

Vaivan väärtti

Tampereen alueellisen osallistumisen mallin pilotin arviointi



Net Effect Oy
Sampo Ruoppila

25.9.2008

Sisällysluettelo

Lähtökohdat ja tavoitteet	2
Arvioinnin kohde.....	2
Tampereen alueellisen osallistumisen malli.....	2
Alue-Alvarin jäsenistö ja toiminta	3
Arviointi: alueellisen osallistumisen mallin toimivuus	4
Osallistumisen kohde ja laajuus	4
Osallistumisen käytännöt.....	6
Osallistumisen tarkoitus.....	12
Alvarin jatko	12
Yhteenveto ja toimintasuositukset.....	13

Lähtökohdat ja tavoitteet

Kunnallisesta suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmästä käydyin keskustelun yksi kuuma peruna on miten kuntalaisten osallistumisen mahdollisuuksia vahvistetaan. Tampereen malli, Alvari - alueellisen vaikuttamisen kanava, on määritelty alueellisen osallistumisen kokonaisuudeksi, joka sisältää Alue-Alvarin (alueellinen työryhmä), NettiAlvarin (asukasraati – ei vielä käynnistynyt) sekä pormestarin illan ja muita kaikille avoimia osallistumismahdollisuuksia. Näistä Alue-Alvarin pilotointi käynnistyi keväällä 2007, kun kaupunginhallitus nimitti Länsi-Tampereen alueellisen työryhmän ja vahvisti sen toimintasäännön.* Ryhmässä ovat edustettuina lukuisat alueen yhdistykset ja järjestöt sekä alueen aktiivisia asukkaita. Alueellisen vaikuttamisen pilotissa on ollut tarkoitus kokeilla valitun mallin toimivuutta.

Arvioinnin kohde

Arvioinnin kohde Tampereen kaupungin alueellisen osallistumisen mallin pilotti, ja tarkennetusti nimenomaan AlueAlvarin käytäntöjen toimivuus. Tehtävänannossa pyydettiin kiinnittämään erityishuomio eräisiin valmistelun aikana keskustelua herättäneisiin seikkoihin, tarkemmin alueen koon määrittelemiseen, luottamushenkilöiden rooliin alueellisen ryhmän toiminnassa, vuorovaikutussuunnittelijan rooliin alueella, aluerahan suuruuteen ja sen käyttöön sekä käytännön toiminnan resurssointiin. Arvioinnissa esitetään huomioita tekijöistä, jotka vaikuttavat mallin toimivuuteen.

Arviointi on toteutettu tilaajan toiveiden mukaisena tiiviinä pienhankkeena. Aineisto on kerätty yksilö- ja ryhmähaastatteluin, elektronisella kyselyllä, ja perehtymällä pilotointia koskevaan ja sen tuottamaan kirjalliseen aineistoon. Arvioinnin yhteydessä haastateltiin yhteensä 14 henkilöä: Alue-Alvarin jäseniä haastateltiin yhteensä 11 kappaletta kahdessa Tampereella 12.8.2008 toteutetussa ryhmähaastattelussa. Lisäksi haastateltiin kolmea virkamiestä. Näiden lisäksi hankkeen aluksi ja lopuksi keskusteltiin vuorovaikutussuunnittelijan kanssa. Haastattelut on nimetty raportin liitteessä. Elektroninen kysely lähetettiin 73:lle Alue-Alvarin jäsenelle tai varajäsenelle, joista vastasi 38 (52 %) sekä 55:lle Tampereen virkamiehelle, joista vastasi 18 (31 %).

Arvioinnin on toteuttanut Net Effect Oy, yksi Suomen johtavista julkisin varoin rahoitettujen ohjelmien ja projektien arviointia ja selvityksiä suorittavista konsulttitoimistoista. Toteuttamisesta on vastannut projektijohtaja, VTT Sampo Ruoppila.

Tampereen alueellisen osallistumisen malli

Tampereen kaupungin alueellisen osallistumisen mallin tavoite on ollut kehittää ja lisätä kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoon. Tarkoituksena on ollut muodostaa kuntalaisten ja virkamiesten näkökulmasta toimiva, erilaisten osallistumiskanavien kokonaisuus, joka luo osallistumiselle selkeät puitteet.† Pilotin käynnistämisen edellyttämät päätökset tehtiin vuonna 2006 ja kokeilu käynnistettiin vuonna 2007.

* Tampereen kaupungin alueellisten työryhmien toimintasääntö, 3.4.2007.

† Toimintatavan valmistelutyöstä kts. Blåfield, Henna ja Outi Teittinen (2006) Palvelufoorumit – alueellisen osallistumisen suunnitteluraportti. Tampereen kaupunki, Päätösvalmisteluyksikkö/Kuntademokratia, kesäkuu 2006.

Toimintasäännön ensimmäisen pykälän mukaan "alueellinen työryhmä on alueellinen yhteistyöelin, joka toimii vuorovaikutuksessa kaupungin organisaation ja alueensa kanssa. Tarkoituksena on, että asukkaiden mielipiteet saadaan esiin alueen palveluja ja kaupunkiympäristöä suunniteltaessa. Kaupunki sitoutuu kuulemaan työryhmän kannanottoja valmistellessaan aluetta koskevia asioita ja tehdessään aluetta koskevia päätöksiä." Suhde hallintoon on, että "alueellisen työryhmän näkemykset ja esitykset tulee huomioida kaupungin päätöksenteossa" (Toimintasääntö, § 1).

Alueellisen työryhmän tehtäviksi on määritelty seuraavat:

1. välittää alueen osapuolten näkökulmia asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon
2. välittää alueen osapuolten näkökulmia talousarvion ja kaupunkistrategian laadintaan
3. päättää ja raportoida myönnetyn aluerahan käytöstä ohjeiden mukaisesti
4. tiedottaa alueella työryhmän käsittelyssä olevista asioista ja toiminnasta
5. tehdä aloitteita tärkeinä pitämistään asioista
6. muut erikseen sovittavat tehtävät

(Toimintasääntö, § 4)

Länsi-Tampereella pilotoitu ja koko kaupungin alueella käyttöön otettavaksi suunniteltu malli perustuu Tampere jakoon viiteen alueeseen, perusopetuksen ja päivähoidon palvelualuejaon mukaisesti. Viiden alueen malli toteutui myös, kun kaupunginhallituksen suunnittelujaosto hyväksyi 2007 tilaajaryhmän palveluverkkoselvitykseen liittyen jatkotyöskentelyn pohjaksi yhtenäisen palvelualuemallin. Siinä kaupunki jakautuu viiteen asiakaslähtöiseen (ei hallinnolliseen) palvelualueeseen: läntinen, keskusta, eteläinen, kaakkoinen ja koillinen. Länsi-Tampereen valinta pilottialueeksi perustui puolestaan alueella virinneisiin ajankohtaisiin palvelujen ja ympäristön kehittämishaasteisiin, sekä siihen että alueen koettiin jääneen viime aikoina ilman sen tarvitsemaan kehittämispanosta. Pilottialueeksi otettiin Länsi-Tampereella mukaan kaikki kaupunginosat Hyhkystä länteen. Tavoitteeksi asetettiin käynnistää Länsi-Tampereen pilotin kokemuksien pohjalta neljä muuta alueellista työryhmää.[‡]

Alue-Alvarin jäsenistö ja toiminta

Alue-Alvarin jäsenistön kokoonpano perustuu vapaaseen ilmoittautumismenettelyyn: kaikki mukaan haluavat on hyväksytty jäseniksi. Tätä on edeltänyt vuorovaikutussuunnittelijan aktiivinen tiedotustyö ja mallin esittely alueen asukkaille sekä alueella toimivien järjestöjen ja yhdistysten edustajille. Käytännössä Alue-Alvarin jäsenistö muodostuu paikallisten asukas- ja muiden yhdistysten edustajista ja yksittäisistä aktiivikansalaisista. Jäsenistön suurempikaan lukumäärä ei olisi ongelma, koska käytännön työ tehdään suureksi osaksi useammassa pienemmissä alatyöryhmissä, ja koska osa ilmoittautuneista muuttuu ennen pitkää passiivijäseniksi aikataulu- tai muista syistä. Sirpa Koivun 27.3.2007 keräämän aineiston mukaan 43 Länsi-Alvariin ilmoittautunutta jäsentä edustivat seuraavia tahoja: omakotiyhdistykset ja kaupunginosaseurat 13, vuokralaisten toimikunnat 3, urheiluseurat 4, yksittäiset asukkaat 10, ja muut yhdistykset ja verkostot (mm. yrittäjät, vanhempainyhdistykset, verkostot) 13. Alue-Alvarin jäsenistö jakautui alueellisesti hyvin Länsi-Tampereen eri kaupunginosiin. Osallistuminen painottui vanhempiin ikäluokkiin: 43 osallistujan joukossa oli vain yksi alle 30-vuotias, mutta 19 yli 60-vuotiasta.

