. Marja Keränen on suomentanut käsitteen ”pluralisoituneeksi hallinnoimattomuudeksi” (Keränen 2014, 50).

johtaa siihen, että prosessi on puolueellinen ja tukee kiinnostuneen eliitin mielipiteitä samalla polkien järjestäytymättömien kansalaisten mielipiteitä ja kenties piilevää yleistä etua. Rajoitettua on myös se, ketkä voivat osallistua. Tästä huolimatta protestit ja opposition toiminta sopivat malliin huonosti. (Warren 2009, 8–9). Osa kansalaisista jää siis hallintavetoisessa demokratisoinnissa aina vaille osallistumismahdollisuuksia.

Warren (2009, 9) näkee kuitenkin hallintavetoisen demokratisoinnin haasteet myös mahdollisuuksina: parhaimmillaan kehitys voi johtaa uuden suoran osallistumisen ja deliberaation syntyyn, muuttaa edustuksellisuuden muotoja ja valjastaa käyttöön kansalaisyhteiskunnan valtavan kapasiteetin. Osallistuminen voi tuottaa myös valtaistumisen (*empowerment*) kokemuksia osallistujille, vaikka Warren (2009, 9) huomauttaakin, että useimmat uudet osallistumisen prosessit ovat valtaistavan sijaan neuvoa-antavia, eli osallistujien sijaan todellinen valta on eliiteillä. Kolmanneksi mahdollisuudeksi nostetaan edustuksellisuus. Jos prosesseihin otetaan mukaan kattava otos erilaisia ihmisiä erilaisine kiinnostuksineen, arvoineen, näkemyksineen ja mielipiteineen, syntyy todennäköisemmin usean eri tahon intressejä vastaavia harkittuja neuvoja tai päätöksiä. Edustuksellisuus tosin voi eliittien toimesta olla näennäistä ja muotoiltu demokraattisuuden periaatteiden vastaisesti. (Warren 2009, 10). Huolimatta kansalaisten mukaan ottamisesta politiikkaprosessiin, ei Michelsin (2011, 284) mukaan läheskään aina löydy yhteyttä tehtyjen päätösten ja osallistujien antamien suositusten välillä. Hallintavetoinen demokratisointi tarjoaa Warrenin (2009, 10) mukaan myös mahdollisuuksia deliberaatioon, joista esimerkkinä nostetaan esiin miniyleisöt (*minipublics*), joissa deliberaation katsotaan toimivan paremmin kuin kaikille avoimessa julkisessa keskustelussa.

Hallintavetoisen demokratisoinnin haasteet demokratian näkökulmasta ovat valikoivan mukaan ottamisen aiheuttamat eksklusiiviset ja korporatistiset rakenteet sekä se, että kansalaisten resurssit osallistua ovat hyvin eri tavoin jakautuneet, jolloin hallinnon toimijoiden on helppo valita toimintansa alueet sen mukaan, missä kansalaisyhteiskunta on vankka. (Warren 2009, 11). Tämä heikentää entisestään heikoimpien väestönsien mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Useimmat hankkeista ovat kokeiluluontoisia pilotteja, ja niihin osallistetaan vain kourallinen kansalaisia. Suuri julkinen yleisö ei välttämättä pääse osallistumaan tai edes saa tietoa

osallistumismahdollisuuksista. Näin voidaan tulla luoneeksi uusia poissulkemisen muotoja. (Warren 2009, 3). Osallistamiskokeiluissa on paljon potentiaalia, joka voi kuitenkin tuottaa myös negatiivisia lopputuloksia (Warren 2009, 11).

Hallintavetoisen demokratisoinnin idea nousee tämän tutkimuksen keskeiseksi kokoavaksi kehykseksi ja kokoaa yhteen tutkimuksen teoreettisen taustan ydinajatuksat. Tässä luvussa on tarkasteltu osallistumisen ja sen lähikäsitteiden lisäksi sitä, kuinka demokratian ja osallistumisen vaatimusten kumpuaminen hallinnon taholta on synnyttänyt rajattujen kysymysten ympärille osallistamiskokeiluja. Tätä kehitystä Warren (2009) kutsuu hallintavetoiseksi demokratisoinniksi, joka nähdään yhtenä, edustuksellisesta demokratiasta irrallisena vastauksena länsimaissa havaittuun demokratiavajeeseen. Ilmiössä on selkeästi näkyvissä sekä demokratian deliberatiivisen käänteen ihanteet että luvuissa 2.1 ja 2.2. tarkasteltu hallinnon muutos kohti hallintaa osallistavan käänteen kautta. Seuraavassa luvussa 4 tarkastelun kohteena on kirjastoinstituutio ja keskustakirjasto osana hallinnon ja demokratian murrosta.

## 4 KESKUSTAKIRJASTO

Tässä luvussa tarkastellaan kirjastolaitoksen yhteiskunnallista merkitystä ja roolia osana julkisen sektorin osallistavaa kehitystä. Lisäksi esitellään tämän tutkimuksen kannalta oleellinen hanke keskustakirjasto, jonka roolia tarkastellaan osana koko kirjastoinstituutiota. Myös osallistavan suunnittelun projekti *Keskustakirjaston kaverit* ja sen tausta käydään läpi, jotta analyysin seuraaminen luvuissa 6 ja 7 on lukijalle helpompaa.

### 4.1 Kirjaston yhteiskunnallinen merkitys

Yleinen kirjastolaitos on julkinen palvelu, jonka tavoitteena on kirjastolain (4.12.1998/904) mukaisesti ”edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen”. Kirjaston rooli ei siis rajoitu kirjoihin tai muuhun fyysiseen aineistoon, vaan sen tehtävänä on antaa valmiuksia toimia kansalaisena yhteiskunnassa. Kirjastojen kautta avautuu ikkuna tarkastelemaan yhteiskunnallisia muutoksia, sillä kirjastossa nämä muutokset ovat usein selkeästi näkyvillä. Tätä mieltä on myös Helsingin pitkäaikainen kirjastotoimenjohtaja Maija Berndtson, jonka mukaan kirjastoissa heijastuu hyvin se, mitä yhteiskunnassa tapahtuu.<sup>15</sup> Hän nostaa esimerkiksi sen, että kirjastot olivat Suomessa etujoukoissa ottamassa käyttöön internetiä 1990-luvun alussa. Tämän tutkimuksen aihetta, osallistavaa käännettä, onkin relevanttia tarkastella juuri kirjaston kontekstissa sen vuoksi, että kirjastossa on omaksuttu herkästi yhteiskunnan muutostrendejä.

Kirjasto on julkisena tilana ja kaikille avoimena yksi yhteiskunnan demokraattisimmista tiloista. Tämä korostuu myös keskustakirjaston suunnitelmissa. Kirjastot ovat lisäksi areena ja mahdollisuus osallistumiselle.<sup>16</sup> Koska kirjaston potentiaalisia käyttäjiä ovat kaikki kuntalaiset, on huomioitava kaikkien mahdollisten kohderyhmien tarpeet, myös kaikista heikko-osaisimpien: kirjaston rooli on olla avoin kaikille. Kirjastoissa

---

<sup>15</sup> Tutkimuksen luvun 4 yhtenä lähteenä on käytetty Maija Berndtsonin haastattelua maaliskuulta 2016. Lähdeviitettä ei ole merkitty erikseen jokaiseen kohtaan, jossa hänet mainitaan nimeltä.

<sup>16</sup> Havainto on poimittu Maija Berndtsonin haastattelusta maaliskuussa 2016.

kohderyhmien segmentoinnilla pyritään tunnistamaan vähälle huomiolle jääneet tai kokonaan unohdetut, usein syrjäytymisvaarassa olevat kohderyhmät, jotka markkina-ajattelussa tippuvat heikon ostovoimansa vuoksi syrjään. (Almgren & Jokitalo 2011, 16). Keskustakirjaston hankesuunnitelmassa nostetaan tällaisina kohderyhminä esiin maahanmuuttajat, nuoret ja ikääntyneet.

Julkishallinnon reformiajattelu 1990-luvulla otti keskiöön asiakaslähtöisyyden, joka heijastui myös kirjastojen kielenkäyttöön. Asiakas- ja markkina-ajattelu on kuitenkin nähty vastakkaisena näkökulmana aktiiviselle ja osallistuvalla kansalaiselle myös kirjaston kontekstissa. Kirjaston yleisönä ja omistajina toimivat kaikki kuntalaiset, jolloin kirjaston tulisi myös mahdollistaa kuntalaisten osallistuminen palveluiden suunnitteluun ja tuottamiseen, ei suunnitella ja tuottaa kaikkea itse (Almgren & Jokitalo 2011; 11–13, 23–24). Tämä onkin ollut näkyvissä kirjastoissa, joissa aktiivinen käyttäjä on mukana kirjastopalveluiden suunnittelussa. Osallistavia menetelmiä käytetään kirjastossa Jari Tyrväisen (2011, 160) mukaan silloin, kun halutaan tarkempaa tietoa asiakasryhmiltä tai tietystä aiheesta, usein juuri projekti- ja hankemuotoisesti. Helsingin kaupunginkirjaston lisäksi esimerkiksi Espoon, Oulun ja Lahden kirjastoissa on kokeiltu käyttäjien osallistamista (Nikulainen 2011, 194; Lindberg & Karhu 2011, 146; Tyrväinen 2011, 160–161).

Viime aikoina ajatus kirjastosta ja sen tehtävästä yhteiskunnassa on laajentunut entisestään kohti ajatusta ”sosiaalisesta kirjastosta”, jolla Laura Hokkanen (2015) ymmärtää kirjaston yhteisöllisyyttä, sosiaalisuutta ja kohtaamista korostavana tilana ja työmuotona. Samaa ajatusta ilmentää myös käsite ”kirjasto 2.0” (Dalsgaard & Eriksson 2013, 406). Sosiaaliseen kirjastoon voidaan katsoa kuuluvaksi myös osallistava toiminta. Sosiaalista kirjastoa on toisaalta myös kritisoitu erityisesti liiallisesta moninaisuudesta, ”leipää ja sirkushuveja” –ajatuksesta elokuvaklubeineen, käsityökerhoineen ja porakoneen lainauksineen, jossa kadotetaan kirjaston perustehtävät uusien aktiviteettien alle. Hokkanen (2015, 11–15) kuitenkin muistuttaa, että uudet toimintamuodot tai –ajatuksset eivät uhkaa kirjaston perustehtäviä. Uudesta keskustakirjastosta on hankesuunnitelman perusteella tarkoitus rakentaa juuri tällainen edellä kuvattu sosiaalinen kirjasto.

## 4.2 Keskustakirjasto ja *Keskustakirjaston kaverit*

Keskustakirjastohanke on ollut vireillä eriasteisesti 2000-luvun taitteesta saakka, ja osallistavan suunnittelun prosessi siellä alkoi vuonna 2012. Osallistavan otteen taustalla on Virve Miittisen (2013) mukaan halu sekä ottaa käyttöön uudentyyppinen kehittämistyön konsepti että vahvistaa paikallisdemokratiaa ja kansalaisten osallistumis- ja päätöksentekomahdollisuuksia. Kirjastosta pyritään tekemään avoin, moderni ja monipuolinen sekä tapahtumaprofiililtaan omaleimainen. Tavoitteena on tukea kulttuuria, yhteisöllisyyttä, osaamista ja innovatiivisuutta sekä estää syrjäytymistä. Kirjaston peruskivi muurattiin Helsingin Töölönlahdella vuonna 2015, ja kirjaston odotetaan valmistuvan loppuvuonna 2018. Hankkeen toteuttaja on Helsingin kaupunki, mutta myös valtio on hankkeessa mukana.

Keskustakirjaston osallistavan suunnittelun taustalla vaikuttaa laajempi poliittinen toive lisätä kansalaisten osallistumista, kuten sisarhankkeessa Tanskan Aarhusissa (Dalsgaard & Eriksson 2013, 406). Kuokkanen (2014, 223) toteaa, että kaupunkipolitiikassa hankkeista ja erilaisista ohjelmista on tullut hallinnan tärkein instrumentti (ks. myös luku 2.1 tässä tutkimuksessa). Kaupunkipolitiikkaa toimeenpannaan hankkeen avulla myös keskustakirjaston tapauksessa. “Kaupunkilaisten toiveet ja tarpeet on tuotu osaksi suunnitteluprosessia”, painotetaan suunnitelmassa. Näin on tavoitteena hankesuunnitelman mukaan vahvistaa lähidemokratiaa, kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä avointa päätöksentekoprosessia. Tavallaan *Keskustakirjaston kaverit* –projektissa toteutetaan siis laajempaa kaupunkipoliittista ohjelmaa, kaupungin strategiaa, jonka yhtenä osa-alueena on kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen.

Keskustakirjaston tarpeellisuutta on perusteltu alueellisesta ja toiminnallisesta näkökulmasta viitaten Helsingin kaupungin strategiaohjelman periaatteisiin (ks. luku 2.3 tässä tutkimuksessa). Keskustakirjaston katsotaan palvelevan laajasti koko pääkaupunkiseudun väestöä ja sille odotetaan päivä- ja vuositasolla enemmän kävijöitä kuin vilkkaassa Helsingin yliopiston Kaisa-kirjastossa. Tarpeellisuutta perustellaan myös uudentyyppisen edellä esitellyn sosiaalisen kirjastotoiminnan pilotoimisena ja vastauksena kansalaisten nykyisiin tarpeisiin niin avoimesta julkisesta tilasta kuin yhteisöllisyyttä

edistävästä monitoimitalosta vastaamaan muuttuvan kansalaisyhteiskunnan tarpeita. Uuden kirjaston katsotaan palvelevan monipuolisena kulttuurikeskuksena kaupungin ytimessä.<sup>17</sup>

Politiikkaprosessina keskustakirjastonhanke on ollut vireillä poikkeuksellisen pitkään. Siksi se ei ole välttynyt vastoinkäymisiltä, ja taival on Maija Berndtsonin mukaan ollut paikoin hankala. Hanketta on vastustettu, koska lähikirjastojen aseman on pelätty uuden kirjaston myötä vaarantuvan. Lisäksi taloudellisesti kallis hanke on huolestuttanut monia: on kysytty miksi keskustakirjastoon ollaan valmiita panostamaan mutta joihinkin pienemmän mittaluokan julkisiin hankkeisiin ei. Vastoinkäymisistä huolimatta hanke nostettiin – usein Berndtsonin toimesta – aina uudestaan esiin ja sen tarpeellisuutta ehdittiin perustella vuosien saatossa monin tavoin. Argumentit olivat Berndtsonin mielestä vahvat. Samaan aikaan maailmalla nähtiin esimerkkejä uusista isoista ja moderneista kirjastoista Seattlessa, Oslossa, Birminghamissa ja Aarhusissa, joista kaikista oli tullut erittäin suosittuja käyttäjien keskuudessa.

Erityisesti jälkimmäinen muista uusista kirjastohankkeista on ollut suuntaamassa myös keskustakirjaston taivalta. Keskustakirjastossa on tanskalaisen Aarhusin kirjaston tapaan kyse suuren mittakaavan hankkeesta, jossa on käytetty ja käytetään lukuisia erilaisia osallistamisen tapoja. Suuren mittakaavan hankkeen keskustakirjastosta tekee esimerkiksi hankkeen aikajänne, käyttäjien moninaisuus ja tilan laajuus (Dalsgaard & Eriksson 2013, 406). Aarhusin kirjaston osallistavasta suunnittelusta artikkelin kirjoittaneiden Dalsgaardin ja Erikssonin (2013, 399) mukaan suuren mittakaavan projektit ovat perinteisesti olleet luonteeltaan ”ylhäältä alas” –projekteja, joissa asiantuntijuus on korostunut. Siksi Aarhusissa toteutetut noin 40 erilaista osallistavan suunnittelun projektia edustavat pioneerihenkeä suuren mittakaavan hankkeena, joka ottaa käyttäjiä mukaan palveluiden suunnitteluun. Käyttäjiä on siellä osallistettu jo vuodesta 2005 alkaen. (Dalsgaard & Eriksson 2013; 399, 401).

Dalsgaard ja Eriksson (2013) käsittelevät Aarhusin vastavalmistuneen kirjaston ”The Urban Mediaspace Aarhusin” osallistavaa suunnittelua tapaustutkimuksen muodossa keskittyen prosessin käytäntöihin ja haasteisiin. Aarhusin kirjastossa käyttäjiä haluttiin osallistaa suunnitteluun viidestä eri syystä: palveluiden testaaminen ja kehittäminen

---

<sup>17</sup> Lähteenä on käytetty keskustakirjaston hankesuunnitelmaa vuodelta 2014.

yhdessä muiden käyttäjien kanssa, kirjaston pr-tarkoitus, käyttäjien sitouttaminen kirjastoon ja kirjastodemokratian vakiinnuttaminen (Dalsgaard & Eriksson 2013, 401). Osallistumisen käytäntöjen toimivuus, erilaiset haasteet ja osallistumisen tarjoamat hyödyt, joita Dalsgaard ja Eriksson käsittelevät artikkelissaan, toimivat tämän tutkimuksen ensimmäisessä analyysiluvussa tärkeänä referenssinä osallistavalle suunnittelulle annettujen merkitysten tarkastelussa.

Vuosina 2014–2015 toteutettu osallistavan suunnittelun projekti *Keskustakirjaston kaverit* oli pilottihanke, jossa kokeiltiin asiakaskehittäjäyhteisön toimintaa. Projektissa suunniteltiin tulevan keskustakirjaston toimintaa ja palveluita. Toiminnan mallia olivat kehittämässä aluksi Helsingin kaupunginkirjasto, Helsingin kaupungin toimijat ja käyttäjien roolin tutkimiseen eri yhteyksissä keskittynyt Aalto-yliopiston INUSE-tutkimusryhmä. Teemat ja raamit suunnitteluun tulivat kirjaston johdolta. Seuraavaksi projektiin valittiin fasilitaattorit eli kirjaston henkilökunnan jäsenet suunnittelemaan ja toteuttamaan projektia. Tärkeintä oli osallistaa kaupunkilaisia mukaan projektiin, mikä tapahtui verkkohaun ja markkinointi- ja viestintäsuunnitelman kautta. Hakemuksia saapui 95, joista ensin pieni työryhmä ja lopulta keskustakirjaston johtoryhmä valitsi projektiin 28 hengen joukon. Tavoitteena oli saada mahdollisimman edustava otos helsinkiläisistä. Projekti koostui kolmesta työpajakerrasta ja verkkotehtävistä. Osallistujat jaettiin neljään ryhmään, joista kullekin valikoitui oma teema. Teemat olivat 1) Vertaisoppiminen, 2000-luvun kansalaistaidot 2) Yhteiset pelisäännöt, vapaaehtoisena toimiminen, kansalaisosallistuminen 3) Miten löydän sisältöjä keskustakirjastosta, lukusuositusten ja kulttuurikokemusten jakaminen ja 4) Palvelupaletti turisteille ja maahanmuuttajille. Työpajoissa hyödynnettiin runsaasti erilaisia palvelumuotoilulle tyypillisiä ideointimetoja kuten fasilitoitu ryhmäkeskustelu tai palveluprototyypointi.



## 5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, kuinka tämä tutkimus on toteutettu. Aluksi esitän tutkimustehtävän, johon tässä tutkimuksessa etsitään vastauksia. Seuraavaksi käydään läpi tutkimuksen aineiston hankinta ja tarkastellaan syntyneitä haastatteluaineistoa. Tämän jälkeen paneudutaan haastatteluaineiston analyysiin, jossa menetelmänä käytettiin sisällönanalyysia. Lopuksi tehdään laadulliseen tutkimukseen ja sen tekemiseen liittyviä luotettavuus- ja eettisiä pohdintoja.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen, eli pyrkimyksenä on kuvata ja ymmärtää tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä, osallistavan suunnittelun suhdetta osallistavaan käänteeseen hallinnossa ja demokratiateorioissa, ja etsiä asioiden ja ilmiöiden merkityksiä juuri tutkimuksen asettamassa kontekstissa (Eskola & Suoranta 2008; 51, 61). Tätä tutkimusta voidaan pitää tutkimussuuntauksellisesti myös jossain määrin tapaustutkimuksena, tai ainakin siinä on tapaustutkimuksellisia piirteitä: tutkimuksen kohteena on yksittäinen tapaus eli tässä tutkimuksessa keskustakirjaston osallistavan suunnittelun projekti, jota käsitellään laajemman ilmiön kontekstissa. Tapaustutkimuksessa pyritään lisäämään ymmärrystä ilmiöstä pyrkimättä kuitenkaan esittämään laajoja yleistyksiä sen pohjalta. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Toisaalta Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka (2006) huomauttavat, että kaiken laadullisen tutkimuksen voidaan ajatella jossain määrin olevan tapaustutkimuksia, sillä aina tutkimuksen kohteena on jokin tietty tapaus sen laajassa merkityksessä.

### 5.1 Tutkimustehtävä

Tutkimukseni sijoittuu laajalle osallistumisen, julkisen hallinnon murroksen, käyttäjälähtöisyyden lisääntymisen ja deliberatiivisen osallistumisen diskurssin kentälle. Tutkimukseni fokus on siinä, miten keskustakirjaston palveluiden suunnitteluun osallistuneet kaupunkilaiset kokevat oman osallistumisensa ja osallistavan suunnittelun ilmiönä. Toisaalta laajemmassa kontekstissa tutkimuksessa kysytään myös, millainen on julkisen sektorin osallistavan suunnittelun suhde hallinnon ja demokratian vallitsevaan diskurssiin ja käytäntöön, jota tarkastellaan erityisesti Warrenin (2009) hallintavetoisen

demokratisoinnin ja deliberatiivisen demokratian kriteerien näkökulmasta. Varsinaiset tutkimuskysymykset tässä pro gradussa ovat seuraavat:

1. Millaisia merkityksiä osallistujat antavat osallistumiselle keskustakirjaston palveluiden suunnittelussa?
2. Miten keskustakirjaston osallistavaa suunnittelua voidaan arvioida aikaisemman hallintaa ja demokratiaa käsittelevän tutkimuksen valossa?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen haetaan vastausta suunnitteluun osallistuneiden kaupunkilaisten ja työpajojen fasilitaattoreiden teemahaastatteluilla. Toinen tutkimuskysymys pohjautuu haastattelujen analyysin lisäksi tutkimusta taustoittavissa luvuissa esitellyn aiemman tutkimuskirjallisuuden varaan. Toinen kysymys liittyy osallistavan suunnittelun ja kansalaisten osallistamisen laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin.

