

Anni Jäntti, Anna-Aurora Kork,
Kaisa Kurkela, Ulriika Leponiemi,
Henna Paananen, Lotta-Maria Sinervo
& Sanna Tuurnas (TOIM.)

Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus

Vastapaino
Tampere 2022

DOI: 10.58181/VP9789517689953



Tämän teoksen Open Access -editio on lisensoitu CC BY-NC-ND 4.0 -käyttöluvalla. Voit jakaa avoimen kirjan, mutta sinun on mainittava lähde asianmukaisesti.

Et voi käyttää aineistoa kaupallisiin tarkoituksiin, eikä tehdä siihen muutoksia.

Tarkastele käyttö lupaa osoitteessa:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fi>

Tämän kirjan avoimen julkaisemisen (Open Access) ovat rahoittaneet:

- Tampereen yliopisto
- Focus Localis
- Hallinnon tutkimuksen seura

Maksullinen painettu kirja ja sähkökirja (ePub) ovat myös saatavilla.



© Vastapaino, tekijät

ISBN 978-951-768-995-3 (painettu kirja)

DOI: 10.58181/VP9789517689953 (Open Access)

Kustannusosakeyhtiö Vastapaino
Yliopistonkatu 60 A
33100 Tampere
www.vastapaino.fi

Sisällys

Esipuhe 9

Hallintotieteellinen tutkimus muutoksen kohteena ja tekijänä | Henna Paananen, Anni Jäntti, Anna-Aurora Kork, Kaisa Kurkela, Ulriika Leponiemi, Lotta-Maria Sinervo & Sanna Tuurnas **13**

I TIETEENALAN MONITAHOINEN JA MUUTTUVA IDENTITEETTI

Hallintotieteellinen tutkimus hallinnon ja politiikan rajalla | Kanerva Kuokkanen, Stefan Sjöblom, Isak Vento & Sebastian Godenhjelm **39**

Hallinnon tutkimuksen vapaus poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta | Niina Mäntylä, Jari Autioniemi, Jonna Kosonen, Hanna Partinen & Hanna-Kaisa Pernaa **59**

Paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajana | Esa Hyyryläinen, Jari Autioniemi & Kirsi Lehto **83**

Ilmiölähtöinen hallinta sotkuaisessa maailmassa | Harri Jalonen, Kaisa Lähteenmäki-Smith, Samuli Manu, Petri Uusikylä & Minna Branders **105**

II TUTKIMUKSEN MONIMUOTOISUUS

Pohjoismainen vertailu hallintotieteellisen

tutkimuksen täydentäjänä | Linnéa Henriksson, Siv Sandberg, Nina Tynkkynen & Sari Pikkala **131**

Kertomukset hallinnon tutkimuksessa | Paula Rossi,

Samuli Björninen, Matias Nurminen ja Maria Mäkelä **153**

Vaikuttavuuden arviointi ja johtaminen julkisissa

palveluissa | Elsa Paronen, Tomi Mäki-Opas & Johanna Lammintakanen **175**

Muutosprosessien dynamiikka tutkimuskohteena |

Nina Lunkka, Sanna Laulainen & Helena Taskinen **197**

III TIETO JA TIETÄMISEN TAVAT MUUTOKSESSA

Julkisen hallinnon tiedonmuodostus | Harri Laihonen,

Anna-Aurora Kork, Lotta-Maria Sinervo & Petra Kokko **221**

Asukastiedon hyödyntämisen kipupisteet

yhteiskehittämisessä | Sanna Tuurnas, Anni Jäntti, Helka Kalliomäki, Kaisa Kurkela & Pauliina Lehtonen **245**

Kestävyyden tulkinta kaupunkitalouden johtamisen

kysymyksenä | Lotta-Maria Sinervo & Harri Laihonen **269**

Luottamuksen käsite kriittisen tarkastelun kohteena |

Ossi Heino & Jarmo Houtsonen **291**

IV HALLINTOTIETEELLINEN TUTKIMUS YHTEISKUNNALLISESSA MURROKSESSA

Kestävä kehitys paradigmuutoksena hallinnon

tutkimuksessa | Liisa Häikiö & Vivi Niemenmaa 315

Innovaatiopolitiikan kehitys Suomessa | Jari Kolehmainen,

Markku Sotara & Valtteri Laasonen 341

Osallistuva seutulainen ja demokratia kaupunkiseutujen

suunnittelussa | Kirsi Pauliina Kallio, Jouni Häkli & Olli

Ruokolainen 365

Kuntajohtajuustutkimuksen tila ja tulevaisuus | Anni

Jännti, Henna Paananen, Jonne Parkkinen, Arto Haveri &

Jenni Airaksinen 391

Liite 415

Kirjoittajat 417

Osallistuva seutulainen ja demokratia kaupunkiseutujen suunnittelussa

KIRSI PAULIINA KALLIO, JOUNI HÄKLI &
OLLI RUOKOLAINEN

Suomalainen yhteiskunta on perustaltaan liberaali demokratia, jossa kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen rooli yhteiskunnan kehittämisessä. Hallinnon tasosta riippumatta kansalaisten tulee voida osallistua itseään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon edustuksellisten tai suorien vaikuttamisen muotojen kautta. Kansalaisosallistuminen on siis oikeus, jota poliittisen yhteisön jäsenet voivat toteuttaa ja tarvittaessa myös vaatia. Suomessa yksittäiset ihmiset ja heidän muodostamansa ryhmät voivat esimerkiksi esittää näkemyksiään elinympäristöissään tapahtuvista uudistuksista, jotka liittyvät maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinoelämän kehittämiseen (niin kutsuttu MALPE-kehittäminen). Liberaaliin demokratiaan sisältyy myös vapaus toteuttaa kansalaisosallistumista itselle mielekkäillä ja mahdollisilla tavoilla

lainsäädännön asettamissa puitteissa.¹ Julkinen hallinto tarjoaa kansalaisosallistumiselle monenlaisia mahdollisuuksia, mutta niiden lisäksi kansalaiset voivat itse etsiä tapoja osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja yhteiskunnan kehittämiseen omista lähtökohdistaan.

Suomessa kunta on moneen muuhun maahan verrattuna vahva aluehallinnon taso sekä yhteiskuntakehityksen että kansalaisosallistumisen kannalta. Yksi osoitus tästä on ilmaisu *kuntalainen*, joka vastaa kansalaisen käsitettä paikallistasolla. Maissa, joissa kunnallinen itsehallinto ei ole samantapaisesti rakentunut, ei tällaista ilmaisua ole. Suomessa ei ole syntynyt vastaavaa käsitteistöä, joka liittyisi muihin hallinnon tasoihin. Tässä luvussa pohdimme, voisiko kaupunkiseututason kansalaisuuden tunnistaminen *seutulaisuudeksi* auttaa hahmottamaan Suomessa meneillään olevaa demokraattista, alueellista ja hallinnollista muutosta. Kohdennamme katseemme siihen, miten kansalaisten arjessa merkityksellinen seudullisuus ja strategisen suunnittelun kohteena oleva seudullisuus kohtaavat. Tämä monitahoinen tarkastelu tekee näkyväksi demokratian toteutumisen kannalta oleellisia kysymyksiä, jotka tarjoavat mahdollisuuksia arkisen ja strategisen seudullisuuden kohtaanto-ongelmien analysointiin ja demokraattisemman kaupunkiseutukehityksen edistämiseen.

