

Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat?

Vesa Kanninen ja Pia Bäcklund

Johdanto: julkishallinto kansalaisyhteiskunnan kumppanina

Näkökulmien moninaisuus on perustavanlaatuinen osa kaupunkien ja kaupunkiseutujen suunnittelua ja kehittämistä. Erilaiset tulkinnat suunnittelun tavoitteista ja keinoista aiheuttavat jännitteitä suunnittelussa mukana olevien toimijoiden välille. Näitä jännitteitä lisää osaltaan se, että yksittäisiä suunnitteluprosesseja kehystävät aina laajemmat, yhteiskunnalliseen päätöksentekokulttuuriin liittyvät suunnittelujärjestelmät ja niitä ohjaavat ideologiat, joiden puitteissa yksittäisten prosessien kiistoja selvitellään. Tarkastelemme artikkelissamme eritoten näitä yksittäisiä suunnittelun käytäntöjä mahdollistavia laajempia suunnittelun järjestelmiä ja toimintatapoja. Samalla pohdimme, millaisena julkishallinto aktiivisen kansalaisyhteiskunnan kumppanina pitäisi käsitteellistää. Näemme, että tämä näkökulma on jäänyt toistaiseksi huomattavasti vähemmälle painoarvolle verrattuna siihen, miten kansalaisyhteiskunta on pyritty yhä uudelleen tulkitsemaan ja jäsentämään (ks. esim. Rinne & Rättilä; Mäenpää ym.; Kallio & Häkli; Pyyry ym. tässä teoksessa). Artikkelin tarkoituksena on samalla antaa yleiskuva suomalaisesta kaupunkien kehittämiseen ja suunnitteluun liittyvästä kunta- ja valtiotason toiminnasta, myös suhteessa vallitsevaan lainsäädäntöön.

Vaikka julkishallintoa usein pidetään jähmeänä ja muuttumattomana, jatkuva toiminnan kehittäminen on keskeinen osa sen toimintaa (esim. Hakari 2013). Toimintalogiikoissa tapahtuvat muutokset merkitsevät osallistumisen kontekstissa esimerkiksi sitä, että siinä missä kaupungin itse järjestämät osallistumisen käytännöt pysyttelevät sen omien hallinnollisten rajojen sisällä, kaupunki toimijana suunnittelee tulevaisuuttaan samaan aikaan myös

kaupunkiseudun tasolla ja yhä useammin myös osana kansallisia ja kansainvälisiä kaupunkiverkostoja hyvin monenlaisten kumppaneiden kanssa. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että kaupunkien kehittämistä ja suunnittelua koskevat keskeiset kysymykset eivät myöskään aina tule julkisen keskustelun piiriin sillä aluetasolla, jolla kaupungit ja kunnat tarjoavat kansalaisille osallistumisen mahdollisuuksia. Jatkamme näin osaltamme keskustelua siitä, missä määrin kaupunki- tai kuntataso on luonteva osallistumisen taso asukkaiden arjen näkökulmasta, mutta kohdennamme katseemme julkisen hallinnon sisälle ja kysymme: millaisia suunnittelun ja kehittämisen asioita käsitellään ja päätetään milläkin aluetasolla ja keiden toimijoiden kesken? Siinä missä kansalaisyhteiskuntaa ei ole mielekästä käsitellä intresseiltään yhtenäisenä toimijajoukkona, ei myöskään julkishallintoa sen hyvin moninaisine tavoitteineen, toimintatavineen, sisäisine ristiriitoinen ja ylipaikallisine toimijaverkostoineen voida pitää yhtenäisenä toimijana (ks. esim. Mäntysalo & Bäcklund 2017).

Kuvaamme aluksi suomalaisen suunnittelujärjestelmän peruseriaatteen. Kutsumme tähän liittyviä, lähinnä lakisäätöisiä tehtäviä *viralliseksi* suunnitteluksi. Keskitymme erityisesti ympäristöministeriön johtamaan alueiden käytön ohjaukseen, mutta sivuamme myös työvoima- ja elinkeinoministeriön johtamaa alueiden kehittämisen järjestelmää. Tämän jälkeen katsomme, millä tavalla uudet kaupunkiseututasoiset hallinnan verkostot ja *epämuodolliset* suunnittelukäytännöt suhteutuvat tähän viralliseen, maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaan alueiden käytön ohjaukseen ja kehittämiseen, jossa myös kansalaisosallistumisen edistäminen on kirjattu näkyvästi esille lainsäädännön tasolla. Lopuksi pohdimme, millaisia haasteita ja mahdollisuuksia kaupunkien ylipaikallisista suunnittelun ja kehittämisen verkostoista seuraa aktiivisen kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle kaupunkien tulevaisuutta määriteltäessä.

Suomalainen maankäytön suunnittelujärjestelmä

Alueiden käytön ohjaus on kattokäsite ympäristöministeriön toimialan maankäytön suunnittelulle ja sitä ehdollistavalle ohjaus- ja valvontajärjestelmälle (ks. kuva 1). Se koostuu valtiotason politiikkaohjauksesta, kolmesta hierarkkisesta kaavoituksen tasosta ja Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen ta-

voitteiden saavuttamiseksi tarvittavasta muusta suunnittelusta (esimerkiksi maakuntasuunnitelmat, liikennejärjestelmäsuunnitelmat ja osallistumis- ja arviointisuunnitelmat eri kaavatasoilla), sekä muusta rakentamista ohjaavasta sääntelystä (esimerkiksi kuntien rakennusjärjestykset). Sen toteuttajina ovat ympäristöministeriö, valtion ELY-keskukset ja aluehallintovirasto, maakunnat sekä kunnat. Lisäksi valtionhallinnon muut sektorit osallistuvat alueiden käytön toteuttamistehtävään niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyen. Osallistumisen näkökulmasta olennaista on se, että mikään yksittäinen julkishallinnon toimija ei vastaa suunnittelusta ja kehittämisestä yksin. Suunnittelussa ja kehittämisessä törmäävätkin toisiinsa siksi myös moninaiset institutionaaliset ”järjet”, joiden toimivallan rajat kattavat myös erilaisia hallinnollisia alueitasoja.