## 5.2 Aineisto

Kvalitatiivisen tutkimuksen aineistoa voi kerätä lukuisilla eri tavoilla, joista tämän tutkimuksen kysymysten ratkaiseminen vaatii haastatteluaineiston kokoamista. Koska tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita nimenomaan suunnitteluun osallistuneiden kaupunkilaisten kokemuksista, näkökulmista ja ajatuksista, luonnollisin tapa on kysyä heiltä suoraan sitä mitä halutaan tietää (Eskola & Suoranta 2008, 85; Tuomi & Sarajärvi 2009, 72). Haastattelu on laadullisessa tutkimuksessa yleinen aineiston keräämismuoto (Tuomi & Sarajärvi 2009, 71, Hirsjärvi & Hurme 2008, 34) ja siten luonteva metodi myös tähän tutkimukseen. Haastattelun muodoksi valikoitui puolistrukturoitu teemahaastattelu, jossa käydään haastateltavien kanssa läpi samat aihepiirit, mutta kysymysten järjestys ja muoto voivat vaihdella (Ruusuvoori & Tiittula 2005, 11). Teemahaastattelussa olennaisinta on, että se etenee tiettyjen keskeisten teemojen varassa ja tuo näin tutkittavien äänen ja tulkinnat keskeiseen rooliin (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47–48).

Teemahaastattelu auttaa erityisesti aloittelevaa tutkijaa varmistamaan sen, että haastatteluissa käsitellään edes jossakin määrin samoja aihepiirejä (Eskola & Suoranta 2008, 87). Myös kysymysten valmis runko eli puolistrukturoitu rakenne toimi omassa

aineistonkeruussani apuna varmistamassa ensimmäisten jännittävien haastattelujen onnistumista. Teemat myös saattavat helpottaa aineiston analyysin aloittamista, vaikka analyysin teemojen ei pitäisikään toistaa haastattelun teemoja laadukkaan analyysin aikaansaamiseksi (ks. Silvasti 2014, 45). Teemahaastattelun runko (haastattelurungot liitteinä 1 ja 2) rakentui tutkimuksen alkuvaiheessa kartoitetun aiemman tutkimuksen kautta nousseiden havaintojen ja tutkimuksen kysymyksenasettelun perusteella (Eskola & Suoranta 2008, 79). Ensimmäisen koehaastattelun jälkeen runko muutti hieman muotoaan, ja alun perin viidestä teemasta muotoutui neljä teemaa, jotka voisi karkeasti nimetä seuraavasti: *ennen projektia, projektissa työskentely käytännössä, osallistuminen demokratiana, projektin jälkeen*.

Aineiston kerääminen aloitettiin helmikuussa 2016 lähestymällä *Keskustakirjaston kaverit* –teemaryhmiin osallistuneita kaupunkilaisia, osaa sähköpostitse ja osaa sosiaalisen median kautta Facebookissa. Facebook toimi yhteydenottokanavana sen vuoksi, että osallistuneiden yhteystietojen saaminen osoittautui ennakoitua hankalammaksi. Facebookissa lähestyminen oli mahdollista heti osallistujan nimen saatua. Lähetin 12 kutsua osallistujille ja lisäksi kutsuin Facebookin kautta haastateltavaksi fasilitaattorien joukosta kaksi henkilöä. Haastattelut sovittiin seitsemän keskustakirjaston osallistavan suunnittelun ryhmiin osallistuneen kaupunkilaisen ja kummankin ryhmiä fasilitoineen kaupunginkirjaston työntekijän kanssa maaliskuulle 2016. Lisäksi ennen varsinaisia haastatteluja haastattelurunkoa testattiin yhdellä koehaastattelulla (ks. Hirsjärvi & Hurme 2008, 72–73), joka päättyi osaksi myös lopullista analyysia. Yhteensä tutkimushaastatteluja tehtiin siis kymmenen kappaletta. Teemahaastattelujen lisäksi tausta-aineistoksi haastateltiin Helsingin kaupungin entistä pitkäaikaista kirjastotoimen johtajaa Maija Berndtsonia, jonka rooli keskustakirjasto-hankkeessa on ollut merkittävä. Berndtsonin haastattelusta saatua materiaalia on käytetty rikastuttamaan tutkimuksen taustaa ja erityisesti lukua 4.

Ruusuvuori ja Tiittula (2005) korostavat tutkimushaastattelun vuorovaikutuksellisuutta. Haastateltavan lisäksi myös haastattelija osallistuu tiedon tuottamisen prosessiin haastatteluprosessissa, koska haastattelu on vuorovaikutuksellinen tapahtuma haastattelijan ja haastateltavan välillä (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 12). Haastattelun kulkua ohjaa tutkimuksen tavoite, joka määrittelee tutkijan rooliksi tiedon kerääjän ja haastateltavan

rooliksi tiedon antajan (Ruusuvoori & Tiittula 2005, 23). Perinteisesti haastattelijan neutraaliutta haastattelutilanteessa on pidetty haastattelujen onnistumisen kannalta keskeisenä ominaisuutena. Käytännössä neutraalius, samoin kuin täysi objektiivisuus, on kuitenkin saavuttamaton ideaali. Vuorovaikutuksellinen tilanne vaatii aina jonkinlaista kommunikaatiota. Jos haastattelija ei esimerkiksi osoita olevansa kiinnostunut siitä, mitä haastateltava sanoo, voi se näyttäytyä haastateltavalle välinpitämättömyytenä ja sabotoida haastattelutilannetta. (Ruusuvoori & Tiittula 2005; 44–45, 51). Tämän tutkimuksen haastattelutilanteissa palautin esimerkiksi haastateltavien mieliin jo unohtuneita yksityiskohtia projektin työryhmistä, mutta en kokenut sitä tutkimuksen tekemisen kannalta ongelmaksi.

Haastattelut toteutettiin maaliskuuhuhtikuun 2016 aikana, suurin osa Helsingin yliopiston kirjastossa Kaisa-talossa ja kaksi haastattelua opiskelijajärjestön tilassa Helsingin Kampissa. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin karkeasti analyysin tarkentamiseksi ja syventämiseksi (Ruusuvoori & Tiittula 2005, 15–16). Yhteensä litteroitavaa aineistoa oli nauhalla noin yhdeksän tuntia, ja yhden haastattelun pituus vaihteli 40 minuutista 70 minuuttiin. Sanatarkka litterointi oli tämän tutkimuksen ja aineiston analyysimenetelmän kannalta riittävä (Silvasti 2014, 36), sillä kiinnostuksen kohteena tässä tutkimuksessa ei ole se, miten haastateltavat asiat ilmaisevat vaan se mitä he sanovat ja tarkoittavat. Litteroinnin ohessa haastateltavat nimettiin uudelleen. Koin tutkimukseni kannalta selkeimmäksi tavaksi nimetä haastateltavat yksinkertaisesti metodilla H1, H2...H10. Litteroitua aineistoa kertyi yhteensä noin 105 arkkia (fontti Arial, 11 pt, riviväli 1,0). Aineiston kattavuus osoittautui riittäväksi rakentaessani analyysissä käsitteellistä ymmärrystä tutkimastani ilmiöstä (ks. lisää Eskola & Suoranta 2008, 62).

Haastateltavat valittiin keskustakirjaston osallistavan suunnittelun projektiin osallistuneiden kaupunkilaisten ja fasilitaattorien joukosta. Haastattelun yhtenä etuna muihin aineistonkeruumenetelmiin nähden voidaan pitää juuri sitä, että tiedontuottajiksi voidaan valikoida henkilöitä, joilla on kokemusta tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 74). Omassa tutkimuksessani kokemus tutkittavasta ilmiöstä oli kriteerinä haastateltavien valinnalle, ja tavallaan tutkimuksen voi tästäkin perspektiivistä tulkita lähestyvän tapaustutkimusta. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 86) puhuvat eliittiotannasta tutkimuksen tiedonantajien valinnassa. Eliittiotannalla kirjoittajat tarkoittavat sitä, että

tiedonantajiksi valitaan sellaiset henkilöt, joilta oletetaan saatavan parhaiten tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Tässä tutkimuksessa haastateltavat on tavallaan valittu eliittiotannalla. Pyysin projektiin osallistuneiden henkilöiden yhteystietoja projektin vetäjältä, joka valikoi yhteystietojen joukosta aktiivisimmiksi katsomansa osallistujat, joiden ajatteli ehkä tuottavan eniten ja laadukkainta materiaalia haastattelutilanteessa.

### 5.3 Sisällönanalyysi aineiston analyysimenetelmänä

Haastatteluista syntyneen aineiston analyysin menetelmäksi valittiin sisällönanalyysi, jossa pyritään järjestämään aineiston keruun tuottama materiaali mielekkääksi ja selkeäksi informaatioksi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108). Sisällönanalyysi on laadullisessa tutkimuksessa laajalti käytetty aineiston analyysin menetelmä, jota voidaan soveltaa lähes kaikkeen tekstimuotoiseen aineistoon (Silvasti 2014, 36; Tuomi & Sarajärvi 2009, 91). Useimmiten analyysissa etsitään aineistosta säännönmukaisuuksia, mutta toisaalta taas epäjohdonmukaisuudet ja aineiston ”poikkeukset” saattavat johdattaa tutkijan oikeille jäljille (Alasuutari 2011; 43, 217, 223; Silvasti 2014, 37). Tämän huomasin konkreettisesti myös omassa tutkimuksessani. Corbin ja Strauss (2008, 73–76) korostavat vertailun tärkeyttä analyysin tekemisessä. Ilmiön tarkasteleminen eri suunnista voi auttaa näkemään eri ulottuvuuksia ja ominaisuuksia. Analyysin perimmäisenä tarkoituksena on tutkittavan ilmiön syvällinen ymmärtäminen aineistosta löytyviä teemoja erittelemällä (Silvasti 2014, 37). Analyysissa pyritään kuvaamaan aineistoa sanallisesti ja luomaan tutkittavaa ilmiötä kuvaavasta aineistosta selkeä kuvaus (Tuomi & Sarajärvi 2009; 106, 108).

Aloitin analyysivaiheen jo aineiston keräämisen yhteydessä pitämällä kevyttä tutkimuspäiväkirjaa, jonne kirjasin yksittäisiä ajatuksia ja havaintoja haastatteluvaiheen ja haastattelujen litteroinnin aikana. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusprosessin eri vaiheet ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, eikä aineistonkeruuta ja analyysia ole syytä täysin erottaa toisistaan. Aineistonkeruun aikana tehdyt huomiot saattavat täsmentää tutkimustehtävää ja toimia apuna varsinaisessa analyysissa. Näin kävi tässäkin tutkimuksessa. Analyysin aikana esiin nousevat huomiot voivat puolestaan tuoda esiin tarpeen täydentää aineistoa. Myös aineiston litteroinnin ohessa heränneet ajatukset toimivat johdattajana varsinaisen analyysin aloittamiseen. (Silvasti 2014, 35).

Siirryin analyysin systemaattisempaan vaiheeseen lukemalla aineiston vielä kahteen kertaan huolellisesti läpi pyrkien muodostamaan kokonaiskuvan tutkimastani kokonaisuudesta. Kirjoitin muistiin joitakin huomioita jo tässä vaiheessa, mutta varsinaisen aineiston koodaamisen aloitin vasta tarttuessani aineistoon kolmannen kerran. Aineiston lukeminen ja ensivaikutelmien kirjaaminen saattaa olla tarpeellista esimerkiksi tutkimustehtävän täsmentämisen kannalta (Silvasti 2014, 38). Omaa tutkimustani se palveli siten, että sain muodostettua karkean kokonaiskuvan aineistosta ja sen seurauksena aloin pohtia tutkimustehtäväni uudelleenmuotoilua. Koodaamisen ensimmäisessä vaiheessa tutkijan tavoitteena on löytää aineistosta olennainen ja valikoida analyysistä sivuun jätettävä osuus (Silvasti 2014, 37). Koodaamisella tarkoitetaan käytännössä aineiston läpikäyntiä tutkimuskysymys mielessä niin, että aineistosta erotetaan ja merkitään itselle sopivalla tavalla tutkimustehtävän kannalta merkitsevät asiat (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92; Silvasti 2014, 39).

Konkreettisesti koodasin aineistoani merkitsemällä eri koodit tekstiin eri väreillä ja alleviivaten tekstistä eri tyylein olennaisia osia. Koodaamisen aikana jotkin haastateltavien esiin nostamat aiheet osoittautuivat tutkimustehtävän kannalta epärelevanteiksi, joten karsin ne pois analyysistä aineiston teemoittelun (ks. seuraava kappale) yhteydessä. Suurin osa haastatteluaineistosta kuitenkin taipui hahmottelemieni koodien alle, joita kertyi yhteensä 32 kappaletta. Koodaamisessa lähtökohtana oli teoriaohjaavuus eli abduktiivinen sisällönanalyysi. Koodausta ohjasi tutkimuksen teoreettinen tausta ja sieltä nousseet ennako-oletukset, mutta ne eivät kuitenkaan rajoittaneet koodien luomista myös teorioiden ulkopuolelta aineistosta käsin. (Ks. Silvasti 2014, 43–44).

Koodaamista seuraa tavallisesti aineiston teemoittelu syntyneiden koodien avulla: aineisto käytännössä järjestetään uudelleen tutkimustehtävän näkökulmasta. Aineistosta muodostetut 32 koodia luokittelin sisällönanalyysin mukaisesti koodien perusteella hahmottelemieni teemojen alle, joita syntyi lopulta kaksi: osallistujien osallistumisen käytännöille antamat subjektiiviset merkitykset sekä osallistavan suunnittelun ilmiön laajempi kehys hallinnon ja demokratian kehyyksessä. Tutkimuksen aineiston teemoittelu täsmensi ja terävöitti tutkimuskysymyksiä lopulliseen muotoonsa ja vähensi niiden määrää kolmesta kahteen. Varsinaisessa analyysissä teoria ja empiria käyvät vuoropuhelua, jonka ohessa käytän aineistoesimerkkejä tukemaan ja perustelemaan aineistosta tekemiäni

tulkintoja. (Ks. Silvasti 2014, 44–47). Aineiston sisällönanalyysissä olennaista on huomioida, että onnistunutkaan analyysi sinällään ei ole tutkimuksen johtopäätös, vaan vasta analyysin pohjalta tehdään varsinaiset johtopäätökset. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103).

#### 5.4 Laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta

Laadullista tutkimusta ja sen luotettavuutta arvioidaan usein kokonaisuutena, jolloin tarkastelussa painottuu sen sisäinen johdonmukaisuus (Tuomi & Sarajärvi 2009, 140). Vielä laajemmin luotettavuuden arvioinnin voi perustaa arvioon koko tutkimusprosessin luotettavuudesta, sillä tutkija toimii itse tutkimuksensa ”keskeisenä tutkimusvälineenä” (Eskola & Suoranta 2008, 210). Luotettavuuden arvioinnille laadullisessa tutkimuksessa ei ole olemassa yksiselitteisiä ohjeita (Tuomi & Sarajärvi 2009, 140) mutta yleisinä kriteereinä voidaan Eskolan ja Suorannan (2008, 211–212) mukaan pitää *uskottavuutta*, tutkimustulosten *siirrettävyyttä*, *varmuutta* ja *vahvistuvuutta*. Uskottavuudella tarkoitetaan sitä, että tulkinta vastaa tutkittavien käsityksiä. Vaikka yleistysten katsotaan laadullisessa tutkimuksessa olevan ongelmallisia, tulee tutkimustulosten olla tietyin ehdoin siirrettäviä. Tutkimuksen varmuuden tutkija varmistaa ottamalla huomioon omat ennakko-oletukset tutkittavasta aiheesta. Vahvistuvuudella puolestaan tarkoitetaan sitä, että tulkinnoille saadaan tukea aiemmista tutkimuksista. (Eskola & Suoranta 2008, 211–212).

Laadullisessa tutkimuksessa yksi merkittävä luotettavuuden arvioinnin lähtökohta on tutkimusprosessin huolellinen raportointi, jonka kautta tutkimuksen luotettavuutta on mahdollista arvioida (Silvasti 2014, 34). Tuomi ja Sarajärvi (2009, 140) painottavat laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa kokonaisuutta ja sisäistä johdonmukaisuutta. Perinteisesti tutkimuksen luotettavuutta on arvioitu validiteetin ja reliabiliteetin käsitteiden valossa eli tutkimus tutkii sitä mitä lupaa ja että sen tulokset ovat toistettavissa. Käsitteitä on kuitenkin kritisoitu laadullisen tutkimuksen piirissä, sillä käsitteet sopivat paremmin kvantitatiivisten menetelmien luotettavuuden mittareiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 136). Toisaalta Eskola ja Suoranta (2008, 213) esittelevät näiden käsitteiden käyttöä myös kvalitatiivisen tutkimuksen kontekstissa.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota myös laadullisen tutkimuksen objektiivisuuden vaatimukseen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 134–135). Tutkijan subjektiviteetti on kuitenkin läsnä koko tutkimusprosessissa (Eskola & Suoranta 2008, 210), jolloin objektiivisuuden vaatimusta voidaan pitää epärelevanttina ja mahdottomana. Luotettavuutta voidaan arvioida myös aineiston riittävyydellä, jonka toteamisen yksi keino on aineiston saturaatio, sekä aineiston kattavuudella (Eskola & Suoranta 2008, 215). Tämän tutkimuksen aineisto on tutkielman laajuuden huomioiden tarpeeksi riittävä ja kattava: uudet haastattelut eivät olisi nähdäkseni tuottaneet juurikaan uusia koodeja aineistoon, ja aineiston koko potentiaalia on hyödynnetty analyysissa.

## 5.5 Tutkimuseettinen pohdinta

Luotettavuuden lisäksi kaikessa tutkimuksen tekemisessä on syytä huomioida eettinen ulottuvuus, joka ei koske vain tutkimustoimintaan liittyviä seikkoja. Eettinen tutkimusote voidaan Tuomen ja Sarajärven (2009, 127–128) mukaan ymmärtää myös laajemmin laadukkaana tutkimuksen tekemiseksi. Kaikki tutkimuksen valinnat voidaan ymmärtää moraalisisina valintoina, ja hyvää tutkimusta ohjaa eettinen sitoutuneisuus. Usein eettiset kysymykset liitetään kuitenkin aineistoon ja sen hankintaan. Tässä tutkimuksessa haastatteluja koskevat tutkimuseettiset kysymykset oli huomioitu jo haastattelujen tekemisen vaiheessa. Haastateltaville kerrottiin tutkimuksesta ja sen tarkoituksesta sekä siitä, että heidän anonymiteettinsa säilyy tutkimuksen raportointivaiheessa. Anonyymiys ei tässä tutkimuksessa olisi välttämättä ollut tarpeen, koska tutkimuksen kohteena eivät ole haastateltavien yksityiselämän asiat (ks. Tiittula & Ruusuvuori 2005, 18).

Päätin kuitenkin säilyttää anonymiteetin, jotta tutkimusetiikka ei millään tavalla vaarantuisi. Haastateltaville annettiin myös mahdollisuus ottaa jälkikäteen yhteyttä tutkijaan sanomisten tarkentamiseksi tai osallistumisen perumiseksi. Tällaisia yhteydenottoja ei onnekseni tullut. (Ks. Tiittula & Ruusuvuori 2005, 17–18). Haastattelujen aikana nousi esiin se, että projektista oli haastatteluvaiheessa kulunut jo reilusti aikaa. Useat haastateltavat mainitsivat yksityiskohtien unohtuneen. Tutkimukseni kannalta tämä ei kuitenkaan muodostunut ongelmaksi, sillä tutkimuksen kiinnostuksenkohteena eivät olleet työskentelyn yksityiskohdat vaan osallistujien osallistumiselleen antamat merkitykset ja osallistumisen yhteiskunnallinen paikka ja



konteksti. Huomioin kuitenkin aineiston analyysivaiheessa sen, että asioita on saattanut unohtua tai mielipiteet ovat saattaneet muuttua ajan saatossa.

Haluan nostaa esiin tutkimuseettiseltä kannalta myös tutkijasta riippumattoman eliittiotannan (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 86) tutkittavien valinnassa. Haastateltavien valinta aktiivisten osallistujien joukosta voi mahdollisesti kaventaa haastateltavien osallistumiselleen antamien merkitysten kirjoa ja yksipuolistaa haastatteluaineistoa. Haastateltavien joukosta voivat tällöin puuttua projektiin osallistuneet introvertimmat tai osallistumiseen negatiivisesti suhtautuvat henkilöt. Olen pyrkinyt huomioimaan mahdollisen eliittiotannan haasteen aineiston analyysissa, mutta en koe sen myöskään erityisesti haittaavan aineiston analyysia tai syövän luotettavuutta tämän tutkimuksen johtopäätöksiltä.

## **6 OSALLISTUMISEN KÄYTÄNNÖT *KESKUSTAKIRJASTON* *KAVEREISSA***

Tässä ja seuraavassa luvussa esittelen työni keskeiset tutkimustulokset. Luvut perustuvat haastatteluaineistosta muodostamilleni kahdelle teemalle, joiden alla on yhteensä 32 aineistosta koodaamaani merkitystä. Luvussa 6 tarkastellaan keskustakirjaston suunnittelun projektiin osallistuneiden kaupunkilaisten kokemuksia prosessista ja sen käytännöistä sekä näille annettuja merkityksiä. Luvussa 7 puolestaan tarkastellaan osallistavan suunnittelun ilmiötä laajemmassa hallinnon ja demokratian kehyksessä, mikä on toinen aineistosta nousseista teemoista. Käsittely on luvussa 6 hyvin aineistolähtöistä, vaikka nostankin käsittelyn pohjaksi erityisesti jo luvussa 4.2 esittelemäni Aarhusin kirjaston osallistavaa suunnittelua käsittelevän artikkelin (ks. Dalsgaard & Eriksson 2013). Lisäksi peilaan joitakin tässä luvussa käsiteltyjä käytänteitä myös luvussa 7 esiintyviin tutkimustuloksiin, sillä osa osallistujien käytännöille antamista merkityksistä on oleellisia myös tarkasteltaessa osallistavaa suunnittelua uuden hallinnan ja deliberatiivisen demokratian perspektiivistä.