Hallintotieteissä osallistumista on tutkittu perinteisesti kysymyksenä kuntien ja valtion toiminnan demokraattisuudesta ja legitimitetistä.² Osallistumisen käytännöt ja mahdollisuudet ovat kuitenkin muuttumassa tavalla, joka vaatii tutkimukselta kykyä tunnistaa osallistumisen uusia tapoja, muotoja ja mittakaavoja. Demokratian muutosta tarkasteleva hallintotieteellinen tutkimus kohtaakin tulevaisuudessa uusia merkittäviä osallistumisen muotoja. Ne rakentuvat esimerkiksi ylijarjaisesti

1 Nabatchi & Leighninger 2015.

2 Jäntti ym. 2017.

liikkuvien kansalaisten monipaikkaisessa arjessa, sosiaalisen median virtuaaliyhteisöissä ja joukkoistuvissa (vasta)asian-tuntijuuksissa.³ Artikkelimme tarkastelee tätä (yli)paikallisen demokratian murrosta kysymyksenä seutulaisuudesta eli kansalaisten kuntarajat ylittävästä mielenkiinnosta ja mahdollisuudesta osallistua kaupunkiseutujen kehittämiseen.

Esittelemme aluksi tutkimustamme ohjaavat teoreettiset näkökulmat, joiden avulla olemme perehtyneet seutulaisuuden ideaan ja luomme katsauksen ajankohtaiseen kaupunkiseutulaisuutta käsittelevään kirjallisuuteen. Tämän jälkeen kerromme lyhyesti tutkimushankkeesta, jossa tätä työtä on tehty, ja esittelemme pääasiassa asiantuntijahaastatteluihin perustuvan analyysimme tuloksia. Lopuksi esitämme, miten seutulaisuus voi olla hyödyllinen näkökulma alueellisuuden ja siihen kytkeytävän hallinnon muutoksen ymmärtämiseen ja kaupunkiseutujen demokraattiseen kehittämiseen.

Seutulaisuus elettyinä kansalaisuutena: lähtökohtia asiaperustaiseen osallistumiseen

Kansalaisosallistumisesta käydyssä julkisessa keskustelussa kansalaiset näyttäytyvät usein lähinnä oman elämänpiirinsä asioista kiinnostuneina yksityishenkilöinä – asukkaina, kuluttajina, perheenjäseninä, opiskelijoina, työntekijöinä, liikenteen käyttäjinä, turisteina ja niin edelleen. Laaja-alaisempi osallistuminen liitetään tyypillisesti järjestäytyneeseen kansalaistoimintaan, jossa kolmannen sektorin (esimerkiksi järjestöjen ja seurojen) ja neljännen sektorin (esimerkiksi aktivistien ja some-ryhmien) toimijat ottavat yhteiskunnallisiin asioihin kantaa yksityisen ja julkisen sektorin rinnalla. Yksittäisille kuntalaisille tarjotaan osallistumismahdollisuuksia lähinnä asukkaina, joiden oletetaan

olevan kiinnostuneita ensisijaisesti omaan asuinalueeseensa liittyvistä kysymyksistä ja jossain määrin kaupungin ajankohdaisista asioista, mutta ei laajemmasta aluekehityksestä.⁴

Kansainvälisen tutkimuksen perusteella kansalaiset ovat kuitenkin kiinnostuneita myös kaupunkiseututasoon kehityksestä.⁵ Samalla on osoitettu, että seututasolla kansalaisosallistumisen väylät toimivat huonommin ja hahmottuvat vaikeammin kuin kunnallisen demokratian vakiintuneissa osallistumismenettelyissä. Suomessakin ilmiöön on ryhdytty kiinnittämään huomiota yhä enemmän, kun kaupunkiseutukehitys on vahvistunut.⁶ Lidström ja Schaap peräänkuuluttavat hallinnollisia uudistuksia edustuksellisen demokratian ja sitä täydentävien osallistumiskäytäntöjen parantamiseksi.⁷ Kansalaisuus näkyy seudullisissa konteksteissa heikosti myös siksi, ettei sitä ylipäättään mielletä seudulliseksi toimijuudeksi: kansalaisosallistumisen paikka on perinteisesti kunnallisessa ja kansallisessa kehityksessä. Edellä mainitut tutkijat esittävätkin, että konkreettisten käytäntöjen ohella on keskeistä tutkia, mitä ylipäättään tarkoittaa *olla kansalainen* epämääräisesti hahmottuvassa kaupunkiseutukontekstissa.

Osallistumme tähän kriittiseen keskusteluun tuomalla seudullisen osallistumisen tarkasteluun uuden analyttisen näkökulman, jossa yhdistyvät *eletyn kansalaisuuden* ja *asiaperustaisen osallistumisen* teoreettiset lähtökohdat.⁸ Tällöin kansalaisuus määrittyy paitsi poliittisten yhteisöjäsenyyksien ja hallinnon instituutioiden puitteissa myös arjessa koettuina ja toteutuvina

4 Ibid.

5 Esim. Jonas & Ward 2007; Purcell 2007; Aldred 2010; Metzger 2013; Kübler 2018; Lidström & Schaap 2018; Lackowska & Mikula 2018.

6 Esim. Tuomisaari 2015; Bäcklund ym. 2017a; Luukkonen & Sirviö 2017; Häkli ym. 2020.

7 Lidström & Schaap (2018), ks. myös Rodríguez-Pose 2008.

8 Häkli ym. 2020.

tekoina.⁹ Eletyn kansalaisuuden teoreettisena perustana on Engin F. Isinin kolme ulottuvuutta tunnistava kansalaisuuskäsitys.¹⁰ Kansalaisuus on ensinnäkin oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvä *asema*, joka määrittyy esimerkiksi kansallisvaltion jäsenyydeksi. Toiseksi kansalaisuuteen sisältyy vakiintuneita, poliittisiin yhteisöihin kiinnittyviä *käytäntöjä*, kuten äänestäminen ja järjestäytynyt mielenosoittaminen. Kolmanneksi kansalaisuus ilmenee arkisina *tekoina*, jotka eivät edellytä hallinnollisia puitteita, muodollista organisoitumista tai ylhäältä päin tarjottua ilmaisemisen tilaa. Viimeisin ulottuvuus on erityisen hyödyllinen kaupunkiseutujen demokratian kehittämisessä, koska ulottuvuus auttaa huomaamaan, ettei kansalaisuuden tarvitse määrittyä yksinomaan asuinpaikan, hallinnollisen alueen jäsenyyden tai institutionaalisten osallistumiskäytäntöjen kautta. Kansalaisaktiivisuus voi olla myös asiaperustaista ja kiinnittyä Leinon ja Laineen peräänkuuluttamaan ”asioiden palauttamiseen” poliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa ja ilmetä arjen tekoina, joita ei usein poliittisiksi tunnisteta.¹¹