[‡] Länsi-Tampereen alueellisen työryhmän perustaminen ja toiminta 2007. Selvitys alueellisen osallistumisen mallin kokeilusta 21.2.2008.

Länsi-Tampereella Alue-Alvarin toiminta on keskittynyt toistaiseksi pitkälti ”mammuttimaiseen” palveluverkkoselvitykseen osallistumiseen. Alvari on tuottamallaan raportilla antanut aineksia hyvinvointipalvelujen verkoston kehittämissuunnitelman valmistelutyöhön –kattaen päivähoiton, opetuksen, ikäihmisten palvelut, kulttuuri-, nuoriso-, kirjasto- ja vapaa-aikapalvelut. Länsi-Tampereen alueellinen työryhmä jakaantui edelleen neljään teemaryhmään ko. aiheiden ympärille. Kaupunkiympäristön suunnitteluun Alvari on puuttunut välillisesti edellisten kautta (esim. kysymys poikittaisliikenteestä osana palveluiden saavutettavuutta) ja suoraan osallistuen muutamiin kaavakysymyksiin lausunnonantajana.

Arviointi: alueellisen osallistumisen mallin toimivuus

Arviointikokonaisuus esitetään jaettuna neljään aihealueeseen, joita ovat osallistuminen kohde ja laajuus (asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantuminen), osallistumisen käytännöt (aluetaso, jäsenistön koostumus, yhteistyö virkamiesten kanssa jne.), osallistumisen tarkoitus, ja kyselyyn vastaajien näkemys Alvarin jatkosta. Lyhyt yhteenveto sekä arvioitsijan huomiot ja toimintasuositukset on kerätty loppulukuun.

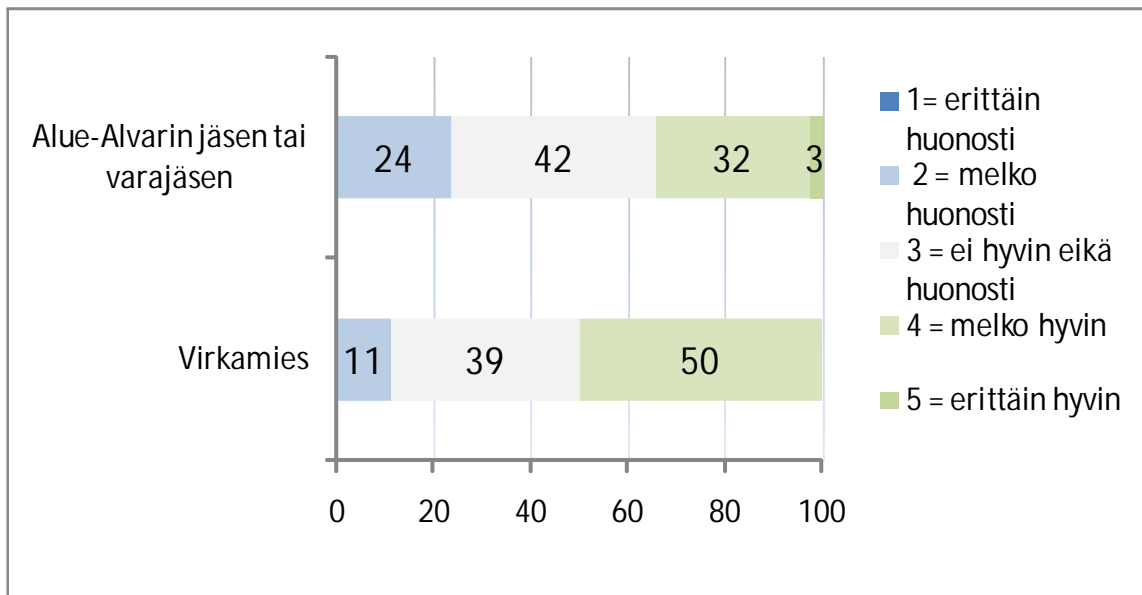
Osallistumisen kohde ja laajuus

Tampereen alueellisen osallistumisen mallia suunniteltaessa lähtökohtana on ollut, että ”alueellisen osallistumisen tavoitteena on edistää asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia palvelujen ja kaupunkiympäristön suunnitteluun”. Kaikki arvioinnissa haastatellut olivat sitä mieltä, että tavoite on toteutunut hyvin, ottaen huomioon, että mallia on pilotoitu vasta vuosi. Tosin osallistumisen vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta pidemmällä tähtäimellä. Yksi syy tähän on, että suora palautteen anto osallistumisen tuottamasta aineistosta puuttuu (”virkamiehet kuulevat, mutta kuuntelevatko”) – tämän seikan korjaaminen onkin yksi arvioinnin keskeisistä kehittämissuosituksista.

Palveluiden suunnittelu

Alue-Alvarin tähän astisessa työssä osallistuminen on kohdistunut etenkin hyvinvointipalvelujen verkoston kehittämistyöhön, jossa toimeksiantajana on ollut tilaajaryhmä. Tehtäväksianto on ollut sängen laaja, mutta siihen osallistuminen on myös koettu mielekkääksi. Osallistumisen mallin on katsottu lisänneen vaikutusmahdollisuuksia (kuvio 1).

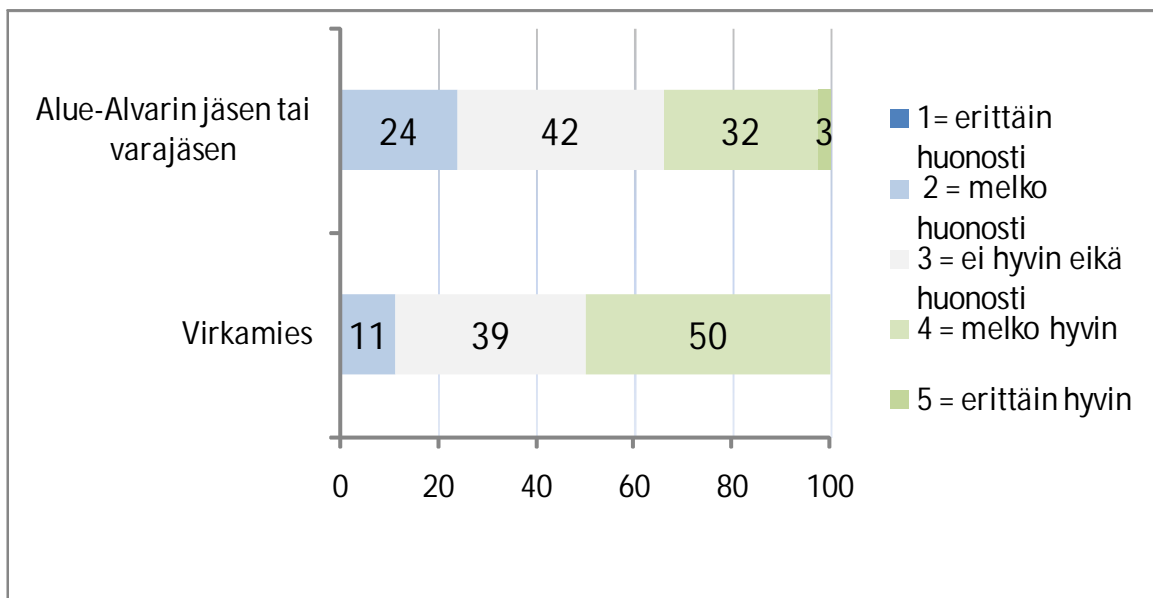
Sekä Alue-Alvarin jäsenet että virkamiehistö on myös kokenut osallistumisen kohdistuneen suunnitelmien kannalta riittävän aikaiseen vaiheeseen: kyselyssä tämän katsoi toteutuneen hyvin 40 % Alue-Alvarin jäsenistä tai varajäsenistä (jatkossa yleistäen: jäsenet) ja hyvin tai erittäin hyvin 61 % virkamiehistä. Alvarin jäsenillä koko ryhmän vastaajien keskiarvo 3.1 ja virkamiehistöllä 3.6, kun vastausvaihtoehdoissa arvo 1 tarkoitti erittäin huonosti ja arvo 5 erittäin hyvin. Käytännössä vaiheen aikaisuus on väkisinkin tapauskohtaista, mutta palveluverkon kehittämistyö antoi hyvän mahdollisuuden perehtyä kokonaiskuvaan ja kehityssuuntiin. Länsi-Alvarin näkökannat on myös erikseen nostettu esiin hyvinvointipalveluiden verkostotyöryhmän väliraportissa (19.11.2007). Valmistelussa Länsi-Alvarin tuotosta on käsitelty asiassa ”yhtenä näkökulmana”.



