

# Kaupunkiseututasoinen suunnittelu ja kadonnut kansalainen: Suunnittelun demokratiaulottuvuus

Jouni Häkli, Kirsi Pauliina Kallio, Olli Ruokolainen & Pia Bäcklund

Toiminnalliset kaupunkiseudut ovat tärkeitä taloudellisen kasvun ja kehityksen kärkiä. Niiden strategista suunnittelua varten on kehitetty uusia yhteistyön muotoja, kuten maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevat MAL-sopimukset. Kaupunkiseututasoinen suunnittelu on monin tavoin ketterämpää kuin lakisääteinen maankäytön suunnittelu, jota koskee vahva velvoite osallistaa kansalaisia. Kysymmekin, ovatko kansalaiset unohtuneet kaupunkiseutujen uusia visionäärisiä prosesseja ja ketteriä toimintatapoja rakennettaessa.

## Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Osahankkeemme tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä kansalaisosallistumisesta ja kaupunkiseututasoinen suunnittelun demokraattisuudesta. Tutkimuksen lähtökohtana on kaupunkiseudullisen suunnittelu-yhteistyön merkittävä lisääntyminen Suomessa 2010-luvulla. Kaupunkiseudut on alettu nähdä tärkeinä taloudellisen kasvun ja kehityksen kärkinä, joita tulisi suunnitella ja kehittää kuntarajat ylittävinä toiminnallisina kokonaisuuksina.

Ylirajainen yhteistyö ei kuitenkaan ole käynnistynyt helposti, sillä yksittäisen kunnan intressit eivät aina näytä sopivan yhteen kaupunkiseudun kehittämistavoitteiden kanssa. Kunnat myös kilpailevat keskenään. Suunnittelun haasteena onkin ollut osaoptimointi, jonka voittamiseksi on kehitetty yhteistyöhön kannustavia menettelytapoja. Yhtenä keskeisenä innoittajana ovat toimineet valtion ja kuntien väliset maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevat MAL-sopimukset. Valtio-ohjattu, mutta vahvasti kuntien aktiivisuuteen perustuva strateginen yhteistyö on tarkoittanut visionääristen prosessien ja ketterien toimintatapojen rakentamista lakisääteisen suunnittelujärjestelmän rinnalle.

Kaupunkiseututasolla tapahtuvan suunnittelun ketteryys ja notkeus on ollut paikoin vaikea yhdistää demokraattisen yhteiskunnan toimintamuotoihin. Juuri tähän ongelmakohtaan olemme osahankkeessamme pyrkineet pureutumaan kiinnittämällä huomiomme erityisesti näihin uusiin suunnittelun toimintatapoihin. Olemme kysyneet, millä tavoin suunnittelun asiantuntijat näkevät kansalaisten roolin kaupunkiseututasoisessa strategisessa suunnittelussa, joka nähdään ennen muuta visionäärisenä toimintana ja strategisena kumppanuutena, ei niinkään sellaisena suunnitteluna, johon sisältyisi lakisääteinen velvollisuus osallistaa kansalaisia.

## Tutkimuksen toteutus

Olemme analysoineet valtakunnallisen maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisverkoston toiminnan yhteydessä kerättyjä haastattelu-, työpaja- ja kyselyaineistoja sekä niistä tehtyjä tutkimusraportteja (MAL-verkosto 2017). Hyödyntämämme aineistot sisältävät MAL-verkoston jäsenille tehdyn sähköpostikyselyn (Hanhijärvi 2011), MAL-sopimusprosessia koskevan työpajan muistiinpanot (MAL- ja kasvusopimusmenettely... 2014), sekä MAL-sopimuksia ja sopimusprosessia käsittelevän raportin (Ojaniemi 2014) ja sitä

Jouni Häkli, Tampereen yliopisto, [jouni.hakli@tuni.fi](mailto:jouni.hakli@tuni.fi)

Kirsi Pauliina Kallio, Tampereen yliopisto, [kirsipauliina.kallio@tuni.fi](mailto:kirsipauliina.kallio@tuni.fi)

Olli Ruokolainen, Tampereen yliopisto, [olli.ruokolainen@tuni.fi](mailto:olli.ruokolainen@tuni.fi)

Pia Bäcklund, Helsingin yliopisto, [pia.backlund@helsinki.fi](mailto:pia.backlund@helsinki.fi)

varten kerätyn haastatteluaineiston raakadatan. Jälkimmäinen koostuu 31 MAL-sopimusmenettelyissä mukana olleen asiantuntijan haastattelusta, jossa haastateltavien joukko edusti mahdollisimman hyvin maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun asiantuntijoita valtionhallinnosta, seututasolta ja kunnista. Tämän lisäksi keräsimme uutta aineistoa haastatteleamalla kaikkiaan 26 kunnallisen, kaupunkiseudullisen ja kansallisen tason MAL-toimijaa.

