

1969

PUOLI VUOSISATAA OSALLISUUDEN PORTAILLA



Sirkku Wallin

Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, 35:4, 216–224.
<http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>

Moni osallistuvan suunnittelun tutkija mainitsee Jane Jacobsin suurena vaikuttajanaan. Paikallisyhteisöjen ja suunnitteluun osallistumisen merkitystä korostanut arkkitehti nousi kaupunkitutkimuksen kiistattomaksi tähdeksi. Yhdysvaltalaisen osallistuvan suunnittelun ja valtakysymysten käsitteellistäminen jäi kuitenkin samaan aikaan vaikuttaneen sosiaalityöntekijän ja liikunnanopettajan, Sherry Arnsteinin tehtäväksi.

Arnsteinin kirjoitus A Ladder of Citizen Participation julkaistiin vuonna 1969 sarjajulkaisussa nimeltään Journal of the American Institute of Planners. Tässä kirjoituksessa olen käyttänyt lähteenä sähköisesti saatavilla olevaa JAPA:n verkkojulkaisua. Klassikon arvioitsijaksi päädyin, sillä kuulun Arnsteinin tikkaiden avulla kasvatettuun tutkijakuntaan, joka sittemmin on päätenyt tutkimuksessaan huomioimaan mallin jälkistrukturalistisen kritiikin. Paluu osallistumisen portaille lähes kaksikymmentä vuotta ensimmäisen lukukokemuksen jälkeen avasi muistilokeroita ja lisäsi itseymmärrystä.

Artikkelissaan Arnstein kuvaa kansalaisten osallistumisen erilaisia tapoja ja rooleja yhteiskunnassa tavalla, jonka kaiku kuuluu vielä nykyäänkin suunnitteluosallisuutta tutkivien kirjoituksissa. Arnstein esittelee kahdeksan portaatan mallin, jossa kansalaisten rooli päätöksenteossa muuttuu nautitun vallan määrän mukaan.

Mallin alimmalla portaalla (engl. manipulation) suunnittelun osallinen on manipulaation kohde. Hallinto ja päätöksentekijät tiedottavat toimistaan vain siltä osin, kuin he haluavat kansalaisille kertoa. Osallisuuden prosessit



ovat hallinnon savuverho sen itse alun perin asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi. Portaikon askeleen ylempi taso on terapia, jossa kansalaisille kerrotaan asiat, jotka he haluavat tietää ja erityisesti tavalla, jolla he haluavat asiat kuulla. Kansalaiset ”saavat” turvautua suunnittelun ammattilaisten valmiiksi pureskelemiin toimintatapoihin ja kysymyksiin. Arnsteinin mukaan näistä kumpikaan porras ei täytä varsinaisen kansalaisosallistumisen tarkoitusta.

Kolmannella portaalla kansalaisten vapaus suhteessa hallintoon kasvaa siinä määrin, että suunnittelusta ja päätöksenteosta annetaan tietoa avoimesti ilman etukäteissuodatusta. Usein hallinto kuitenkin pystyy antamaan tietoa enemmän toimintatavoista kuin varsinaisesta suunnittelun substanssista. Tiedottaminen ei myöskään sisällä varsinaista vaikuttamisen mahdollisuutta, vaan toteutuu yksipuolisesti ylhäältä alas. Suomalaisessa hallinnossa tämä kolmas porras kuulemismenettelyineen toteutuu lakisäätöisesti. Neljännellä, eli konsultaation portaalla, tiedonvaihtaminen ottaa askeleen ylöspäin ja muuttuu yksisuuntaisesta monisuuntaiseksi. Arnstein kuitenkin kritisoi tämän portaan toimintaa siitä, että tiedonvaihtaminen hallinnon kanssa tapahtuu usein erilaisten kyselytutkimusten ja hallinnon näkökulmasta toteutetun tiedonvaihdon muodossa. Kansalaisilla itsellään ei ole mahdollisuutta määrittellä, mitä aihetta ja millä tavalla sitä konsultaatiossa käsitellään.

Tilanne ei parane vielä sittenkään, kun on noustu yli puoleen väliin portaikkoo. Viidennellä portaalla osallistuminen tarkoittaa myönnytysten tekoa (engl. placation), jossa kansalaisten toiveisiin vastataan siltä osin, kun se on hallinnolle ja päätöksenteolle välttämätöntä. Vaikuttavan osallistumisen sijaan kansalaisille tarjotaan erilaisia vaihtokauppoja, sisältäen jopa peliliikkeitä ja silmänkääntöä. Osallistuminen muuttuu peliksi, jossa substanssi ja toimintatavat muokkautuvat intressien mukaan. Kotimaisessa suunnittelussa pelko osallistumisen subjektiivisuudesta typistyneenä pienen porukan piirileikiksi on johtanut tarpeeseen määrittellä kansalaisosallistujat edeltä käsin esimerkiksi kaavoituksen käynnistävässä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Samasta syystä usein ajatellaan, että ilman osallisten ja osallisuusprosessien ohjaamista kansalaisosallistuminen ei olisi riittävän edustavaa.