Dalsgaard ja Eriksson (2013, 405) määrittelevät osallistumisen käytännön onnistumisen kannalta olennaisia piirteitä ja toisaalta toimivuutta uhkaavia haasteita. Selkeiden tavoitteiden asettaminen, työskentely kaikkien jakamalla kielellä ja käsitteillä, metodien ja tekniikoiden toimivuus ja projektin johdon sitoutuneisuus ovat tärkeimmät yksittäiset tekijät, jotka takaavat osallistavan suunnittelun onnistumista käytännössä. Haasteet puolestaan löytyvät suuren mittakaavan osallistavissa projekteissa tutkijoiden mielestä ajan ja muiden resurssien riittävydestä. Tämä koskee erityisesti pilottiprojekteja, jollainen keskustakirjaston osallistavan suunnittelun hankekin oli. Haasteena on lisäksi ymmärtää miten projekti sijoittuu päätöksenteon rakenteisiin ja miten projektin tuotokset siirretään päätöksentekoon (ks. myös Fung 2006, 69). Tätä aspektia tarkastellaan enemmän luvussa 7. Pitkän aikavälin projekteissa haasteena on myös sitouttaa osallistajat eli potentiaaliset palvelujen käyttäjät hankkeeseen. (Dalsgaard & Eriksson 2013, 405).

## 6.1 Osallistujien tausta ja motivaatio

Käsittelen osallistavan suunnittelun käytäntöjä ja niille annettuja merkityksiä aineiston kautta ja peilaten niitä erityisesti edellä esiteltyihin määrittelyihin mutta myös muuhun tutkimuksessa esitettyyn teoreettiseen keskusteluun. *Keskustakirjaston kavereihin* osallistui keskimäärin aktiivisia ja koulutettuja, ikäjakaumaltaan ei-ääripäitä edustavia kaupunkilaisia, joiden yhteiskunnallinen toiminta suuntautui moniaalle. Vaikka osallistujien taustat sinällään erosivat toisistaan huomattavastikin, helpottivat nämä yhteiset piirteet haastattelujen perusteella suunnittelun yhteisten merkitysrakenteiden luomista ja sitä myöten suunnitteluprosessin etenemistä (ks. myös Dalsgaard & Eriksson 2013, 404–405). Koska kirjasto edustaa demokraattista julkista, kaikille avointa tilaa ja instituutiota, nähtiin kirjastolle luonnollisena roolina osallistavan toiminnan pilotoiminen (ks. lisää kirjaston roolista esim. Hokkanen 2015 ja luku 4.1 tässä tutkimuksessa).

Aineiston perusteella osallistujien motivaatio keskustakirjaston suunnittelussa oli korkea. Motivaatio koettiin tärkeänä osallistumisen laadun kannalta: jos osallistumiseen on korkea motivaatio, on osallistuminenkin tällöin antoisampaa. Osallistumisen taustalta on aineiston perusteella löydettävissä seuraavia tekijöitä: kirjaston auttaminen omalla panoksella, harrastuksen tai profession kautta syntynyt kiinnostus, projektin lyhyt kesto ja sitä myöten matala osallistumisen kynnys, kirjastoinstituution yleinen merkitys omassa elämässä, keskustakirjaston symboliarvo, vaikuttamisen mahdollisuus ja omien taitojen ja tietojen kehittäminen. Käyn näitä osallistumisen taustalta löytyneitä seikkoja seuraavaksi läpi yksityiskohtaisemmin.

Osallistumisen motiivina oli usein kokemus kirjaston auttamisesta omalla panoksella ja osaamisella. Oma tieto haluttiin tuoda asiantuntijatiedon ohien suunnittelun tueksi. Toisaalta taas omat intressit kuten ammatillinen tai harrastuksen kautta syntynyt kiinnostus osallistua koettiin merkityksellisiksi, mikä tukee Kuokkasen (2014, 234) aiemmin esittämää havaintoa siitä, *osallistuminen* ei itsessään ole mielenkiintoista, vaan osallistumisen *aihe* määrittää osallistujien kiinnostuksen. Hankkeen määräaikaisuus ja suhteellisen lyhyt kesto tuntuivat madaltaneen kynnystä osallistua:

*Ihan myös sen takia [hain mukaan], että mä tiesin et se on aika lyhyt projekti, että se ei oo mikään sellanen et nyt olet heti sit kolkkyt vuotta mukana ja piste. (H7)*

Kirjasto koettiin osallistujien keskuudessa tärkeäksi ja läheiseksi instituutioksi ja myös kirjastolaitoksen symbolinen arvo tunnistettiin. Aineiston perusteella osallistujat halusivat vaikuttaa tulevan kirjaston palveluihin, eli vaikuttamisen mahdollisuus motivoi osallistumaan. Keskustakirjasto koettiin symbolisesti merkittävänä, sivistystä edustavana hankkeena, ja kirjaston suunnittelun metodin koettiin ilmentävän uudenlaista tapaa toimia. Hanke siis toimi itsessään vetävänä tekijänä ihmisten osallistumisessa. Osallistavalla puolella vetovoimaa ei välttämättä aina tunnisteta, kuten toisen haastatellun fasilitaattorin kommentista käy ilmi:

*-- et joillekkin ihmisille kirjasto on oikeesti tosi tärkeä paikka, mitä ei välttämättä tuu ajatelleeksi kun itse siellä työskentelee. Niin se että on muistutus tavallaan siitä, kun usein mietitään näitä et meillä on joku tällainen uusi juttu tulossa et ois kiva saada ihmiset siihen mukaan, jotenkin ehkä helposti tulee ajatus ettei välttämättä ketään kiinnosta tulla torstai-iltana kaheks tunniksi istumaan ja keskustelemaan kirjaston asioista, mut se tavallaan että löytyy sellasia ihmisiä jotka oikeesti haluaa olla mukana kehittämässä asioita ja tekemässä --. (H10)*

Osallistavassa instituutiossa kirjaston puolella tietoisuus kaupunkilaisten halusta osallistua kirjaston palveluiden suunnitteluun koettiin arvokkaaksi avuksi esimerkiksi tulevien projektien suunnittelussa. Näin osallistujien oma kokemus apuna olemisesta tunnustetaan myös kirjaston puolella. Osallistava ote on haastateltujen fasilitaattorien mukaan ollut näkyvillä muissakin kaupunginkirjaston toimipisteissä viime aikoina. Hankkeen lisäksi osallistumisen motivaatio lähti osallistujista itsestään: he halusivat kehittää omia valmiuksiaan ja oppia lisää niin uusista työskentelytavoista kuin kirjastosta instituutiona. Hankkeeseen osallistumisen katsottiin myös pitävän yllä aktiivisuutta elämässä. Prosessin aikana osallistujien sitoutuminen hankkeeseen ja positiivinen tunnelma koettiin motivoivina tekijöinä. Ylipäätään osallistumisen voi katsoa kietoutuvan usean motivoivan aspektin leikkauskohtaan.

## 6.2 Työskentely Keskustakirjaston kavereissa

Työskentelyn ja siinä hyödynnettyjen menetelmien näkökulmasta aineistosta nousivat esiin erityisesti tapa, jolla osallistaminen oli toteutettu, palvelumuotoilun menetelmät ja menetelmien runsauden haaste sekä niiden leikkisyys- Näitä ulottuvuuksia tarkastellaan

seuraavaksi yksityiskohtaisemmin. Työskentely projektissa oli haastattelujen perusteella suunniteltu ja organisoitu laadukkaasti, selkeästi ja tehokkaasti. Hyvin suunniteltu prosessi näkyi haastateltavien mukaan toimivissa puitteissa ja pienissä yksityiskohdissa kuten tarjoiluihin panostamisessa. Dalsgaard ja Eriksson (2013, 405) nostavat yhdeksi osallistavan suunnittelun toimivuuden avaimiksi juuri selkeiden tavoitteiden asettamisen työskentelylle. Tämä näyttää toteutuneen *Keskustakirjaston kavereissa*. Ylisanoja ei säästely kuvauksissa työskentelyn toimivuudesta: prosessia keuhuttiin aineistossa useasti poikkeuksellisen hyvin tehdyksi. Eräs haastateltava toi esiin oleellisen seikan siitä, että osallistumisen mahdollisuuksien tarjoaminen itsessään ei riitä, vaan onnistuneen osallistumisen taustalla on nimenomaan osallistamisen toteuttamisen tapa.

Osallistamisen tapaa ja kirjaston ammattimaista otetta fasilitointiin keuhuttiin osallistujien keskuudessa myös vuolaasti. Dalsgaardin ja Erikssonin (2013) korostama hankkeen johdon sitoutuneisuus ja ammattimaisuus ei tosin erityisesti korostunut tämän tutkimuksen aineistossa. Saattaa olla, että osallistujille ei juurikaan näyttäydy prosessin tämä puoli, jolloin se ei myöskään nouse esiin haastatteluissa. Jos tutkimuksen fokuksessa olisivat osallistujien sijaan olleet enemmän fasilitaattorit tai hankkeen muut sidosryhmät, olisi laadukkaan johdon tärkeys noussut ehkä korostuneemmin esiin. Muuten sen sijaan kokeneemmat osallistajat kuvailivat prosessia esimerkillisesti toteutetuksi osallistavaksi hankkeeksi. Toisaalta moni osallistuja ei aikaisemmin ollut osallistunut vastaavaan osallistavan suunnittelun hankkeeseen, mutta osallistuminen *Keskustakirjaston kavereihin* koettiin silti helpoksi.

*Se [osallistuminen] oli tehty hirveen helpoksi, mut ei sillä tavalla helpoksi et se olisi ollut tylsää tai jotenkin laiskaa ja leppoosaa se oleminen. Se oli tehty helpoksi se työskentelyn eteneminen, että meistä saatiin hirveen paljon irti sen takia että se oli niin hyvin suunniteltu. (H6)*

Hyvin suunniteltu prosessi ei ollut osallistujien mukaan kuitenkaan liian rajoittava kuten osallistava prosessi joskus saattaa olla, vaan osallistujien luovuudelle annettiin tilaa. Työskentelyssä myös huolehdittiin fasilitaattorien puolelta siitä, että kukin osallistuja sai omat ajatuksensa tuotua esiin niin, että kunkin osallistuminen todella tuki kirjaston palveluiden suunnittelua. Kritiikkiä käytännön järjestelyistä ei haastatteluissa juurikaan noussut esiin. Eräs haastateltava tosin olisi toivonut, että jo ennen varsinaisia työpajoja

olisi voinut tutustua etukäteen tulevaan ohjelmaan ja muotoilla omia ajatuksia, jolloin ulosanti työpajoissa olisi saattanut olla entistä hedelmällisempää.

Keskustakirjaston osallistavan suunnittelun projekti *Keskustakirjaston kaverit* toteutettiin hyödyntäen laajasti palvelumuotoilun menetelmiä. Osallistujien keskuudessa koettiin tärkeäksi se tapa, millä työskentely ja osallistaminen toteutetaan. Metodien ja osallistavien tekniikoiden toimivuus onkin yksi olennainen tekijä osallistumisen onnistumisessa (Dalsgaard & Eriksson 2013, 405). Eräs haastateltava kertoi, kuinka yksi osallistuja oli ensimmäisen työskentelykerran jälkeen jäänyt pois projektista. Syyksi haastateltava arveli työtavan sopimattomuutta kyseiselle henkilölle. Metodeilla on siis merkitystä työskentelyn onnistumisessa. Selkeä struktuuri ja hyvä etukäteissuunnittelu nostettiin esiin osallistumista tukevinä aspekteina, ja myös työkalujen tarkoituksenmukainen käyttö luo osallistujien mielestä selkeyttä osallistumiselle. Osa menetelmistä oli monelle osallistujalle uudenlaisia ja ne vaativat usein myös heittäytymistä mukavuusalueen ulkopuolelle. Työmuotojen vaivaton omaksuttavuus nostettiin tärkeäksi seikaksi, jotta myös työkaluihin tottumattomat ymmärtävät ne helposti. Tämä liittyy käytännön tasolla osallistumisen tasa-arvoisuuteen. Koska osallistuminen näyttää kasautuvan tietyille jo valmiiksi aktiiviselle eliitille, on tärkeää tehdä osallistumisen käytännöistä osallistumaan kannustavia eikä poissulkevia. (Ks. esim. Kuokkanen 2014; Michels 2011).

Menetelmien runsas kirjo koettiin myös haasteena, sillä kaikkia suunniteltuja työmuotoja ei ehditty aina toteuttaa. Tässäkin korostettiin sitä, että osallistujien luovuutta ei saa menetelmillä rajoittaa liikaa:

*Täytyy antaa tarpeeksi tilaa semmoselle luovalle ajatuksenjuoksulle ja ideoinnille, et jos sä keskeytät semmosen ja oot silleen et 'hei täytetäänpäs nyt tämmöinen tässä näin', niin sitten sitä voi jotain todella arvokasta jäädä siitä muusta pois. (H2)*

Osallistavan suunnittelun pilottiprojekteissa haasteeksi nousee usein myös tekniikoiden ja menetelmien pilotoiminen: uudet menetelmät eivät välttämättä toimi tai sovi juuri sen hetkiseen osallistavaan prosessiin (Dalsgaard & Eriksson 2013, 405). *Keskustakirjaston kavereissa* tämä ulottuvuus ei kuitenkaan juurikaan noussut esiin. Menetelmien avulla osallistajat tuottivat runsaasti materiaalia suunnittelun tueksi, minkä osallistajat myös tunnistivat työskentelyn aikana.

*-- et kun meistä sit selvästi haluttiin saada niin paljon irti, niin myös ne työmenetelmät oli mietitty että nyt tässä kohti tehdään näin ja tässä on tää ja tää menetelmä --.* (H7)

Työskentelyllä oli selkeä struktuuri ja sitä ohjattiin osallistujien kokemuksen mukaan melko tiukasti, mikä koettiin kuitenkin pääosin toimivaksi. Palvelumuotoilun menetelmien hyödyntämisen lisäksi osallistajat saivat työskentelyn aikana myös asiantuntijoilta<sup>18</sup> tietoa keskustakirjastosta suunnitteluprosessin tueksi.

Palvelumuotoilun menetelmissä lähestymistapa on usein empaattinen, koska pyrkimys on toteuttaa suunnittelua käyttäjälähtöisesti. Näissä menetelmissä korostuu leikkisyys, visuaalisuus ja ihmiskeskeisyys. (Ks. Kurronen 2015, 58). Keskustelun lisäksi työpajoissa käytettiin suunnittelun tukena esimerkiksi draaman keinoja. Haastatteluaineistossa korostui työskentelyn ja menetelmien leikkisyys, vaikka toisaalta esiin nostettiin myös vakavasti otettavan suunnittelun ja leikin ristiriita. Osallistujien mielestä työskentelyn leikkilliset menetelmät eivät kuitenkaan *Keskustakirjaston kavereissa* sulkeneet pois suunnittelun vakavasti otettavuutta:

*Et voihan sitä hillua ja leikkiä vaikka minkä asian ympärillä, mut ehkä tälläessä kontekstissa soisi sen olevan myös jotenkin merkittävää ja vaikutusvaltaistakin ehkä.* (H5)

Suunnittelu nähdään Suomessa edelleen pääasiassa asiantuntijoiden alueena, vaikka kansalaisten osallistuminen on voimakkaasti lisääntynyt. Myös Dalsgaard ja Eriksson (2013; 399, 407) toteavat, että erityisesti suuren mittakaavan hankkeiden suunnittelussa asiantuntijuus edelleen korostuu. Keskustakirjaston tai Aarhusin kirjaston kaltaisia hankkeita ei voida toteuttaa pelkästään osallistavan suunnittelun avulla, vaan suunnitteluun tarvitaan mukaan myös asiantuntijoita. Asiantuntijuuteen voidaan liittää vakavasti otettavuus, kun taas maallikoiden osallistuminen saatetaan nähdä jo valmiiksi kevyempänä, ja leikin keinojen korostamisen voi nähdä korostavan eroa asiantuntijuuden ja maallikko-osallistumisen välillä entisestään. Toisaalta leikinomaisuus voi kertoa osallistujien luottamuksesta osallistavan prosessin suunnitteluun: asiantuntijoiden suunnittelemiin

---

<sup>18</sup> Esimerkiksi keskustakirjaston arkkitehdit vierailivat yhdessä työpajassa kertomassa kirjaston tulevasta rakennuksesta.

työmenetelmiin luotetaan niin voimakkaasti, että leikin keinot koetaan vaikuttavana menetelmänä muiden joukossa.

*Vaatii kyllä aikuisen ihmisen näkövinkkelistä aika lailla heittäytymiskykyä, että uskaltaa vaan päästää irti kaikesta miten on tottunut aikaisemmin tekemään ja tekee vaan just niin kuin sanotaan. (H1)*

Leikkiin liitettiin osallistujien keskuudessa myös luovuus. Leikin katsottiin edistävän luovuutta ja uusia ajatuksia. Leikkiin liittyvät läheisesti osallistujien kuvailemat ”hyvän fiiliksen” kokemukset, joita työskentely osallistavan suunnittelun projektissa herätti. Ystävällisyys, ryhmän lämmin henki, hauskuus, kannustava ote, huumori ja nauru toistui haastatteluissa osallistumisen kokemuksen kuvailussa.

### 6.3 Uuden oppiminen ja vuorovaikutus osallistumisessa

Työskentelyssä syntyneen oppimisen kokemuksen korostuminen tukee aiemmin esitettyä osallistumisen kytköstä uuden oppimiseen (ks. esim. Michels 2011, 286–287; Dryzek 2000). Aineistosta nousi esiin kaksi selkeää oppimisen kokemusta. Ensinnä osallistujat kokivat oppineensa erityisesti uusia, mahdollisesti muissakin yhteyksissä hyödynnettäviä työmenetelmiä ja saaneensa tietoa kirjastosta instituutiona. Toisekseen abstraktimmalla tasolla haastatteluista nousee esiin kokemus osallistumisen myötä kasvaneesta arvostuksesta osallistumisen tärkeyttä kohtaan.

*-- ja tietysti [olen] kasvanut ihmisenä ja sellanen ikään kuin osallisuutta ja osallistavuutta enemmän ja enemmän arvostavaan suuntaan, että mä nään sen jotenkin entistä tärkeempänä --. (H5)*

Fasilitaattoreille uuden oppiminen näyttäytyi puolestaan erityisesti siinä valossa, kuinka osallistava prosessi tehdään toimivasti ja kunnolla. Projekti arvotettiin siis ”oikein” tehdyksi osallistavaksi projektiksi. Uusien ajatusten ja oppimisen ohella projekti tarjosi osallistujille uusia sosiaalisia kontakteja, joiden kautta tapahtui myös oppimista. Osallistumisen myötä ajatukset ja mielipiteet kehittyivät saadun tiedon ja syntyneen vuorovaikutuksen kautta.



Palvelumuotoilulle osallistavan suunnittelun menetelmänä on ominaista vuorovaikutuksen korostaminen (Kurronen 2015, 58; ks. myös luku 2.4 tässä tutkimuksessa), mikä nousi esiin myös tämän tutkimuksen aineistossa. Tavoitteena oli osallistujien välisessä vuorovaikutuksessa kehitellä kirjaston palveluita. Vuorovaikutuksen rooli korostuu myös edellä tarkastellun oppimisen kautta, jossa omien näkemysten peilaaminen muiden näkemyksiin ja ajatuksiin voi muuttaa osallistujien mielipiteitä prosessin kuluessa. Vuorovaikutuksessa muiden kanssa osallistujien omista ajatuksista jalostui ja kehittyi prosessin aikana yhteisiä ja uudenlaisia, usein aiempaa hedelmällisempiä.

Hyvä ja toimiva vuorovaikutus sai aineistossa suuren merkityksen. Haastatteluisia kuvailtiin runsaasti sitä, kuinka hyvässä ja toimivassa vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä syntyi uusia, kaikkien yksittäisistä ideoista jalostuneita ajatuksia. Hyvään osallistumiseen katsottiin kuuluvan valmius kuunnella muiden ajatuksia ja kehittää niitä.

*-- tuli paljon semmosia hetkiä, joissa joku sanoi jotain ja sit se lähti kantaan niin että me ruvettiin jo puhuun tavallaan sen idean päälle, koska me innostuttiin kaikki siitä niin paljon ja tavallaan ne puheenvuorot vei kaikki sitä eteenpäin. -- Et vaikka tultiin tosi eri kulmista ja meillä oli ehkä alun alkaen erilaisia ideoita siitä, et mitä meidän ryhmän tehtävät voisi olla ja mikä se keskustakirjasto voisi olla, niin sit tavallaan jollain hauskillla dynamiikalla meillä alkoi ne ideat liittymään yhteen ja kehittymään yhdessä --. (H6)*

Yleisesti vuorovaikutuksen *Keskustakirjaston kavereissa* katsottiin toimineen normaalin alkujännityksen jälkeen hyvin. Osallistujia yhdistäneet ominaisuudet tukivat hyvän vuorovaikutuksen syntymistä.

*-- kaikilla oli se halu, kaikki oli vapaaehtoisesti hakenu tähän, jopa pyrkineet. Ja sitten se että tää kirjasto on mulle tärkeä asia, mut se on myös kaikille näille muille ketä täällä on. (H7)*

Osallistujia yhdistäneet ominaisuudet myös helpottivat yhteisen kielen löytämistä suunnittelulle. Hyvin erilaisten ryhmien yhteistyötä vaikeuttavat ryhmien jakamat erilaiset merkitysrakenteet, kuten Aarhusin kirjaston kohdalla osin tapahtui (Dalsgaard & Eriksson 2013, 404). Toisaalta keskustakirjaston tapauksessa myös samanhenkisten osallistujien vuorovaikutuksessa nousi esiin erilaisia näkemyksiä, joiden kautta syntyi keskustelua, johon puolestaan saattoi peilata omia näkemyksiään. Osallistujien välisen vuorovaikutuksen lisäksi myös osallistujien ja fasilitaattorien välisen vuorovaikutuksen

koettiin onnistuneen, ja fasilitaattorien rooli tuntui osallistujista sopivalta, vaikka fasilitaattorit itse kokivatkin uudenlaisen roolin toimia asiakkaiden kanssa aluksi haastavana. Virkamiehen roolin muutos esimerkiksi kirjastossa asiakaspalvelijasta aktiiviseksi osallistujaksi voi näyttäytyä haastavana ja vaatia myös totuttelua, kuten toinen haastatelluista fasilitaattoreista totesi:

*Että vaikka se näyttää paperilla hienolta ja suunnitellaan, että nyt tehdään asiakkaiden kanssa yhdessä, mut se et miten sä pystyt astuun sen roolin yli, niin se ei tapahdu ihan helposti. (H9)*

Vaikka työskentelyssä vuorovaikutuksen koettiin toimineen hyvin, kuvailivat osallistajat myös huonon vuorovaikutuksen piirteitä, jotka olisivat mahdollisesti haitallisia osallistumiselle. Yhteistyökyvyttömyys korostui toimimattoman vuorovaikutuksen keskeisenä piirteenä. Kuten eräs osallistuja totesi, huonoon osallistumiseen kuuluu näennäinen vuorovaikutus, jossa eri tahot kyllä osallistuvat, mutta eivät huomioi muita osallistujia:

*-- eli se et ei synny todellista vuorovaikutusta, jossa kuunnellaan ja reagoidaan muiden ideoihin ja kommentteihin ja muihin. (H3)*

Osasyys osallistumisen ja vuorovaikutuksen toimivuuteen *Keskustakirjaston kavereissa* nousi osallistumisen vapaaehtoisuus. Kaikkien mukanaolo omasta halusta ja kiinnostuneisuudesta substanssia kohtaan näkyi myös hyvänä ja hedelmällisenä osallistumisena. Osallistumatta jättäminen nähtiin myös valintana sinänsä. Väkinen osallistaminen ja mukanaolo prosessissa, joka ei vastaa osallistujan intressejä ei edusta haastateltavien mukaan hyvää osallistumista.