## Tulokset

Analysoimme asiantuntijoiden näkemyksiä kansalaisten osallistumismahdollisuuksista kaupunkiseututasoisessa strategisessa suunnittelussa (Bäcklund ym. 2017). Tutkimuksemme perusteella asiantuntijat näkevät kansalaisosallistumisen aseman kaupunkiseutusunnittelussa ja sopimuskäytännöissä vähintäänkin epäselvänä. Olemme tunnistaneet kolme keskeistä haastetta, jotka tällä hetkellä vaikeuttavat kansalaisosallistumisen toteutumista.

**Ensimmäinen** haaste on kaupunkiseututasoisen suunnittelun asiantuntijakeskeisyys. Tutkimuksemme perusteella asiantuntijat katsovat suunnittelukäytäntöjen olevan riittävän haasteellisia ilman kansalaisvuorovaikutustakin. Uusilla strategisilla suunnittelukäytännöillä, kuten konsulttivetoisella rakennemallityöllä, on ensisijaisesti pyritty ratkaisemaan kaupunkiseutujen kuntien välisiä jännitteitä ja eri alojen asiantuntijoiden välisiä kommunikaatio-ongelmia. Yksinkertaisimmillaan suunnittelukäytännöissä on ollut kysymys julkisten, asiantuntijaroleissa toimivien henkilöiden keskinäisen luottamuksen rakentamisesta. 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.

**Toinen** kansalaisten vähäiseen rooliin liittyvä haaste on kaupunkiseututasoisten sopimuskäytäntöjen demokratiaongelma, joka on ”ulkoistettu” strategisesta, epävirallisesta suunnitteluprosessista. Monet asiantuntijat katsovat osallistumisen ja läpinäkyvyyden toteutuvan MAL-yhteistyössä osana kunnallista päätöksentekoa: demokraattisen hyväksynnän osalta kuntien valtuustoissa, ja suoran kansalaisosallistumisen osalta suunnitelmien konkretisoituessa kuntatasolla. Vaikka laillisuuden vähimmäisehto näin täyttyisikin, jää periaatteellinen kysymys seututasoisen suunnittelun demokraattisuudesta käsittelemättä.

Seudullista maankäyttöä visioivaa ja MAL-sopimusten pohjalla hyödynnettävää rakennemallityötä voidaan pitää konkreettisena esimerkkinä siitä, miten rajanveto varsinaisen suunnittelun ja strategisen visioinnin välillä liukuu helposti harmaalle alueelle. Rakennemalleissa tehdään merkittäviä strategisia linjauksia tulevaisuuden yhdyskuntarakenteen painopisteistä, ja nämä vaikuttavat varsinaisten kaavojen laadintaan (ks. Bäcklund ym. 2017). Tästä herää kysymys, muotoutuuko kansalaisten elinympäristö merkittäväällä tavalla jo rakennemalleissa vai voivatko he vaikuttaa perustavanlaatuisiin päätöksiin vielä varsinaisia kaavoja laadittaessa?

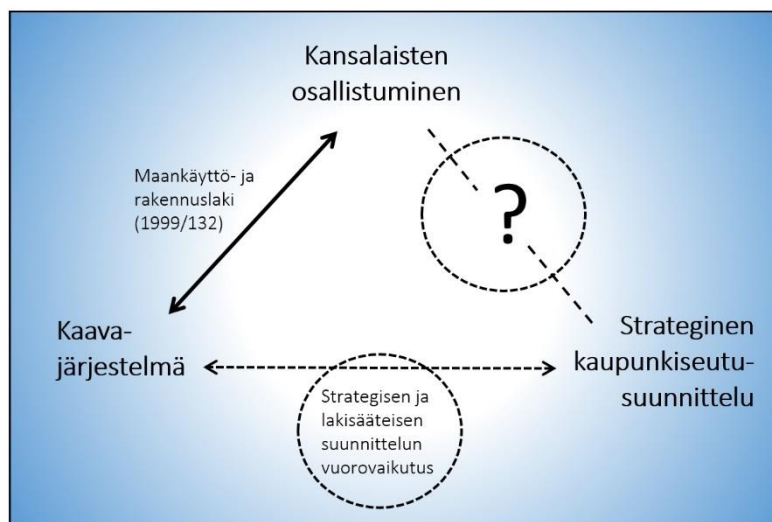
**Kolmantena** haasteena on, että kansalaisia ei välttämättä lainkaan nähdä ”strategisina osallistujina”. Toisin sanoen monet asiantuntijat kokevat, että ihmiset eivät pysty joko mielenkiinnon tai tietämyksen puutteen vuoksi kommentoimaan laajoja ja kauaskantoisia kaupunkiseutujen kehitykseen liittyviä asioita. Aineistoissamme asiantuntijat perustelivat osallistumisen puuttumista seututasoisessa suunnittelussa esimerkiksi sillä, että kansalaiset eivät tunne tarpeeksi suunnitteluprosesseja ja että kaupunkiseututaso on osallistumisen areenana liian kaukana asukkaiden arjesta. Tällaisissa tulkinnoissa ei kuitenkaan huomioida, että myös asukkaiden arki on yhä enenevässä määrin seudullista toiminnallisesti yhteen

kasvaneilla kaupunkiseuduilla. Uusia liikenneyhteyksiä, asumisen tapoja ja palveluiden sijoittumista koskevat suunnitelmat ovat hyvinkin konkreettisia, jokapäiväisessä arjessa ja 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.

