

Asiaperustainen kansalaisosallistuminen ja kaupunkiseutus suunnittelu

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

Kansalaisten arki on yhä seudullisempaa mutta rooli kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun osallisina epäselvä. Tarvitaankin uusia osallistumisen käytäntöjä, jotka mahdollistavat keskustelun seudullisen suunnittelun arvoista, periaatteista ja tulevaisuuden linjauksista. *Asiaperustainen osallistuminen* voi olla keino lisätä yhdyskuntasuunnittelun asiantuntijoiden ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta kysymyksissä, joita molemmat pitävät tärkeinä ja joista kansalaisille on karttunut kokemuspohjaista tietämystä.

Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Olemme perehtyneet osahankkeessamme kaupunkiseututasoisen suunnittelun demokraattisuuden haasteisiin (ks. edellinen luku tässä raportissa), tutkien seudullista kansalaisuutta osana tulevaisuuteen katsovaa kaupunkiseutujen strategista suunnittelua (Bäcklund ym. 2017; Häkli & Kallio 2018; Ruokolainen ym. 2018). Olemme lähestyneet aihetta tiedon yhteistuottamisen keinoin, yhdessä kaupunkiseutus suunnittelua tekevien asiantuntijoiden kanssa.

Tutkimuksemme lähtökohtana on kehitys, jossa maankäyttö- ja rakennuslailla (MRL) ohjatun suunnittelujärjestelmän rinnalle on 2000-luvulla rakentunut uudenlaisia kaupunkiseutus suunnittelun strategisia toimintatapoja. Tällaisia ovat esimerkiksi kaupunkiseutujen tulevaisuutta visioivat rakennemallit sekä kuntien ja valtion välillä solmitut maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevat MAL-sopimukset.

Myös kansalaisten arki on yhä seudullisempaa toiminnallisesti yhteen kasvaneilla alueilla. Liikenneyhteyksiä, asumisen tapoja ja palveluiden sijoittumista koskevat suunnitelmat vaikuttavat yli kuntarajojen rakentuvan arjen sujumiseen. Ne myös ohjaavat osaltaan kansalaisten päätöksiä asuinympäristöjen sekä työ- ja koulutuspaikkojen valinnan osalta. Samalla kansalaisosallistuminen rooli osana kaupunkiseudullista strategista suunnittelua on epäselvä. Uusiin visionäärisiin suunnitteluvälineisiin ei sisälly velvoitetta järjestää kansalaisille vaikuttamismahdollisuuksia, eivätkä kaupunkiseudut ole kunnan kaltaisia vakiintuneita poliittisia yhteisöjä. Demokratian tavanomaisten muotojen puuttuessa kansalaisten on vaikea vaikuttaa seututasoisessa suunnittelussa tehtäviin yhdyskuntarakennetta koskeviin linjauksiin.

Tutkimuksen toteutus

Olemme toteuttaneet osahankkeemme tiedon yhteistuottamisen keinoin. Tutkimuksessamme tiedon yhteistuottaminen on tarkoittanut erityisesti tutkijoiden ja käytännön asiantuntijoiden välistä kommunikaatiota (Ruokolainen ym. 2018). Tavoitteenamme on ollut käytännöllisen osallistumista koskevan ongelman ratkaiseminen yhdistämällä tieteellisestä tutkimuksesta ja käytännön kokemuksesta kumpuavia tietopohjia, ja osallistamalla politiikkatoimijoita ja tutkijoita tiedontuottamisprosessiin ongelman määrittelystä lähtien. Konsensuksen sijaan olemme tavoitelleet moniäänisyyttä. Yhdessä kaupunkiseutujen kehitystä ohjaavien paikallisten ja kansallisten toimijoiden kanssa olemme pyrkineet tuottamaan tietoa, josta olisi hyötyä sekä kaupunkiseudullisen suunnittelun tutkimuksessa, että kaupunkiseutujen

kehittämisen ”integroivassa visioinnissa” eli maankäytön, asumisen, liikenteen, palvelujen ja elinkeinoelämän kysymysten yhteensovittamisessa.