*Ja sit se että kun ketäänhän ei varmaankaan sinne väkisin ollut vedetty, että varmaan se teki ehkä myös sen että se lähti niin hyvin lentoon se... -- Mä en ainakaan kokenut, että siellä ois ketään pitänyt mitenkään vetää perässään tai että joku ois ollut naama väärällään --. (H7)*

Vapaaehtoisuus nähtiin tärkeänä aspektina liittyen juuri osallistavaan trendiin.

*-- toisaalta nää kehityshankkeet on tosissaan tämmöstä osallistavan demokratian hengessä tapahtuvaa toimintaa, joka on mahdollista vaan sen takia että ihmiset osallistuu siihen omasta aloitteestaan ja harrastuneisuudestaan. (H4)*

## 6.4 Yhteisöllistä osallistumista

Kokemusta osallistavan suunnittelun projektista kuvailtiin laajalti yhteisölliseksi. Eräs osallistuja kertoi, kuinka nimilaput ja tutustumisleikit loivat heti alussa yhteis- ja ryhmähenkeä työskentelyyn. Koko joukosta muodostettujen neljän pienryhmän koettiin myös helpottaneen yhteisöllisyyden kokemuksen syntymistä. Yhteisöllisyyden ja toimivan yhteistyön rakentuminen perustui pitkälti aiemmin käsitellyille toimivalle vuorovaikutukselle ja vuorovaikutuksellisille suunnittelun menetelmille sekä yhteisille intresseille ja kiinnostukselle kirjastoa kohtaan. Jokaisen osallistujan panos koettiin tärkeäksi ja kaikkien osaamista haluttiin hyödyntää. Eräs osallistuja kuvasi syntynyttä yhteishenkeä koko osallistavan suunnittelun projektin parhaaksi elementiksi. Yksi osallistujista kuvasi myös fasilitaattorien roolia merkittäväksi yhteishengen kohottajina ja innostajina. Fasilitaattorin näkökulmasta arvokkaaksi nähtiin puolestaan työntekijän ja asiakkaan roolien häviäminen ja niiden tilalle syntynyt suunnitteluyhteisö.

Keskustakirjasto ja sen suunnittelussa mukana oleminen koettiin yhteiseksi ylpeyden aiheeksi. Ylipäättään edellä käsitellyt yhteiset intressit ja kiinnostus keskustakirjastoa kohtaan nähtiin yhdistävinä ja yhteistyötä helpottavina tekijöinä. Toisaalta osallistujien samankaltaiset intressit saattavat myös yksipuolistaa suunnittelussa syntyviä näkökulmia. Eräs osallistuja kuvaili kuitenkin myös ryhmissä syntynyttä ”rakentavaa erimielisyyttä” eli erilaisiakin näkemyksiä on syntynyt, eikä osallistuminen ”mennyt myhäilyksi”. Yhteishenkeä todella heikentäviksi elementeiksi koettiin esimerkiksi haluttomuus keskustella rakentavasti ja yhteistä näkökulmaa etsien.

## 6.5 Projektin jälkeen

*Keskustakirjaston kaverit* ei rajoittunut vain työskentelyyn projektissa – se jätti jälkensä osallistujiin myös pidemmässä aikaperspektiivissä. Usean haastateltavan mukaan prosessi muutti kuvaa kaupungista toimijana positiivisempaan suuntaan. Onnistunut osallistavan suunnittelun projekti toimii myös kannustimena osallistua jatkossa erilaisiin yhteiskunnallisiin projekteihin. Prosessin seurauksena moni osallistuja myös koki osallistamisen erilaisiin hallinnon prosesseihin entistä merkityksellisemmäksi ja tunnisti hallinnon osallistamisen potentiaalin muissakin konteksteissa. Konkreettisesti projektista

seurasi uusia kontakteja samanhenkisten ihmisten kanssa sekä metodeja ja työkaluja käytettäväksi esimerkiksi omassa työssä. Projektin jälkeen kaupunginkirjastossa toteutettiin toinen, yleisesti kirjaston kehittämistä suunnitteleva projekti, johon useampi *Keskustakirjaston kavereihin* osallistunut kaupunkilainen lähti myös mukaan. Tässä oli näkyvissä madaltunut kynnys osallistua vastaaviin projekteihin.

*-- niin ehkä se kynnys on madaltunut lähtee mukaan, koska alla on yksi positiivinen kokemus. -- Et kyllä mä koen, että se et on yksi hyvä positiivinen kokemus tälläisestä osallistamisesta saa sitten tavallaan ehkä aktiivisemmaksi muilla saroilla. (H5)*

Matalan kynnyksen projektien vaikuttamismahdollisuuksiin uskottiin myös enemmän *Keskustakirjaston kavereiden* jälkeen. Lisäksi yksi osallistuja nosti esiin osallistumisen mahdollisesti aukaisemat työllistymismahdollisuudet.

*-- mut kyl mulla oli sellanen itsekäs intressi siinä niin, että jos mä osallistun tähän näin niin sit saattaa olla että sitä kautta aukeaisi joku työskentelymahdollisuus sen kirjastohankkeen puitteissa. (H4)*

Keskustakirjaston osallistavan suunnittelun hanke toimi edelleen monelle vertailukohtana ja esimerkkinä hyvin tehdystä osallistavan suunnittelun projektista. Hyvä toteutus mutta myös pelkkä projektissa mukanaolo toimivat myös keskustakirjastoon sitouttavana tekijänä. Osallistujat seurasivat edelleen, miten hanke etenee ja puhuivat hankkeesta ympärillään oleville ihmisille tai jakoivat hankkeen kuulumisia esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.

*-- tää projekti kaiken kaikkiaan kyllä vielä mulle itellekin nosti tota asiaa siis ylipäänsä kirjastoo ja erityisesti keskustakirjastoo sillä tavalla omalla tärkeysjärjestyslistalla korkeemmalle. Et se on entistä enemmän minulla jatkuvasti mielessä. Verrattuna siihen, että jos ei tätä kokemusta olis ollu. (H1)*

Myös tässä aineistossa nousee siis esille sitoutumisen teema, jonka Dalsgaard ja Eriksson (2013, 405) nostavat esiin osallistavan suunnittelun haasteena. *Keskustakirjaston kavereissa* tämä haaste vaikuttaa voitettulta. Merkittävämmäksi haasteeksi aineistossa nousi sen sijaan työskentelyyn käytetyn ajan rajallisuus, joka näkyi käytännön työskentelyssä esimerkiksi siinä, että kaikkia menetelmällisiä työkaluja ei ehditty hyödyntää suunnittelun tukena. Kiireen tunne korostui useamman osallistujan puheessa, mutta toisaalta ajankäyttöä kuvailtiin myös tehokkaaksi.

*-- se aika oli aika lyhyt, se ilta et kun kirjastohan meni sit kahdeksalta kiinni ja tuntui, että siinä lopussa tuli vähän kiire. -- Tuntui et se aika vähän meinasi loppua kesken niissä tehtävissä. Ja sit tuli siinä sellanen loppukiire ryhmän jäsenilläkin. Et paljon käsiteltäviä asioita ja ehkä siinä suhteessa aikaa liian vähän. (H9)*

*-- ajankäytöllisesti ne oli mun mielestä kans kivoja, et ne [työskentelykerrat] ei voi olla liian pitkiä, koska sit ihmiset väsyvät ja tympääntyvät. -- Et mun mielestä toi oli sellanen hyvä selkeä ja tehokas ajanjakso siihen tekemiseen. (H3)*

## 6.6 Osallistava ote ja työskentelyn kehys

Kiireen tunteen voi katsoa edustavan osallistavalle suunnittelulle ominaisia raameja tai kehyksiä, joiden sisällä osallistuminen tapahtuu. Osallistava ote syntyy siitä, että jokin toinen taho *kutsuu* kansalaisia osallistumaan ja osallistumisen kehyksen määrittelee joku muu kuin osallistuja (ks. Anttiroiko 2003, 18). Käytännön reunaehdot ja kehykset nähtiin osallistujien keskuudessa pääosin positiivisena elementtinä. Kehys ja tiettyyn tavoitteeseen pyrkiminen auttaa saavuttamaan jotain konkreettista suunnittelun aikana (ks. myös Dalsgaard & Eriksson 2013, 405). Hyvin mitoitettu kehys vaatii osallistavan puolen panoksen ja huolellista suunnittelua, jotta kehys ei osallistujien näkökulmasta ole toisaalta liian kapea ja ahdas mutta toisaalta ei myöskään liian leveä, jolloin osallistumisen tarkoitus hämärtyy. Selkeä mutta ei ahdas kehys koettiin osallistumista ja asiassa pysymistä helpottavana tekijänä. Kun joku muu määrittelee raamit ja tarkkailee niiden sisällä pysymistä, jää osallistujille enemmän resursseja keskittyä itse asiaan.

Toisaalta aineistossa pohdittiin myös sitä, voiko annetun ja systemaattisesti toteutetun kehyksen sisällä syntyä uusia innovatiivisia ideoita vai rajoittaako kehys uudenlaisten ratkaisujen kehittäminen ja projektin tarkoituksenmukaisuutta:

*-- ettei se innovaatiokyky oo välttämättä kuitenkaan sen enempi, vaikka sulle annettaisiin mahdollisuus innovoida, niin sit kuitenkin jotenkin toistetaan samantyyppisiä ratkaisuja. -- et miten sieltä sitten mennäänkin suhteellisen konservatiivisilla ratkaisuilla sitten ulos kun tehdään niitä valintoja. -- siinä ois voinu olla tällänen sparraajahenkilö kulkemassa ja vähän niinku poimimassa siitä et 'hei okei no noita me ollaan jo mietitty tuolla meillä, mutta tota me ei olla mietitty et miettikääpä sit vähän lisää'. (H8)*

Liika ohjailu koettiin osallistavan prosessin pilaavaksi tekijäksi. Aineistosta nousi myös pohdintaa siitä, tekeekö tarkkaan mietitty kehys osallistumisesta joka tapauksessa ”fact check” –tyyppistä, valmiiksi mietittyjen ajatuskulkujen toimivuuden testaamista. Tällaisen ajattelun kautta osallistavan kehysten koettiin hieman rajoittavan osallistumisen vapautta.

*Mut se et ne raamit ei oo niin ahtaalla, että ne vastaukset voi olla vain yhdenlaisia, niin on myös tärkeetä. (H6)*

*-- että tilanne pystyy kumminkin elämään siinä niin, ettei tavallaan, jos jollain ihmisellä on lause kesken, et tulossa on joku kuningasidea, niin sitten vihelletään pilliin kun kolme minuuttia on kulunut ja se sitten hylätään, niin se että sellanen joku balanssi siihen. (H10)*

Osallistujien perspektiivistä on tärkeää tietää myös mitä suunnittelussa on jo aiemmin tehty, jotta osallistumisessa voidaan paneutua tarkoituksenmukaisiin kysymyksiin. Eräs osallistuja kuvaa osallistumista ilman kehystä keskustelun kaaoksena enemmän kuin konkreettisten ideoiden syntypaikkana.

Tässä luvussa on tarkasteltu erityisesti osallistavan suunnittelun käytäntöjä *Keskustakirjaston kaverit* -projektissa. Projekti näyttää aineiston valossa toteutuneen ilman suuria käytännön ongelmia. Osallistujien motivaatio oli korkea ja intressit samankaltaiset: haluttiin vaikuttaa tulevan keskustakirjaston sisältöihin. Työmenetelmiltään *Keskustakirjaston kavereita* kuvailtiin toimiviksi ja moninaisiksi, erityisesti menetelmien leikkisyys korostui haastatteluissa. Lisäksi aineistossa korostui työskentelyn yhteisöllisyys. Osallistumisen kehys koettiin enemmän apuna kuin rajoitteena. Kaikkiaan projekti lisäsi osallistujien kiinnostusta osallistavia hankkeita kohtaan ja paransi kuvaa kaupungista toimijana. Seuraavassa analyysiluvussa tarkastelun kohteena on puolestaan laajempi teoreettinen kehys, johon osallistavan suunnittelun voi hallintavetoisen demokratian kontekstissa sijoittaa.

## 7 OSALLISTAVA SUUNNITTELU HALLINTAVETOISEN DEMOKRATISOINNIN KEHYKSESSÄ

Tässä luvussa tarkastellaan osallistavaa suunnittelua tutkimuksen toisen tutkimustehtävän valossa. Luku keskittyy siihen, miten osallistavan suunnittelun ilmiö sijoittuu laajempaan luvuissa 3 ja 4 esiteltyyn teoreettiseen kehykseen. Jotta voitaisiin ymmärtää osallistavien muotojen mahdollisuudet ja toisaalta rajoitukset, on Fungin (2006, 67–69) mukaan kiinnitettävä huomiota kolmeen seikkaan. Ensimmäisenä on tarkasteltava sitä, kuka osallistuu näihin prosesseihin. Toisekseen tulee tarkastella sitä, miten osallistajat kommunikoivat ja tekevät päätöksiä. Kolmantena Fung korostaa sen tiedostamista, miten osallistujien tekemät huomiot päätyvät osaksi julkista päätöksentekoa ja toimintaa. Tarkastelen tässä tulosluvussa osallistavan suunnittelun ilmiötä sellaisena kuin se keskustakirjaston tapauksessa hahmottuu Fungin kriteerien kautta. Näiden kriteerien ohella pyrin tarkastelemaan sitä, millaisena keskustakirjaston osallistavan suunnittelun tapaus hahmottuu deliberatiivisen demokratian valossa. Tarkastelun punaisena lankana kulkee kuitenkin luvussa 3.2.2 esitelty Warrenin (2009) hallintavetoisen demokratisoinnin idea, jonka aspekteja pyrin löytämään *Keskustakirjaston kaverit* –projektista.

### 7.1 Osallistumisen eliittivetoisuus haasteena

Fungin (2006) jaottelun ensimmäinen ulottuvuus koskee sitä, ketkä osallistuvat hallinnon osallistaviin prosesseihin. Tässä alaluvussa tarkastellaan tätä ulottuvuutta. Osallistujat näkivät itsensä melko monipuolisena ja aktiivisena joukkona, joskin joukosta tunnistettiin puuttuvan eri vähemmistöryhmiä kuten maahanmuuttajia ja vammaisia sekä nuoria ja erityisen ikääntyneitä osallistujia. Osallistujapohjan heterogeenisyyttä pidettiin tärkeänä erilaisten näkökulmien saamiseksi mukaan suunnitteluun. Toisaalta avoimen kutsun osallistumisen prosesseissa osallistujapohja on usein homogeeninen ja kapea (Fung 2006, 67–68), mikä tunnistettiin joidenkin haastateltavien taholta myös *Keskustakirjaston kavereissa*: koulutetut ja aktiiviset kaupunkilaiset olivat parhaiten edustettuna. Tästä aineistosta erottuvasta ristiriidasta voi tehdä sen johtopäätöksen, että ihmiset arvioivat osallistujien joukkoa omista subjektiivisista lähtökohdistaan käsin.

Osallistujien valinnassa oli pyrkimyksenä saada mukaan mahdollisimman laaja otanta helsinkiläisiä. Tämän tavoitteen katsottiin aineiston perusteella täyttyneen, vaikka mukaan ei ollutkaan saatu sosioekonomiselta asemaltaan heikoimpia kaupunkilaisia. Koska tavoitteena oli mahdollisimman edustava otos, voidaan olettaa, että joukosta puuttuneiden väestöryhmien edustajat eivät olleet edes hakeneet mukaan avoimessa haussa. Oletettavasti näiden ryhmien joukosta olisi muutoin valittu edustajia. Fungin (2006, 67–68) näkemykselle vastakkaisena huomiona aineistosta nousi esiin, että avoin kutsu teki haastateltavien mukaan osallistujapohjasta heterogeenisen. Tämä on ristiriidassa myös sen havainnon kanssa, kuinka avoin kutsu osallistaa jo valmiiksi aktiivisia kansalaisia (ks. esim. Inch 2014; Kuokkanen 2016). Toisaalta osallistujien joukko heijasteli myös kirjaston käyttäjä- ja asiakaskuntaa. Vaikka kirjaston ideaalina onkin tavoittaa kaikki kansalaiset, jäävät tietyt ryhmät usein puuttumaan. Toisen haastatellun fasilitaattorin mukaan osallistujissa painottui suhteellisen nuori naispuolinen väestö, joka edustaa aktiivisinta kirjaston käyttäjäkuntaa. Iäkkäämmät miehet puolestaan olivat hänen mukaansa aliedustettuina, kuten kirjaston kävijöissä yleensä.

Warrenin (2009, 9) mukaan yksi hallintavetoista demokratisointia määrittelevä piirre on osallistumisen eliittivetoisuus, jonka seurauksena osallistuva eliitti voi määritellä osallistumisen kehyksen haluamallaan tavalla. Tämä voi kaventaa jo lähtökohtaisesti osallistumisen aluetta ja heikentää joidenkin kansalaisten todellisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Eliitit kantavat vastuuta yleensä vain parhailla resursseilla varustetuille sidosryhmille, eivät kaikille, joihin asia vaikuttaa (Warren 2009, 8–9). Osallistumisen päämäärä voi kaventua koskemaan tällöin vain tiettyjä kansalaisia. Keskustakirjaston osallistava suunnittelu sopii osin hallintavetoisen demokratisoinnin ajatukseen eliittivetoisuudesta, koska osallistujapohja oli lopulta diversiteettipyrkimyksistä huolimatta melko rajallinen. Toisaalta fasilitoinnin avulla pyrittiin tunnistamaan myös puuttuneiden osallistujaryhmien tarpeita, mutta kuten eräs haastateltava toi esiin, täysin erilaisen ryhmän rooliin on hankalaa hypätä.

Osallistuminen säilyy edustuksellisenä, kun vain murto-osa kansalaisista osallistuu (Warren 2009, 10). Nämä itsevalikoituneet kansalaiset eivät välttämättä edusta sitä yhteiskuntaa tai yhteisöä pienoiskoossa, jonka asioita he osallistumalla suunnittelevat. Tällöin palvelut voivat vinoutua tai kehittyä yksipuolisesti eliitin tarpeiden mukaisesti.



Osallistavien hankkeiden avoimuus on usein ristiriidassa niiden edustuksellisuuden pyrkimyksen kanssa. Avoimen kutsun prosesseissa osallistuminen kasaantuu valmiiksi aktiivisille muiden ryhmien jäädessä sivuun. Toisaalta edustuksellisuus nähdään myös hallintavetoisen demokratisoinnin mahdollisuutena. Osallistujapohjan moninaisuuden ideaalin toteutuessa edustuksellisesti saadaan prosesseihin mukaan kattava otos erilaisia ihmisiä erilaisine mielipiteineen (ks. Warren 2009, 10). Ideaalit kuitenkin harvoin kohtaavat todellisuutta, joten Warrenin hahmottelema mahdollisuus näyttäytyy aiemman tutkimuksen valossa melko utopistisena aspektina hallintavetoisen demokratisoinnin kontekstissa.

Warrenin (2009, 7–8) määrittelemänä piirteenä hallintavetoisessa demokratiassa korostuu myös asiakohtaisten vaalipiirien idea, jonka mukaan osallistua voivat ne, joita kyseinen asia koskee. Keskustakirjaston tapauksessa osallistujiksi oli korostuneesti valikoitunut ihmisiä, joita asia *kiinnosti*. Ideaalisti kirjasto koskettaa jokaista kansalaista. Asiakohtaiset vaalipiirit nähdään Korvelan (2012) kritiikissä negatiivisessa merkityksessä, sillä ne lisäävät osallistumisen eliittivetoisuutta. Eliitin jäsenyydet monessa eri ryhmässä voivat estää joidenkin kansalaisten jäsenyyden edes yhdessä ryhmässä. Deliberatiivisen demokratian ajatus osallistumisesta itseä koskevien kysymysten käsittelyyn kytkeytyy tähän hallintavetoisen demokratisoinnin ajatukseen asiakohtaisista vaalipiireistä (ks. Warren 2009, 7–8). Deliberatiivisen demokratian inklusiivisuuden ajatus pitää sisällään edustuksen kaikista ryhmistä, joita käsiteltävä asia koskee. Tämä takaisi myös tehtävien päätösten legitimitetin.