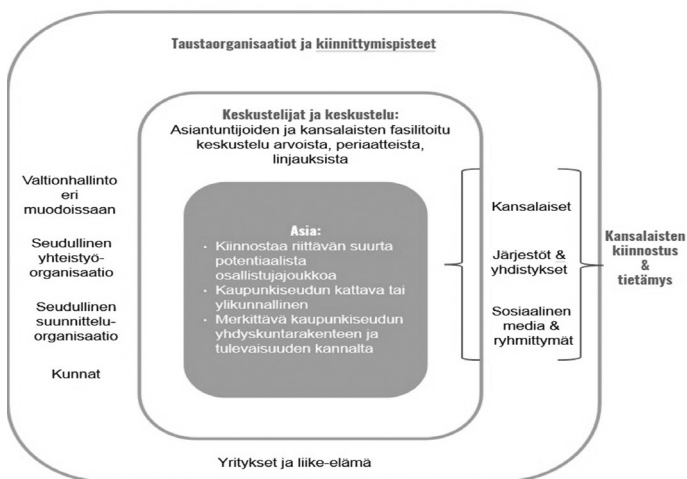
Elettyä kansalaisuutta voidaan konkretisoida tarkastelemalla julkisten organisaatioiden tarjoamia osallistumisrooleja ja -kanavia.¹² Kansalainen voidaan nähdä yhtäältä hallinnollisen alueen (kaupunkiseutujen tapauksessa kunnan tai maakunnan) *asukkaaksi*, jonka osallistumisoikeudet ja -mahdollisuudet perustuvat asuinpaikkaan ja ilmenevät vaikkapa kaavoituksen osallistumiskäytäntöinä. Toisaalta kansalainen voidaan tunnistaa *asiakkaaksi*, jolloin osallistuva rooli tarkoittaa vaikkapa palvelukyselyihin vastaamista tai, markkinaehtoisesti, eri palveluiden ja tuotteiden välillä valitsemista. Näiden kahden responsiivisen roolin lisäksi kansalainen voidaan ymmärtää *aloitteelliseksi*

9 Kallio ym. 2020; Rytioja & Kallio 2018.

10 Isin 2009.

11 Leino & Laine 2011, myös Kallio & Häkli 2011.

12 Bäcklund ym. 2014.



Kuvio 1. Asiaperustaisen osallistumisen kehikko.

Lähde: Häkli ym. 2019.

toimijaksi, jonka aktiivisuus ei edellytä esimerkiksi kunnan tai yrityksen tarjoamia osallistumismenettelyjä. Aloitteellinen kansalaistoimijuus voi ilmetä vaikkapa joukkoistettuna vaikuttamisena kaupunkisuunnitteluun sosiaalisessa mediassa tai kimppakyytien järjestämisenä harrastusyhteisössä, jolle harjoittelu- ja kisapaikkojen sijoittaminen laajalla alueella asettaa haasteita.

Eletyn kansalaisuuden näkökulma paljastaa, että ihmiset voivat toimia poliittisesti monin tavoin myös kaupunkiseutujen kontekstissa. Tässä hallinnollisesti ohuessa, mutta käytännöllisesti monimuotoisessa toimintaympäristössä kansalais-toimijaroolit sekoittuvat usein niin, että yksi ja sama asia voi tuoda yhteen niin asukkaana, asiakkaana kuin aloitteellisena kansalaisenakin toimivia ihmisiä. Monilla meistä on kokemuksia ja näkemyksiä ylikunnallisesta arjesta näissä kaikissa rooleissa, vaikkamme yleensä mielläkään toimintaamme *seu-*

dulliseksi kansalaisuudeksi. Tutkimuksemme ehdottaa, että juuri tämä käytännöllinen ymmärrys ja arkiymmärrykseen perustuva toimeliaisuus tulisi tunnistaa *asiaperustaisen eletyn kansalaisuuden* ytimeksi (kuvio 1). Näkökulmassamme asiaperustaisuus viittaa kansalaisnäkemyskysymyksissä, joista ihmiset ovat erityisen kiinnostuneita ja joista heille on karttunut kokemuspohjaista tietämystä. Kun julkinen keskustelu on vähemmän paikkaan sidottua, voivat samoista asioista kiinnostuneet ihmiset muodostaa helpommin asiaperustaisia keskusteluita ja käynnistää kohdennettuja prosesseja. Keskusteluryhmiin osallistuminen voi olla hetkellistä tai pidempiaikaista, mikä mahdollistaa monenlaisten kansalaisten mukana olemisen. Ajatusta on kehitelty erityisesti mediatutkimuksessa, jossa sosiaalisten medioiden ja muiden virtuaalisten toimintaympäristöjen on havaittu lisänneen asiaperustaista toimeliaisuutta.¹³

MALPE-kehittäminen kaupunkiseutujen vahvistamisen välineenä: tutkimus, menetelmät ja aineistot

Artikkelimme näkemykset perustuvat tutkimukseen, joka tehtiin osana laajan tutkimuskonsortion hanketta *MALPE – koordinaatiosta integroivaan visiointiin (BEMINE)*.¹⁴ Tutkimme hankkeessa asiaperustaista elettyä seutulaisuutta tiedon yhteis-

13 Esim. Habermas 2006; Kim 2009; Bennett & Segerberg 2012; Shklovski & Valtysson 2012; De Lange & De Waal 2017.

14 BEMINE-hanke (<https://bemine.fi/>) toteutettiin osana Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen Kaupungistuva yhteiskunta -ohjelmaa (2017–2019). Hankkeessa pureuduttiin MALPE-toimintamalliin, jonka kautta valtio tukee suurimpia kaupunkiseutuja maankäytön (M), asumisen (A), liikenteen (L), palveluiden (P) ja elinkeinojen (E) suunnitteluun ja kehittämiseen liittyvässä yhteistyössä (Ympäristöministeriö 2020). Tutkimuksemme kuluessa MALPE-toimintamalli koski pääkaupunkiseutua sekä Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutuja, minkä jälkeen sitä on laajennettu Jyväskylän, Lahden ja Kuopion alueille.

tuottamisen keinoin.¹⁵ Tämä tarkoitti tutkijoiden ja käytännön asiantuntijoiden välistä tiivistä kommunikaatiota kaikissa tutkimuksen vaiheissa.¹⁶ Tiedon yhteistuottamisprosessia edelsi dokumenttianalyysi, jossa perehdyimme aiempien tutkimusten haastattelu-, työpaja- ja kyselyaineistoihin sekä niistä tehtyihin tutkimusraportteihin.¹⁷ Näistä keskeisiä olivat MAL-verkoston jäsenille tehty sähköpostikysely,¹⁸ MAL-sopimusprosessia koskevan työpajan muistiinpanot¹⁹ sekä MAL-sopimuksia ja sopimusprosessia käsittelevä raportti²⁰ ja sitä varten kerätty haastatteluaineiston raakadata.²¹

Artikkelimme analyysi perustuu pääasiassa osalle näistä toimijoista tekemiimme syvähaastatteluihin, jotka keskittyivät demokratian kysymyksiin. Haastattelimme kaikkiaan 23:a kunnallisen, kaupunkiseudullisen ja kansallisen tason MAL-toimijaa.²² Kolmas aineisto, jota olemme hyödyntäneet kokonaisymmärryksen luomisessa, kerättiin MAL-kehittämisverkoston jäsenille ja BEMINE-hankkeen yhteistyötahojen edustajille suunnatulla

15 Menetelmistä Ruokolainen ym. 2018a.

16 Osallistimme työpajoissa ja seminaareissa MAL-suunnittelutyön asiantuntijoita, käytännön ammattilaisia sekä prosesseissa mukana olleita politiikkatoimijoita ongelmanmäärittelystä aina alustavien tulosten kommentointiin saakka (ks. Ruokolainen ym. 2018b). Yhdessä kaupunkiseutujen kehitystä ohjaavien paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimijoiden kanssa pyrimme tuottamaan tietoa, josta olisi hyötyä sekä kaupunkiseutusuunnittelun tutkimuksessa että kaupunkiseutujen kehittämisen ”integroivassa visioinnissa” eli maankäytön, asumisen, liikenteen, palvelujen ja elinkeinoelämän kysymysten yhteensovittamisessa. Konsensuksen sijaan tavoittelimme moniäänisyyttä, mikä näkyy myös tutkimustuloksissa.