Valtiotason ohjauksen tärkeimpänä politiikkainstrumenttina ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT). Ne muodostuvat strategisista tavoitteista ja toimintamalleista, joilla pyritään ohjaamaan sekä kaavoituksen sisältöjä että muuta maankäyttöön vaikuttavaa viranomaistoimintaa. Alueidenkäyttötavoitteissa on melko tarkkaan yksilöity valtioneuvoston näkemykset siitä, mihin ja kenen toimintaan milläkin alueidenkäyttötavoitteella pyritään vaikuttamaan.

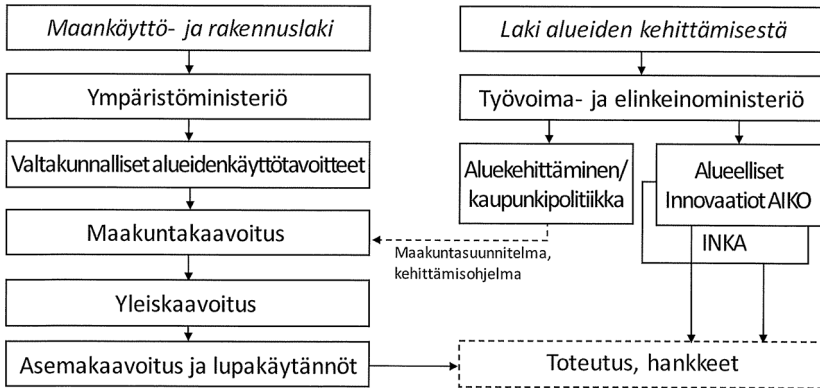
Kaavajärjestelmä koostuu maakuntakaavoista, yleiskaavoista ja asemakaavoista. Peruseriaatteena on, että ylemmän tasoisen kaava ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavoitusta. Tultuaan vahvistetuksi yksityiskohtaisempi kaava syrjäyttää puolestaan ylemmän tason kaavan, eli yksityiskohtaisin voimassa oleva kaava on se, jolla on oikeudellinen ohjausvaikutus tietyn alueen kehittämisessä (ks. myös Rannila; Neuvonen tässä teoksessa). Tämä suomalainen kaavoitusjärjestelmä on moniin eurooppalaisiin maihin verrattuna poikkeuksellisen hierarkkinen ja juridisesti varsin vahvasti ohjaava. Tästä seuraa käytännössä se, että siinä missä esimerkiksi englantilaisessa suunnittelujärjestelmässä naapuruston asukkailla on vielä rakennuslupavaiheessa hyvinkin mahdollisuus kyseenalaistaa ja kaataakin jokin tietty hanke, suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä rakennuslupa on enää lähinnä tekninen kysymys, mikäli haettu lupa täyttää asemakaavoituksessa määritellyt tavoitteet ja rakennustapaohjeet – vaikka sitä vastustettaisiinkin alueella (ks. myös Kanninen & Bäcklund

2015). Erityinen pohjoismainen piirre on lisäksi kuntien kaavoitusmonopoli, eli yksinoikeus kaavoittaa hallinnollisen alueensa sisällä kenen tahansa omistamalle maalle.

Maakuntakaava on maakunnan alueelle tai se osalle laadittava strategisluonteinen maankäytön suunnitelma, jossa määritellään maakunnallisesti tärkeät eri toimintojen aluevaraukset ja huomioidaan valtakunnallisesti tärkeät suojelu- ja kehittämiskohteet. Kaavan laatii ja hyväksyy maakunnan liitto, joka on maakunnan kuntien yhteenliittymä. Yleiskaava käsittelee puolestaan kunnan alueen tai sen osan (ns. osayleiskaava) yleispiirteistä maankäytön kokonaiskuvaa. Yleiskaavassa yhtäältä määritellään kunnan aluerakenne (kaupunkikeskusta, alakeskukset, muut taajamat, kyläalueet) periaatteiden tasolla, ja toisaalta osoitetaan tarvittavat maa-alueet yksityiskohtaisempaa suunnittelua varten. Yleiskaavan laatii ja hyväksyy kunta. Yleiskaava on ohjeena asemakaavoitukselle, jossa esitetään alueen yksityiskohtainen maankäyttö rakentamisen konkreettista ohjaamista varten. Myös asemakaava laaditaan ja hyväksytään kunnassa. Osallistumisen edistäminen on näkyvästi esillä kaavoitusjärjestelmässä, sillä maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kaavoituksesta vastaavia viranhaltijoita laatimaan erillisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman sekä huolehtimaan siitä, että kaikki itsensä osalliseksi tuntevat voivat halutessaan osallistua kaavoitusprosessiin. Periaatteessa osallistumisen pitäisi näin olla mahdollista sekä maakunta-, yleiskaava- että asemakaavatasolla.

Ympäristöministeriön hallinnoima kolmiportainen kaavoitusjärjestelmä ei kuitenkaan kata kaikkea, etenkin kaupunkiseutujen suunnittelua ja kehittämistä. Sen rinnalla toimii työvoima- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluva *alueiden kehittämisen ohjaus*, joka osaltaan vastaa mm. elinkeinon edistämiseen ja kilpailukykyyn liittyvästä kehittämistyöstä, sekä alueellisesta innovaatio- ja kaupunkipolitiikasta (ks. kuva 1). Alueiden kehittämisessä on 1990-luvulta lähtien painotettu ohjelmaperusteista lähestymistapaa. Alueiden kehittämisen järjestelmä käsittää myös maakuntasuunnitelman ja sen toteuttamisohjelman, mutta ko. suunnitelman konkreettinen vaikutus ympäristöministeriön toimialan alla tapahtuvaan maakuntakaavoitukseen on usein epäselvä. Alueiden kehittäminen onkin toiminut näkyvimmin vapaaehtoisesti ja tapauskohtaisesti muodostuneiden kehittämisintressien kautta ja

kaupunkiseutujen tasolla. Kehittämisohjelmien (vuonna 2017 esim. Innovaatiiviset kaupungit – INKA, Alueelliset innovaatiot ja kokeilut – AIKO) piiriin pääsemiseksi on kaupunkiseuduilta vaadittu aktiivista kehittämispotentiaalien osoittamista ohjelmiin tehtävien hakemusten avulla. Myös kolmannen sektorin järjestöt ja yhdistykset ovat olleet mukana erilaisten seudullisten kehittämisohjelmien toteuttamisessa.