KUVIO 1: Onko Alue-Alvarin pilotointi edistänyt asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia palveluiden suunnitteluun Länsi-Tampereella? (hyvinvointipalvelujen verkon kehittäminen)

Kaupunkiympäristön suunnittelu

Fyysisen kaupunkiympäristön kehittämisen osalta Alvarille on annettu hallinnosta päin vähemmän "tehtäväksiäntoja", joidenkin kaavoituskysymysten kohdalla se on ilmoittautunut osalliseksi myös itse. Ryhmähaastatteluihin osallistuneet Alvarilaiset katsoivat että tapaukset ovat eronneet toisistaan niin, että toisissa kaava-asioista on käyty hyvä "lähtökeskustelu", kun taas toiset ovat olleet lähtökohtaisesti pidemmälle, "valmiimmiksi" valmisteltuja ratkaisuja,



KUVIO 2: Onko Alue-Alvarin pilotointi edistänyt asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kaupunkiympäristön suunnitteluun Länsi-Tampereella? (kaavoituskysymykset, maankäyttö)

joissa osallistumisen vaikutusvalta on tuntunut lähtökohtaisesti huomattavasti rajatummalta. Alvarilaisten että virkamiesten yhteinen käsitys onkin, että tältä osin osallistumismallin pilotoinnin vaikutukset ovat jääneet vaatimattomammiksi (kuvio 2). Kysymyksessä osallistumisen kohdistumisesta riittävään aikaiseen vaiheeseen, kummallakin vastaajaryhmällä painottui vas-

tausvaihtoehto "ei hyvin eikä huonosti", mutta viranomaiset olivat kysymyksen suhteen keskimäärin optimistisempia (ka. 3.3) kuin Alvarilaiset (ka. 2.9).

Tässä yhteydessä on tosin huomioitava, että maankäyttöön ja rakentamiseen on sovellettu jo pidempään erilaisia omia osallistumiskäytäntöjä, joten se ei ole ollut Alvarin ydinaluetta. Näihin kysymyksiin vaikuttamista on myös harjoitettu perinteisesti esim. oman kaupunginosan asukasyhdistyksiensä kautta. Toisaalta esimerkiksi palveluverkon kehittäminen ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen liittyvät osittain yhteen. Kaupunkiympäristön kehittämiseen liittyvän osallistamisen suhteen kysymys onkin minkätasoisiiin alueellisiin kysymyksiin Alvari on syytä osallistaa, ovatko esimerkiksi yleiskaavat ja osayleiskaavat oikea taso. Toiminnalliseen suunnitteluun osallistumisen kautta nousee myös esiin kaupunki- tai liikennesuunnitteluun liittyviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi Länsi-Tampereella poikittaisliikenteen kehittäminen.

Osallistumisen laajuus

Kun Alue-Alvarin jäseniltä tiedusteltiin ryhmähaastatteluissa olisiko heillä riittänyt voimia vielä toteutunutta laajempaan osallistumiseen Alvarin puitteissa, vastaukset hiukan vaihtelivat. Yleisesti ottaen näkemys kuitenkin on, ettei osallistumisen tulisi olla ajallisesti sitovampaa kuin mitä se on tähän asti ollut. Varsinkin työssä käyvillä ja pienten lasten vanhemmillä tulevat arjen aikarajat vastaan. Lisäksi jäsenistössä on runsaasti moniaktiiveja, jotka toimivat useassa yhdistyksessä. Henkilökohtaisena ratkaisuna kaikki haastatellut ilmoittivat itse jossain määrin valikoineensa niitä asioita, joihin he Alvarin puitteissa olivat keskittyneet, esimerkiksi sen kautta kuinka aktiivisesti olivat ottaneet osaa eri alatyöryhmien työskentelyyn. Motivaation kannalta keskeiseksi kehittämiskohteeksi nostettiin palautteen saaminen työstä: Alue-Alvarin jäsenet toivoisivat virkamiehiltä palautetta miten heidän näkökulmansa on otettu valmistelutyössä huomioon. Mitä asioita on nostettu esiin ja mitä ei, ja miksi näin on.

Osallistumisen käytännöt

Aluetaso

Kaikki haastatellut, sekä Alvarilaiset että virkamiehet, pitivät nykyistä aluetasoa, siis Tampereen jakoa viiteen alueeseen, oikeana. Näkemyksen taustalla oli realistinen pohdinta siitä, että kaikki aluejaot ovat lopulta kompromisseja, joissa on hyviä ja huonoja puolia. Vastaajat katsoivat, että jos alueita olisi huomattavasti enemmän kuin viisi, ne olisivat ehkä helpommin mielletävissä, mutta jäisivät sitten vaikuttavuusnäkökulmasta liian pieniksi. Länsi-Tampereella perusongelmaksi koettiin, että Vaasantie jakaa alueen kahtia. Osallistumisen lähtökohtana kuitenkin pidettiin sitä, ettei tämä saisi haitata, vaan tarkestelutaso tulisi pyrkiä pitämään suuremmissa kysymyksissä pikemminkin kuin "lillukanvarsissa". Asukasosallistujille, joilla oli taustaa esim. kaupunginosayhdistyksissä, Länsi-Tampereen hahmottaminen kokonaisuutena jäsenyi uutena positiivisena haasteena. Yksi haastattelemistani virkamiehistä huomautti, että mallin laajemman käyttöönoton kannalta haasteellisin uusi alue tulee olemaan Koillis-Tampere, koska siihen sisältyvät toisistaan hyvin erilaiset kaupunkimainen ja maaseutumainen osa (Teisko). Tulevaisuudessa tarvittaneen myös seudullisuutta vastaavia osallistumisen malleja, kuten kuntien raja-alueiden kehittämistä kommentoivia "Raja-Alvareita" tai kaavoituskysymyksissä jopa "Maakunta-Alvaria".

Alue-Alvarin jäsenistön koostumus

Kun alueellisen osallistumisen mallista päätettiin, katsottiin ettei Alue-Alvarin jäsenistön tarvitse olla "edustava" otos alueen asukkaista. Tavoitteena kyllä oli, että eri kaupunginosat pääsisivät tasapuolisesti mukaan. Haastatellut olivatkin yhtä mieltä siitä, että vapaaehtoisuuteen perustuva jäsenyys on ainoa oikea ratkaisu. Keskustelun herättämiseksi kaikissa haastatteluissa ja kyselyissä kysyttiin kuitenkin myös edustavuudesta. Ryhmähaastatteluihin osallistuneet Alvarilaiset katsoivat, että Alue-Alvarin osanottajat edustavat hyvin alueen *aktiivisia* asukkaita. Mukana on paljon erilaisia yhdistysaktiiveja. Sekä Alvarin jäsenet ja varajäsenet että virkamiehet olivat edustavuuteen yleisellä tasolla tyytyväisiä myös elektronisessa kyselyssä.