17 Bäcklund ym. 2017b.

18 Hanhijärvi 2011.

19 MAL- ja kasvusopimusmenettelyn ... 2014

20 Ojaniemi 2014.

21 Koostuu 31:stä MAL-sopimusmenettelyissä mukana olleen asiantuntijan haastattelusta, jossa haastateltavien joukko edusti mahdollisimman hyvin maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun asiantuntijoita valtionhallinnosta, seututasolta ja kunnista, ks. MAL-verkosto 2017.

22 Aineisto on anonymisoitu. Sitaattien yhteydessä esitetyt kirjainkoodit viittaavat kunnallisessa (K) ja seudullisessa (S) tehtävässä olevaan asiantuntijaan, numerot puolestaan kuntiin ja yksilöityihin vastaajiin.

kyselyllä, jolla kartoitimme suunnittelijoiden ja asiantuntijoiden tietoa ja näkemyksiä seudullisesta demokratiasta. Siihen vastasi 111 henkilöä, jotka edustivat yli 30:tä kuntaa ja seitsemää eri kaupunkiseutua. Olemme ottaneet tästä aineistosta seuraavaan analyysiin mukaan muutamia olennaisia huomioita.

Demokratiaa välttelevä kaupunkiseutu?

Tutkimuksessamme ilmeni, että kaupunkiseutujen suunnittelun asiantuntijat näkevät kansalaiset usein ”omista asioistaan” eli vain välittömän elinympäristönsä tilasta kiinnostuneiksi asukkaiksi, joita kaupunkiseutujen kehitys kokonaisuutena ei juuri kosketa. Asiantuntijat ilmaisivat tätä monin tavoin:

”Se on kuntalaisen vaikee tajuta sitä seutusuunnittelua. Et kun se on niin kaukana siitä niitten arkipäivästä.” (S4/6)

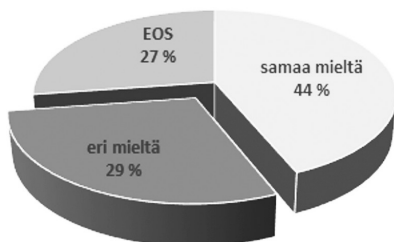
”Ne on ihan puhtaasti siitä paikallisesta tilanteesta kiinnostuneita.” (K9/5)

”Niit kiinnostaa se, et osotetaanks tos lumenkaatopaikka meijän naapuriin, tai joku ratavyöhyke.” (S7/6)

Samalla, kun asiantuntijat tunnistivat kaupunkiseutusuunnittelun ja kansalaisten elämän välisen kohtaamattomuuden, he toivat esiin kansalaisosallistamisen kokeiluja seudullisista hankkeista. Näiden tulokset koettiin heikoiksi paljon siksi, ettei kansalaisten katsottu saavan otetta seututasoisista suunnittelukysymyksistä:

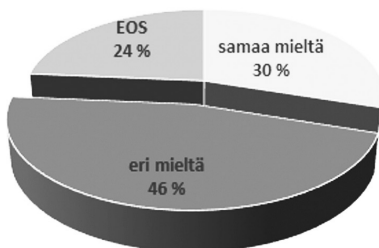
”Jos me puhutaan alue- ja yhdyskuntarakenteesta niin 99 prosenttia ihmisistä lopettaa kuuntelemisen heti, välittömästi.” (S2/6)

MAL- ja kasvusopimusten laadintaprosessi on kuntademokratian kannalta läpinäkyvä



N=111

MAL- ja kasvusopimusten sisällöstä välittyy riittävästi tietoa seudun asukkaille



N=111

Kuvio 2. Kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden näkemyksiä MAL-sopimusmenettelyn läpinäkyvyydestä osana kuntademokratiaa ja kansalaisten mahdollisuudesta seurata sopimusten sisältöä.

”Me ollaan järjestetty muutamii asukastilaisuuksii mut me puhutaan sen mittakaavan ... niin isoista asioist et se on kyl hyvin pieni prosentti asukkaista joka pystyy niihin osallistumaan.” (S8/3)

”Ne ei oo ihan rivikansalaisia vaan he on jonkun yhdistyksen edustajia tai puolueen, tai yks selkeä ryhmähän on eläköityneet liikennesuunnittelijat!” (S5/3)

Pääasiassa kansalaisille ei siis nähty sijaa kaupunkiseutusuunnittelussa, lukuun ottamatta järjestäytyneitä kansalaisia ja ammatillisesti aihepiiriä tuntevia. Tätä tukevat kyselyn tulokset, jotka antavat viitteitä kansalaistiedon sopimattomuudesta kyseisiin prosesseihin. Seudullisen MAL-työn tietopohjassa korostuu vahvasti neutraalilta vaikuttava määrällinen asian-tuntijatieto, mikä voi johtaa siihen, että suunnittelun taustalla olevat vahvat intressit jäävät piiloon. Samalla määrälliseen muotoon taipumattomat tiedon muodot, kuten kokemusperäinen kansalaistieto, rajautuvat helposti kokonaan pois päätöksenteon piiristä. Kansalaisosallistumisen asema kaupunkiseutujen suunnittelussa on siis varsin häilyvä. Kyselymme vastaajista vain kolmanneksen mielestä MAL- ja kasvusuopimusten sisällöstä välittyy riittävästi tietoa seudun asukkaille (kuvio 2).

Tilannetta voidaan pitää kahdella tavalla epätydyttävänä: kaupunkiseutusuunnittelun legitimitetti on ohut ja suunnittelutyön tietopohjassa jää hyödyntämättä kansalaisten seudullista elettyä arkea koskeva tietämys. Tämä näyttää olevan pitkälti vallitseva tilanne nykyisessä suomalaisessa kaupunkiseutujen kehittämistyössä. Kuntademokratian ja läpinäkyvyyden kannalta prosessit ovat yleensä muodollisen legitiimejä, mikä niin ikään ilmenee kuvioista 2. MAL-suunnittelu saa legitimaationsa pääosin edustuksellisesta demokratiasta, kun (keskus)kuntien valtuustot antavat hyväksyntänsä seudullisen suunnittelun linjauksille.²³ Tältäkin osin läpinäkyvyydessä ja tietokäytännöissä on kehitettävää, jotta kuntien luottamushenkilöt ymmärtäisivät paremmin *seudullisen* suunnittelun ja kehittämisen sisältöjä. Näin kaupunkiseutujen kehityksestä voitaisiin käydä aktiivisempaa ja avoimempaa keskustelua.

”Millä sais ihmiset kiinnostumaan? Olis tietyst ihan hyvä, jos ihmiset aktiivisesti kiinnostuis siitä miltä tämä seutu näyttää vuonna 2050 tai ehkä vois ruveta jo puhumaan 2060. Mutta ihmisen perspektiivi ei yleensä riitä niin pitkälle. Siinä on jo haastetta saada mun mielestä valtuustotkin katsomaan niin pitkälle.” (S11/6)

Kansalaisista erillinen kaupunkiseutu?