Vasta kuudennella portaalla koittaa kumppanuus (engl. partnership), jossa suunnittelun eri osapuolet ja hallintokoneisto kohtaavat neuvotellen toisensa. Sekä toimintatavoista että asiasisällöistä neuvotellaan. Kohtaaminen tapahtuu areenoilla, joissa kansalaisten on mahdollista neuvotella ja kyseenalaistaa sisäänrakennettuja valta-asetelmia. Käytännössä kansalaisten tulee kuitenkin ottaa tila ja valta päätöksenteossa, sillä kumppanuudessa tämä ei kansalais-toimijoille kuulu, vaan edelleen hallinnolle. Usein tilan vaatiminen johtaa kumppanuuksissa konflikteihin ja niin sanotusti kanasten laskemiseen, jossa

kerran saavutettua etua ei voi vaihtaa toiseen. Vasta seitsemännellä portaalla kumppanuus muuttuu jaetuksi vallaksi (engl. delegated power), jossa on erilaisia yhteistyöelimiä ja vakiintuneita toimintamalleja erilaisiin suunnittelu- prosesseihin. Kotimaisina esimerkkeinä muun muassa kaupunginosatasoiset alueryhmät ja osallistuva budjetointi saattavat luoda tälle portaalle ylettyvää osallisuutta.

Vallan jakamisesta on kuitenkin vielä matkaa ylimmälle portaalle, kansalaisten omaehtoiselle osallistumiselle (engl. citizen control), jossa kansalaistoimijat pystyvät itse määrittelemään agendansa ja viemään eteenpäin omin resurssein aiheelliseksi katsomiaan asioita. Arnstein käyttää esimerkkinään yksityisiä kouluja ja julkisyhteisöjen tuottamia palveluja, joilla on sekä omaa tulonmuodostusta että oma toimintalogiikkansa.

Suomalaisessa hyvinvointivaltiossa, tässä keskitetyn hallintotavan maassa, omaehtoinen kansalaisosallistuminen kuulostaa liberalistiselta, jopa poissulkevalta toimintatavalta. Kaltaiselleni itseorganisoituvaa kaupunkikehitystä tutkineelle kansalaisten omaehtoinen toiminta näyttää myös arkipäiväisenä toimintana, joka muuttaa ja rakentaa kaupunkitilaa (Wallin 2019). Kaupunkita- pahtumat, kuten ravintolapäivä ja katufestarit tekevät näkyväksi asukkaiden mielenkiinnon kohteet ja muuttavat kaupunkitilaa. Erilaiset kadunvaltausper- formanssit antavat suuntaa, miltä jokin liikenneväylä näyttäisi kävelykatuna tai puistona. Esimerkkejä on myös tavoitteiltaan pitkävaikutteisemmasta itseor- ganisoitumisesta. Sosiaalisen median kautta organisoituvat kansalaistoimijat muuttavat jopa kaavoitusta esitellessään varjokaavoissaan tulevaisuutta, joka vetoaa niin suunnittelijoihin, päättäjiin kuin yksityisiin rakennuttajiin. Lopulta varjokaava voi läpäistä kaikki suunnittelun tasot yleiskaavasta asemakaavan kautta aina asuntosuunnitteluun saakka.

Viimeisen portaan irtiotto hallintokoneiston määrittelemästä osallisuudesta on niin suuri, että osallistuvan kaupunkisuunnittelun tutkijat, kuten Boonstra ja Boelens (2011) puhuvat tarpeesta määritellä osallisuus ja osallistuminen kokoon uudelleen – kansalaistoimijoiden näkökulmasta. Jälkistrukturalistien mukaan osallisuuden näkeminen arnsteinilaisittain hallinnon organisoimina askelmerkkeinä vie pohjan pois vapaalta, itseohjautuvalta kansalaisosallisuudelta. Jälkistrukturalisti on kritiikissään monin tavoin oikeassa. Portaikko ei huippua lukuun ottamatta kuvaa lainkaan osallistumista, vaan hallinnon epädemokraattisiin käytäntöihin perustuvaa osallistamista.

Jälkistrukturalistien ongelmana kuitenkin on, että yhtä toimivaa mallin- nusta kansalaisten omaehtoisesta osallistumisesta ei ole vielä esitetty. Itseor- ganisoitunut toiminta pakenee määritelmiä ja jättää aidosti yleiseen hyvään pyrkivän suunnittelijakunnan arpomaan oikeita toimintatapoja. Siksi näkisin,





että Arnsteinin portaikko on edelleen ajankohtainen kaupunkisuunnittelijalle kompleksisten suunnitteluprosessien läpiviennissä. Jollei muuten niin itseymmärryksen ja tilannetietouden herättäjänä.

KIRJALLISUUS:

- Boonstra, B. & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice* 4:2, 99-122. <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.579767>
- Wallin, S. (2019). Managing urban complexity - Participatory planning, self-organization and co-production of urban space. Aalto University publication series 159/2019. [Viitattu 27.9.2019] <<https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/40200/isbn9789526087023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>