Yhtä mieltä oltiin myös keskeisestä puutteesta: nuorten puuttumista ja pienten lasten vanhempien vähäistä osuutta Alue-Alvarin jäsenistössä pidettiin harmillisena. Sekä jäsenet että virkamiehet olivat yhtä mieltä siitä, että osallistujissa painottuvat turhan paljon iäkkäämmät asukkaat. Yhtä mieltä oltiin myös siitä, ettei alueellisen osallistumisen malli sinänsä vaikuta tähän, vaan kysymys on muista syistä. Nuorten aikuisten elämän arveltiin olevan vähemmän asuinalueeseen sidottua, minkä vuoksi heidän intressinsä suuntautuvat siinä elämänvaiheessa vaiheessa muualle, kun taas pienten lasten vanhemmillä on työuran luomisen ja perheen perustamisen ristiaallokossa "elämän ruuhkavuosina"[§] yleisesti ottaen aikapula.

Haastattelut ja kysely poikivat muutamia ehdotuksia, miten näitä ryhmiä voitaisiin kytkeä välillisesti mukaan. Yläaste- tai lukioikäisiä nuoria toivottiin saavutettavan yhteiskuntaopin tunteiden kautta esimerkiksi niin, että sopivaan Alvarin alatyöryhmän kokoukseen osallistuminen saataisiin integroitua koulutyöhön. Myös koulujen oppilaskuntien edustajia toivottiin mukaan. Sopivan Alvarin työryhmän toivottiin jalkautuvan myös nuorisotiloihin. Niin ikään Netti-Alvarista, sitten kun se aloittaa toimintansa, kaavailtiin mahdollista väylää tavoittaa nuoremmat ikäryhmät, esimerkiksi juuri koulujen tai nuorisotilojen kautta. On tärkeää, että tämä nuorten osallistaminen toteutetaan oikean substanssikysymyksen puitteissa. Lasten vanhempien osallistamisen väylänä nähtiin koulujen vanhempainyhdistykset.

Yhteisten tavoitteiden keskustelufoorumi

Haastatellut Alvarilaiset pitivät sopivana Alue-Alvarin nykyisiä valtuuksia keskustelufoorumina, jossa tarkoitus on muodostaa yhteisiä tavoitteita. Alue-Alvari esittää kaikkien asuinalueiden näkemykset pakettina, kuitenkin niin, että kyseessä on "moniääninen laulu".

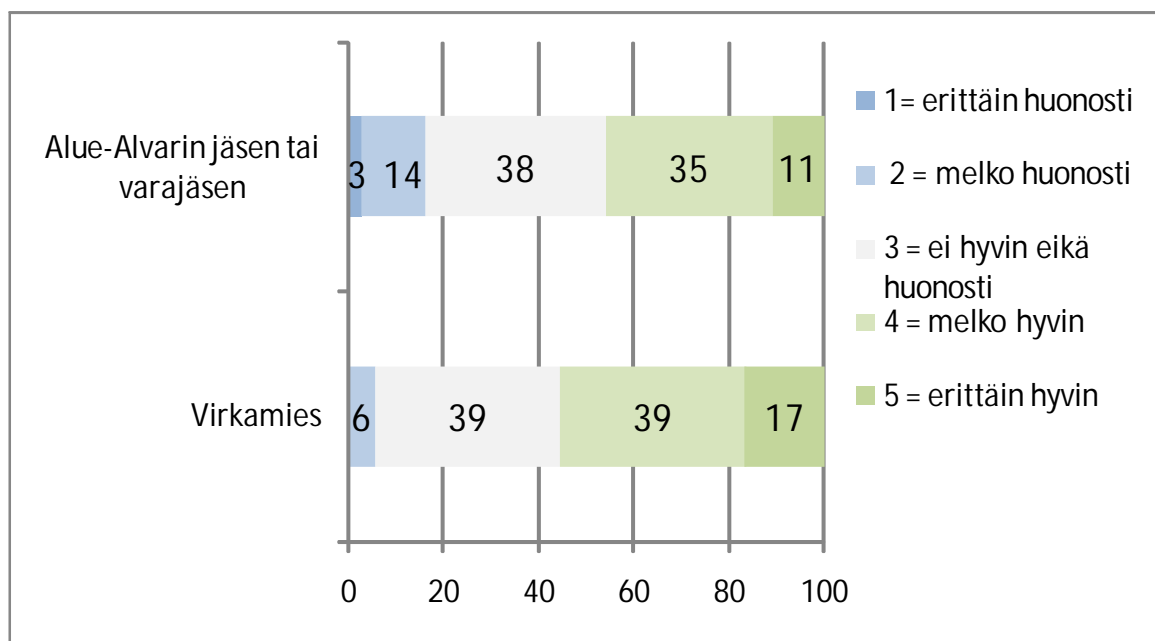
Alue-Alvarin ja virkamiehistön välinen yhteistyö

Sekä Alvarilaiset että virkamiehet pitävät rootelia selkeänä: alueellisen osallistumisen mallissa kansalaiset toimivat nimenomaan virkamiehistön kanssa, osallistumisen kohde on päätösten, suunnitelmien ja alueen kehittämisen valmistelutyö. Alvarilla sen sijaan ei ole suoraa suhdetta poliittiseen päätöksentekoon. Alvari antaa lausuntoja eri puolille kaupunkiorganisaatiota – mutta miten lausunnot suodattuvat poliittiseen päätöksentekoon, vai suodattuvatko lainkaan, se ei välity heille itselleen. Osanottajat ja virkamiehistö eivät pidä Alvaria poliittisena, eivätkä halua että se olisi sitä.

Alvarissa osallistuminen on keskittynyt kaupunginhallinnon määrittelemiin kysymyksiin, Alvari itse on toistaiseksi tehnyt vähemmän nostoja alueelta hallintoon päin. Keskeisin osallistumisen kohde on ollut tilaajapuolen Alvarille antama palveluverkon kehittämiseen liittyvä toimeksianto, jota on palasteltu ja jäsennetty yhdessä vuorovaikutussuunnittelijan kanssa osallistumisfoorumille sopiviin osioihin. Virkamiesten ja Alvarilaisten yhteistyö on ollut ennen kaik-

[§] Hiilamo, Kirsi (2003) *Elämän ruuhkavuodet: kertomuksia vanhemmuudesta*. Helsinki: Kirjapaja.

kea sitä, että virkamiehet ovat käyneet Alvarin kokouksissa ja Alvarin järjestämässä yleisötilaisuuksissa esittelemässä kaupungin kehityssuunnitelmia, näiden lähtökohtia tai jopa vähemmän tunnetun palvelun (esim. nuorisopalvelut) toimintaa alueella, ja vastaamassa kysymyksiin. Molemmat osapuolet pitävät näissä yhteyksissä toteutunutta suoraa vuorovaikutusta hedelmällisenä (kst. kuvio 3). Tehtävänantoa on toteutettu myös toisinpäin: suhteessa kirjastoverkon kehittämiseen Alvari lähetti kirjastolaisille kyselyn mitä erilaiset kehitysvaihtoehdot merkitsevät. Kirjastolaiset pitivät lomakkeen täyttämistä hyvänä ja hyödyllisenä harjoitteena. Vuorovaikutussuunnittelijan rooli on ollut oleellinen vuoropuhelun muotojen luomisessa sekä Alvarin muistioiden koostamisessa eri kysymyksissä.