*Mutta se miten tavallaan ne, joilla ei välttämättä oo niin hyvät eväät, niin miten ne tulevat kuulluiksi. Ja tulevat kuulluiksi siis erityisesti siinä mielessä että, mä en tiedä et kokeeks he ees et heillä on mitään sanottavaa tai se että on... -- Tai jotenkin mä koen et on semmonen ehkä vähän elitistinen jengi, joka pääsee näihin tälläsiin mukaan, tai joka tavallaan ymmärtää osallistua ja kokee nää tärkeiks. Ja sit on semmonen aika pimee, varmaan aika isokin massa ihmisiä, jotka jotenkin syystä tai toisesta jää kaiken tälläsen ulkopuolelle. (H5)*

Young (2001) kuitenkin kritisoi deliberatiivisen demokratian näkökulmasta osallistumishankkeiden eliittivetoisuutta, joka tekee deliberatiivisista käytännöistä poissulkevia. Resurssiköyhempien kansalaisten ääni jää puuttumaan deliberaatiosta, kuten aineiston valossa tapahtui myös *Keskustakirjaston kavereissa*, joka edusti erityisesti keskiluokkaista väestönosaa. Suuri julkinen yleisö ei välttämättä pääse osallistumaan tai

edes saa tietoa osallistumismahdollisuuksista. Näin voidaan tulla luoneeksi uusia poissulkemisen muotoja. (Warren 2009, 3). Young (2001, 683) korostaa myös sitä, kuinka osallistumisen eriarvoisuus ei synny deliberaatiossa sinänsä, vaan osallistumisen käytännöt ovat lähtökohdiltaan eriarvoistavia. Näin ajatellen voidaan todeta, että *Keskustakirjaston kavereiden* työskentelyssä kaikkien koettiin saaneen äänensä tasapuolisesti esiin, koska osallistujien joukkoon ei lähtökohtaisestikaan ollut hakeutunut tietynlaisia kansalaisia.

Osallistuminen *Keskustakirjaston kaverit* –projektissa oli melko sosiaalista ja vuorovaikutteista, eikä ole realistista olettaa tällaisen toimintatavan sopivan kaikille kansalaisille. Työskentelyn tapa on voinut osallistujien mukaan karsia osallistujien joukosta esimerkiksi introvertteja, vaikka heillä olisikin ollut annettavaa suunnittelulle.

*-- et varmasti ois ollu sellasia ihmisiä keillä ois ollut annettavaa ja ketkä ehkä ois jotenkin myös kuulleet siitä, mut sit ei välttämättä aateluu et no vois osallistuu sinne. -- mut ehkä sieltä [Keskustakirjaston kavereista] löytyy tämmöstä aktiivisempaa ja rohkeemmin asioihin lähtevää porukkaa --. (H10)*

Keitä osallistujien joukosta sitten jäi puuttumaan? Rapelin ja Borgin (2016, 375) mukaan nuoret ottavat etäisyyttä perinteisiin osallistumismuotoihin ja hakeutuvat sen sijaan uusien vaikutuskeinojen äärelle. Tämän tutkimustuloksen valossa *Keskustakirjaston kavereiden* joukossa olisi pitänyt olla enemmän nuoria osallistujia (ks. myös Michels 2011, 285). Toisaalta eräässä haastattelussa nousi esiin myös ikääntyneiden miesten puuttuminen osallistujien joukosta. Ikääntyneellä väestöllä käytännölliset seikat kuten liikkumiskyvyn heikentyminen voivat madaltaa osallistumisen astetta. Aktiivisimmiksi osallistujiksi profiloitiin hyvin toimeentulevat, keski-ikäiset ja jo valmiiksi aktiiviset kansalaiset, jollaisia haastateltavat katsoivat itsekkin edustavansa. Osallistuminen näyttää siis kasautuvan yhteiskunnan hyvinvoivalle eliitille. Monet empiiriset tutkimukset korostavat tätä havaintoa ja sitä, kuinka jo valmiiksi aliedustetut ryhmät suljetaan pois sekä epäformaaleista että formaalimmista osallistavista prosesseista (Kuokkanen 2016, 32; ks. myös Moini 2011).

Jos osallistamisen tarkoituksena olisi todella tavoittaa myös yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä, osallistamisen keinot tulisi suunnitella eri tavoin. Osallistamisen mallien kehittäminen entistä laajemmin kansalaisia mukaan ottaviksi on haaste, mutta tarkastelun arvoinen sellainen. Kuten todettua, kaikille eivät sovi samanlaiset

osallistumisen väylät, mikä tulisi huomioida osallistavien prosessien suunnittelussa. Aineistossa nousi esiin projektin osallistumismuotojen sosiaalisuus ja vuorovaikutteisuus, jotka eivät kuitenkaan ole luontaisia osallistumisen tapoja kaikille. Kuten todettua, avoimeen osallistumiskutsuun reagoivat valmiiksi aktiiviset ja yhteiskunnallisesti orientoituneet kansalaiset (ks. esim. Inch 2014; Kuokkanen 2016). Tässä on havaittavissa ristiriita myös kirjaston arvomaailmaan, jossa pyritään huomioimaan erityisesti myös unohdettuja ja heikko-osaisia kohderyhmiä (ks. Almgren & Jokitalo 2011, 16), mikä nostetaan esiin myös keskustakirjaston hankesuunnitelmassa. Joidenkin väestöryhmien jääminen syrjään osallistavista prosesseista saattaa vääristää palveluiden rakennetta entisestään, sillä usein näitä ryhmiä ei ole laajasti huomioitu palveluiden suunnittelussa aiemminkaan.

*Ja sillan [kun osallistujapohja kapenee] ne palvelut saattaa vinoutua hyvin toimeentulevan alemman keskiluokan mukaseks, jotka muutenkin hoidetaan asiamme, ollaan suuna ja päänä kaikessa, tai sitten tällä hetkellä suuret ikäluokat, jotka on aktiivisia eläkeläisiä, niin he alkaa muokata ja he on tottunu vaikuttaan, ja se muuten sit kans näkyy. Niin tota, et ne alkaa mennä yhden käyttäjäryhmän mukaisesti. (H9)*

Osallistumisen mahdollisuuksien nähtiin tavoittavan kansalaisia eri tavoin riippuen monista seikoista. Deliberatiivisen demokratian yhtenä ideaalina pidetään sitä, että kaikilla on mahdollisuus osallistua näihin käytäntöihin joko suoraan tai edustettuna, vaikka käytännössä ideaali ei toteudukaan (ks. esim. Herne & Setälä 2005, 177). Useampi haastateltava kuvasi löytäneensä mahdollisuuden osallistua keskustakirjaston osallistavaan suunnitteluun ”puolivahingossa”, vaikka heidän voi katsoa edustavan aktiivista ja yhteiskunnallisia asioita seuraavaa väestönosaa. Osallistumiselle katsottiin olevan mahdollisuudet kaikilla helsinkiläisillä, mutta todelliset realistiset edellytykset osallistua eivät ole tasa-arvoiset. Osallistamisen haasteen koettiin korostuneesti liittyvän juuri osallistumisen tasa-arvoon.

*Mutta se on varmaan semmonen ikuisuusongelma, että mitään osallistavaa projektia tai tällästä mielipidekysymis-toimintaa on varmaan mahdotonta toteuttaa ihan niin, että se ois ihan joka ikiselle iikalle täysin saavutettavaa ja tasapuolisesti olevaa. Mut sen pitää olla sellanen ideaali mihin pyritään kaikessa tällässä osallistavassa toiminnassa. (H5)*

Vaikka henkilö löytäisikin osallistumisen mahdollisuuksia, ovat ne haastateltavien mielestä usein ”jäykkiä ja perinteisiä”. Usein osallistumisen väyliä saa erään osallistujan kertoman mukaan kuulla vasta jälkikäteen:

*Mut se että miten niitä [osallistumismahdollisuuksia] yksittäinen kansalainen, miten hän löytää niitä, niin sit siihenhän ei oikeestaan oo vielä semmosia... Et jotenkin tuntuu et aina harmittaa, kun niistä kuulee sitten jälkikäteen, et 'okei tämmöstäkin on tehty' --. (H2)*

Osallistujat kokivat, että uudenvuodenlaisia osallistavalla otteella toteutettuja osallistumisen prosesseja voitaisiin tarjota lisää. Tämä tukee Lahden ja Laineen (2013, 19) tutkimuksen tuloksia osallistumismahdollisuuksien lisäämisen tarpeesta. Toisaalta aineistossa pohdittiin myös sitä, että näitä väyliä on varmasti olemassa, mutta suuri yleisö ei löydä niitä. Kaikki kansalaiset eivät myöskään seuraa samoja tiedotuskanavia, jolloin niiden valinta on tärkeässä asemassa siinä, kuinka edustava joukko saadaan prosessiin mukaan avoimessa haussa. Aineistossa pohdittiin sitä, olisiko osallistujien joukko monipuolistunut, jos kirjaston työntekijät olisivat rekrytoineet esimerkiksi vakiasiakkaita suoraan lainaustiskiltä. Toisaalta tämä olisi voinut rajoittaa osallistumisen vapaaehtoisuutta ja avoimuutta. Osallistumisesta luotu mielikuva vaikuttaa myös mahdollisuuksien löytämiseen: missä osallistumisesta ilmoitetaan vaikuttaa siihen ketä tavoitetaan. Aktiivisten kansalaisten koettiin löytävän osallistumiselle väylät, mutta tämän voi nähdä eriarvoistavan osallistumista entisestään.

*No mun mielestä näitä [osallistumismahdollisuuksia] voisi olla kyllä enemmänkin. - Tietenkin sit, jos näitä olisi joka lähtöön koko ajan, niin sit varmaan kansalaiset olis aika ryytyneitä taas. -- Mutta et tälläsii matalan kynnyksen osallistumisia voisi olla kyllä ehkä enemmän. (H7)*

Eikä aktiivisten kansalaistenkaan ole välttämättä helppoa löytää näitä väyliä:

*Mulla on paljon kaiken maailman asioita, missä mä haluaisin, että kaupungin palvelut toimis paremmin. Mut mä koen, et on todella vaikee saada sitä ääntänsä esille. (H3)*

Aineistossa nousi esiin myös kaupunkilaisten omistajuuden ja käyttäjälähtöisyyden teemoja. Suunnittelun perspektiivistä tuntuu itsestäänselvyydeltä, että koska kaupunkien julkinen tila on kaikkien kaupunkilaisten käytössä, tulisi heidän päästä vaikuttamaan sen

suunnitteluun. Tämä on kuitenkin suhteellisen uusi ajatus, sillä asiantuntijuus nähtiin pitkään suunnittelun ideaalina (ks. luku 2.3 tässä tutkimuksessa suunnittelun kehityksestä). Suunnittelussa syntyvän omistajuuden ajatellaan sitouttavan käyttäjiä sekä kirjastoon että ylipäättään kaupunkiin ja sen kehittämiseen (Dalsgaard & Eriksson 2013, 405–406). Haastatteluissa korostui ajatus siitä, että kaupunkia pitäisi suunnitella kaupunkilaisille ja heidän kanssaan. Kansalaisilla katsottiin olevan arvokasta, asiantuntijätiedosta eroavaa ja myös sitä haastavaa tietoa suunnittelun tueksi (ks. myös Dalsgaard & Eriksson 2013, 406).

*-- kuntalaiset, kaupunkilaiset, käyttäjät tietää tavallaan joitain asioita ehkä paremmin kuin ne, jotka luulee tietävänsä ja suunnittelee niitä heidän puolestaan.  
-- koska ei oo mitään järkeä suunnitella toimintaa tai palveluja tai tarjota asioita, joita ei kukaan halua tai jotka vastaa vain puolittain siihen tarpeeseen, kun samalla vaivalla ja rahalla voi tarjota niitä mitkä mätsää tarpeisiin. (H6)*

Edellisessä sitaatissa tulee esiin myös resurssikysymys. Kaupungin resursseja voitaisiin osallistavan suunnittelun avulla kenties kohdentaa entistä paremmin vastaamaan kuntalaisten tarpeita. Moni haastateltava otti kantaa siihen, että kaupungin palveluiden tulisi toimia paremmin ja kehittyä enemmän kaupunkilaisten tarpeiden mukaisesti. Kaupunkilaiset sekä käyttävät palveluita että maksavat verojen kautta niistä, mikä nostettiin tärkeäksi seikaksi puoltamaan osallistavia suunnittelun malleja.

*Mä en oo vaan kaupunkilainen käyttäjä, vaan mä oon myös omistaja eli veromarkoilla mä omistan sitä. Ja se oli yks semmonen musta ehkä oivaltava juttu siinä, et voidaanko kertoa että mitä se kirjastossa on, miksi tämä on näin hieno, niin että tavallaan sillä sun verorahallasi on vastine. Et sä oot vähän niinku asiakasomistaja tässä jutussa. Niin ehkä siinä mielessä on tärkeitä et kansalaiset osallistuu, koska me kuitenkin suhteellisen paljon maksetaan erilaisista palveluista ja että ne ois mahdollisimman hyviä ja meille sopivia --. -- sit pitäis olla se ymmärrys siitä, että kansalaisella on ne omistajan oikeudet, et sitä ei voi syrjäyttää tavallaan niistä prosesseista vaikeella jargonilla tai sillä, että me ollaan totuttu tekemään näin tai täällä ei ketään haluta kuulla. (H8)*

Kun kaupunki ja sen hallinto nykyisellään koettiin melko etäisiksi, katsottiin osallistavan otteen lähentävän kaupunkilaisia hallinnon kanssa. Hallinnon byrokraattisen roolin murros nousee myös kiinnostavalla tavalla esiin haastatteluissa. Hallinta-ajattelun mukainen vuorovaikutuksellisuus ja hallintavetoisen demokratisoinnin idea (ks. Warren 2009, Keränen 2014) näkyvät osallistujien ajatuksissa:

*Se [kansalaisten mukaan ottaminen palveluiden suunnitteluun] on täysin länsimaisen demokratiakäsityksen ytimessä. Kyllä ehdottomasti kansalaisten pitää olla mukana kehittämässä palveluita sellasiksi, että ne vastaa heidän tarpeisiinsa ja kysymyksiinsä, ei se hallinto oo siellä hallinnon vuoksi vaan se on sen kansalaisen palvelija. (H4)*

Vuorovaikutteinen osallistuminen voi synnyttää positiivisia valtaistumisen kokemuksia. Vaikuttamiskokemuksen lisäksi korkean profiilin hankkeessa mukana oleminen koettiin valtaistavana (ks. Dalsgaard & Eriksson 2013, 406; ks. myös luku 6 tässä tutkimuksessa). Warren (2009, 9) näkeekin hallintavetoisen demokratisoinnin yhtenä mahdollisuutena juuri kansalaisten valtaistumisen. Myös Fung (2006, 69) korostaa osallistumisen mahdollisesti synnyttämää valtaistumisen kokemusta, joka voi syntyä myös osallistavan suunnittelun kautta yhteistyössä virallisten tahojen kanssa työskennellessä. Vaikuttaminen nähtiin haastatteluaineistossa kaupunkilaisten oikeutena, koska kaupunkia rakennetaan verovaroin.

*-- et ihmisille tulis sellanen tunne, et ne oikeesti voi vaikuttaa siihen, mitä niiden ympärillä tapahtuu, muokata sitä kaupunkiaan sellaseks, että se toimii heidän kannaltaan paremmin ja tarjoaa niitä asioita, millä on oikeasti merkitystä ja kokee sen jotenkin omakseen. (H10)*

## 7.2 Kommunikaatio ja päätöksenteko osallistavassa prosessissa

Toinen aspekti tarkasteltaessa osallistavien muotojen mahdollisuuksia ja rajoituksia liittyy Fungin (2006) jaottelussa osallistujien väliseen kommunikaatioon ja mahdolliseen päätöksentekoon. Olen tarkastellut luvussa 6 osallistujien vuorovaikutusta käytännön työskentelyn aikana, joten tässä alaluvussa tarkastellaan osittain luvun 6.3 kanssa päällekkäisiä asioita. Osallistumisen kommunikaatio yhdistyy luontevasti deliberatiiviseen demokratiaan, jonka ytimessä on deliberaatio, julkinen ja vastuullinen keskustelu päätöksenteon taustalla. Kommunikaatio on olennainen tekijä deliberatiivisen demokratian useille piirteille, joista olennaisimpina keskustelu, preferenssien muuttuminen ja kollektiivinen päätöksenteko (ks. Herne & Setälä 2005, 176).

Tämän tutkimuksen aineistossa korostui kommunikaation vastavuoroisuus niin osallistujien kesken kuin osallistujien ja osallistavan tahon välillä. Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta vastavuoroisuuden periaate on osallistumiselle tärkeää (ks. esim. Dryzek 2000). Vaikka deliberatiivisen demokratian teoriassa periaatteella

tarkoitetaan ennen kaikkea osallistuvien kansalaisten vastavuoroista vuorovaikutusta, voidaan se laajentaa käsittämään myös vastavuoroisuus osallistujien ja osallistavan tahon välillä. Kansalaisten osallistamiselle olisi oltava yhteisesti hyväksytty tavoite ja avoin ymmärrys siitä, miten osallistuminen hyödyttää sekä osallistujia että osallistavaa osapuolta. Tärkeänä koettiin se, että osallistamisen molemmat osapuolet kokevat hyötyneensä prosessista.

*Itse helsinkiläisenä, niin tottakai mä haluan et mulla on mahdollisuus omaa kotikaupunkiani päästä kehittämään. Ja sitten kun kattoo toiselta puolelta niin virkamiehet ja poliittiset päätöksentekijät, niin hassuihan ne olis jossei ne hyödyntäis semmosta voimavaraa. (H1)*

Vastavuoroisuuden koettiin haastateltavien mukaan ilmenevän esimerkiksi vastavuoroisena tiedonsiirtona. Osallistujan näkökulma korostui haastatteluissa, ja osallistajat kokivat erityisen tärkeänä myös sen, että osallistuja saa prosessista jotakin. Useimmat haastateltavat korostivat luvussa 7.3 tarkasteltavaa vaikuttamisen kokemusta, uusia kokemuksia ja kontakteja, mutta joukosta löytyi myös osallistuja, jonka mielestä osallistumisesta pitäisi jäädä osallistujalle käteen jotakin konkreettista kuten rahallinen korvaus. Tämä muuttaisi täysin osallistumisen luonnetta, joka kuitenkin viime kädessä perustuu vapaaehtoisuuteen ja kansalaisten aktiivisuuteen ilman rahallista korvausta asiantuntijatyön täydentäjänä.

Luvussa 6.3 käsitelty osallistumisprosessin kautta uuden oppiminen lukeutuu oleelliseksi osaksi deliberatiivisen demokratian ulottuvuuksia (ks. Herne & Setälä 2005, 179). Deliberatiivisen demokratian ytimenä toimivan keskustelun voidaan nähdä lisäävän kansalaisten ymmärrystä yhteiskunnallisista ongelmista ja samalla lisäävän kykyä ratkaista näitä ongelmia. Myös vastuuntunto yhteisistä asioista voi kasvaa keskustelun kautta. (Herne & Setälä 2005, 179). Tämä deliberaation ulottuvuus nousee selkeästi näkyviin myös tämän tutkimuksen aineistossa, kuten luvussa 6.3 tuli esille. Herne ja Setälä (2005, 179) pitävät tätä kansalaisia kasvattavaa tehtävää deliberaation arvokkaana ”sivuvaikutuksena”.

Osallistumisessa koettiin kaikkien erilaisten osallistujien saaneen äänensä kuuluviin – osin fasilitoinnin ansiosta. Fasilitointi voi kuitenkin osallistamisessa Moinin (2011, 160) mukaan olla myös yksi osallistamiseen liittyvistä haasteista, jos sen avulla osallistujien

mielipiteiden eroja häivytetään ja sulautetaan konsensukseksi. Konsensus nähdään joskus deliberatiivisen demokratian päämääränä (ks. esim. Dryzek 2000 8–9), mutta toisaalta tutkimuksessa on esitetty myös useita eroavia näkemyksiä erityisesti siitä, että konsensuksen tavoittelemisen ei ole realistinen lähestymistapa (ks. Gutmann & Thompson 1996). Saavutettu konsensus voi myös olla väärä tai virheellinen, kuten Young (2001, 685) toteaa deliberatiivisen demokratian kritiikissään. Luvussa 6.3 nostettiin esiin vuorovaikutuksessa muuttuneet ajatukset ja preferenssit. Ennemmin kuin konsensuksen, voikin deliberatiivisen demokratian yhdeksi keskeiseksi piirteeksi nostaa deliberaation ja perusteltujen argumenttien seurauksena muuttuneet ajatukset käsiteltävänä olevasta asiasta (ks. Herne & Setälä 2005, 178). Tämä liittyy myös deliberaatioissa tapahtuvaan uuden oppimiseen ja kansalaisia kasvattavaan ulottuvuuteen.

Osallistavaa otetta arvioitiin aineistossa sekä osallistujan, kaupunkilaisen että osallistavan tahon, tässä tapauksessa kaupungin näkökulmasta. Usean osallistujan mukaan Helsingin kaupunki on viime vuosina ottanut aimo askeleen eteenpäin kaupunkilaisten tiedottamisessa ja osallistamisessa erilaisiin suunnittelun prosesseihin. Tutkijoiden mukaan osallistumiskokeilut tapahtuvatkin usein juuri kaupungeissa (ks. esim. Warren 2009; Kuokkanen 2016, 58), mikä on ominaista hallintavetoisen demokratisoinnin idealle. Eräs haastateltava näki kaupunkilaisten ja kaupungin yhteistyön väistämättömänä, jotta kaupungit voivat jatkossa kehittyä entistä toimivammiksi. Vaikka osallistaminen on esimerkiksi Helsingissä lisääntynyt (ks. esim. luku 2.3 tässä tutkimuksessa), eivät erään haastateltavan mukaan osallistumisessa kysyntä ja tarjonta välttämättä edelleenkään kohta. Aineistossa korostui se, että osallistavissa prosesseissa myöskään asiantuntijoiden panosta ei tule unohtaa tai vähäksyä.

*-- on tärkeätä, et suunnittelu on todella ammattitaitoista ja hyvin toteutettua, koska ei se ammattilaistenkaan panos siinä, ja varmaan virkamiehistönkään rooli, oo yhtään sen vähäisempi. (H8)*

Osallistajat jakoivat kokemuksen siitä, että hallinto ei näyttäydy suunnittelukysymyksissä erityisen vuorovaikutteisena.