Kuva 1. Yksinkertaistettu esitys alueiden käytön ja alueiden kehittämisen ohjausjärjestelmistä. Katkoviiva kuvaa epäsuoraa tai epäselvää ohjausvaikutusta.

Koska kaavoitusjärjestelmä on hierarkkinen ja juridisesti sitova, vaikuttava osallistuminen edellyttää suomalaisessa kontekstissa sitä, että asukkaat ovat tietoisia kaavanlaadinnan prosesseista, jotta pystyvät edes periaatteessa esittämään näkemyksensä sillä suunnittelun tasolla, jolla kyseiseen asiaan on vielä mahdollista vaikuttaa. Osallistuminen Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoiman alueiden kehittämisen piirissä vaatii puolestaan jonkinlaisen institutionaalisen toimijuuden, kuten esimerkiksi kansalaisjärjestö, yhdistys, yhtiö, osuuskunta, lisäksi aktiivista verkostoitumista julkishallinnon toimijoiden kanssa ja tietoa ohjelmien toimintaperiaatteista.

Vaikka nykyisiä osallistumiskäytäntöjä on perustellusti kritisoitu muun muassa siksi, että niiden myötä todellinen vaikuttaminen ei välttämättä toteudu (ks. esim. Rannila; Rättilä & Rinne tässä teoksessa), osallistumisen jär-

jestämisen velvoite on kuitenkin näkyvästi lakiin kirjoitettuna ja suunnittelu-prosessiin liittyy samalla olennaisia julkisuusperiaatteita, esimerkiksi velvoite tiedottaa käynnistyvistä suunnittelun prosesseista. Tilanne suunnittelun läpikäynnistyksen ja osallistumiseen liittyvien velvoitteiden toteutumisen osalta on kuitenkin muuttunut olennaisesti viime vuosina. Kaupunkien suunnittelu ja kehittäminen tapahtuu entistä enemmän erilaisissa ylipaikallisissa, monitoimijaisissa hallinnan verkostoissa (ns. governance). Katsomme seuraavaksi tarkemmin, millaisia haasteita edellä kuvatun virallisen suunnittelujärjestelmän rinnalle syntynyt epämuodollinen strategisen suunnittelun ja kehittämisen verkosto tuo kansalaisosallistumiselle kaupunkien kehittämisessä ja kehittämisessä.

Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu hallinnan verkostoissa

Suomalaiset kaupungit ovat kasvaneet toiminnallisesti yli rajojensa ja niitä ympäröivät kunnat ovat muotoutuneet osaksi kaupunkiseutuja pääosin jo 1970-luvulta alkaen. Kaupunkiseutujen kehittämisen ja hallinnan ongelmat nousivatkin 1990-luvun mittaan keskeisiksi kysymyksiksi (esim. Sotarauta & Viljamaa 2003). 2000-luvun vaihteeseen mennessä kaupunkiseutujen toimintaympäristö oli kuitenkin alkanut muuttua olennaisesti: aiemmin itsestään selvyytensä pidettyä kasvua ei enää välttämättä riittänytkaan joka seudulle. Niinpä talouskasvua tavoittelevien kaupunkien ja kaupunkiseutujen suunnittelussa etsittiin uusia tapoja, jotka mahdollistaisivat kaavoituksen passiivisen sääntelyn muuntamisen aktiiviseksi markkinoiden ja taloudellisen toiminnan edistämiseksi (ks. myös Sager 2011). Myös Suomessa tapahtui muutos perinteisestä tasapuolisuutta korostavasta alue- ja elinkeinopolitiikasta tärkeimpien toimintaympäristöjen aktiivista kehittämistä korostavaan kilpailukyky politiikkaan (Kostiainen & Sotarauta 2000). Samalla näkökulma siirtyi yksittäisestä kunnasta, eli hallinnon perusyksiköstä, koko seudun toiminnallisuutta korostavaan lähestymistapaan. Myös suunnittelun käytännöiltä alettiin yhtä enemmän odottaa soveltuvuutta kaupunkiseudun tasolla.

Sen paremmin edellisessä luvussa kuvattu kaavoitukseen keskittyvä virallinen maankäytön suunnittelu kuin ohjelmaperustainenkaan kehittäminen eivät kuitenkaan ole luontevasti soveltuneet koko kaupunkiseudun kehittä-

miskysymysten systemaattiseen käsittelyyn (ks. lisää Kanninen 2017). Vaikka nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain lain (2000) myötä kunnat saivat myös lakisääteisen mahdollisuuden yhteisten yleiskaavojen laatimiseen, käytännössä yhteiset yleiskaavat eivät kuitenkaan ole osoittautuneet toimiviksi työkaluiksi seututason näkemysten koordinoimisessa. Koska edustukselliseen demokra-tiaan perustuva poliittinen päätöksenteko on sidoksissa kunnan alueeseen ja kuntalaisiin, on päätöksenteossa kunnan etu monesti ohittanut seudullisen edun, jos ne ovat olleet ristiriidassa (esim. Hytönen ym. 2012). Myöskään maakuntakaava, jonka periaatteessa pitäisi kyetä hahmottamaan seudullisia tarpeita, ei ole toiminut seudullista näkemystä kokoavana työkaluna toivotulla tavalla. Tämä siksi, että maakuntakaavoissa korostuu koko maakunnan kehittämisen tasapainottaminen niin yhdyskuntarakenteellisesti kuin poliittises-tikin, mikä on puolestaan ristiriidassa kasvukeskusten aktiivisen tukemisen kanssa. Kuntien näkemysten yhdistäminen tavalla, jossa päädyttäisiin lailli-sesti sitovaan seudulliseen näkemykseen, on osoittautunut sekä teknisesti että poliittisesti haastavaksi tehtäväksi. Osallistumisen kontekstista katsottuna on päädytty jännitteiseen tilanteeseen, jossa kaupunkiseututasoisessa suunnitte-lussa olennainen asukkaiden arjen toiminnallisuutta korostava näkökulma on perusteltu, mutta tarve seutuyhteistyön tiivistymiseen on tehnyt myös säröjä kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin.