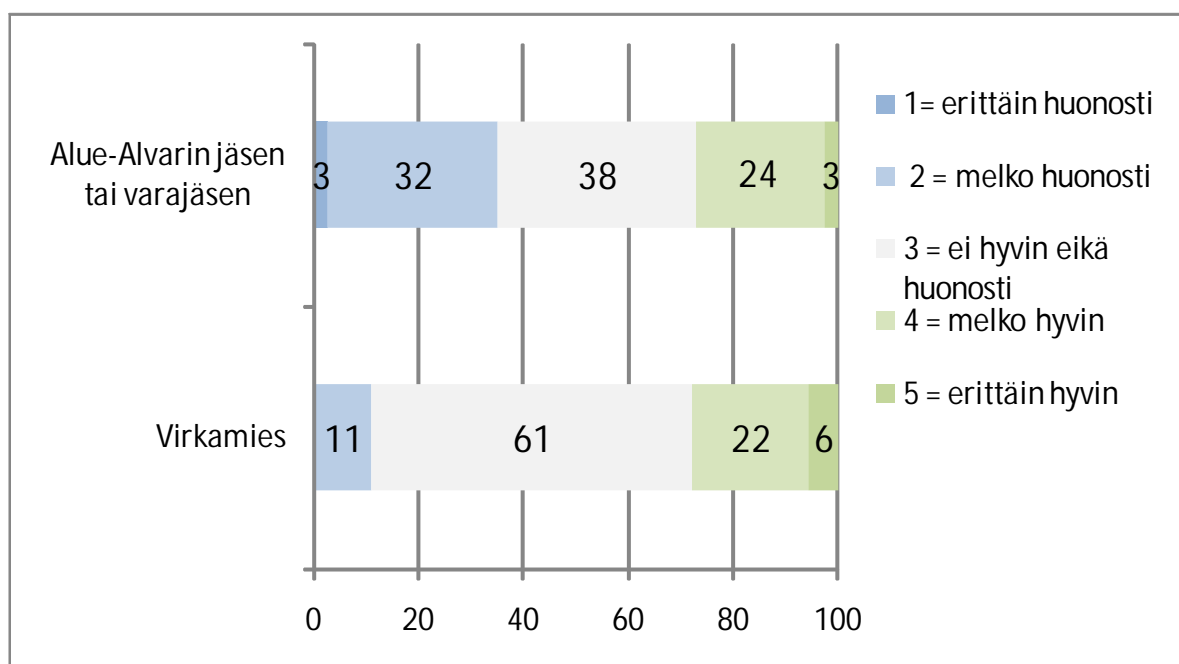
Kuvio 3: Virkamiesten ja Alue-Alvarin yhteistyön toimivuus: asioiden esittely Alue-Alvarissa ja yleisötilaisuuksissa.

On selvää, että Alvarin laajamittaisempi käyttöönotto kaupungin hallinnossa edellyttää sen tuoman lisätyön huomioimista virkamiehistön ajankäyttöresursseissa. Malli vaatii virkamiehiltä venymistä etenkin iltatilaisuuksiin, että myös työikäiset asukkaat pääsevät niihin mukaan. Aikataulujen yhteensovittaminen on ollut vaikeaa jo nyt, ja malliin käyttöönoton laajentuessa sen voi helposti ennustaa entisestään vaikeutuvan. Yksi ratkaisu on jalkauttaa tilaisuuksiin nykyistä enemmän myös muita kuin johtavia virkamiehiä.

Alvari on tuottanut aineistoa etenkin suhteessa hyvinvointipalvelujen verkoston kehittämistyöhön. Tilaajaryhmän suunnittelupäällikön mukaan verkostotyön ohjausryhmä on käynyt läpi kaikki nämä materiaalit. Aineistosta on nostettu esiin joitain asioita, joita on pidetty tärkeänä, esimerkiksi poikittaisliikenteen kehittäminen Länsi-Tampereella. Tilaajaryhmän suunnittelupäällikkö kertoi, että yleisenä huomiona, että Alvari on nostanut esiin hyvin paljon samoja asioita, joita virkamiehetkin ovat miettineet. On koettu, että Alvari-työskentely tukee valmistelutyötä jota tehdään; tiedetään että "olla on oikeilla linjoilla".

Alvarilaisille nämä huomiot eivät ole kantautuneet. Heidän kannaltaan nykymuotoisen osallistumisen turhauttavin piirre on, ettei se sisällä suoraa palautekanavaa. Alvarilaiset eivät osaa sanoa, kuinka vakavasti virkamiehet Alvariin ylipäätään suhtautuvat, koska eivät ole saaneet palautetta työstämästään materiaalista ja sen käytöstä. Lause "kuullaan, mutta ei välttämättä kuunnella", toistuu usein puheessa. Tämä varauksellisuus kuvastuu myös kuviossa 4. Keskeiseksi järjestelmän kehittämis ehdotukseksi nouseekin joko kirjallisen palautteen antaminen tai suuremman asian (kuten hyvinvointipalvelujen verkoston kehittämiseen annetun raportin) ollessa kyseessä jopa palautetilaisuus siitä, mitä ja miten asioita on nostettu esiin, ja mitä ei, ja

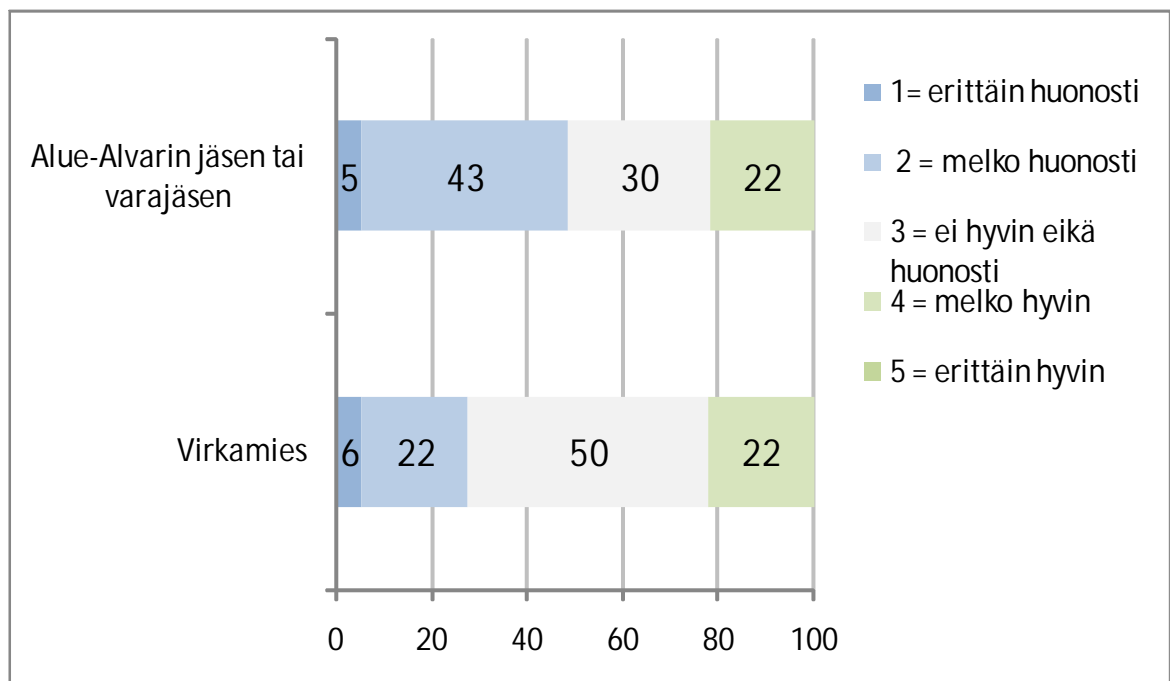
miksi. Tämä tukee Alvarilaisten motivaatiota osallistua toimintaan, Alue-Alvarin kehittämistä "oppivana yhteisönä" ja ylipäätään mallin kehitystyötä.



Kuvio 4: Virkamiesten ja Alue-Alvarin yhteistyön toimivuus: Alue-Alvarin esittämien näkökantojen kuunteleminen ja huomioiminen asioiden valmistelussa.

Yllätyksetön piirre on, että Alvarin tuottama materiaali ei ole ollut välttämättä samalla tavalla rajattua kuin muu lähtömateriaali: Esimerkiksi Alvarin palveluverkon kehittämistyön yhteydessä tuottamat aineistot olivat tilaajan näkökulmasta laaja-alaisemmat kuin verkon kehittämistyö. Se on ymmärrettävää, koska "kaikki liittyy kaikkeen". Kaikki kirjattu tieto on välitetty asianmukaiselle taholle, kerrotaan. Tämä näkökulmien rikkaus ja asiakokonaisuuksien rajautuminen eri tavoin, on osallistumiseen yleisemmällä tasolla liittyvä haaste ja mahdollisuus; palautteen ja erilaisten jäsenysten herkin luennan ja kuuntelun tulee olla mahdollista.