## Ehdotukset

Kansalaisilla on Suomessa oikeus lausua näkemyksensä elinympäristönsä suunnittelua koskevista kysymyksistä maakunta-, yleis- ja asemakaavojen jäsentämässä lakisääteisessä maankäytön suunnittelujärjestelmässä. Siinä kansalaiset voivat pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi liikkumiseensa ja asuinympäristöönsä liittyviin asioihin, niin koko maakunnan kuin vaikkapa yksittäisen korttelin tasolla.

Kansalaisosallistumista tukeva lakisääteinen järjestelmä ja siihen liittyvät kansalaisten kuulemismenettelmät eivät kuitenkaan sellaisenaan toimi seudullisen suunnittelun käytännöissä. Kansalaisosallistumisen merkitys strategisessa kaupunkiseututasoisessa suunnittelussa näyttääkin analyysimme perusteella varsin epäselvältä, mitä kuva 36 havainnollistaa.



**Kuva 46:** Kansalaisosallistuminen, lakisääteinen maankäytön suunnittelujärjestelmä ja kaupunkiseututasoinen suunnittelu.

Samalla ihmisten arki on kuitenkin yhä enenevässä määrin seudullista toiminnallisesti yhteen kasvaneilla kaupunkiseuduilla – seikka, jonka moni haastattelemastamme asiantuntijoistakin totesi. Asuminen, julkisten palvelujen käyttö, asiointi, työnteko, koulunkäynti, harrastaminen ja muu vapaa-ajan vietto toteutuvat monessa perheessä yli kuntarajojen. Rinnakkainen kaupunki- ja maaseutuelämä on erityisen yleistä lapsiperhe-elämän jälkeisessä tilanteessa, kun digitaalisesti tuettu etätyö ja eläköityminen mahdollistavat asumisen useammalla paikkakunnalla (Di Marino & Lapintie 2017). Nuoren väestön keskuudessa ylitajainen elämä sijoittuu ja kurottuu moniin suuntiin, riippuen opiskelusta, työmahdollisuuksista, perhesuhteista, ystäväpiiristä ja omista kiinnostuksen kohteista.

Seudullisuus on siis mahdollista hahmottaa yhtäältä ihmisten arkisena elämänsä ja toisaalta kompleksisena suunnittelutoimintana, jossa maankäytön suunnitteluun, asumiseen ja liikenteeseen erikoistuneet asiantuntijat etsivät uudenlaisia toimintamahdollisuuksia kuntarakenteiden sisältä, väleistä ja ulkopuolelta. Tutkimuksemme mukana olleiden

asiantuntijoiden mukaan nämä todellisuudet eivät ole helposti yhteen sovitettavissa kaupunkiseutujen strategisessa toiminnassa. Vaikka esimerkiksi liikenneyhteyksiä ja palveluiden sijoittamista koskevien ratkaisujen nähdään koskettavan kaupunkiseutujen asukkaita hyvinkin konkreettisesti, on suunnitteluprosesseihin ilmeisen vaikeaa sisällyttää seutulaisten kokemustietoa ja näkemyksiä. Perinteiset kansalaisosallistamisen muodot, kuten suunnittelun eri vaiheissa järjestetyt avoimet kuulemistilaisuudet ja kirjalliset kommentointimahdollisuudet, eivät yleensä kerää suurta tai laajapohjaista osallistujajoukkoa. Todennäköisiä syitä ovat vähäiset osallistumiskanavat, vaikeus tavoittaa seudun väestöä tasapuolisesti ja ihmisten vähäinen tietämys seudullisesta kehittämisestä.

Ehdotammekin, että strategisessa kaupunkiseutusunnittelussa kansalaisosallistuminen tulee ymmärtää toisin kuin lakisääteisen maankäytön järjestelmän yhteydessä. Seudullinen kansalaisuus, tai 'seutulaisuus', ei ensisijaisesti tule esille yksittäiseen kuntaan kiinnittyvänä asukkuutena, eikä se välttämättä nojaa asuinpaikkaan liittyvään motivaatioon osallistua. Seutulaisuus rakentuu pikemminkin eletyssä arjessa, esimerkiksi työn, koulutuksen, asumisen, asioinnin ja harrastusten kautta. Se ilmenee kuntarajoja ylittävän joukkoliikenteen asiakaskokemuksina, alueellisessa yhteistyössä toteutettavien kulttuuritapahtumien järjestämiseen osallistumisena tai vaikkapa eri-ikäisten ihmisten palvelutarpeiden täyttämisenä seudullisesti.