Koska sen paremmin yhteinen yleiskaavoitus kuin maakuntakaavoitus-kaan ei ole osoittautunut toimivaksi kaupunkiseututason yhteistyömuodoksi, on maankäytön suunnittelu kaupunkiseututasolla kehittynyt yhä enemmän epämuodollisten suunnittelun käytäntöjen kautta. Epämuodollisten suunnittelutapojen yleistyminen Suomessa on noudattanut pitkälti kansainvälistä kehitystä. Albrechts ja Balducci (2013) näkevät, että perinteiset maankäytön suunnittelun keinot eivät periaatteessakaan pysty vastaamaan kaupunkiseutu-tason monimuotoisiin ongelmiin ja haasteisiin. Kansainvälisessä keskustelussa usein nähdään virallinen suunnittelu perinteisen ”komprehensiivisen”, kaiken kattavan suunnitteluperinteen jatkajana, kun taas epämuodollinen suunnitte-lu rinnastuu ”strategiseen”, valikoivaan suunnitteluotteeseen (Mäntysalo ym. 2015; Albrechts ym. 2016). Perinteisen suunnittelun ominaisuudet – keskittyminen suunnitelmien laadintaan, varmuuden illuusion ylläpito ja ajatus siitä,

että maailma on nähtävissä yhteismitallisena – ylläpitävät kuvaa yhteiskunnallisesta järjestyksestä, mutta soveltuvat huonosti yhä monimutkaisemmaksi muotoutuvan todellisuuden kanssa toimimiseen. Strategisen suunnittelun on puolestaan nähty kykenevän tähän, sillä siinä keskeisiä ovat visioiva valikointi, epävarmuuden käsittely ja hallinta, sekä näkemys eri asioiden välisten suhteiden ja yhteiskunnallisten kehityskulkujen yhteismitattomuuden ymmärtämisen tärkeydestä (Mäntyselä ym. 2014). Strateginen suunnittelu eroaa perinteisestä myös prosessiensa osalta: siinä missä perinteinen suunnittelu loppuu suunnitelman valmistumiseen (tai viimeistään suunnitelman kohteen valmistumiseen), sisältää strategisen suunnittelun prosessi myös ainakin periaatteissa suunnittelun seurannan, arvioinnin, palautteen, jatkuu ja koko suunnittelun uudelleenmäärittelyn (Albrechts & Balducci 2013; ks. myös Kahila & Kyttä tässä teoksessa).

Kaupunkiseututasoiset epämuodolliset yhteistyökumppanuudet ovat joustavia ”rakenteita”, olivatpa ne julkisen hallinnon sisäisiä verkostoja, julkis-yksityisiä kumppanuuksia, tai laajempia monitoimijaisia koalitioita (ks. lisää Kanninen 2017). Niiden asema ja vaikuttavuus kaupunkikehityksen kannalta on enemmän riippuvainen yksittäisten toimijoiden motivaatiosta ja toiminnan aktiivisuudesta kuin niiden institutionaalista asemasta kaupunkiseudulla tai suhteista hallinnon hierarkioihin. Tällaiset toimintaorientoituneet verkostot, kumppanuudet ja koalitiot käyttävät laajaa kirjoa erilaisia suunnittelun työkaluja päämääriensä toteuttamiseen, ja niitä luonnehtiinkin yhteistyön laajuuden ja syvyyden vaihtelu sekä pitkällä aikajänteellä että tilannekohtaisesti. Erilaisten kaupunkiseutuun kytkeytyvien yhteistyön kumppanuuksien ja verkostojen muodostumisen ja toiminnan nähdään kuitenkin olevan tärkeitä, jopa ratkaisevia strategisen kehittämisen tekijöitä kaupunkiseuduilla (Pugalis & Townsend 2014).

Kaupunkiseututasoisen suunnitteluyhteistyön lisääntyminen on alkanut muuttaa kaupunkiseutujen suunnittelua myös uusien ”suunnitteluvälineiden” kautta (ks. kuva 2). Suurten kaupunkien johdolla ja valtion, seudullisen kilpailukykyyn vahvistamisen tärkeyteen liittyvän painostuksen myötä suomalaisilla kaupunkiseuduilla on alettu toteuttaa esimerkiksi maankäytön (M), asumisen (A) ja liikenteen (L) strategista niin kutsuttua MAL-suunnit-

telua (Mäntysalo ym. 2014; 2015; Kanninen & Akkila 2015; Bäcklund ym. 2017a; 2017b). Neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle on tämän integroivan suunnittelun tueksi laadittu erityisiä MAL-sopimuksia, joissa valtion toimijat sekä kaupunkiseudun kunnat sopivat kehittämisen painopisteistä ja strategisista hankkeista, joihin osapuolet sitoutuvat – kuitenkin ilman varsinaisia velvoitteita tai pakkoja. Enemmän talouden kehittämiseen perustuvat mutta saman tyyppiset nk. kasvusopimukset puolestaan pyrkivät edistämään kaupunkiseutujen kilpailukykyä. Sopimukset perustuvat periaatteessa kaupunkiseudun kuntien yhteiselle strategiselle näkemykselle. Yhteisen näkemyksen aikaansaamisessa ovat puolestaan yleistyneet niin kutsutut rakennemallit, joissa kaupunkiseudun kunnat visioivat löyhässä ja tilannekohtaisessa yhteistyössä kaupunkiseudun maankäytön tulevaisuutta valikoidusti ja usein seudullisten hankkeiden koordinointiin tähtäävästi. Näin rakennemallit ovat strategiaa kaupunkiseudun kehittämissuunnitelmia, joiden muoto, toteuttamistapa ja sisältö vaihtelevat kaupunkiseutukohtaisesti (ks. Mäntysalo ym. 2014). Osallistumisen näkökulmasta olennaista on huomioida se, että näihin epävirallisiin toimintatapoihin, kuten rakennemallien laatimiseen, ei sisälly lakisääteisiä velvoitteita kansalaisten osallistamiseen (ks. myös Bäcklund ym. 2017a, 2017b).