Olemme haastatteluissamme tunnistaneet kolme tekijää, jotka tällä hetkellä vaikeuttavat kansalaisosallistumista. Ensimmäinen on kaupunkiseutusuunnittelun *asiantuntijakeskeisyys*. Useat asiantuntijat katsovat suunnittelukäytäntöjen olevan riittävän monimutkaisia ilman kansalaisvuorovaikutustakin. Uusilla suunnittelukäytännöillä, kuten konsulttivetoisella rakennemallityöllä, on ensisijaisesti pyritty ratkaisemaan kaupunkiseutujen kuntien välisiä jännitteitä ja eri alojen asiantuntijoiden välisiä kommunikaatio-ongelmia. Yksinkertaisimmillaan uudet käytännöt ovat tähänneet julkisten, asiantuntijarooleissa toimivien henkilöiden keskinäisen luottamuksen rakentamiseen. Tätä taustaa vasten laajemmalle kansalaisten osallistumiselle on ollut vaikeaa löytää luontevaa paikkaa. Sen sijaan julkisen sektorin asiantuntijoiden ja esimerkiksi konsulttitoimistojen rooli korostuu kaupunkiseutujen maankäytön ja liikenteen suunnittelussa.

”Rakennemallithan tehdään tavallisesti virkatyönä ja se on satunnaista että miten se vuorovaikutus sitten niissä toteutuu. Että se ei ehkä tämmösen kuntademokratian näkökulmasta tai kuntalaisdemokratianäkökulmasta, ei oo ihan valtasuhteet kohdallaan.” (K12/2)

”Rakennemallityö mikä nyt tehtiin, niin jonkun verran siinä pohdittiin sitä vuorovaikutusasiaa mutta todettiin sitte että tää on täl-

lasta asiantuntijatyötä ja vähän semmonen taustapaperi tietyllä tavalla että ei nähty tarpeelliseksi lähtee tämmösiin vuorovaikutusjuttuihin, kuulemisiin taikka yleisötilaisuuksiin. (S13/4)

Toinen kansalaisten vähäiseen rooliin liittyvä haaste on seudullisten sopimuskäytäntöjen *kaksikerroksisuus*, jossa demokraattiset prosessit on eriytetty strategisesta, epävirallisesta suunnitteluprosessista. Monet asiantuntijat katsovat osallistumisen ja läpinäkyvyyden toteutuvan MAL-yhteistyössä osana kunnallista päätöksentekoa. Demokraattiseksi ohjaukseksi ajatellaan riittävän sen, että linjaukset käytetään jossain vaiheessa hyväksyttävänä osallistuvien kuntien valtuustoissa ja suoran kansalaisosallistumisen mahdollisuuksista huolehditaan myöhemmin suunnitelmien konkretisoituessa kuntatasolla. Vaikka laillisuuden vähimmäisehto näin täytyisikin, jää periaatteellinen kysymys seututasoisen suunnittelun demokraattisuudesta käsittelemättä.

”Sit kuitenkin siellä kuntatasolla niin, onhan se käyny myös tai käy sen poliittisen prosessin, ihan samal tavalla ku se kaavotuskin et se menee valtuustoon ja niin edelleen [...] Että siinä on tavallaan sit se yhtenäisyys siihen, perinteiseenkin kaavotusprosessiin.” (K8/2)

”Tietenki sitten, kun tää on luonteeltaan tämmöstä tämä seutuyhteistyö niin jokainenhan voi sitte siellä omassa kunnassa järjestää jos järjestää mutta että tämmöstä yhteistä virallista niin ei oo esim. tuohon [rakennemallityöhön] kuulunu. Kyllä se on aika heikkoo, jos aattelee tätä nykymallia niin se ihan kuntalaisen osallistaminen.” (S13/4)

Seudullista maankäyttöä visioivaa rakennemallityötä voidaan pitää konkreettisena esimerkkinä siitä, miten rajanveto varsina-

sen suunnittelun ja strategisen visioinnin välillä liukuu helposti harmaalle alueelle. Rakennemalleissa tehdään merkittäviä strategisia linjauksia tulevaisuuden yhdyskuntarakenteen painopisteistä, jotka vaikuttavat varsinaisten kaavojen laadintaan. Herää kysymys, muotoutuuko kansalaisten elinympäristö merkittävästi jo rakennemalleissa vai voivatko he vaikuttaa perustavanlaatuisiin päätöksiin vielä varsinaisia kaavoja laadittaessa. Tämänkin pulman osa asiantuntijoista tunnisti, myös siinä määrin, että edustuksellisen demokratiankin toimivuutta tämän osalta epäiltiin:

”Ja ne ei ehkä oo tietosia siitä että tää on se prosessi jossa tällasii seudullisii asioita viedään eteenpäin. Ja se on vähän ongelma kyllä senkin suhteen, että kaikki luottamushenkilötkään ei välttämättä tiedä prosessin merkitystä. Ja se on semmonen mikä on ollu tuolla valmistelijoilla tiedossa, et tähän pitäisi keskittyä, tätä pitäis viedä eteenpäin, ja siinä kohtaa tulee sit se et kun on 14 kuntaa ja niis jokaises on valtuusto ja varavaltuutetut, sit kun niit ihmisii rupee laskeen niin siinä on ihan tolkuton määrä porukkaa.” (S6/5)

”Kun menee sinne perusvaltuustoihin niin siinä on ollu varmaan kunnilla haaste et miten ne viestii et meil ois hei tämmönen rakennesuunnitelma mikä ei sinänsä kerro ihmisille yhtään mitään, koska kunnilla on kuitenkin oma kaava.” (S14/3)

Kolmantena haasteena on, että *strategista kansalaistoimijuutta* ei tunnisteta lainkaan. Monet asiantuntijat kokevat, että ihmiset eivät pysty kommentoimaan laajoja ja kauaskantoisia kaupunkiseutujen kehitykseen liittyviä asioita, mistä esitimme jo edellisessä luvussa useita esimerkkejä. Asiantuntijat perustelivat osallistumisen puuttumista seututasoisessa suunnittelussa

esimerkiksi sillä, että kansalaiset eivät tunne tarpeeksi suunnitteluprosesseja ja että kaupunkiseututaso on osallistumisen areena liian kaukana asukkaiden arjesta. Tällaisissa tulkinnoissa ei kuitenkaan huomioida, että myös asukkaiden arki on yhä enenevässä määrin seudullista kaupunkiseuduilla, jotka ovat kasvaneet toiminnallisesti yhteen. Uusia liikenneyhteyksiä, asumisen tapoja ja palveluiden sijoittumista koskevat suunnitelmat ovat konkreettisia, jokapäiväisessä arjessa yli kuntarajojen koettavia asioita, joihin ihmiset eivät suhtaudu välinpitämättömästi. Samalla on totta, että ammatillista kieltä ja esittämistapaa noudattavat suunnitelmat voivat olla monelle kansalaiselle vaikeasti avautuvia.

Asiaperustaista osallistumista kaupunkiseutujen demokraattiseen kehittämiseen?

Monet haastattelemamme asiantuntijat päätyivät visioimaan nykyisistä poikkeavia seudullisen kansalaisosallistumisen muotoja. Vaikka kansalaisten vähäinen rooli seudullisessa suunnittelussa ei aluksi näyttäytynyt monille heistä merkittävänä ongelmana ja jotkut pitivät demokratiavajeesta puhumista lähinnä haitallisena, tiedon yhteistuottamisprosessi teki tutkimuksessamme näkyväksi demokratian dilemmoja ja niihin liittyviä suunnitteluhaasteita. Tämä synnytti ammattilaisten piirissä kasvavaa kiinnostusta seutulaisuuden kehittämiseen. Tutkimuksen päätösvaiheessa etsimme yhdessä tapoja kanavoida kansalaisten tietämystä ja näkemyksiä mukaan strategiseen kaupunkiseutusuunnitteluun. Päädyimme jaettuun ymmärrykseen uusien osallistumiskäytäntöjen tarpeesta: niiden tulisi mahdollistaa keskustelua *arvoista, suunnitteluperiaatteista ja tulevaisuuden linjauksista*. Kunnalliset rajat ylittävä asiaperustainen kansalaisosallistuminen tunnistettiin yhdeksi mahdollisuudeksi lisätä vuorovaikutusta yhdyskuntasuunnittelun asiantuntijoiden ja seutulaisten välillä.