*Ehkä se et jos julkisella puolella jotain uudistuksia tai muutoksia tapahtuu, niin jotenkin se kokemus on se, että ne tapahtuu silleen puskista tai jotenkin silleen et 'oho, no nyt tulikin tämmönen kaavotus tähän tai tulikin tommonen, no et nyt tää palvelu muuttuukin noin ja noin. Näin ja sit sitä ehkä herkästi menee itekin*



*sellaseen tilaan, et no jotkut fiksummat virkaihmiset jossain on päättäneet, että tää on hyvä ja vaikka kaupunkilaisena tai kuntalaisena olen sitä mieltä, että kiva että on kiva ja näin... (H5)*

Osallistaminen ei tapahdu itsestään vaan vie myös osallistavan tahon resursseja: prosessi täytyy suunnitella ja organisoida. Erityisesti suuren mittakaavan osallistavissa hankkeissa resurssikysymys nousee oleelliseksi (Dalsgaard & Eriksson 2013, 405). Haastatteluisia resurssikysymys nousi esiin myös siitä näkökulmasta, että käyttäjiä osallistamalla palveluista suunnitellaan suuremmalla todennäköisyydellä alusta asti toimivia, jolloin taloudellisia resursseja ei tuhjata palveluihin joita ei käytetä. Yhtä toimivaa osallistamisen tapaa voidaan myös hyödyntää muissa vastaavissa hankkeissa. Osallistavan tahon näkökulmasta osallistava ote voi toimia myös työllistettyjen virkamiesten taakan vähentäjänä, jolloin osallistujien mukaan on kuitenkin tärkeää, että erityisesti virkamiehet luottavat kansalaisten kykyyn olla mukana suunnittelussa. Toisaalta virkamiesten odotettiin seuraavan aktiivisemmin kansalaisten omaehtoista osallistumista ja vaikuttamista paikallisiin kysymyksiin, sillä näistä prosesseista voi haastateltavien mukaan nostaa aineksia myös osallistamista vaativiin kysymyksiin.

Osallistamisen prosessi ei lopu itse työskentelyn päättymiseen. Tärkeäksi seikaksi koettiin osallistumisen ”jälkihoito” eli osallistavan tahon puolelta tiedottaminen prosessin jatkumisesta ja mahdollisista tuotoksista. Muutoin osallistamisen katsottiin jäävän ikään kuin keskeneräiseksi.

*Koska se [yhteistyö osallistavan tahon ja osallistujan kesken] ei saa päättyä, sitten kun se itse vaikka yhdessä tekeminen päättyy, niin mitäs sitten tapahtuu. -- Onks se vaan sitten et okei kiitti, laitetaan pinoon ja tästä me nyt jatketaan sitten itse tätä kehittelyä ja muuta. Et sitten vähän unohdetaan sekin, et vähän kuitenkin pitää... Miten sitä suhdetta sitten hoidetaan jälkeensä, se on suuri haaste. Ja missä se tapahtuu, missä muodossa. (H2)*

*Noista saattaa nimittäin usein jäädä semmonen et susta niinku otetaan kaikki mut sulle ei anneta mitään. Se on tän yhteistyöskentelymuodon ehkä synkin varjo minkä se heittää. Otetaan ihmisii, jotka on käyny kouluu ja sit pyydetään, et 'täs on sulle pitsaa et kerro mulle kaikki'. Niin se on vähän silleen et 'hei emmä kyl viittis'. (H4)*

### 7.3 Ideoista todellisuudeksi?

Kolmas ulottuvuus Fungin (2006) jaottelussa on se, kuinka osallistavan suunnittelun prosesseissa tehdyt huomiot ja syntyneet ideat siirretään osaksi julkista päätöksentekoa ja todelliseksi katsottua vaikuttamista. Tässä luvussa tarkastellaankin osallistavan suunnittelun vaikuttavuutta. Kuten luvussa 6 nostettiin esiin, toimi odotus vaikuttamisen kokemuksesta keskustakirjaston osallistavassa suunnittelussa myös osallistumisen motiivina. Vaikuttaminen nähtiin jopa sisäänkirjoitettuna osallistavan suunnittelun konseptiin – miksi osallistua, jos osallistuminen ei johda tuloksiin? Fung (2006, 69) tosin itse toteaa, että osallistumisella osallistavaan prosessiin ei usein ole mitään tai sillä on vain vähän todellista vaikutusta julkiseen toimintaan tai päätöksentekoon. Useimmiten vaikutus jää neuvoa-antavalle tasolle eli se ei esimerkiksi Arnsteinin tikapuumallin (1969) mukaan olisi todellista vaikuttamista.

*Keskustakirjaston kaverit* nähtiin aineistossa silti aitona vaikuttamisen mahdollisuutena sekä keskustakirjaston sisältöihin ja palveluihin että laajemmin yhteiskunnallisesti tapaan toimia suunnitteluhankkeissa ja osallistavien käytäntöjen leviämiseen. Arnsteinin tikapuumalliin (1969) sijoitettuna suunnitteluun osallistuminen näyttäytyy vaikuttavampana kuin askelmien kolme ja neljä kuuleminen ja tiedottaminen, mutta toisaalta sen ei voi vielä sanoa sijaitsevan ylimmilläkään askelmilla. Arnsteinin mukaan todellinen vaikuttaminen sisältää vallan vaikuttaa nimenomaan prosessin lopputulokseen. Vasta keskustakirjaston valmistuttua voidaan kuitenkin lopullisesti arvioida, kuinka *Keskustakirjaston kavereiden* tekemät suunnitelmat näkyvät valmiissa kirjastossa ja ovatko ne sinällään olleet vaikuttamassa keskustakirjaston palveluita ja sisältöjä koskevaan päätöksentekoon.

Aineistosta nousi esiin kaksi vaikuttamisen tasoa: toisaalta osallistumisen koettiin vaikuttaneen keskustakirjaston palveluihin ja sisältöihin, joita suunnittelussa ideoitiin, mutta toisaalta tunnistettiin myös osallistumisen laajempi vaikutuspotentiaali toimia suunnannäyttäjänä vastaaville hankkeille. Kirjasto nähtiin luotettavana instituutioina, jonka osallistavassa hankkeessa vaikuttamisen aspekti voi todella toteutua. Lisäksi projekti koettiin myös matalan kynnyksen helppona vaihtoehtona vaikuttaa.

*Et mä tajusin, että hei ihanaa, et mä voin silti olla osa tätä yhteiskuntaa ja vaikuttaa, vaikken mä nyt olekaan heilumassa missään yhdistyksissä tai just jossain lautakunnassa, et ne on niin paljon isompia juttuja. (H7)*

Haastateltavat kertoivat saaneensa osallistumisensa kautta uskoa mahdollisuuteen saada äänensä kuuluviin muuallakin kuin vaaleissa äänestämällä. Pelkkä osallistuminen sai siis osallistujat uskomaan vaikuttamisen kokemukseen, sillä kukaan ei vielä tiennyt, oliko mikään työskentelyssä syntynyt idea päässyt jatkokehittelyyn ja mukaan keskustakirjastoon. Moni osallistuja uskoikin vaikuttamisen kokemuksen konkretisoituvan kirjaston valmistuessa.

*Ja sit tietysti siinä vaiheessa kun se konkretisoituu, niin sitä pystyttäis siinä vaiheessa palauttaan, et tämä esimerkiksi syntyi tämän yhdessä tekemisen kautta tämä idea ja tämä idea ja muuta. Et sitten näkisi sen, että sillä on ollut jonkinnäköistä vaikutusta ihan konkreettisestikin. (H3)*

*Mut kyl mä oon luottavainen, että vaikka nyt kaikki ideat ei meniskään läpi, niin se että kyllä jotain hippuja sieltä nyt päätyi ihan sinne finaalitoteutukseen asti. (H5)*

Myös epäilyksiä osallistumisen vaikuttavuudelle esitettiin. Eräs haastateltava kuvaa itseään realistiksi todeten, että ei usko suunnittelussa syntyneiden ideoiden sellaisenaan päätyvän kirjastoon. Toisaalta sama henkilö uskoo kuitenkin vaikuttaneensa osallistumisensa kautta suurempaan kokonaisuuteen ja osallistavien käytäntöjen yleistymiseen. Ideoiden jatkokehittely tunnistetaan yhdeksi osallistavan suunnittelun haasteeksi myös muussa tutkimuksessa (Dalsgaard & Eriksson 2013, 405). Osallistumisessa syntyneiden oivallusten analysointi ja siitä viestiminen vaativat resursseja ja jäävät sen vuoksi helposti tekemättä. Osallistujien joukko oli aineiston valossa mahdollista jakaa heihin, jotka suhtautuivat vaikuttamisen kokemukseen optimistisesti sekä heihin, jotka olivat skeptisiä sitä kohtaan, että suunnittelussa nousseita ideoita tai tietoa todella huomioitaisiin keskustakirjastossa. Epäilevä asenne on yhteydessä Michelsin (2011, 284) ja Fungin (2006, 69) havaintoihin siitä, että läheskään aina ei löydy yhteyttä tehtyjen päätösten ja prosessiin osallistuneiden kansalaisten antamien suositusten tai ehdotusten välillä. Osallistavalta taholta myös odotetaan lupaus siitä, että työskentelyn tulokset kantavat myös suunnitteluun ja toteutukseen.

*-- et en välttämättä näe, että se suurin vaikutus ois siellä keskustakirjastoon per se, vaan se on enemmän semmoseen keskustelun lisäämiseen tästä*

*kansalaisvaikuttamisesta, ja mihin kaikkeen sitä voidaan... Missä kaikessa sitä voidaan hyödyntää ja missä kaikessa sitä voidaan käyttää. (H2)*

*-- no tietysti siihen tönöön mikä tulee siihen [koen vaikuttaneeni]. Mutta mä toivon, että tää oli samalla myös kaupungin puolelle positiivinen kokemus, jotta kaupunginviskaalit sitten kokisi, että kannattaa kuunnella, kannattaa tehdä yhdessä. -- Mä toivoisin, että tää olis ollu sellanen kokemus justiinsa, että ikään kuin tämmönen yhteiskehittely yleistyisi, myös vaikuttamisen keinona. (H3)*

Deliberatiivisen demokratian yhdeksi keskeiseksi piirteeksi on määritelty deliberaation todellinen yhteys päätöksentekoon (Herne & Setälä 2005, 176), mutta toisaalta deliberatiivisen demokratian ihanteiden ja käytäntöjen kohtaamattomuus tunnustetaan myös yleisesti (ks. esim. Papadopoulos & Warin 2007, 450). Myös Dalsgaard ja Eriksson (2013, 404–405) korostavat Aarhusin kirjaston osallistavaa suunnittelua tarkastelevassa artikkelissaan, että osallistavien prosessien ytimessä tulisi olla niiden aikana syntyneiden ideoiden ja oivallusten tallentaminen. Osallistavassa suunnittelussa syntyvien ideoiden siirtäminen osaksi todellista päätöksentekoa tunnustetaan haasteeksi muissakin aiemmissä tutkimuksissa (ks. esim. Fung 2006; Kuokkanen 2014; Bäcklund 2007).

Osallistujien keskuudessa tunnistettiin, että osallistavia hankkeita voidaan tehdä myös vaikuttamisen sijaan enemmän pr-mielessä, jolloin hallinnon osallistavan tahon rooli korostuu osallistujien sijaan. Myönteinen mielikuva usein raskaaksi ja byrokraattiseksi mielletyistä hallinnon prosesseista voi palvella kaupunkeja monin tavoin. Pinsonin (2009, Kuokkasen 2016, 52 mukaan) mukaan urbaaneja (suunnittelu)projekteja voidaan toteuttaa myös tarkoituksena edistää kaupunkien tavoitteita ja strategiaa, jolloin projektit ovat jo lähellä markkinointia (ks. Kuokkanen 2016, 52). Tämä aspekti on varmasti ollut esillä myös keskustakirjaston suunnittelussa, onhan kyseessä kansallisesti merkittävä ja rahallisesti mittava hanke.

Fungin (2006, 67) mukaan ei voida pitää itseisarvona sitä, että osallistumisen on aina oltava vaikuttavaa ja ”syvää” ollakseen hyvää osallistumista. *Keskustakirjaston kavereissa* juuri osallistumisen keveys ja ”vastuuttomuus” korostuivat positiivisessa merkityksessä: ”Ei ollu sellasta vastuuta, niin se oli ihan mahtavaa olla vaan ideoimassa --”. Osallistumisen arvo on kontekstiriippuvaista, ja myös kuuleminen voi olla onnistunutta osallistumista. Toisaalta pelkkään kuulemiseen liitetään usein negatiivisia merkityksiä, kuten eräs haastateltava toteaa.

*”Näitä ainakin kuulee tän tyyppisiä kokemuksia liikaa, et on ollu joku kuulemistilaisuus, toisin sanoen se että joku menee ja näyttää vähän aikaa jotain suunnitelmia ja kalvoja ja sen jälkeen on sit se vaivaannuttava keskustelu, jossa äkäiset kansalaiset valittavat milloin mistäkin jutusta. -- Sehän on sellanen, et siellä voi laittaa sit ruksin, että ’nyt okei olemme hoitaneet tämän kansalaiskeskustelun’. Mut onks sinä oikeesti keskusteltu tai suunniteltu yhdessä mitään niin se on ihan toinen juttu. (H3)*

*Koska siis aina osallistumiseen kuuluu, tämmöseen yhteiskehittämiseen sisältyy tottakai semmoset tietynlaiset eettiset kysymykset, että se ei oo vaan yhteissuunnitteluu yhteissuunnittelun vuoksi, vaan tottakai siinä täytyy olla semmonen usko siihen, että tällä nyt on oikeesti jotain arvoa ja että mun näkemystä arvostetaan myös tuolla toisella puolella --. (H2)*

Toisaalta myös osallistavan suunnittelun haasteet tunnistettiin ja nostettiin esiin kysymys siitä, voiko se todella johtaa parempaan yhteiskuntaan. Osallistumisen ja deliberaation ihanteet harvoin toteutuvat käytännössä (Papadopoulos & Warin 2007, 450) eivätkä uudenlaiset osallistavat menetelmät itsessään tee osallistumisesta aidompaa tai vaikuttavampaa. Haastateltavilla oli runsaasti kokemuksia ja ajatuksia yhteissuunnittelun prosesseista, joissa suunnittelun ainoa arvo tulee siitä, että voidaan sanoa kyseessä olleen yhteissuunnittelu. Suunnitteluun osallistumisen tarkoituksen katsottiin katoavan pelkissä kuulemisprosesseissa, joissa osallistujat osallistetaan, jotta saadaan hankkeelle merkintä osallistavasta prosessista. Osallistumisen arvoa laskevat osallistavan tahon ennakkoodotukset, joiden mukaan se toivoo suunnitteluprosessin kulkevan.

*Tai sitten se, että meillä jotka sitä tekee on joku mielikuva, mitä me halutaan sieltä ulos. Et valmiiksi on jo aseteltu sellaset kysymykset tai tavoitteet mitä halutaan, et vaan sit vähän varmistellaan sillä kyselyllä et onhan tää näin. (H9)*

Tutkimuksen aineistossa nousi esiin osallistaminen nimenomaan kokeiluina. Tätä seikkaa korostavat useat muutkin tutkimukset (ks. esim. Kuokkanen 2016; Warren 2009). Erityisesti Kuokkasen (2016, 58) mukaan osallistamiskokeiluja toteutetaan usein juuri kaupungeissa ja niiden hallinnossa. Osallistujat kokivat osallistamiskokeilut tärkeänä askeleena kohti osallistamisen yleistymistä ja kansalaisten matalan kynnyksen vaikutusmahdollisuuksien paranemista. Osallistamiskokeilujen kautta osallistamisen käytäntöjä voidaan hioa ja löytää parhaita toimintamalleja. Toisaalta osallistamiskokeiluista nostettiin esiin myös negatiivinen puoli, jossa kokeilut eivät johda mihinkään pysyvään.

*Et tuntuu et meilläkin ne on välillä vähän sellasia kokeiluluontoisia, et kokeillaan nyt laitetaan tällänen ja katotaan ketä sinne tulee, et se ei oo mitenkään järjestelmällistä toimintaa. (H10)*

Edellä luvussa 7.1 käsitelty osallistumishankkeiden eliittivetoisuus johtaa usein siihen, että osallistaminen tapahtuu tiukasti rajatun asian ympärillä poliittisten kokonaisuuksien sijaan (ks. Warren 2009, 8). Yhteen asiaan keskittyminen ei tue syntyneiden ratkaisujen yleistettävyyttä (ks. Rantala & Sulkunen 2006) vaan riskinä on, että kysymykset ja tuotokset jäävät yksittäisten projektien jälkeen elämään omina saarekkeinaan ilman todellista vaikutusta hallinnon toimintaan (ks. Kuokkanen 2014, 242). Projektiluonteisuutta korostettiin aineistossa erityisesti ajallisesti lyhytkestoisena ja helposti sitouttavana prosessina. Dalsgaardin ja Erikssonin (2013, 405) artikkelissa sitouttaminen korostuu osallistavaan suunnitteluun liittyvänä haasteena erityisesti, koska suuren mittakaavan projektien aikajänne on pitkä. *Keskustakirjaston kavereihin* osallistuneet kuitenkin kokivat sitoutuneensa kirjastoon, vaikka itse osallistava projekti olikin varsin lyhyt. Käytännössä projektimainen työskentelytapa koettiin toimivaksi, haasteita nähtiin ennemmin projektimaisuudessa laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Projektimaisuus liitettiin keskustakirjaston tapauksessa väliaikaisuuteen ja haasteeksi koettiin se, miten projektit liitetään kokonaisuuteen ja osaksi pysyviä hallinnon prosesseja.

Projekteihin liitetään aiemmassa tutkimuksessa vahvasti sitoutumisen ajatus (ks. esim. Rantala & Sulkunen 2006). Rantalan ja Sulkusen määrittelemässä projektityhteiskunnassa projektien tehtäväksi nähdään vastuun siirto kansalaisille projektien muodossa, mikä puolestaan sitouttaa heidät myös vastaamaan niiden seurauksista (Rantala & Sulkunen 2006, 11). Projektien lyhyen keston voi katsoa sitouttavan osallistujia helpommin mukaan, kun taas pitempikestoisen sitoutumisen vaatimus saattaisi karkottaa osallistujia. Toisaalta osallisuuden kokemuksen synty vaatii Koskiahon (2002, 36) mukaan pitkäkestoista osallistumista, jolloin projektimaisuuden voi katsoa heikentävän osallisuuden syntymistä. Aineiston mukaan kuitenkin kaikkien osallistujien motivoituneisuus lisäsi sitoutumisen kokemusta, eikä projektin lyhyt kesto ainakaan heikentänyt sitoutumista keskustakirjastoon. Sitoutuminen näkyi myös siinä, että osallistajat ottivat kirjaston esiin projektin aikana mutta myös sen jälkeen eri yhteyksissä ja kokivat usein olevansa projektin takia positiivisessa mielessä sidoksissa kirjastoon.

Tässä luvussa on tarkasteltu osallistavaa suunnittelua teoreettisessa valossa. Koko luvun ympärille kiertyvänä teemana on ollut osallistavan suunnittelun kytkeytyminen osaksi hallintavetoista demokratisointia. Osallistumisen ulottuvuuksia on tarkasteltu lisäksi deliberatiivisen demokratian teorioiden ja kritiikin valossa. Osallistuminen *Keskustakirjaston kavereissa* ei ollut täysin inklusiivisuuden ideaalin mukaista, mutta toisaalta tämä ideaali harvoin täyttyy. Deliberatiivisen demokratian käytänteistä projektissa korostui erityisesti vuorovaikutuksellinen kommunikaatio ja kansalaiskasvatuksen idea. Projekti nähtiin myös todellisena vaikuttamisen paikkana, vaikka toisaalta aineistossa nousi esiin kriittinenkin näkökulma, ja ideoiden päätyminen osaksi suunnittelua myös kyseenalaistettiin. Seuraavassa luvussa käyn läpi tarkemmin analyysin pohjalta syntyneitä johtopäätöksiä, pohdintoja ja tutkimuksen herättämiä ajatuksia. Pohdin myös mahdollisia suuntia jatkotutkimukselle.

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä luvussa kootaan analyysilukujen keskeisiä tuloksia tutkimukseni johtopäätöksiksi ja pyritään vastaamaan tutkimustehtävinä olleisiin kysymyksiin siitä, millaisena osallistavan suunnittelun käytännöt koettiin, ja miten osallistava suunnittelu suhteutuu osallistavan hallinnon ja demokratian kehykseen. Kyse on pitkälti tutkimusaiheesta heränneistä pohdintoista, ei niinkään valmiista vastauksista. Pohdinnan lisäksi tarkastellaan tutkimuksen johtopäätösten herättämiä jatkotutkimusmahdollisuuksia.

### 8.1 Osallistava suunnittelu käytäntönä, ideaalina ja haasteena

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää yhden nykyisen yhteiskunnan tärkeistä ilmiöistä – osallistavan suunnittelun – paikkaa moninaisessa hallinnon ja demokratian kehyksessä. Tutkimustehtävää on selvitetty kahden erillisen tutkimuskysymyksen avulla, joista ensimmäinen keskittyi osallistavan suunnittelun käytänteisiin toisen kysymyksen tarkastellessa osallistujien kokemaa osallistavaa suunnittelua laajemmassa hallintavetoisen demokratian kehyksessä. Kuten tässä tutkimuksessa on tullut ilmi, liittyvät demokratian, hallinnon ja sitä myöten suunnittelun kehityspolut saumattomasti toisiinsa ja kattavat laajasti yhteiskunnan eri osa-alueita. Kompleksisen ja laajan kentän moninaisuus ja asioiden kytkökset ovat tuottaneet monimuotoisen ilmiön, jonka ytimessä sijaitsee hallinnon taholta käynnistetty kansalaisten osallistaminen erilaisiin prosesseihin. Omassa tutkimuksessani keskiössä oli tulevan keskustakirjaston sisältöjä ja palveluita kehittänyt osallistavan suunnittelun projekti *Keskustakirjaston kaverit*.

Tässä vaiheessa on todettava, että osallistava suunnittelu ja sen kehys osoittautui työn edetessä kaikessa moninaisuudessaan haastavaksi tutkimuksen kohteeksi. Kuten on tullut ilmi, on osallistamisen diskurssi lävistänyt yhteiskunnan eri alueita, ja sekä käsitteiden että käytäntöjen osalta kenttää on ollut haasteellista hahmottaa. Tutkimuksen alussa koin hankalaksi jopa löytää työlleni sopivaa kehystä tai kysymyksiä. Olen kuitenkin mielestäni onnistunut rakentamaan tämän tutkimuksen kehykseen sopivan kuvan julkisella sektorilla tapahtuvasta osallistavasta suunnittelusta ja sen sopivuudesta osaksi hallinnon muutosta, deliberatiivisen demokratian käytänteitä ja ideaaleja sekä suunnittelun nykyistä eetosta.