Suomalaisilla kaupunkiseuduilla pirstoutunut kuntarakenne on ollut omiaan tekemään kaupunkiseututasoisesta maankäytön suunnitteluyhteistyöstä vaikeaa. Keskuskaupunkien ja kehyskuntien erilaiset resurssit ja resurssien hankkimiseen liittyvä kilpailu asukkaista ja yrityksistä ovat luoneet monelle kaupunkiseudulle ristiriitoja, mistä seurauksena on ollut myös epäluottamuksen sävyttämän ilmapiirin muodostuminen (Hytönen ym. 2012). Kansalaisten osallistumisen mahdollistamisen näkökulmasta olennaista on huomioida se, että yhteistyön tarpeista huolimatta myös kuntien sekä eri kaupunkiseutujen välinen kilpailu on edelleen tosiasia. Tämä rakentaa samalla esimerkiksi kaupunkiseudusta ikään kuin oman itsellisen toimijan, jonka keskeisenä päämääränä on kasvattaa talouspohjaansa vakaalle tasolle. Talouskasvupaineita voidaankin pitää keskeisenä kaikkien suomalaisten kuntien suunnittelua ohjaavana agendana, joka ehdollistaa olennaisesti myös sitä millaiseen rooli kansalaiset ominen näkemyksineen tulevat asetetuiksi suunnittelupro-

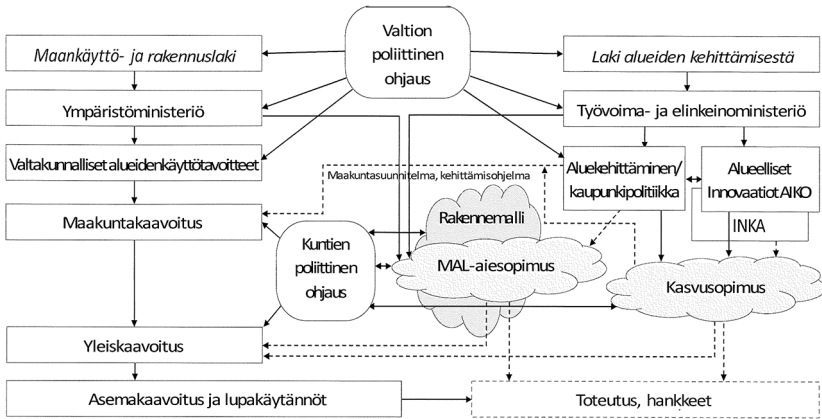
sessien kumppaneina. Katsomme seuraavaksi tarkemmin millä tavalla nämä uudet epämuodolliset toimintatavat oikeuttavat itsensä ja miten ne asemoituvat suhteessa virallisen suunnittelujärjestelmän osallistumisen edistämisen velvoitteisiin.

Kaupunkisuunnittelun institutionaalinen epäselvyys ja legitimizeetti

Vaikka kaupunkiseututasoinen suunnittelyyhteistyö on koettu välttämättömäksi, uusiin ylipaikallisiin toimintatapoihin latautuu samalla olennaisia jännitteitä demokraattisen päätöksenteon ja suunnittelun julkisuuden kannalta (esim. Klijn & Koppenjan 2012). Ensinnä, kaupunkiseudut eivät muodosta hallinnollista territoriaa, vaan ne rajautuvat tilannekohtaisesti erilaisten kriteerien perusteella (esimerkiksi työssäkäyntialue). Näin niiden toiminnan taustalla ei ole myöskään mitään edustuksellisen demokratian järjestelmää, joka kattaisi koko seututason. Toiseksi, tiukentuvan julkisen talouden myötä tapahtunut kaupunkiseututasoinen suunnittelun kaventuminen kosketamaan lähinnä seudullista kilpailukykyä heikentää mahdollisuutta valtavirrasta poikkeavien näkemysten esittämiseen (esim. Kanninen ym. 2013; Purcell 2013; Balducci 2015). Lisäksi on tärkeä muistaa, että epämuodollisten kaupunkiseututasoisten suunnittelun keinojen rinnalla toimii edelleen aiemmin kuvattu virallinen, maankäyttö- ja rakennuslaissa säädety hierarkkinen kaavoitusjärjestelmä osallistumiseen liittyvine velvoitteineen, sekä laajemmin alueiden käytön ja kehittämisen ohjausjärjestelmät (kuva 1). Niiden suhde uusiin strategisen suunnittelun kaupunkiseututasoisiin toimintatapoihin on kaikkea muuta kuin selkeä (ks. kuva 2; myös Bäcklund ym. 2017a; 2017b). Katsomme tässä luvussa tarkemmin, missä kohdassa kaupunkiseututasoisia suunnittelun prosesseja on kansalaisosallistumisen paikka, kun julkisessa hallinnossa jo itsessään on sisään rakennettua epäselvyyttä suunnittelun toimintatavoista ja niiden demokraattisesta oikeuttamisesta.