Monet asiantuntijat nostivat seudullisen liikenteen esille teemana, josta nousee strategisia, seudullisesti merkittäviä ja myös seutulaisia kiinnostavia asioita. Liikenne ja liikkuminen koskettavat kaikkien ihmisten arkea ja sisältävät samalla suurten linjojen kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi ilmastonmuutokseen.

”Liikenne on just semmonen hyvin konkreettinen asia että ihmiset menee rajan yli. Ne käy töissä, ne harrastaa ne asioi, ja et se on yhtä toiminnallista kokonaisuutta, jolloin se yhden kunnan suunnittelu ei oo aina tarkotuksenmukaista.” (S5/2)

”Liikenne on sellainen et joka päivä voi olla joku et bussi on myöhässä taikka metro ei toimi [...] Ja just se et ihmisil on niin hirveen vahvoja omia näkemyksii miten se homma pitäs hoitaa.” (S9/9)

”Ihan kaupunkisuunnittelutasolla niin ei yleiskaavoitus kirvoita niin paljon mielipiteitä kuin yleiskaavan liikennejärjestelmä.” (S8/6)

Tätä mielenkiintoa hyödyntäen suunnittelu voisi jo strategisessa vaiheessa kuulla kansalaisten yleisiin suunnitteluperiaatteisiin liittyviä näkemyksiä. Liikenneteemojen ympärille onkin jo nykyisellään muodostunut harrastusjärjestöjä, yhdistyksiä ja muita aktiivisten kansalaisten seudullisia yhteenliittymiä, jotka kertovat kansalaiskiinnostuksesta. Liikenneneratkaisuissa on myös tarpeen huomioida monia erityisryhmiä, joiden kokemustieto on suunnittelulle erityisen arvokasta.

Liikkumiseen ja liikenteeseen liittyvän kansalaisosallistumisen mahdollisuudet on tunnistettu myös muussa viimeaikaisessa tutkimuksessa. Aldredin esittelemä ”pyöräilykansalaisuuden” ajatus kiinnittää huomiota erityisesti kansalaisuuden

kehollisiin käytäntöihin, jotka haastavat kansalaisasemaan perustuvaa näkemystä osallistumisesta.²⁴ Jungnickelin pyöräilyyn liittyvä historiallinen tarkastelu säestää mainiosti tätä ajatusta: Englannissa 1800-luvun lopulla pyöräilyllä itseään julkisessa tilassa näkyviksi tekivät naiset, joille ei ollut tarjolla virallista kansalaisasemaa.²⁵ Wickham on puolestaan tutkinut, miten julkisen liikenteen käyttö voi olla osa kaupungin poliittisen tilan verkostomaista luomista.²⁶ Lidströmin kaupunkiseutujen työmatkaliikenteeseen kohdistuva tutkimus vahvistaa suoraan esittämäämme näkemystä kaupunkilaisten poliittisesta toimijuudesta osana seudullista arkista liikkumista.²⁷ Pyöräilykansalaisuuteen liittyen Van Duppen ja Spierings, samoin kuin Jones, korostavat työmatkapyöräilijöiden roolia kaupunkipolitiikassa.²⁸ Tällaiset kestävästä liikkumisesta muodot tulivat esille myös haastatteluissamme.

”Nuorilleki, siellä missä nuoret on, niin jotenki sinne kyseleen vähän, että nuoret varsinkin liikkuu. Ja erityisesti, kun meil on tavoitteena vaikka sanotaan et autoistumisen vähentäminen täällä meidän rakennesuunnitelmissa ja mallissa, niin se että miten nuoret vois kuvitella liikkuvansa ilman ettei ne hommaa sitä esimerkiksi sitä mopoautoa.” (S14/7)

”Nyt kun mä rupeen miettii ja katon tota karttaa niin aattelin et liikenne on ehkä semmonen asia joka vois eniten olla semmonen joka kuitenkin koskettaa kaikkia. Esimerkiks semmonen että otettasko meidän rataverkko sillä tavoin, paikallisliikenteen ja lähiliikenteen käyttö, et niitä pikkuasemia perustettas uudelleen

24 Aldred 2010, 35, myös Green ym. 2012; Spinney ym. 2015.

25 Jungnickel 2015.

26 Wickham 2006, 24.

27 Lidström 2006, 879.

28 Van Duppen & Spierings 2013; Jones 2012.

tai tällöisiä asioita, ne nyt ainakin ois tämän skaalan juttuja
mut myös koskettais sit sitä ihmistä ihan oikeesti.” (S1/7)

Kaupunkiseutujen arjessa yli kunta- ja hallintorajojen liikkuvilla seutulaisilla ja erityisesti heidän visionäärisillä kansalaisnäkemyksillään voi olla paljon annettavaa kehittämiselle myös muiden asioiden kuin liikenteen osalta. Suomessa viimeaikainen esimerkki tällaisesta neljännen sektorin kansalaisaktiivisuudesta on ollut *Lisää kaupunkia* -verkoston toiminta, joka on vaikuttanut suurten kaupunkien suunnitteluun tekemällä myös aloitteita. Toimijoita on tuonut yhteen halu esittää kaupunkien kehittämiselle vaihtoehtoja ja näin haastaa kuntien suunnittelujärjestelmiä ja -toimijoita pohtimaan uusilla tavoilla kaupunkien merkityksiä, käyttötapoja ja visioita. Myös laajempi yhdyskuntarakenteeseen ja elintapoihin liittyvä arvokeskustelu asiantuntijoiden, päätöksentekijöiden ja väljästi määrittyvien seutulaisten välillä voisi olla hedelmällistä. Arvojen lisäksi keskustelu voitaisiin kiinnittää yleisesti kiinnostavaan ongelmaan tai kehittämis ehdotukseen, jolla on merkitystä koko kaupunkiseudun kannalta – vaikkapa hulevesien hyötykäyttöön osana seutujen vihersuunnittelua tai koronapandemian esiin nostamaan ulkoilu ympäristöjen saavutettavuuteen. Tämän kaltaisista asioista voisi olla kokemusperäisiä näkemyksiä monenlaisilla seutulaisilla, mukaan lukien eri-ikäiset ihmiset, erilaisissa elämäntilanteissa olevat perheet ja toimintakyvyiltään eriasteisesti vajaakuntoiset henkilöt.

On tärkeää huomata, että seudullisuus voi tarkoittaa eri asioita paitsi prosesseittain myös kansalaisryhmittäin. Asiaperustaista kansalaisosallistumista on syytä kehittää monenlaisten ihmisten ja asioiden näkökulmista, jotta siitä ei muodostu vain aktiivisimpien ”eliittikansalaisten” vaikuttamiskanavaa, mistä

Lindström ja Savini varoittavat.²⁹ Yksi mahdollisuus huolehtia suunnittelun tietopohjan kattavuudesta on erityisryhmien kohdennettu kuuleminen. Esimerkiksi kouluista, päiväkodeista, palveluasumisesta, vammaishuollosta ja maahanmuuttopalveluista voidaan tuottaa laajapohjaista kansalaistietoa suunnittelun tueksi.