Yksi kiinnostava kysymys on Alue-Alvarin tunnettuus virkamiesten keskuudessa ylipäätään. Vain viidesosa Alvarilaisista ja virkamiehistä on sitä mieltä, että Alvari tunnetaan hyvin. Tulos viestii, että asukasosallistumisen vakiintuminen osaksi kunnallista päätöksentekoa on vasta aluillaan, ja Alvari alueellisena työkaluna ei ole erityisen tunnettu. Haastatellut virkamiehet itse näkevät, että oppi tulee kokemuksen kautta. Tilaajapuolen päällikkö vakuuttaa, että ne 50+ virkamiestä, jotka olleet mukana hyvinvointipalveluden verkoston kehittämistyössä tuntevat nyt Alvarin ja tietävät mistä on kysymys. Kaikki haastatellut virkamiehet vakuuttavat, että yleishenki on, että oikeasti ollaan kiinnostuneista uusista ilmiöistä, mutta ihmisillä vain on monta asiaa sisäistettävänä yhtä aikaa. Alvarilaiset itse kokevat, että pilotti tunnetaan ja tunnustetaan kaupungin ylimmässä johdossa, mutta alempana hierarkiassa ei tiedetä, että olisi tällainen instanssi, josta voisi kysyä asukkaiden kantaa.



Kuvio 5: Kuinka hyvin virkamiehistö tuntee Alue-Alvarin? Kuinka hyvin se osaa käyttää sitä asukkaiden mielipiteen kysymisen kanavana?

Vuorovaikutussuunnittelijan rooli

Vuorovaikutussuunnittelijan roolia osallistumisen mallin mahdollistajana pidetään oleellisena sekä virkamiehistön puolella että Alue-Alvarin toimintaan osallistuneiden keskuudessa. Länsi-Alvarissa toiminut Sirpa Koivu sai haastatteluissa myös viljalti kiitosta työstään. Vuorovaikutussuunnittelija on yhdyslenkki, viestinviejä ja tulkitsija. Hänen täytyy tuntea kaupungin palvelut aika hyvin ja tietää missä mennään, sekä tuntea alue. Pitää osata puhua kansalaisten ja hallinnon kieltä. Kuten yksi haastateltavista sanoi, ”pitää olla kaksoiskatse, ei saa upota kumpaankaan, ja pitää ymmärtää logiikka molempien takana”. Vuorovaikutustaidot korostuvat, provosoitua ei saa. Kansalaisjärjestötaustaa pidettiin valttina tehtävän kelpoisuusehtoja määriteltäessä.

Alueraha ja tiedottaminen

Kysymys aluerahan käytöstä nivoutuu laajempaan kysymykseen tiedottamisesta: Alvarilaiset katsovat aluerahan suuruusluokan olevan nykyisellään oikea –paitsi jos sen tulisi riittää myös tiedottamiseen. Kuluneella kaudella alueraha (5000 €) on käytetty tiedottamiseen ja yhteisöllisyyden tukemiseen.

Tiedottamisen lisääminen korostui keskeisenä toiminnan kehittämissuunnitelmissa niin haastatteluissa kuin kyselyn avovastauksissakin, niin Alvarilaisten kuin virkamiestenkin taholta. Katsotaan, että tiedottamisen tulisi koskea Alvarin olemassa oloa ylipäätään, sitä mihin ja miten Alue-Alvari voi vaikuttaa, sekä osallistumisen tuloksia ja vaikuttavuutta (sitten kun siitä tiedetään enemmän). Tiedottamisen vastuu vaikuttaa tällä hetkellä epäselvältä. Katsottiin kuitenkin ettei sen järjestämisen tai koordinoimisen tulisi ainakaan jäädä vain vuorovaikutussuunnittelijan tehtäväksi. Tämän työn järjestäminen Alvarin sisäpuolella olisi tarpeellista, mutta lisäksi kaupunki voisi osoittaa virka-apua esimerkiksi verkkotiedottamisen järjestämiseen. (Arvioija katsoo tarpeelliseksi todeta tässä yhteydessä, että kuva nykytilanteesta jäi epäselväksi.) Tiedottamisen lisääminen ei ole yksinomaan rahakysymys: opponoivat äänet huomauttavat, että ilmai-

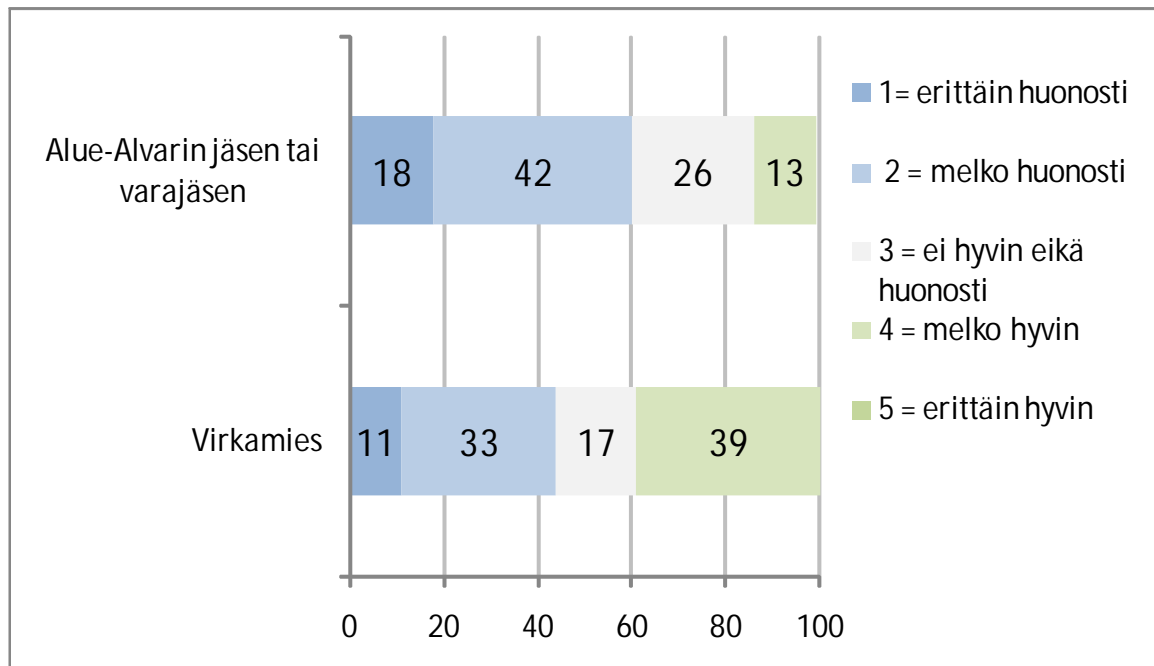
sia tiedotuskanavia olisi käytettävissä nykyistä enemmän, esimerkiksi paikallisradioissa. Niiden käyttö kuitenkin edellyttää parempaa suunnitelmallisuutta, materiaalin ammattimaista työstöä ja työnjakoa.

Kokouskäytännöt

Kokouskäytäntöjen katsotaan toimineen hyvin etenkin Alvarin alatyöryhmissä, joissa suurin osa työskentelystä on tapahtunut. Alatyöryhmissä on hyödynnetty tavanomaisten kokousjärjestelyiden ohella myös ryhmätyömetodeja. Alvari on ollut keskustelevala foorumi, jossa kaikki ovat saaneet puheenvuoron halutessaan. Alvarilaiset kertovat puheen pysyneen "asialinjalla" ja keskittyneen myös kohtalaisen hyvin asioihin, jotka ovat kulloinkin olleet agendalla.

Alue-Alvarin tunnettuus Länsi-Tampereella ja asukasillat

Alvarin toimintaan osallistuneet pitävät sen tunnettuutta alueen asukkaiden keskuudessa harmillisen matalana; kyselyssä yli puolet katsoi länsitamperelaisten tuntevan Alue-Alvarin huonosti tai erittäin huonosti (kuvio 6). Virkamiehistön käsitys oli jakautuneempi. Yhteinen näkemys on, että toiminnasta tulisi tiedottaa enemmän. Yksi haastatelluista virkamiehistä tosin totesi oivaltavasti, että tunnettuus kyllä "paranee ristiriitatilanteiden kautta käytännössä". Näissä tilanteissa Alvarilla on parempi mahdollisuus profiloitua asukasmielipiteen äänitorvena. Alvarilaiset tosin katsovat, että tähän mennessä järjestetyissä asukasilloissa väkeä on käynyt harmillisen vähän. Sisällöllisesti asukasillojen katsottiin toimineen hyvin.