Kansalaisosallistumisen näkökulmasta valtion vahva rooli kaupunkiseututasoisen strategisen suunnittelun edistämässä on kiinnostavaa myös siksi, että valtio on käytännössä lähtenyt kehittämään uusia epämuodollisia seututason suunnittelun ja yhteistyön instrumentteja sen sijaan, että se olisi esimerkiksi

pyrkinyt kehittämään viralliseen suunnittelujärjestelmään kuuluvia yhteistä yleiskaavaa ja/tai maakuntakaavaa seututason suunnittelua keskeisesti ohjaavina tekijöinä – joihin myös kansalaisosallistumisen velvoite on näkyvästi kirjattu esille. Käytännössä valtio siis tukee nykyisellään samaan aikaan erilaisille logiikoille perustuvia suunnittelujärjestelmiä (kuva 2).



Kuva 2. Alueiden käytön ja alueiden kehittämisen järjestelmien suhde uusiin "strategisiin" suunnittelun keinoihin. Katkoviiva kuvaa epäsuoraa tai epäselvää ohjausvaikutusta.

Kaupunkikehittämisen epämuodollisten käytäntöjen voidaan nähdä vahvistuneen Suomessa erityisesti viime vuosina (ks. Kanninen 2016). Huolimatta siitä, että näissä käytännöissä usein viitataan lakiperustaan (esim. Laissa alueiden kehittämisestä mainitut yhteistyösopimukset) tai demokraattiseen perustaan (esim. MAL-sopimukset hallitusohjelmassa), on niiden synnyttämällä toiminnalla ainoastaan epäsuora, osittainen tai häilyvä legitimizeetti edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Oikeutus epämuodolliselle toiminnalle muotoutuu yhtäältä toimijoiden institutionaalisten asemien kautta: näin esim. valtion ja kuntien toiminta on periaatteessa legitiimiä, kun se tapahtuu olemassa olevien lakien ja demokraattisen valtuutuksen puitteissa. Toisaalta epämuodollisen suunnittelun legitimizeetin voidaan nähdä nousevan – ja ole-

van riippuvainen – toiminnan tulosten hyväksyttävyydestä ja hyödyllisyydestä (esim. Scharpf 1999; Connelly ym. 2006).

On kuitenkin epäselvää, missä määrin demokraattista valtuutusta voidaan ulottaa sellaisiin toimintatapoihin ja tehtäviin, jotka sivuuttavat puolestaan sellaisia prosesseja, jotka on demokraattisesti sovittu pidettäväksi sekä kansalaisten että poliittisen päätöksenteon suuntaan perusteitaan ja lähtökohditaan myöten avoimina. Esimerkiksi kaupunkiseudullisen rakennemallityön suurimmat kompastuskivet ovat olleet poliittinen legitimitetti kunnallisen demokratian näkökulmasta, ja sen myötä myös kuntatason toimijoiden sitouttaminen käytännön suunnittelu yhteistyöhön (Mäntyselkä ym. 2014; Bäcklund ym. 2017a; 2017b). Toisaalta on kuitenkin vedottu siihen, että rakennemallityön lopputulos on tullut kunnallisessa päätöksenteossa hyväksytyksi. Jälkikäteen legitimointi kunnallisen ja edustuksellisen demokratian päätöksentekomuotojen kautta ei kuitenkaan pysty vastaamaan kysymyksiin suunnitelman laadinnan avoimuudesta, osallisten määrittelyistä ja rooleista eikä varsinkaan prosessin aikana tehtyjen valintojen ja päätösten oikeuttamisesta.

Myöskään lopputuloksen hyväksyttävyyttä ja hyödyllisyyttä eivät ole itsestään selviä: rakennemallityössä tuotettujen sisältöjen vieminen kuntien virallisiin suunnittelun ja toteutuksen käytäntöihin on onnistunut vaihtelevasti (Kanninen 2016). Kuntien sitoutumista on pyritty parantamaan esimerkiksi laatimalla erityisiä rakennemallisopimuksia, joiden on toivottu motivoivan kuntia epämuodollisesti synnytettyjen strategisten päätösten toteuttamiseen. Näin kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun välineistö on entistä monimutkaisempaa, kun uusia ei-sitovia sopimuksia laaditaan varmistamaan ei-sitovien päätösten noudattamista. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta olennaista on juuri se, millainen rooli strategisen suunnittelun instrumenteille lopulta annetaan eri tasojen poliittisessa ohjauksessa sekä osana kaupunkiseutujen kokonaisvaltaista kehittämistä, ja millaisten mekanismien kautta niiden legitimitetin katsotaan rakentuvan.

Demokraattisen mandaatin ongelmallista suhdetta kaupunkiseututasoon on pyritty ratkaisemaan erilaisilla institutionaalisilla keinoilla. Demokratia-
vaje kaupunkiseuduilla on ollut säännöllinen puheenaihe sekä julkishallinnon

sisällä että politiikan areenoilla. Valtio onkin aika ajoin pyrkinyt edistämään tällaista ”välitason” demokratiaa: esimerkiksi sisäasiainministeriö käynnisti vuonna 2002 nk. seutukokeilun, jonka oli tarkoitus kehittää kaupunkiseutu-tasoista hallintoa, koordinaatiota ja päätöksentekoa. Tulokset jäivät laihoiksi (Mäntysalo ym. 2010). Vuonna 2015 päätetyn aluehallintouudistuksen on kaavailtu muodostavan maakunnista uuden demokratian tason, ja samalla korostavan maakuntasuunnittelun asemaa kaavahierarkiassa (ks. Jäntti ym. tässä teoksessa). Kuitenkin kaupunkiseudut ovat jo lain valmisteluvaiheessa osoittaneet haluavansa erivapauksia mm. maankäytön ja palvelujen suunnittelun suhteen (Tampereen seutu 2016). Voidaankin kysyä, muodostuuko kaupunkiseuduista tällöin vahvoja, avoimuuteen ja osallisuuteen perustuvia kaupunkikehityksen legitimiä toimijoita (ks. esim. Hepburn 2011), vai jääkö kaupunkiseuduille pikemminkin aukko legitimiin demokraattisen päätöksenteon hierarkiaan (ks. Deas 2014; Jäntti ym. tässä teoksessa).