Kohti demokratisoituvia kaupunkiseutuja

Olemme tässä artikkelissa tarkastelleet (yli)paikallisen demokratian murrosta kysymyksenä kansalaisosallistumisen mahdollisuuksista kaupunkiseututasolla ja ehdottaneet näkökulmaa, joka rakentuu *eletyn kansalaisuuden* ja *asiaperustaisen osallistumisen* lähtökohdista.³⁰ Näkökulma on rakentunut vastauksena tunnistamaamme kaupunkiseutujen ”demokratiavajeeseen”, joka on osa ajankohtaista aluehallinnon kehitystä Suomessa.³¹ Urbaania kehitystä pohdittaessa päästään nykyään usein yksimielisyyteen siitä, että ongelmia tulisi tunnistaa ja ratkaista aiempaa kokonaisvaltaisemmin, nopeammin ja joustavammin sekä tulevaisuuden tarpeet huomioiden. Tällöin mikä tahansa ketterä toimintatapa, joka edesauttaa seutuyhteistyötä, saattaa vaikuttaa kannatettavalta.

Byrokraattisuutta välttelevällä toiminnalla on kuitenkin kääntöpuolensa, kun tilannetta tarkastellaan demokratian näkökulmista.³² Kun kaupunkiseutujen johtavat asiantuntijat sopivat kaupunkirakenteen tulevista suurista linjauksista ja suunnittelumisen periaatteista notkeasti ohi lakisääteisen ja kankeaksi koetun maankäytön suunnittelujärjestelmän, suunnitteluprosessin avoimuudelle ja demokraattisuudelle jää vähän sijaa.³³ Kun tä-

29 Lindström 2010; Savini 2016.

30 Häkli ym. 2020.

31 Myös Tuomisaari 2015; Bäcklund ym. 2017a; Luukkonen & Sirviö 2017.

32 Esim. Jonas & Ward 2007; Purcell 2007; Metzger 2013; Kübler 2018.

33 Davoudi ym. 2021.

hän yhdistetään seutulaisten suoran osallistamisen haasteellisuus ja vähäinen vaikuttavuus, ei seutusuunnittelua voida pitää kovin demokraattisena. Keskuskaupunkien ja niitä kehystävien kuntien maankäyttöä ja tulevaisuutta määritellään kaupunkiseututasoisissa strategisen tason suunnitteluprosesseissa, joiden lähtökohtana ei ole kansalaisten kuuleminen tai linjausten demokraattinen oikeuttaminen. Sen sijaan yhteistyötä tehdään olennaisiksi nähtyjen yksityisten ja julkisten tahojen kanssa, joihin voi toki kuulua esimerkiksi kansalaisjärjestöjä ja poliittisin perustein valittuja kuntien edustajia, mutta tasapuolisuutta tai edustavuutta ei näissä prosesseissa välttämättä tavoitella.

Ajankohtainen kehitys tulee ymmärrettäväksi seutukehittämistä ohjaavassa toimintakulttuurissa, jossa kilpailuvaltteja ovat oikeaan hetkeen tarttuminen ja uusien mahdollisuuksien tunnistaminen muita ennen.³⁴ Seudullisille MAL-toimijoille suunnatun kyselymme vastauksissa toistuivat huomiot uusien epävirallisten toimintatapojen mahdollisuudesta lieventää kaupunkiseutujen kuntien välisiä jännitteitä ja helpottaa eri alojen asiantuntijoiden välistä kommunikaatiota. Ketteryys- ja joustavuuden tarvetta perustellaan usein tarpeella kasvattaa asiantuntijarooleissa toimivien henkilöiden keskinäistä luottamusta.³⁵ Näiden tavoitteiden ei tulisi nähdäksemme kuitenkaan astua demokraattisen yhteiskunnan varpaille.

Esittämämme analyysin pohjalta on nähtävissä, että niin seudullisten prosessien suunnittelijat ja toteuttajat, seudullisen päätöksenteon toimijat kuin seutulaiset itse voisivat hyötyä merkittävästi kansalaisosallistumisen edellytysten parantamisesta. Käytännön hyötyjen lisäksi tämä vahvistaisi demokratiaa kaupunkiseutusuunnittelussa, joka nykyisellään on Suomessa

34 Häkli & Kallio 2018.

35 Bäcklund ym. 2017b.

varsin läpinäkymätöntä ja kuulee kansalaisia huonosti.³⁶ Esittelemässämme kansalaisosallistumisen mallissa korostuvat seutulaisten asiaperustaiset näkemykset, jotka voivat liittyä esimerkiksi seudullisen arjen sujuvuuteen, täydennysrakentamiseen, liikenteen järjestämiseen tai mihin tahansa seudullisessa mitataavassa merkittävään asiaan. Tällaisten kansalaisille tärkeiden teemojen nostaminen keskiöön edellyttää ammattilaisilta (suunnittelu)rutiinien siirtämistä hetkellisesti taka-alalle. Näin luodaan tilaa vuorovaikutukselle, joka voi houkuttaa monenlaisia kansalaisia ja kansalaisryhmiä mukaan seudulliseen keskusteluun.

Toteutuessaan asiaperustainen osallistuminen mahdollistaa seutulaisten tietoresurssien paremman ja laajemman hyödynnämisen suunnittelussa. Tällöin se tavoittaa erilaisia seudullisia näkökohtia tuntevia ihmisiä ja tuottaa keskustelua, joka on paitsi mielekästä heille myös hyödyksi asiantuntijoille. Periaatteena on, että ne, joita suunniteltava asia koskee ja kiinnostaa, voivat pyrkiä vaikuttamaan siihen asuinkunnasta riippumatta. Strategisesta suunnittelusta vastaavien asiantuntijoiden tulee fasilitoida keskustelua, mikä ei yleensä ole heidän roolinsa asiantuntijavetoisissa kuulemisprosesseissa. Tämä edellyttää kykyä tunnistaa sellaisia arkielämän kannalta merkityksellisiä asioita, joista voidaan keskustella mielekkäästi nimenomaan seudullisina kysymyksinä. Lisäksi asiantuntijoiden tulee kyetä paikantamaan kysymyksestä kiinnostuneita tahoja ja liikkumaan suunnittelun ammattikielen ja arjen puhetapojen välillä.

Esittelemämme lähestymistapa tunnustaa kansalaisten aseman *strategisen* tason vaikuttajina (responsiivisen asukkaan ja asiakkaan ohella) eli poliittisina toimijoina, joilla voi olla halua ja valmiuksia tarkastella arkeaan koskettavia laajojakin ky-

36 Davoudi ym. 2021.

symyksiä. Aktiivisten kansalaisten joukko laajenee, kun muidenkin kuin suunnittelukysymyksiin perehtyneiden ihmisten seudullinen osallistuminen tulee mahdolliseksi – kehitys, jonka monet alan tutkijat tunnistavat nykytilanteesta.³⁷

Vaikka kansalaisosallistumista on hallintotieteissä tutkittu jo vuosikymmeniä, tutkijoiden on oltava jatkuvasti valppaina tunnistamaan, miten muuttuvat teknologiat, arvot ja elinpiirit vaikuttavat demokratian sisältöön ja muotoihin. Perinteiset oletukset kunnan tai valtion rajaan päätyvästä osallistumis-halukkuudesta tai kansalaisten mielenkiinnosta vain oman asuinalueensa asioihin on syytä tuulettaa. Hallintotieteiden on kyettävä reagoimaan demokratian murrokseen sekä uudistamalla teoreettista ajattelua että paikantamalla uusia tutkimuskohteita ilmiöistä, joissa muutokset ilmenevät ja toteutuvat. Tämä voi edellyttää paradigmaattista siirtymää osallistumisesta kohti osallisuuden tutkimusta, eräänlaisena jatkumona 1990-luvulla alkaneelle siirtymälle hallinnosta hallintaan.