Luvussa 6 tarkasteltiin osallistumisen käytäntöjä keskustakirjaston osallistavan suunnittelun hankkeessa ja vastattiin samalla ensimmäiseen tutkimuskysymykseen eli siihen, millaisia merkityksiä osallistajat antavat osallistumiselle keskustakirjaston suunnittelussa. Osallistavan suunnittelun käytäntöjä peilattiin erityisesti tanskalaisen Aarhusin kirjaston osallistavaan suunnitteluun Dalsgaardin ja Erikssonin (2013) artikkelin perusteella, sillä hankkeet voidaan nähdä melko samankaltaisina suuren mittakaavan prosesseina. Osallistavan suunnittelun projekti *Keskustakirjaston kaverit* toteutui haastatteluaineiston perusteella hyvin, eikä esiin noussut juurikaan käytännön haasteita tai ongelmia ajoittaisen kiireen tunnun lisäksi. Osallistujien jakama kiinnostus kirjastoa kohtaan näkyi motivaatiossa auttaa kirjastoinstituutiota kehittymään. Syitä osallistumiselle oli löydettävissä myös osallistumisen helppoudesta, itsensä kehittämisestä ja vaikuttamisenhalusta. Työskentelyssä käytettiin monipuolisesti palvelumuotoilusta tuttuja menetelmiä, joissa korostuivat erityisesti leikkisyys ja yhteisöllisyys. Projekti lisäsi osallistujien kiinnostusta osallistua vastaaviin hankkeisiin ja muutti kuvaa kaupungista positiivisempaan suuntaan.

Osallistumisen eliittivetoisuus, osallistumisessa syntyvä kommunikaatio ja osallistumisen vaikuttavuus olivat tarkastelun kohteena luvussa 7. Osallistujien joukko oli diversiteettipyrkimyksistä huolimatta melko keskiluokkainen, eikä sen näin voinut katsoa edustavan kaupungin väestöä kokonaisuudessaan. Warren (2009, 7–8) nostaa hallinnon demokratiapyrkimysten kärkeen ajatuksen asiakohtaisista vaalipiireistä eli niiden kansalaisten osallistumisen, joita kulloinkin käsiteltävänä oleva asia koskee. Tämä oli huomattavissa myös *Keskustakirjaston kavereissa*, jonka osallistujia kiinnosti erityisesti kirjasto ja sen kehitys. Yhteiset intressit helpottivat kommunikointia, mutta toisaalta eriävien mielipiteiden katoaminen voi olla myös haitallista esimerkiksi siten, että palvelut voivat kehittyä yksipuolisiksi. Kommunikaation merkitys korostui myös osallistavan puolen kanssa, jonka katsottiin lähentyneen kansalaisia osallistamisen kautta. *Keskustakirjaston kaverit* nähtiin todellisena vaikuttamisen mahdollisuutena, vaikka epäilyksiä tälle esitettiin myös. Osallistavassa suunnittelussa syntyneiden ideoiden on aiemmassa tutkimuksessa (ks. esim. Michels 2011, 284; Fung 2006, 69) huomattu jäävän usein elämään omaa elämäänsä ilman todellista vaikutusta päätöksentekoon tai kaupungin kehitykseen.

Osallistavan suunnittelun ilmiön voidaan tämän tutkimuksen perusteella katsoa sisältävän piirteitä, joiden johdosta se voidaan sisällyttää osaksi Warrenin (2009) hallintavetoiseksi demokratisoinniksi kutsumaa kehitystä. Demokratian käytäntöjä halutaan vähintään retorisella tasolla edistää julkisen hallinnon toimesta, vaikka todellisuudessa nämä projektit jäävät usein kauas ideaaleista. Warren (2009, 10–11) nostaa yhdeksi hallintavetoisen demokratisoinnin mahdollisuudeksi kansalaisyhteiskunnassa piilevän valtavan kapasiteetin hyödyntämisen. Kansalaisyhteiskunta-käsitteen käyttöä hallinnon käynnistämässä osallistavissa prosesseissa voidaan kuitenkin toisaalta myös problematisoida. Kansalaisyhteiskunta toimii itsenäisenä yhteiskunnan osa-alueena erillään julkisesta ja yksityisestä sektorista, jolloin sen vahva kytkös julkisen sektorin osallistaviin hankkeisiin ei sovi perinteiseen kuvaan kansalaisyhteiskunnasta kansalaisten autonomisena alueena. Hallintavetoisen demokratisoinnin mahdollistama kansalaisten lisääntyvä osallistuminen koskettaa, kuten tässä tutkimuksessa on monesti nostettu esiin, eniten kansalaisten eliittiä. Edelleen osa kansalaisista jää osallistumisen ulkopuolelle.

Osallistavaa suunnittelua perustellaan usein erityisesti deliberatiivisen demokratian lisäämisellä edustuksellisen demokratian käytäntöjen rinnalle. Osallistavassa suunnittelussa onkin näkyvillä deliberatiivisen demokratian käytänteitä, mutta sen ei tämän tai aiemman tutkimuksen perusteella voida katsoa olevan täysin deliberatiivisen demokratian ihanteiden mukainen prosessi – eikä sen ehkä ole tarkoituskaan täyttää kaikkia deliberatiivisen demokratian kriteereitä. Palvelumuotoilun menetelmin toteutettu *Keskustakirjaston kaverit* voidaan siitä huolimatta nähdä osana sitä eetosta, joka painottaa kansalaisten suoraa osallistumista. Demokratia siirtyy tässä eetoksessa perinteisistä edustuksellisista käytännöistä kohti kansalaisten aiempaa laajempaa suoraa osallistumista. Jos tässä kehityksessä halutaan nähdä uhkakuvia, voidaan niitä löytää siitä, että hallinnon usein ”kevyisiin” prosesseihin osallistuminen voi viedä huomiota edustuksellisen demokratian käytännöiltä ja tapahtua näiden kustannuksella.

Voiko hallinnon harjoittaman lisääntyvän osallistamisen uhkakuvana nähdä paradoksaalisesti kansalaisten roolin kaventumisen? Osallistuva kansalainen on perinteisesti osallistunut edustuksellisen demokratian käytäntöihin ja kenties yhdistys- tai vapaaehtoistoimintaan. Näiden osallistumisen väylien menettäessä suosiotaan lisääntyä hallinnon harjoittama osallistaminen, jonka kohteena on usein kaupungin ulkomuodon tai

palveluiden suunnittelu. Näissä prosesseissa kansalainen osallistuu usein enemmän asiakkaan ja palveluiden käyttäjän roolissa kuin täysivaltaisena, vaikuttavana poliittisena toimijana. Tähän liittyy myös mielenkiintoinen havainto siitä, että osallistujat eivät *Keskustakirjaston kavereissa* välttämättä uskoneet voivansa vaikuttaa, vaikka kansalaisten osallistamista perustellaan usein juuri vaikuttamismahdollisuuksien laajentamisena edustuksellisen demokratian käytäntöjen ulkopuolelle. Osallistuminen nähtiin usein itseisarvona ja mukavana ajanviettotapana enemmän kuin vaikuttamisen prosessina. Voiko tässä nähdä haasteena sen, että kevyt ajanvieteosallistuminen syrjäyttää huomiota vaikuttavalta osallistumiselta? Kevyelläkin osallistumisella voidaan legitimoida lopullisia päätöksiä, joissa ei kuitenkaan välttämättä ole huomioitu osallistamisen kautta saatuja ideoita tai huomioita.

Osallistaminen jatkaa institutionalisoitumistaan, kuten voidaan huomata esimerkiksi Helsingin kaupungin valmistelemasta osallisuus- ja vuorovaikutusmallista. Osallistavat käytänteet kehittyvät ja uusiutuvat, mutta mihin suuntaan? Täysin tasa-arvoisen ja inklusiivisen osallistumisen tavoite on utopistinen (Herne & Setälä 2005, 177; Gutmann & Thompson 2004, 4), mutta se ei tarkoita, etteikö ideaaliin voisi pyrkiä. Ilman aktiivista pyrkimystä osallistumisen tasa-arvoon on uhkana osallistavien käytäntöjen kehittyminen eliittivetoisuutta entistä enemmän korostaviksi ja yksipuolisesti edustukselliseksi. Kuten Michels (2011, 290–291) on esittänyt, osallistumisen eriarvoisuus voi heikentää koko edustuksellisen demokratian järjestelmän kehittymistä. Toisaalta tutkimuksen johdannossa esitettiin kysymys siitä, onko hallinnon käynnistämisen osallistavan suunnittelun tarkoituksena olla tasapuolinen ja avoin osallistumisen areena. Tämän tutkimuksen perusteella voitaneen todeta, että osallistavaa otetta voidaan käyttää vilpittömästi kansalaisten mielipiteiden saamiseksi mukaan suunnittelun tueksi. Toisaalta tarkoituserät voivat olla myös pinnallisia ja enemmän osallistavan tahon pyrkimyksiä ja päämääriä tukevia.

Tämän tutkimuksen perusteella on tarpeellista kysyä myös, miten osallistava suunnittelu ilmentää hallinta-ajattelun arvoja kuten epäpoliittisuutta tai konsensuaalisuutta? Ihanteena nähdään politiikasta puhdas ympäristö, jossa poliittiset päätöksentekijät korvataan (hallinnon) asiantuntijoilla ja kansalaisten panoksella. (Ks. Keränen 2014, 53). Osin tästä osallistavassa suunnittelussa juuri on kysymys, mutta usein ”kevyissä” ympäristöissä kuten

kirjaston sisältöjen suunnittelu. Hallinta-ajattelussa kansalainen osallistuu aiempaa enemmän poliittisten päätöksentekijöiden roolin puolestaan kaventuessa. Kansalaisten lisääntyvä osallistuminen ei kuitenkaan välttämättä tarkoita kansalaisten vallan kasvua samassa suhteessa, vaan yhä pienempi poliittisten päätöksentekijöiden joukko legitimoii poliittiset päätökset yhä suuremmalla osallistuvien kansalaisten massalla. Palvelumuotoilun kaltaisten menetelmien ja uuden yhteisöllisyyden, aikuisten positiivisessa hengessä toteutetun osallistumisen olisi kenties aika vakiinnuttaa paikkansa myös vaikuttavana osallistumisen keinoina. Vallan kasaantuminen marginaaliselle eliitille ei pidemmän päälle houkuttele kansalaisia osallistumaan – kevyellä ja leikkisällä osallistumisellakin voidaan pyrkiä vaikuttavuuteen.

Tämä pro gradu –tutkielma vahvistaa aiemman tutkimuksen piirtämää kuvaa osallistavasta suunnittelusta ja osallistamisesta ilmiönä, joka ylevistä tarkoituseristään huolimatta jää usein vaillinaiseksi ja uusintaa tahtomattaan yhteiskunnan eriarvoisia rakenteita. Tutkimus ja sen tulokset, kuten suuri osa muistakin osallistamisesta ja hallinnasta tehdyistä empiirisistä tutkimuksista ei ole universaalisti yleistettävissä, vaikka usein aiemmasta tutkimuksesta on tehty universaaleja johtopäätöksiä. Projektoituneessa yhteiskunnassa työkalut, projektit, ohjelmat, politiikkainstrumentit tuottavat samanlaisuudestaan huolimatta paikallisesti erilaisia tuloksia (Kuokkanen 2016, 27). Myös tutkimuksen laadullinen ote estää havaintojen pohjalta yleistysten tekemisen. Tästä huolimatta voidaan kuitenkin todeta, että tutkimuksen kohteena ollut ilmiö, osallistava suunnittelu, ilmentää nykyisen hallinnon osallistavaa suuntausta, jossa kansalaisten osallistumista perustellaan demokratia-argumenteilla ja osallistumisen tärkeyttä korostetaan. Osallistavaa suunnittelua ei voida irrottaa omaksi irralliseksi saarekkeekseen, vaan sen paikka on vahvasti demokraattisten käytäntöjen kehittämisen ja täten myös yhä enemmän demokratian kehittämisen etujoukkona toimivan hallinnon piirissä. Suunnitteluteorioiden kannalta pohdittuna osallistavat käytännöt ovat tulleet jäädäkseen, vaikka argumentteja osallistavasta sekä osallistavan suunnittelun puolesta että sitä vastaan on aina löydettävissä.

## 8.2 Jatkotutkimusmahdollisuuksia

Graduprosessin aikana osallistava suunnittelu ja palvelumuotoilun menetelmä ovat nousseet useasti esiin julkisessa keskustelussa. Tästä näkyvyydestä julkisessa keskustelussa on pääteltävissä se, että sekä kansalaisten osallistaminen kaupungin suunnitteluun että palvelumuotoilu osallistavana menetelmänä ovat vakiinnuttaneet sijaansa sekä julkisessa keskustelussa että suunnittelun käytäntönä. Tämä on toisaalta vahvistanut uskoa aiheen ajankohtaisuuteen ja tärkeyteen, mutta toisaalta se on herättänyt myös kriittisiä ajatuksia, sillä osallistamista käsitellään julkisessa keskustelussa usein yksipuolisesti positiivisessa valossa. Kuten tässä tutkimuksessa on tullut ilmi, on osallistamisesta tullut julkisen diskurssin hegemoninen käsite, ja Moini (2011) esittääkin osallistavien käytäntöjen leviävän ilman osoitusta niiden tuloksellisuudesta. Tämä johdattaa ajatukseen siitä, että osallistavia käytänteitä esimerkiksi suunnittelun tapauksessa olisi mahdollista tutkia toteutuneiden ideoiden kautta. Tämä vaatisi jonkinlaista pitkittäisaineistoa, jossa seurattaisiin sekä osallistumista että myöhemmin sisällöistä päättämistä ja näiden sisältöjen toteutumista.

Tämän tutkimuksen analyysiosiossa huomioni kiinnittyi erityisesti siihen, millaisia ryhmiä osallistavan suunnittelun prosesseissa ei nähdä. Osallistamisen ulkopuolelle jääneiden ryhmien tarkasteleminen avaa osaltaan mahdollisuuksia jatkotutkimukselle. Yhteiskuntapoliittisesti esimerkiksi nuorisotutkimuksen kehityksessä nuorten osallistumattomuus osallistaviin hankkeisiin ja toisaalta myös yleinen yhteiskunnallinen osallistuminen voisivat olla hedelmällinen suunta jatkaa teemojen parissa. Kuten Rapeli & Borg (2016, 375) osoittavat, nuoret osallistuvat heikosti myös perinteisen edustuksellisen demokratian piirissä. Nuorten osallistuminen on relevantti tutkimuksen aihe, sillä jos nuoret eivät osallistu virallisten kanavien kautta, missä he osallistuvat ja miten tämä osallistuminen saadaan osaksi virallista vaikuttamista? *Keskustakirjaston kavereiden* jälkeen kirjastossa on toteutettu vastaava nuorille suunnattu hanke, joka voisi toimia jatkotutkimuksen konkreettisena aineistona.

Kolmas hedelmällinen jatkotutkimusmahdollisuus avautuu suunnittelun kentällä palvelumuotoilun menetelmän kautta. Palvelumuotoilu on sekä akateemisena alana että käytäntönä melko uusi, ja sen soveltaminen kansalaisten osallistamisessa julkisella

sektorilla avaa varmasti uusia moninaisia tutkimusmahdollisuuksia. Palvelumuotoilu itsessään 2010-luvun yhteiskunnan tuottamana ilmiönä ja sen suosion valtava kasvu viestivät, että palvelumuotoilulle on yhteiskunnallista tilausta. Menetelmän leikkisyys haastaa traditionaalisen vaikuttamisen ”vakavasti otettavia” väyliä, mikä avaa kiinnostavan tarkastelukulman kansalaisten osallistumiseen. Hallinnon muutosta, demokratian deliberatiivista käännettä ja osallistamisen käytäntöjä on tutkittu jo pitkään. Uusia relevantteja näkökulmia ja tutkimusmahdollisuuksia on kuitenkin mahdollista löytää laajalta osallistumisen ja osallistamisen kentältä.

# LÄHTEET

## Tutkimuskirjallisuus

Alasuutari, Pertti (2011) *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.

Alford, John (2002) Why do public sector clients coproduce? Toward a Contingency Theory. *Administration & Society* 34:1, 32–56.

Almgren, Päivi & Jokitalo, Päivi (toim.) (2011) *Kirjasto 2012 - Asiakkaan asialla*. Helsinki: Avain.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2003) Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.) (2003) *Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen. Tapaus Nettimaunula. Tutkimuksia 5/2003*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Arnstein, Sherry (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 35:4, 216–224.

Barber, Benjamin (1984) *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.

Borg, Sami (toim.) (2013) *Demokratiaindikaattorit 2013*. Oikeusministeriön julkaisuja 2013:52. Helsinki: Oikeusministeriö.

Bovaird, Tony (2007) Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review* 67:5, 846–860.

Bäcklund, Pia & Kurikka Päivi (2008) Kuntademokratia helsinkiläisten kokemana. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.) *Helsinkiläisten käsityksiä osallisuudesta*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (2002) Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.

Bäcklund, Pia (2007) *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2009) Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121:1, 19–31.

Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2010) Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9:4, 333–350.

Corbin, Juliet & Strauss, Anselm (2008) *Basics of Qualitative Research (3rd ed.): Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Los Angeles, London: SAGE.

Dalsgaard, Peter & Eriksson, Eva (2013) Large-Scale Participation: A Case Study of a Participatory Approach to Developing a New Public Library. *Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems, CHI '13*, ACM (New York, NY, USA, 2013), 399–408.

Della Porta, Donatella (2006) *Social Movements. An Introduction*. Oxford: Blackwell.

Dryzek, John S. (2000) *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2008) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Fung, Archon (2006) Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* vol. 66, 66–75.



Fung, Archon (2003) Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences. *The Journal of Political Philosophy* vol. 11:3, 338–367.

Fung, Archon & Wright, Erik Olin (2003) Thinking about Empowered Participatory Governance. Teoksessa Fung, Archon & Wright, Erik Olin (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, New York: Verso.

Grönlund, Kimmo & Wass, Hanna (toim.) (2016) *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita 2016:28. Helsinki: Oikeusministeriö.

Gutmann, Amy & Thompson, Dennis (1996) *Democracy and Disagreement*. Cambridge (Massachusetts): The Belknap Press of Harvard University Press.

Gutmann, Amy & Thompson, Dennis (2004) *Why Deliberative Democracy?* Princeton (N.J.): Princeton University Press.

Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms*. Cambridge, MA: MIT Press.

Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (toim.) (2003) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Healey, Patsy (2006) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. (2nd edn). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Held, David (2006) *Models of democracy*. Cambridge: Polity.

Henriksen, Lars Skov; Smith, Steven Rathgeb & Zimmer, Annette (2015) Preface. Teoksessa Freise, Matthias, Paulsen, Friedrich & Walter, Andrea (eds.) (2015) *Civil Society and Innovative Public Administration*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Herne, Kaisa & Setälä, Maija (2005) Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47:3, 175–188.

Hildreth, R. W. (2012) Word *and* Deed: A Deweyan Integration of Deliberative and Participatory Democracy. *New Political Science* 34:3, 295–320.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2008) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hokkanen, Laura (toim.) (2015) *Sosiaalinen kirjasto. Lukemattomien mahdollisuuksien maailma*. Helsinki: Avain.

Högnabba, Stina (2014) ”Unelmia, pikavoittoa ja demokratiapöhinää”. *Helsingin demokratiapilottien tulokset*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Inch, Andy (2014) Ordinary citizens and the political cultures of planning. In search of the subject of a new democratic ethos. *Planning Theory*, 1–21.

Innes, Judith & Booher, David (2014) A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory*, 1–19.

Jauhiainen, Jussi S. & Niemenmaa, Vivi (2006) *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.

Jyrämä, Annukka & Mattelmäki, Tuuli (toim.) (2015) *Palvelumuotoilu saapuu verkostojen kaupunkiin. Verkosto- ja muotoilunäkökulmia kaupungin palvelujen kehittämiseen*. Helsinki: Unigrafia Oy.

Kalliokoski, Aili (2015) *Aitoa vaikuttamista vai symbolista osallistamista? Kansalaisraadit Jyväskylässä vuosina 2012–2013*. Pro gradu –tutkielma. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.

Keränen, Marja (2014) Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa? Teoksessa Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press.

Keränen, Marja (2016) *Osallistamispolitiikka osana liberaalia hallintaa*. Luento. Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. 1.2.2016.

Kettunen Pekka (2002) Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.

Kohonen, Kirsi & Tiala, Toni (toim.) (2002) *Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi*. Helsinki: Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto.

Korvela, Paul-Erik (2012) Uudet osallistumisen tavat saattavat heikentää demokratiaa. Valtiotieteellisen yhdistyksen verkkolehti *Politiikasta.fi*. Saatavilla <http://politiikasta.fi/uudet-osallistumisen-tavat-saattavat-heikentaa-demokratiaa/> [Viitattu 21.7.2016.]

Koskiahho, Briitta (2001) Menestyvän kaupungin salaisuuksia hallinnan kannalta. Teoksessa Häikiö, Liisa; Koskiahho, Briitta & Leino, Helena (toim.) (2001) *Paikallinen valta*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Koskiahho, Briitta (2002) Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.

Koskiahho, Briitta (2014) *Kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa etsimässä*. Settlementijulkaisuja, 32. Tallinna: United Press.

Kuokkanen, Kanerva (2014) Uusi kaupunkipolitiikka ja kansalaisosallistumisen monitulkintaisuus. Teoksessa Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.) (2014) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press.

Kuokkanen, Kanerva (2016) *Developing participation through projects? A case study from the Helsinki Metropolitan Area*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 6. Helsinki: Department of Political and Economic Studies, University of Helsinki.

Kurronen, Jarkko (2015) Muotoilu osana julkisen sektorin innovointia. Teoksessa Jyrämä, Annukka & Mattelmäki, Tuuli (toim.) (2015) *Palvelumuotoilu saapuu verkostojen kaupunkiin. Verkosto- ja muotoilunäkökulmia kaupungin palvelujen kehittämiseen*. Helsinki: Unigrafia Oy.

Lahti, Tanja & Laine, Markus (2013) *Kaupungin toiminta tutummaksi ja vuorovaikutus vahvemmaksi. Helsinkiläisten näkemyksiä kaupungin toiminnasta ja päätöksenteosta vuonna 2012*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Lappalainen, Pertti (2013) Välähdyksiä demokratian tilasta. *Kansalaisyhteiskunta* 4:1, 74-88.