Kuvio 6: Kuinka hyvin Alue-Alvari tunnetaan länsitamperelaisten keskuudessa

Osallistumisen tarkoitus

Haastatteluiden päätteeksi haastateltavilta tiedusteltiin vastauksia kolmeen ”perimmäiseen kysymykseen” koskien osallistumisen roolia osana (yhteis)kunnan hahmottamista ja päätöksentekoa.

Alueellisen osallistumisen tarkoituksiksi sekä Alvarilaiset että virkamiehet määrittivät asukasmielipiteen tai kuntalaisten äänen saamiseen kuuluviin osana asioiden valmisteluprosessia. Osa Alvarilaisista korosti myös yhteisöllisyyden vahvistamista alueella. Alvarilaisten näkökulmasta on hallinnon kannalta hyvin käytännöllistä, että virkamiehillä on käytössään paikallisten muodostama instanssi, jolta voi kysyä kantaa. Eräs haastatelluista virkamiehistä muotoili puolestaan, että vaikka se on työläämpää, niin ”maailmaa pitää rakentaa niiden kanssa, joille sitä rakennetaan, muuten ei tule hyvää”.

Alvarilaiset katsovat, että Alue-Alvarin rooli kunnan palveluiden ja kaupunkiympäristön nykytilaa ja tulevaisuuden tavoitteita määriteltäessä on olla, muiden joukossa, yksi toimija jolta pyydetään lausunto – ja myös otetaan se huomioon. Muihin osallistumuotoihin tai tahoihin nähden Alue-Alvarista tekee erityisen se, että sen näkökanta on monipuolisemman jäsenistön myötä jo hiukan hioutuneempi kuin pienempiä alueita koskevien asukasyhdistysten tai muiden yksittäisten liikkeiden. Alvarilaisille Alue-Alvari on neuvoa-antava ja keskusteleva, kansalaisten näkemyksiä esille tuova elin; arkipäivän käyttäjän, kuluttajan ja asukkaan ääni osana päätöksentekoa.

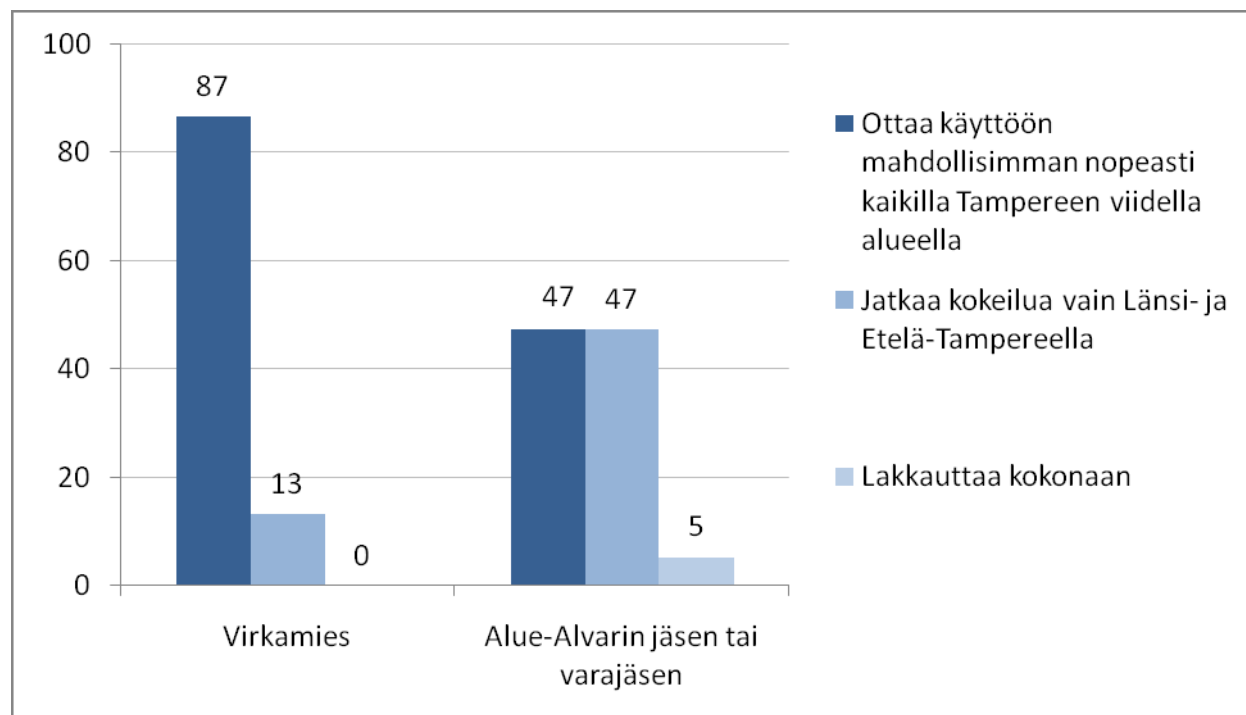
Virkamiehet katsovat, että kunnan palveluiden ja kaupunkiympäristön nykytilaa ja tulevaisuuden tavoitteita määriteltäessä Alue-Alvari on osa kuntademokratian toteutumista, ja sen rooli on nimenomaan valmisteluun osallistuminen. Virkamiehet katsovat, että mielipiteitä tulisi kuulla aikaisessa vaiheessa asioiden valmisteluprosessia. Toiveena on myös, että kun muutosesityksiä on valmisteltu yhteistyössä Alue-Alvareiden kanssa, niin ne eivät aiheuta niin kovaa vastarintaa kuin nykyään. Haastatelluille virkamiehille Alue-Alvari on siis, lyhyesti, samaan tapaan kuin osallistujille itselleenkin, kanava sille, että asukkaat saavat äänensä ja mielipiteensä kuuluviin.

Suunnittelukeskustelun kiperään kysymykseen, onko alueperustaisen osallistumisen tarkoitus tuottaa suunnitteluun yksi yhteisesti jaettu alueellinen näkökulma, vai mahdollisimman monia alueellisia näkökulmia, Alvarilaisten ja virkamiehistön kannat kiinnostavasti hieman erosivat toisistaan. Haastatellut Alvarilaiset olivat yhtä mieltä siitä, että monia alueellisia näkökulmia ehdottomasti. Katsottiin arvokkaaksi, että Alvari tuo erilaisia näkemyksiä päätöksentekoon – pöytäkirjoihin on myös kirjattu useita mielipiteitä. Virkamiehistö selvästi kaipasi pidemmälle jäsenettyä päätöksentekomateriaalia: heille Alvarin tulisi tuottaa ”erilaisia vaihtoehtoja”, mutta ”pyydetessä kuitenkin yksi ratkaisu”, tai jos on monia mielipiteitä, niin mieluusti määritellymmiin ”mikä ryhmä toivoo mitäkin”. Näkemys on hieman rajoittava huomioiden Alvarin foorumiluonne (”moniääninen laulu”), vaikka Alvarilaiset ovat yhteisiä tavoitteita listanneita raportteja työstäneetkin. Osallistumisen laajapohjaisuus lisää Alue-Alvarin kantojen statusta, mutta soraäänien kirjaaminen on sekin arvokasta ja rehellistä. Minkälaista materiaalia Alvari voi tuottaa, ja mikä sen status on, kaivannee lisäselvennyksiä osana mallin laajempaa käyttöönottoa.

Alvarin jatko

Kehittämishaasteista huolimatta Alue-Alvari nähdään sekä virkamiehistön että osanottajien puolelta kelpo työkaluna, joka on syytä vakiinnuttaa toimintatapana ja jonka käyttöönottoa on

syytä edistää. Kyselyyn vastanneista 18:sta virkamiehestä 16 ottaisi mallin mahdollisimman nopeasti käyttöön kaikilla Tampereen viidellä alueella. Alue-Alvarissa toimineiden kuntalaisten näkemykset jakautuivat tasan sen suhteen kannattaisiko toimintaa laajentaa koko kaupunkiin vai jatkaa kokeilua edelleen vain Lännen ja Etelän alueella.