37 Esim. Lidström 2010; Savini 2016.

Lähteet

- Aldred, Rachel (2010) 'On the outside': Constructing cycling citizenship. *Social & Cultural Geography* 11:1, 35–52.
- Bennett, W. Lance & Alexandra Segerberg (2012) The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication and Society* 15:5, 739–768.
- Bäcklund, Pia & Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2014) Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory and Practice* 15:3, 311–327.
- Bäcklund, Pia & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2017a) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.
- Bäcklund, Pia & Olli Ruokolainen & Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2017b) Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa. *Terra* 129:3, 159–169.
- Davoudi, Simin & Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2021) Performing a neoliberal city-regional imaginary: the case of Tampere tramway project. *Space and Polity* 25:1, 112–131.
- De Lange, Michie & Martijn De Waal (2017) Owning the city: New media and citizen engagement in urban design. Teoksessa Kimberly Etingoff (toim.) *Urban land use: Community-based planning*. New York: Apple Academic Press, 109–130.
- Green, Judith & Rebecca Steinbach & Jessica Datta (2012) The travelling citizen: Emergent discourses of moral mobility in a study of cycling in London. *Sociology* 46:2, 272–289.
- Habermas, Jürgen (2006) Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory* 16:4, 411–426.
- Häkli, Jouni & Kirsi Pauliina Kallio (2018) Ketterä kaupunkiseutu ja demokration dilemma. *Tiede & edistys* 2018/2, 78–82.
- Häkli, Jouni & Kirsi Pauliina Kallio & Olli Ruokolainen (2020) A missing citizen? Issue-based citizenship in city-regional planning. *International Journal of Urban and Regional Research* 44:5, 876–893.
- Häkli, Jouni & Kirsi Pauliina Kallio & Olli Ruokolainen & Pia Bäcklund (2019) Asiaperustainen kansalaisosallistuminen ja kaupunkiseutusuunnittelu. Teoksessa Raine Mäntysalo, Vesa Kanninen, Eva Purkarthofer & Otto-Wille Koste (toim.) *Kaupunkiseudut: Ristiinvaltuksia ja rajanylityksiä*. Aalto-yliopiston julkaisusarja Crossover 3/2019.
- Isin, Engin F. (2009) Citizenship in flux. The figure of the activist citizen. *Subjectivity* 29, 367–388.
- Jonas, Andrew & Kevin Ward (2007) Introduction to a debate on city-regions: New Geographies of governance, democracy and social reproduction. *International Journal of Urban and Regional Research* 31:1, 169–178.
- Jungnickel, Katrina (2015) "One needs to be very brave to stand all that": Cycling, rational dress and the struggle for citizenship in late nineteenth century Britain. *Geoforum* 64, 362–371.
- Jäntti, Anni & Jenni Airaksinen & Arto Haveri (2017) Osallistuminen julkishallinnon legitimeettikysymyksenä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press, 34–56.

- Kallio, Kirsi Pauliina & Jouni Häkli (2011) Young people's voiceless politics in the struggle over urban space. *GeoJournal* 76:1, 63–75.
- Kallio, Kirsi Pauliina & Bronwyn E. Wood & Jouni Häkli (2020) Lived citizenship: Conceptualising an emerging field. *Citizenship Studies* 24:6, 713–729.
- Kim, Young Mie (2009) Issue publics in the new information environment: Selectivity, domain specificity, and extremity. *Communication Research* 36:2, 254–284.
- Kübler, Daniel (2018) Citizenship in the fragmented metropolis: An individual-level analysis from Switzerland. *Journal of Urban Affairs* 40:1, 63–81.
- Lackowska, Marta & Łukasz Mikula (2018) How metropolitan can you go? Citizenship in Polish city-regions. *Journal of Urban Affairs* 40:1, 47–62.
- Leino, Helena & Markus Laine (2011) Do matters of concern matter? Bringing issues back to participation. *Planning Theory* 11:1, 89–103.
- Lidström, Anders (2006) Commuting and citizen participation in Swedish city-regions. *Political Studies* 54:4, 865–888.
- Lidström, Anders & Linze Schaap (2018) The citizen in city-regions: Patterns and variations. *Journal of Urban Affairs* 40:1, 1–12.
- Luukkonen, Juho & Heikki Sirviö (2017) Kaupunkiregionalismi ja epäpolitisoinnin politiikka. Talousmaantieteellinen imaginaari aluepoliittisten käytäntöjen vastaansanomattomana viitekohteena. *Politiikka* 59:2, 114–132.
- Metzger, Jonathan (2013) Raising the regional leviathan: A relational-materialist conceptualization of regions-in- becoming as publics-in-stabilization. *International Journal of Urban and Regional Research* 37:4, 1368–1395.
- Nabatchi, Tina & Matt Leighninger (2015) *Public participation for 21st century democracy*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Purcell, Mark (2007) City-regions, neoliberal globalization and democracy: a research agenda. *International Journal of Urban and Regional Research* 31:1, 197–206.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2008) The rise of the “city-region” concept and its development policy implications. *European Planning Studies* 16:8, 1025–1046.
- Ruokolainen, Olli & Jouni Häkli & Kirsi Pauliina Kallio & Pia Bäcklund (2018a) Seudullista kansalaisosallistumista jäljittämässä tiedon yhteistuottamisen keinoin. *Yhdyskuntasuunnittelu* 56:3, 25–38.
- Ruokolainen, Olli & Pia Bäcklund & Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2018b) Kaupunkiseututasoinen suunnittelu ja kadonnut kansalainen: Strategisesti tehokkaampaa, mutta ulossulkevampaa kaupunkisuunnittelua? *Versus*. <https://www.versuslehti.fi/tiededebatti/kaupunkiseututasoinen-suunnittelu-ja-kadonnut-kansalainen/>
- Rytioja, Anni & Kirsi Pauliina Kallio (2018) Opittua käsitteistöä vai koettua yhteiskunnallisuutta? Pohdintoja kansalaisuudesta lasten ja nuorten näkökulmasta. *Sosiologia* 55:1, 6–27.
- Savini, Federico (2016) Self-organization and urban development: Disaggregating the city-region, deconstructing urbanity in Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research* 40:6, 1152–1169.
- Shklovski, Irina & Bjarki Valtýsson (2012) Secretly political: Civic engagement in online publics in Kazakhstan. *Journal of Broadcasting and Electronic Media* 56:3, 417–433.
- Spinney, Justin & Rachel Aldred & Katrina Brown (2015) Geographies of citizenship and everyday (im) mobility. *Geoforum* 64, 325–332.
- Tuomisaari, Johanna (2015) Lahden yleiskaava strategisen maankäytön suunnittelun työkaluna. *Yhdyskuntasuunnittelu* 53, 40–57.

- Van Duppen, Jan & Bas Spierings (2013) Retracing trajectories: The embodied experience of cycling, urban sensescales and the commute between 'neighbourhood' and 'city' in Utrecht, NL. *Journal of Transport Geography* 30, 234–243.
- Wickham, James (2006) Public transport system: The sinews of European urban citizenship? *European Societies* 8:1, 3–26.
- Ympäristöministeriö (2020) Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset. <https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset> (haettu 26.11.2020).