Julkisen hallinnon toiminta monimutkaisissa, epävirallisissa hallinnan verkostoissa, on omiaan hämärtämään kansalaisosallistumisen merkitystä suunnittelukysymyksissä. Seudullisen yhteistyön onkin tulkittu olevan monimutkaista ja hankalaa jo muutenkin ilman, että kansalaistoimijat moninaisina näkemyksineen olisivat haastamassa lisää suunnittelun sisältöjä (Bäcklund ym. 2017b). Olennaista onkin ymmärtää, mistä lähtökohdista julkisen hallinnon toimijat – joilla on omat institutionaaliset intressinsä ja joiden väliset valtasuhteet ovat kompleksiset – osallistuvat vuorovaikutteisuutta painottaaviin suunnitteluprosesseihin, sekä yhdessä toistensa kanssa että myös suhteessa erilaisiin kansalaistoimijoihin. Tämä on samalla olennainen haaste kansalaisosallistumisen ja toimivan demokratian kannalta: missä kohtaa ja keiden toimesta strategisen suunnittelun epävirallisissa hallinnan verkostoissa muotoutuvat suunnittelun tavoitteet tulevat julkisiksi – vai tulevatko ne lainkaan?

Tilanne on haastava erityisesti, jos kansalaisosallistumista lähestytään perinteisesti kolmannen sektorin toimijoiden ja julkishallinnon välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta: virallista maankäytön suunnittelua ohjaava julkisuusperiaate ja velvoite osallisille tiedottamiseen ei sido epävirallisia strategisia kumppanuuksia, joten kolmannella sektorilla tyypillisesti ollut lausunnonantajan rooli voi sekin kadota. Kansalaisyhteiskunnan sisältä katsottuna

kiinnostavaa on näin myös se, missä määrin muun muassa sosiaalisen median mahdollistama neljännen sektorin aktiviteetti kykenee tunnistamaan nämä epäviralliset, ylipaikalliset strategisen suunnittelun keskustelut, ottamaan niihin kantaa ja kyseenalaistamaan suunnittelun sisältöjä vasta-asiantuntijuuden kautta (vrt. esim. Lisää kaupunkia Helsinkiin ja Lisää kaupunkia Tampereelle -keskusteluryhmät facebookissa; ks. myös Mäenpää ym. tässä teoksessa). Toisaalta tässä piilee myös vaara suoran demokratian elitismille. Niillä kansalaisyhteiskunnan toimijoilla, joilla on runsaasti sosiaalisia ja kulttuurisia resursseja, on entistä enemmän jalansijaa kaupunkien tukevaisuuden suuntaaviivoja määriteltäessä kyetessään tarttumaan joustavasti heitä itseään motivoiviin asioihin ja mobilisoimaan kannattajakuntaa taakseen (vrt. Staffans 2002; ks. myös Häikiö & Snellman; Rättilä & Rinne tässä teoksessa).

Lopuksi: kaupunkiseutujen kehittämisen tulevaisuus ja kansalaisosallistumisen paikka?

Olemme edellä pyrkinneet kuvaamaan sitä julkishallinnollista todellisuutta, jonka puitteissa kaupunkien kehittämisen ja suunnittelun suuntaviivoja tänä päivänä laaditaan. Maankäyttö- ja rakennuslaki tunnistaa ja legitimoii juridisesti vahvasti ohjatun suunnittelujärjestelmän ja määrittelee myös kansalaisten roolia tässä, mutta tämä virallinen suunnittelu on lopulta vain osa kaupunkien kehittämisen ja suunnittelun prosesseja. Näin ollen lain hengen mukainenkaan osallistumisen järjestäminen ei välttämättä käytännössä tarkoita vaikuttavaa osallistumista, jos epävirallisissa – mutta silti esimerkiksi myös valtion tukemissa – kaupunkiseututasoisissa suunnitteluprosesseissa on jo sitouduttu tiettyihin suunnittelun tavoitteisiin. Yhdeksi osallistumisen kipupisteeksi on jo aiemmin tunnistettu se, että kansalaiset eivät osallistuessaan välttämättä tiedä millaisten reunaehtojen puitteissa heidän pitäisi omia näkemyksiään esittää (esim. Lapintie 2003). Esimerkiksi asemakaavatasolla ei voida enää muuttaa niitä suunnittelun sisältöjä, jotka yleiskaavoituksen puitteissa on jo lukittu. Uudet seudullisen suunnitteluyhteistyön epämuodolliset strategiset välineet tuovat puolestaan oman lisänsä tähän mutkikkaaseen asetelmaan. Niitä eivät sido samanlaiset julkisuusperiaatteet kuin virallista suunnittelujärjestelmää ja julkisen hallinnon yleistä toimintaa, vaikka niissä toimivia

julkishallinnon edustajia sinänsä sitovatkin virkatyön julkisuutta käsittelevät periaatteet. Paitsi suhde viralliseen suunnittelujärjestelmään ja kansalaisyhteiskuntaan, näiden uusien toimintamuotojen suhde myös kunnalliseen poliittiseen päätöksentekoon on koettu haastavaksi (Mäntyselä ym. 2014).

Tässä viitekehyksessä tulee väistämättä määritellyksi myös kansalaisosallistumisen tarkoitus ja merkitys osana kaupunkien suunnittelun prosesseja. Mikäli suunnitteluprosesseja halutaan kehittää suuntaan, jossa kansalaisyhteiskunnan tietämyksellä nähdään entistä olennaisempi arvo, on katse kohdistettava paitsi näitä prosesseja ehdollistaviin virallisiin rakenteisiin, myös epämuodollisen suunnittelun käytäntöihin, joiden puitteissa kaupunkien tulevaisuudesta yhä enemmän neuvotellaan ja sovitaan. Suunnitteluprosessien julkisuuden ja legitimitetin näkökulmista on kiinnostavaa myös nähdä, missä määrin juridinen ohjaus kykenee tulevaisuudessa tunnistamaan nämä uudenlaiset strategisen suunnittelun löyhät toimintatavat, tai koetaanko siihen edes tarvetta. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta olennaisia ovat kysymykset siitä, millä tavoin kansalaiset nähdään osana näitä hallinnan verkostojen toimijuuksia, ja korvaavatko neljännen sektorin dynaamiset aktivismit mahdollisesti perinteisen kolmannen sektorin roolin julkishallinnon kumppanina. Siinä missä toiminnan ja näkemysten esittämisen legitimitettiin, edustavuutta ja mandaattia on vuorovaikutustilanteissa perinteisesti peräänkuulutettu kansalaistoimijoilta, nyt samat kysymykset voidaan perustellusti kohdistaa yhä useammin koskettamaan myös suunnittelun logiikkaa ja julkishallinnon toimijoita kokonaisuudessaan. Tässä tehtävässä näemme sekä kolmannen että neljännen sektorin kansalaistoimijoilla aivan keskeisen roolin.