Lehtonen, Pauliina (2013) *Julkisesti uskottavat. Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt*. Tampere: Tampere University Press.

Lindberg, Pirkko & Karhu, Heidi (2011) Proaktiivinen kirjastoammattilainen ja uusi kokoelmakonsepti. Teoksessa Almgren, Päivi & Jokitalo, Päivi (toim.) (2011) *Kirjasto 2012 – asiakkaan asialla*. Helsinki: Avain.

Lindblom, Charles E. (1965) *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.

Mattelmäki, Tuuli (2015) Palvelumuotoilun esimerkkejä. Teoksessa Jyrämä, Annukka & Mattelmäki, Tuuli (toim.) (2015) *Palvelumuotoilu saapuu verkostojen kaupunkiin*.

*Verkosto- ja muotoilunäkökulmia kaupungin palvelujen kehittämiseen.* Helsinki: Unigrafia Oy.

Michels, Ank (2011) Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77:2, 275–293.

Miettinen, Virve (2013) The future library designed with you. *Scandinavian Library Quarterly* 46:2.

Moini, Giulio (2011) How participation has become a hegemonic discursive resource: towards an interpretivist research agenda. *Critical Policy Studies* 5:2, 149–168.

Mouffe, Chantal (2000) *The Democratic Paradox.* London: Verso.

Mulgan, Geoff (2014) *Design in public and social innovation: what works and what could work better.* London: Nesta.

Mutz, Diana C. (2006) *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy.* New York: Cambridge University Press.

Niemenmaa, Vivi (2002) Asukasaktiivien ääni. Osallistuminen ja osallisuus Helsingin kestäväen kehityksen prosessissa. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa.* Helsinki: Gaudeamus.

Niinikoski, Marja-Liisa & Setälä, Maija (2012) Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon tutkimus* 31:4, 261–276.

Nikulainen, Terhi (2011) Espoon asiakasraadit ja kirjasto. Teoksessa Almgren, Päivi & Jokitalo, Päivi (toim.) (2011) *Kirjasto 2012 – asiakkaan asialla.* Helsinki: Avain.

Osborne, Stephen P. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review* 8:3, 377–387.

Osborne, Stephen P.; Radnor, Zoe & Nasi, Greta (2012) A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration* 43:2, 135–158.

Osborne, Stephen P. & Strokosch, Kirsty (2013) It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management* vol. 24, 31–47.

Papadopoulos, Yannis & Warin, Philippe (2007) Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic effective? *European Journal of Political Research* 46, 445–472.

Patomäki, Heikki (2007) Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Helsinki: WSOY.

Paulsen, Friedrich (2015) What is Innovation in Public Administration? Options and Limitations of Creativity. Teoksessa Freise, Matthias, Paulsen, Friedrich & Walter, Andrea (eds.) (2015) *Civil Society and Innovative Public Administration*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Pestoff, Victor (2006) Citizen and co-production of welfare services. *Public Management Review* 8:4, 503–519.

Pestoff, Victor (2011) Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos* 47:1, 15–24.

Pikkala, Sari; Pekola-Sjöblom, Marianne & Piipponen, Sirkka-Liisa (2013) Kuntademokratian tila ja trendit. Teoksessa Borg, Sami (toim.) (2013) *Demokratiaindikaattorit 2013*. Oikeusministeriön julkaisuja 2013:52. Helsinki: Oikeusministeriö.

Pinson, Gilles (2009) *Gouverner la ville par projet: Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris: Presses de Sciences Po.

Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) (2006) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.

Rapeli, Lauri & Borg, Sami (2016) Kiinnostavaa mutta monimutkaista: tiedot, osallistuminen ja suhtautuminen vaikuttamiseen. Teoksessa Grönlund, Kimmo & Wass, Hanna (toim.) (2016) *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita 2016:28. Helsinki: Oikeusministeriö.

Rawls, John (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Rosanvallon, Pierre (2008) *Vastademokratia. Poliittikka epäluulon aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.

Rosanvallon, Pierre (2013) *Demokraattinen oikeutus. Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys*. Helsinki: Vastapaino.

Rowe, Gene & Frewer, Lynn J. (2004) Evaluating public participation exercises: A research agenda. *Science, Technology & Human Values* 29, 512–556.

Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) (2005) *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.

Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (2005) Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) (2005) *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.

Ruusuvuori Johanna; Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) (2010) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Rydin, Yvonne (2007) Re-examining the Role of Knowledge within Planning Theory. *Planning Theory* 6:1, 52–68.

Rättilä, Tiina (2001) Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuutena. *Politiikka* 43:3, 190–207.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006) *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. [Viitattu 28.7.2016.]

Sager, Tore (1994) *Communicative planning theory*. Aldershot: Avebury.

Sainio, Ari (1994) *Kohti kansalaisten kuntaa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Sassi, Sinikka (2002) Kulttuurinen identiteetti ja osallisuus. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.

Saurugger, Sabine (2010) The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research* 49, 471–495.

Seppälä, Maiju (2009) *Osallistavan julkishallinnon idea ja toteutuminen Yhdysvalloissa ja Suomessa*. Pro gradu –tutkielma. Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekunta.

Setälä, Maija (2003) *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

Siisiäinen, Martti (2010) Osallistumisen ongelma. *Kansalaisyhteiskunta* 1, 8–40.

Siisiäinen, Martti & Kankainen, Tomi (2009) Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa. Teoksessa Kankainen, Tomi; Pessala, Heli; Siisiäinen, Martti; Stranius, Leo; Wass, Hanna & Wilhelmsson, Niklas (2009) *Suomalaiset*



*osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen.* Oikeusministeriön julkaisuja 2009: 5. Helsinki: Oikeusministeriö.

Silvasti, Tiina (2014) Sisällönanalyysi. Teoksessa Massa, Ilmo (toim.) (2014) *Polkuja yhteiskuntatieteelliseen ympäristötutkimukseen.* Helsinki: Gaudeamus.

Sjöblom, Stefan; Andersson, Kjell; Eklund, Erland & Godenhjelm, Sebastian (eds.) (2006) *Project Proliferation and Governance – The Case of Finland.* Helsinki: University of Helsinki, Swedish School of Social Science.

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

Sulkunen, Pekka (2006) Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) (2006) *Projektiyhteiskunnan käänköpuolia.* Helsinki: Gaudeamus.

Taylor, Nigel (1998) *Urban Planning Theory since 1945.* London: SAGE.

Tiittula, Liisa & Ruusuvoori, Johanna (2005) Johdanto. Teoksessa Ruusuvoori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) (2005) *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus.* Tampere: Vastapaino.

Tratzki, Janine (2015) Innovative Public Administration and Democratic Legitimacy. Teoksessa Freise, Matthias; Paulsen, Friedrich & Walter, Andrea (eds.) (2015) *Civil Society and Innovative Public Administratio.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Helsinki: Tammi.

Tuulaniemi, Juha (2011) *Palvelumuotoilu.* Hämeenlinna: Talentum.

Tyrväinen, Jari (2011) Asiakkaat kirjastopalvelujen arvioijina – asiakaspalautteen anti jatkuvalle kehittämiselle. Teoksessa Almgren, Päivi & Jokitalo, Päivi (toim.) (2011) *Kirjasto 2012 – asiakkaan asialla*. Helsinki: Avain.

Vaajakallio, Kirsikka & Mattelmäki, Tuuli (2011) Yhteissuunnittelu ja palveluiden ideointi. Teoksessa Miettinen, Satu (toim.) (2011) *Palvelumuotoilu – uusia menetelmiä käyttäjätiedon hankintaan ja hyödyntämiseen*. Helsinki: Teknologiainfo Teknova.

Vaajakallio, Kirsikka (2012) *Design games as a tool, a mindset and a structure*. Aalto-yliopiston Taideteollinen korkeakoulu. Väitöskirja 87/100.

Warren, Mark E. (ed.) (1999) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Warren, Mark E. (2009) Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies* 3:1, 3–13.

Young, Iris Marion (2001) Activist Challenges to Deliberative Democracy. *Political Theory* vol. 29, no. 5, 670–690.

Zitting, Joakim (2014) *Säästökeino vai demokratia-areena – Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten rooli julkisissa palveluissa OECD:n näkemänä*. Pro gradu –tutkielma. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.

Zürn, Michael (2000) Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other Institutional Institutions. *European Journal of International Relations* 6:2, 183–221.

## **Muut kirjalliset lähteet**

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016. Saatavilla [http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2013/Strategiaohjelma\\_2013-2016\\_Kh\\_250313.pdf](http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2013/Strategiaohjelma_2013-2016_Kh_250313.pdf) [Viitattu 2.12.2015.]

Helsingin Sanomat 2000–2015.

Keskustakirjasto 2017 –hankkeen kotisivut <http://keskustakirjasto.fi/> [Viitattu 4.3.2015.]

Keskustakirjaston hankesuunnitelma. Saatavilla

[http://www.hel.fi/static/public/hela/Kulttuuri\\_ja\\_kirjastolautakunta/Suomi/Esitys/2014/Kulke\\_2014-09-16\\_Kklk\\_10\\_EI/FA57EE0B-6B47-43A2-8655-B1450EFFFA5D/Liite.pdf](http://www.hel.fi/static/public/hela/Kulttuuri_ja_kirjastolautakunta/Suomi/Esitys/2014/Kulke_2014-09-16_Kklk_10_EI/FA57EE0B-6B47-43A2-8655-B1450EFFFA5D/Liite.pdf)

[Viitattu 29.4.2015.]

Kirjastolaki 4.12.1998/904.

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2015) *Osallistava sosiaaliturva*. Työryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

## **Haastattelut**

Berndtson, Maija (2016) Helsingin kaupunginkirjaston kirjastotoimenjohtaja 1987–2013.

Haastattelu Helsingissä 30.3.2016.

# LIITTEET

## Liite 1 Teemahaastattelurunko (osallistujat)

### Alustus

Tällä haastattelulla kerään aineistoa Jyväskylän yliopiston kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelman pro gradu –tutkielmaani. Kyseessä on riippumaton akateeminen oppinäytetyö eikä sitä tehdä minkään tahon toimeksiantona. Tällä haastattelulla kerätty aineisto on luottamuksellista ja tarkoitettu vain tutkijan käyttöön tässä nimenomaisessa pro gradu –tutkielmassa. Haastateltavia käsitellään analyysissä ja varsinaisessa tutkielmassa anonyymisti. Haastattelut tuhoaan tutkielman valmistuttua. Haastattelu koostuu teemoista, joiden alla kysyn tarkentavia kysymyksiä. Haluan vielä täsmentää, että kysymyksiin ei ole oikeita/vääriä vastauksia, vaan olen kiinnostunut kunkin vastaajan henkilökohtaisista kokemuksista ja näkemyksistä. Haastateltava voi milloin tahansa kysyä tarkentavia kysymyksiä tai keskeyttää haastattelun, ja haastattelun lopuksi on mahdollista vielä palata käsiteltyihin teemoihin.

### Haastateltavan taustatiedot

- nimi
- syntymävuosi
- koulutus
- ammatti
- asuinpaikka ja -kaupunginosa

### Teema 1: Yleinen aktiivisuus ja mukaan päätyminen tähän hankkeeseen

- Voisitko aluksi kertoa, millaisin tavoin osallistut yhteiskunnallisesti? (esim. yhdistys-, vapaaehtois-, järjestökokemus; äänestäminen, kansalaisaloitteet...)
- Motiivit: miksi halusit osallistua *Keskustakirjaston kaverit* -projektiin? Mikä tekijä/asia innosti mukaan?
- Kuinka aktiivisesti olit mukana projektissa? (esim. moneenko työpajakertaan osallistui?)
- Oletko aiemmin osallistunut vastaaviin projekteihin (vastaavilla projekteilla tarkoitan hankkeita, joihin on kutsuttu kansalaisia mukaan osallistumaan joko julkisella tai yksityisellä sektorilla)? Millaisessa roolissa olet osallistunut?
- Odotukset: Millaisia odotuksia sinulla oli osallistumisesta projektiin ennen ryhmien kokoontumisia?

- Odotukset: Millaisia odotuksia sinulla oli osallistumisesi vaikuttavuudesta ennen ryhmien kokoontumisia?
- Onko mielestäsi tärkeää huomioida suunnittelussa (kaavoitus, julkiset tilat, kulutustavarat, palvelut) käyttäjien näkökulma? Miksi/miksi ei?

## **Teema 2: Työskentely projektissa**

- Millainen kokemus osallistuminen Keskustakirjaston kavereihin oli yleisesti?
- Kerro vapaasti käytännön työskentelystä työpajoissa. (esim. menetelmät, ilmapiiri, ryhmädynamiikka, yleiset fiilikset...)
- Millainen oli oma roolisi työskentelyssä?
- Miten arvioisit työskentelymenetelmiä?
- Miten vuorovaikutus toimi osallistujien kesken?
- Entä miten vuorovaikutus toimi fasilitaattorien kanssa?
- Vastasiko työskentely sille asettamiasi tavoitteita ja odotuksia?
- Kerro työskentelystä jokin tapaus/hetki, jolloin koit onnistumisen tunnetta.
- Mikä projektissa oli parasta?
- Osallisuus: Koitko olevasi tärkeä/merkityksellinen osa yhteisöä työskentelyn aikana?
- Osallisuus: Vaikuttiko projektin lyhytkestoisuus jotenkin osallisuuden kokemukseen?
- Yksimielisyys: Päädyttiinkö ryhmissä yhteisiin näkemyksiin asioista?
- Millaisia ongelmia työskentelyn aika ilmeni? (ristiriidat tms)
- Kerro jokin esimerkkitapaus ongelmasta, jonka kohtasit projektin aikana.
- Muuttiko projektiin osallistuminen ajatuksiasi jostain asiasta?
- Opitko jotain uutta osallistumisesi aikana?

## **Teema 3: Demokratia ja vaikuttaminen**

- Mihin koet vaikuttaneesi osallistumalla asiakaskehittäjäyhteisön toimintaan?
- Korostettiinko projektissa sitä, että osallistumalla on mahdollisuus vaikuttaa?
- Onko mielestäsi tärkeää, että kansalaisille tarjotaan osallistumismahdollisuuksia?
- Tarjotaanko osallistumismahdollisuuksia mielestäsi sopivasti?
- Oletko törmännyt muihin kutsuihin osallistua? Anna esimerkki!
- Miksi mielestäsi on tärkeää, että kansalaiset osallistuvat palveluiden suunnitteluun?
- Onko mielestäsi kansalaisilla tasa-arvoiset mahdollisuudet osallistua tämänkaltaisiin projekteihin?
- Onko palvelujen suunnittelu yhdessä muiden kanssa mielestäsi demokraattinen prosessi?
- Miten osallistumiselle annetut raamit vaikuttivat osallistumiseesi tässä projektissa käytännössä?
- Miltä osallistuminen tiettyjen annettujen raamien sisällä tuntuu?
- Mitä hyvä osallistuminen edellyttää?
- Anna esimerkki osallistumisesta, joka ei ole ”aitoa”/hyvää.
- Liittyykö kansalaisten osallistamiseen mielestäsi joitain haasteita/ongelmia?

- Millaisia mahdollisuuksia mielestäsi liittyy kansalaisten osallistamiseen julkisen sektorin suunnitteluhankkeisiin?
- Onko tämänkaltaiseen toimintaan osallistuminen hyvä tapa vaikuttaa?
- Koetko päässeesi vaikuttamaan osallistumalla projektiin?

#### **Teema 4: Projektin jälkeen**

- Oletko osallistunut samankaltaisiin projekteihin kirjastoryhmien jälkeen?
- Onko projekti innostanut sinua osallistumaan muuhunkin toimintaan?
- Koetko hyötyneesi osallistumisestasi ja millä tavalla?
- Oletko tietoinen, onko itsellesi tärkeitä elementtejä päässyt mukaan toteutettaviksi?
- Onko ollut mitään tiedotusta osallistujien suuntaan ryhmien jälkeen?

#### **LOPUKSI**

- Haluaisitko vielä palata johonkin aiheeseen/täydentää vastauksiasi?
- Jäikö sinulle jotain kysyttävää haastattelijalta/tutkimuksesta?

Kiitos haastattelusta! Voit ottaa yhteyttä tutkijaan, jos haluat vielä myöhemmin kysyä/tarkentaa jotain.

## **Liite 2 Teemahaastattelurunko (fasilitaattorit)**

### **Alustus**

Tällä haastattelulla kerään aineistoa Jyväskylän yliopiston kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelman pro gradu –tutkielmaani. Kyseessä on riippumaton akateeminen opinnäytetyö eikä sitä tehdä minkään tahon toimeksiantona. Tällä haastattelulla kerätty aineisto on luottamuksellista ja tarkoitettu vain tutkijan käyttöön tässä nimenomaisessa pro gradu –tutkielmassa. Haastateltavia käsitellään analyysissa ja varsinaisessa tutkielmassa anonyymisti. Haastattelut tuhotaan tutkielman valmistuttua. Haastattelu koostuu teemoista, joiden alla kysyn tarkentavia kysymyksiä. Haluan vielä täsmentää, että kysymyksiin ei ole oikeita/vääriä vastauksia, vaan olen kiinnostunut kunkin vastaajan henkilökohtaisista kokemuksista ja näkemyksistä. Haastateltava voi milloin tahansa kysyä tarkentavia kysymyksiä tai keskeyttää haastattelun, ja haastattelun lopuksi on mahdollista vielä palata käsiteltyihin teemoihin.

### **Haastateltavan taustatiedot**

- nimi
- ikä
- koulutus
- työkuva ja tehtäväsi kirjastossa teemaryhmien aikaan?
- asuinpaikka ja -kaupunginosa

### **Teema 1: Yleinen aktiivisuus ja mukaan päätyminen tähän hankkeeseen**

- Voisitko aluksi kertoa, millaisin tavoin osallistut yhteiskunnallisesti? (esim. yhdistys-, vapaaehtois-, järjestökokemus; äänestäminen, kansalaisaloitteet...)
- Miten päädyit mukaan hankkeeseen?
- Oletko aiemmin osallistunut vastaaviin projekteihin (vastaavilla projekteilla tarkoitan hankkeita, joihin on kutsuttu kansalaisia mukaan osallistumaan joko julkisella tai yksityisellä sektorilla)? (osallistujana/fasilitaattorina)
- Motiivit: miksi halusit fasilitaattoriksi?
- Mikä asia/tekijä innosti sinut mukaan?
- Millaisia odotuksia sinulla oli fasilitoinnista ennen ryhmien kokoontumisia?
- Millaisia odotuksia sinulla oli projektista ylipäätään ja sen toimivuudesta?
- Millainen oli fasilitaattorin rooli?
- Miten ja kuinka paljon fasilitoimista (osallistaminen, työpajat) suunniteltiin etukäteen?
- Onko mielestäsi tärkeää huomioida suunnittelussa (kaavoitus, julkiset tilat, kulutustavarat, palvelut) käyttäjien näkökulma? Miksi/miksi ei?

## **Teema 2: Työskentely projektissa**

- Millainen kokemus osallistuminen Keskustakirjaston kavereihin fasilitaattorina oli yleisesti?
- Miten osallistujat valittiin? (ryhmien luonne)
- Millaisia työskentelymenetelmiä käytettiin?
- Millainen oli oma roolisi työskentelyssä?
- Miten vuorovaikutus toimi osallistujien ja fasilitaattorien kesken?
- Millaisia odotuksia oli osallistajien (=fasilitaattorien) puolelta asetettu?
- Oliko virallisia tavoitteita?
- Vastasiko työskentely mielestäsi sille asetettuja virallisia odotuksia ja tavoitteita?
- Entä vastasiko se itse luomiasi tavoitteita ja odotuksia?
- Mikä projektissa oli parasta?
- Kerro työskentelystä jokin tapaus/hetki, jolloin koit onnistumisen tunnetta.
- Millaisia ongelmia projektin aikana ilmeni? Kerro jokin esimerkki ongelmasta.
- Osallisuus: Koitko olevasi tärkeä/merkityksellinen osa yhteisöä työskentelyn aikana?
- Muuttiko projektiin osallistuminen ajatuksiasi jostain asiasta?
- Opitko jotain uutta projektin aikana?

## **Teema 3: Demokratia ja vaikuttaminen**

- Oliko demokratia-teema läsnä työskentelyn aikana?
- Korostettiinko projektissa sitä, että osallistumalla on mahdollisuus vaikuttaa?
- Onko mielestäsi tärkeää, että kansalaisille tarjotaan osallistumismahdollisuuksia julkisella sektorilla? Tarjotaanko niitä sopivasti?
- Miksi mielestäsi on tärkeää, että kansalaiset osallistuvat palveluiden suunnitteluun?
- Onko mielestäsi kansalaisilla tasa-arvoiset mahdollisuudet osallistua tämänkaltaisiin projekteihin?
- Onko palvelujen suunnittelu yhdessä (asiantuntijat kansalaisten kanssa) mielestäsi demokraattinen prosessi?
- Miten osallistumiselle annetut raamit vaikuttivat kaupunkilaisten osallistumiseen ryhmissä käytännössä?
- Mitä ”aito” osallistuminen pitää mielestäsi sisällään? Mitä hyvä osallistuminen edellyttää?
- Anna esimerkki osallistumisesta, joka ei ole ”aitoa”/hyvää.
- Liittykö kansalaisten osallistamiseen mielestäsi joitain haasteita/ongelmia?
- Millaisia mahdollisuuksia mielestäsi liittyy kansalaisten osallistamiseen julkisen sektorin suunnitteluhankkeisiin?
- Onko tämänkaltaiseen toimintaan osallistuminen hyvä tapa vaikuttaa?

## **Teema 4: Projektin jälkeen**



- Oletko osallistunut vastaaviin projekteihin tämän fasilitoinnin jälkeen?
- Onko kaupunkilaisten osallistaminen kirjastossa lisääntynyt viime aikoina?
- Mitä hyötyä kaupunkilaisten osallistamisesta kirjaston suunnitteluun on ollut?
- Mitä hyötyä ylipäättään kaupunkilaisten osallistamisesta palveluiden suunnitteluun on?

## **LOPUKSI**

- Haluaisitko vielä palata johonkin aiheeseen/täydentää vastauksiasi?
- Jäikö sinulle jotain kysyttävää haastattelijalta/tutkimuksesta?

Kiitos haastattelusta! Voit ottaa yhteyttä tutkijaan, jos haluat vielä myöhemmin kysyä/tarkentaa jotain.