Toisaalta seutulaisten poliittinen aktiivisuus voi kanavoitua uudennaisiin, ns. neljännen sektorin toimintoihin. Esimerkki näistä ovat sosiaalisen median alustoilla keskustelua käyvät ryhmät, jotka laativat varjokaavoja ja pohtivat yhdyskuntarakenteen painotuksia (esim. Lisää kaupunkia -toiminta). Lisäksi kaupunkiseutujen arkea koskevaan suunnitteluun vaikuttava arkipäivän poliittinen toiminta voi kanavoitua vaikkapa kuntarajat ylittävien harrastusjärjestöjen kautta, kaupunkiseudun harrastuspaikkojen toiminnallisuutta tai muuta ajankohtaista seudullisesti asettuvaa kysymystä pohdittaessa.

Ehdotammekin, että strategisessa kaupunkiseutusunnittelussa tulisi pyrkiä hyödyntämään kansalaisten arjessaan muodostamaa tietoa kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen toimivuudesta ja ongelmista. Tämä voi tapahtua esimerkiksi kyselyiden ja palautteenantomahdollisuuksien kautta. Seudullisen kansalaisuuden hyödyntäminen voi tarkoittaa myös laajempaa ja aikaisempaa avoimemmin määrittyvää kansalaiskeskustelua, jossa aiheiksi nousevat seudullisen suunnittelun tavoitteet, periaatteet ja arvot.

Rohkaisevana esimerkkinä seudullisesta kansalaisosallistumisesta tuomme esille Helsingin seudun liikenteen (HSL) toteuttaman Maankäytön, asumisen ja liikenteen seutubarometrin (<https://www.hsl.fi/tutkimukset/haastattelututkimukset>). Seutubarometrin käytännön toteutus osoittaa, että kansalaisilta voidaan kysyä yleisiin suunnitteluperiaatteisiin liittyviä kysymyksiä ilman, että tällainen kuuleminen monimutkaistaisi varsinaista asiantuntijoiden välistä vuorovaikutusprosessia. Toisaalta se osoittaa, että kansalaisten näkemyksiä voidaan saada mukaan jo siinä vaiheessa strategista suunnittelua, kun yksityiskohtaisiin suunnitelmiin ei ole vielä edetty. Seutubarometri tunnustaakin kansalaisten aseman sellaisina ”strategisen tason osallistujina”, jotka voivat kommentoida muitakin kuin esimerkiksi välittömään lähiympäristöönsä liittyviä asioita. Näin barometri osoittaa yhtäältä, että kansalaisosallistumista voidaan toteuttaa myös seututasolla, ja toisaalta, että kansalaisilla on halua ja valmiuksia tarkastella laajempia alueellisia kokonaisuuksia arkensa kautta, kun heille tarjotaan siihen sujuvia mahdollisuuksia.

Bäcklund, P., O. Ruokolainen, K.P. Kallio & J. Häkli (2017). Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa. *Terra* 129: 3, 159–169.

Di Marino, M. & K. Lapintie (2017). Emerging workplaces in post-functionalist cities. *Journal of Urban Technology* 24:3, 5–25.

Häkli, J., Kallio, K.P. & Ruokolainen, O. (2020). A missing citizen? Issue-based citizenship in city-regional planning. *International Journal of Urban and Regional Research* (accepted).

Hanhijärvi, J. (2011). *Kansalaisvuorovaikutus seudullisissa MAL-hankeissa*. 13 s. MAL-verkosto, Tampere.

HSL (2018). *Maankäytön, asumisen ja liikenteen seutubarometri*.  
[www.hsl.fi/tutkimukset/haastattelututkimukset](http://www.hsl.fi/tutkimukset/haastattelututkimukset)

MAL-verkosto (2017). *Seudut maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittäjinä*. [www.mal-verkosto.fi](http://www.mal-verkosto.fi)

MAL- ja kasvuposimusmenettelyn kehittäminen (2014). *Kutsutyöpaja kaupunkiseuduille ja valtiolle 2.10.2014* [www.mal-verkosto.fi](http://www.mal-verkosto.fi)

Ojaniemi, N. (2014). *MAL(PE)-aijesopimusten sitoutumiseen vaikuttavat tekijät*. 33 s. MAL-verkosto, Tampere  
Tervo, H. (2019) Kaupungistuminen kiihtyy – säilyykö alueellinen tasapaino? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 115, 2 (tulossa).