Kuvio 7: Alue-Alvarin tulevaisuus: pitäisikö se mielestäsi

Yhteenveto ja toimitusosuudet

Arvioinnin kohde oli Tampereen kaupungin alueellisen osallistumisen mallin pilotti, ja tarkennetusti nimenomaan AlueAlvarin käytäntöjen toimivuus. Tehtävänannossa pyydettiin kiinnittämään erityishuomio eräisiin valmistelun aikana keskustelua herättäneisiin seikkoihin, tarkemmin alueen koon määrittelyyn, luottamushenkilöiden rooliin alueellisen ryhmän toiminnassa, vuorovaikutussuunnittelijan rooliin alueella, aluerahan suuruuteen ja sen käyttöön sekä käytännön toiminnan resurssointiin. Arvioinnissa vastaukset näihin seikkoihin jäsentyivät seuraavasti:

- Tampereen jakoa viiteen alueeseen pidetään hyvänä kompromissina
- Luottamushenkilöillä ei ole erityistä roolia ryhmän toiminnassa. Alue-Alvari toimii virkamiehistön kanssa; osallistuminen kohdistuu päätösten, suunnitelmien ja alueen kehittämisen valmistelutyöhön. Osanottajat ja virkamiehistö eivät pidä Alvaria poliittisena, eivätkä halua että se olisi sitä. Alvarilla ei ole mitään suoraa tai edes tunnustettua suhdetta poliittiseen päätöksentekoon, vaikka osa toimintaan osallistuvista henkilöistä on poliittisten puolueiden jäseniä.
- Vuorovaikutussuunnittelijan roolia osallistumisen mallin mahdollistajana pidetään oleellisena. Vuorovaikutussuunnittelija on yhdyslenkki, jonka täytyy tuntea kaupungin palvelut melko hyvin, tietää missä mennään, tuntee alue, sekä hallita kansalaisten ja hallinnon kieli. Kansalaisjärjestötaustaa pidetään valttina tehtävän kelpoisuusehtoja määriteltäessä.
- Aluerahan suuruuteen ollaan tyytyväisiä, paitsi jos sen on tarkoitus riittää myös tiedottamiseen. Käytännön toiminnassa lisäresursseja (rahaa tai virka-apua) kaippaa nimenomaan tiedottaminen.

Arvioinnin muut keskeiset, alueellisen osallistumisen mallin toimivuutta ja jatkokehittämistä koskevat huomiot ovat:

- Alue-Alvarin kokoonpanossa käytetty vapaaehtoisuuteen perustuva ilmoittautumis- menettely yhdistettynä erilaisten alueellisten järjestöjen edustajien aktiiviseen rekry- tointiin vaikuttaa hyvin toimivalta ratkaisulta. Vaikka varsinainen kaikkien alueen asukkaiden "edustuksellisuus" puuttuu, eikä sen vaatiminen edes ole mielekäästä tai realistisesti saavutettavissa, niin laajempi jäsenpohja tarkoittaa, että Alvarin tarkastelu- kulmakin on lähtökohtaisesti monipuolisempi kuin yhden asian tai yhden naapurus- ton liikkeen. Aktiivisilla järjestöihmisillä on kaikupohjaa omissa järjestöissään, mikä edesauttaa yhteiskunnallisen keskustelun käymistä usealla taholla ja ideasyötteiden saamista Alvariin useita kanavia pitkin.
- Tärkeä kehitysehdotus on palautekanavan luominen virkamiehistöstä Alue-Alvariin päin, osallistumisen tuottamaa materiaalia koskien. Palaute voi olla kirjallista tai suu- remman asiakokonaisuuden olleessa kyseessä myös suullista (palautetilaisuus), ja sen tulee koskea kysymyksiä mitä ja miten Alvarin esiin tuomia asioita on otettu valmiste- lussa huomioon, mitä ei, ja miksi. Alvarin ehdotuksia käsittelevällä virkamiehellä, työ- ryhmällä tai elimellä on oltava aikaa palautteen antamiseen. Palaute on ensi arvoisen tärkeää osanottajien motivaation kannalta, ja tukee mallin kehittämistyötä.
- Järjestelmätasolla on oleellista, että Alvari omaksutaan osaksi päätöksentekojärjestel- mää, alueen asukkaiden mielipiteitä välittävänä neuvoa-antavana elimenä. Virkamiehiä tulee rohkaista hyödyntämään Alvaria.
- Mallin jatkokehittelyssä tulee pohtia minkälaisia (tai alueellisesti minkä tasoisia) asioita Alue-Alvariin viedään. On myös tärkeää, että Alue-Alvarilla on aitoja mahdollisuuksia vaikuttaa niihin.
- Alue-Alvari on toistaiseksi toiminut lähinnä niin, että se on käsitellyt asioita virka- miesten toimeksiantoina. On syytä pohtia millä tavoin Alue-Alvari voisi myös nostaa alueen asioita tai kehittämiskysymyksiä virkamiestyöhön.
- Alue-Alvarin tiedotusta on syytä parantaa ja ammattimaistaa koskien Alue-Alvarin olemassa oloa ylipäätään, toimintaa ja saavutuksia (kunhan palautekanava parantuu).
- Alue-Alvarin siirtyessä yhdeltä toimikaudelta toiselle on oleellista, että jäsenistössä on sekä jatkuvuutta että vaihtuvuutta.
- Nuorempien ikäluokkien osallistumattomuus Alue-Alvarin toimintaan on selvä haas- te, johon ei ole tarjolla helppoja ratkaisuja. Lisäpohdinnat erilaisista järjestöistä tai muista tahoista, joiden kautta voisi rekrytoida nuoremman ikäpolven edustusta Alue- Alvariin tai edes asiakohteisesti työryhmiin, ovat arvokkaita. Netti-Alvarin mahdolli- nen käyttöönotto tulevaisuudessa voi niin ikään tarjota kanavan nuorempien ikäluok- kien näkökantojen parempaan huomioimiseen.
- Pidemmällä tähtäimellä levittyminen Tampereen kaikkiin osiin ei riitä, vaan osallistu- minen seudullisissa kysymyksissä on seuraava haaste. Tulevaisuudessa Alue- Alvareiden rinnalla voisivat toimia kahden tai useamman kunnan raja-alueiden kehit- tämistä (esim. palvelutuotannon kannalta) kommentoivat, vastaavasti organisoidut "Raja-Alvarit", ja kaavoituskysymyksissä jopa muista Alvareista koottu "Maakunta- Alvari".

Alue-Alvari malli on ollut käytössä vasta yhden vuoden, joten on selvää, että sen käyt- töönottoon sisältyy vielä monia haasteita ja parannuskohteita. Mallilla on kuitenkin myös lukuisia vahvuuksia kuntalaisten osallistumisen toteuttamisessa. Tämän melko suppeaan aineistoon perustuneen arvioinnin tulosten perusteella suosittelen Tampereen kaupunkia toimimaan niin, että Alue-Alvari vakiinnutetaan alueellisen osallistumisen toimintatapana.

Liite

Ryhmähaastatteluihin osallistuneet Alue-Alvarin jäsenet

Altti Ahvenjärvi, Tesoma
Immo Kallio, Lentävänniemi
Juha Kivistö, Tesoma-Lielähti
Elsa Koskinen, Tesoma
Pekka Laaksonen, Ikuri
Pilvi Mansikkamäki, Niemi
Pentti Moilanen, Pohtola
Tarja Mura, Rahola
Antti Mäkelä, Lamminpää
Tuula Pihlajamaa, varapj, Lentävänniemi
Heikki Välimäki, Epilä

Haastatellut virkamiehet

Tuula Haavisto, kirjastotoimen johtaja
Sisko Hiltunen, suunnittelupäällikkö, tilaaja-organisaatio
Vesa Rasi-Koskinen, nuoriso-ohjaaja