Lähteet

- Albrechts, Louis & Balducci, Alessandro & Hillier, Jean (toim.) (2016). *Situated Practices of Strategic Planning*. New York: Routledge.
- Albrechts, Louis & Balducci, Alessandro (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP, The Planning Review* 4:3, 16–27.
- Balducci, Alessandro (2015). Strategic planning as the intentional production of a "Trading Zone". *City, Territory and Architecture* 2:7.
- Bäcklund, Pia & Häikiö, Liisa & Leino, Helena & Kanninen, Vesa (2017a). Bypassing publicity and transparency for getting things done: between informal and formal planning practices in Finland. *Planning Practice & Research* (OnlineFirst, Oct. 2017).
- Bäcklund, Pia & Ruokolainen, Olli & Kallio, Kirsi Pauliina & Häkli, Jouni (2017b). Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa. *Maantieteellinen aikakauskirja Terra* 3/2017 (tulossa).
- Connelly, Steve & Richardson, Tim & Miles, Tim (2006). Situated Legitimacy: Deliberative Arenas and the New Rural Governance. *Journal of Rural Studies* 22:3, 267–277.
- Deas, Iain (2014). The search for territorial fixes in subnational governance: City-regions and the disputed emergence of post-political consensus in Manchester, England. *Urban Studies* 51:11, 2285–2314.
- Hakari, Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis Tamperensis 1352. Tampere: Tampere University Press.
- Hepburn, Eve (2011). Between Region and State: Rescaling Citizenship in a Multi-level System. Teoksessa Tassilo Herrschel & Pontus Tallberg (toim.) *The Role of Regions? Networks, Scale, Territory*. Kristianstad: Kristianstads Boktryckeri, 57–72.
- Hytönen, Jonne & Mäntysalo, Raine & Akkila, Ilona & Kanninen, Vesa & Niemi, Petteri (toim.) (2012). *Kaupunkiseutujen kasvukivut II*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Acta nro 241. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kanninen, Vesa (2016). Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen. Teoksessa Sari Puustinen, Raine Mäntysalo & Ilari Karppi (toim.) *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestäväan maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, 17–30.
- Kanninen, Vesa (2017). *Strateginen kaupunkiseutu. Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena*. Aalto-yliopisto Doctoral Dissertations (painossa).

- Kanninen, Vesa & Akkila, Ilona (2015). *Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu*. Ympäristöministeriön raportteja 24/2015.
- Kanninen, Vesa & Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2013). Trading zone and the complexity of planning. Teoksessa Alessandro Balducci & Raine Mäntysalo (toim.) *Urban Planning as a Trading Zone*. Springer Urban and Landscape Perspectives 13, Dordrecht: Springer, 159–177.
- Kanninen, Vesa & Bäcklund, Pia (2015). Valtaistetut asukkaat: Neighbourhood Planning ja asuinalueperustaisen osallistumisen rajaamisen taktiikat. *Alue ja ympäristö* 44:1, 4–16.
- Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics* 40:4, 587–606.
- Kostiainen, Juha & Sotarauta, Markku (toim.) (2000). *Kaupungit innovatiivisina toimintaympäristöinä*. Tekniikan akateemisten liitto. Helsinki.
- Lapintie, Kimmo (2003). Suunnittelun paradigman muutokset ja tieto/valta. *Yhdyskuntasuunnittelu* 2003:2, 9–25.
- Mäntysalo, Raine & Bäcklund, Pia (2017). The Governance of Planning: Flexibly Networked, Yet Institutionally Grounded. Teoksessa M. Gunder, A. Manadipour & V. Watson (toim.) *The Routledge Handbook of Planning Theory*. New York: Routledge, 237–249.
- Mäntysalo, Raine & Kangasoja, Jonna Katariina & Kanninen, Vesa (2014). *Rakenne-mallit kaupunkiseutujen suunnittelussa – Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi*. Raportteja 18/2014. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Mäntysalo, Raine & Kangasoja, Jonna Katariina & Kanninen, Vesa (2015). The paradox of strategic planning: a theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16:2, 169–183.
- Mäntysalo, Raine & Peltonen, Lasse & Kanninen, Vesa & Niemi, Petteri & Hytönen, Jonne & Simanainen, Miska (2010). *Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Viiden kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne ja suunnitteluyhteistyö Paras-hankkeen käynnistysvaiheessa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2, ACTA 217. Helsinki: Kuntaliitto.
- Purcell, Mark (2013). The right to the city: the struggle for democracy in the urban public realm. *Policy & Politics* 43:3, 311–27.
- Pugalis, Lee & Townsend, Alan (2014). The emergence of ‘new’ spatial coalitions in the pursuit of functional regions of governance. *Regional Science Policy & Practice* 6:1, 49–67.
- Sager, Tore (2011). Activist modes of planning: A systematic overview. Paper presented at World Planning Schools Congress, Perth, 4–8 July.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Sotarauta, Markku & Viljamaa, Kimmo (toim.) (2003). *Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä*. Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry.

- Staffans, Aija (2002). Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkkeina. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus Oy, 180–199.
- Tampereen seutu (2016). Lausunnon antaminen maakuntauudistuksen lainsäädännöstä. http://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/14612/esityslista_ja_liitteet.pdf. Haettu 24.11.2016.