Teoreettista ja käytännöllistä tietoa yhdistämällä haastoimme asiantuntijoiden ajattelua erityisesti kahdessa tapahtumassa, joista ensimmäisessä altistimme tutkimuslöydöksemme MAL-asiantuntijoiden joukolle ja käsitelimme heidän kanssaan kansalaisten rooleja seudullisessa suunnittelussa työpajatyöskentelyssä (BEMINE hankkeen järjestämä *Urban Forum 4*). Toisessa tapahtumassa puntaroimme Tampereen kaupunkiseudun MAL-toimijoiden sekä ympäristöministeriön edustajien kanssa MRL-uudistukseen ja erityisesti seututason kansalaisuuteen liittyviä aiheita (yhdessä MAL-verkoston kanssa järjestämämme *Ketterät kaupunkiseudut ja demokratian dilemma* -asiantuntijatyöpaja).

Tiedon yhteistuottamisprosessin runkona toimi jäsen telemämme tutkimustieto, johon asiantuntijoiden kanssa käyty keskustelu voitiin kiinnittää. Tavoitteena oli synnyttää konkreettiseen suunnittelutyöhön perustuvia näkemyksiä siitä, mikä on realistista, toivottavaa ja toteutettavissa käytännössä. Menettely osoittautui toimivaksi, sillä emme itse olisi osanneet huomioida monia näkökohtia, joita asiantuntijat keskusteluissamme esittivät. Samoin asiantuntijat päätyivät pohtimaan nykyisistä poikkeavia osallistumisen muotoja pitkälti juuri siksi, että haastoimme heitä ajattelemaan uusilla tavoilla. Vaikka kansalaisten vähäinen rooli seudullisessa suunnittelussa ei aluksi näyttäytynyt käytännön toimijoille ensisijaisena ongelmana, ja jotkut jopa toivat esiin puheen demokratiavajeesta haitallisena, teki tiedon yhteistuottamisprosessi näkyväksi demokratian dilemmoja ja niihin liittyviä suunnitteluhaasteita.

Tulokset

Asiantuntijat näkevät kansalaiset usein välittömän elinympäristönsä tilasta ja ”omista asioistaan” kiinnostuneina asukkaina, joita ei kiinnosta kaupunkiseutujen kehitys kokonaisuutena (Bäcklund ym. 2017). Kansainvälisessä kirjallisuudessa on kuitenkin tunnistettu myös kaupunkiseudullisen kansalaisuuden kiinnostavan ihmisiä (esim. Lidström & Schaap 2018). Seudulliset kansalaisosallistumisen väylät eivät ole yhtä selkeitä kuin kunnallisessa demokratiassa ja perinteisen kaavahierarkian mukaisten osallistumismenettelyiden piirissä, mikä yhtäältä heikentää kansalaisuuden seudullista toteutumista. Lidströmin ja Schaapin (2018) mukaan keskeistä onkin tutkia, mitä tarkoittaa olla kansalainen epämääräisesti hahmotuvassa kaupunkiseutukontekstissa. He peräänkuuluttavat myös uudistuksia edustuksellisen demokratian ja osallistumiskäytäntöjen parantamiseksi (ks. myös Rodriguez-Pose 2008).

Tutkimuksemme tulokset osallistuvat tähän kriittiseen keskusteluun tuomalla seudullisen osallistumisen tarkasteluun uuden analyttisen näkökulman; *eletyn kansalaisuuden*, joka kattaa yhtäältä poliittisen toiminnan arkisia tapoja, käytäntöjä ja todellisuuksia, toisaalta tämän toimeliaisuuden institutionaalisia ja hallinnollisia kehyksiä. Kansalaisuus määrittyy paitsi poliittisten yhteisöjäsenyyksien ja instituutioiden puitteissa, myös arjessa koettuina ja elettyinä tekoina (Kallio ym. 2015). Eletyn kansalaisuuden teoreettisena perustana on Isinin (2009) kolme ulottuvuutta tunnistava kansalaisuuskäsitys. Ensinnäkin kansalaisuus on oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvä asema, joka määrittyy esimerkiksi jäsenyytenä kansallisvaltiossa. Toiseksi kansalaisuuteen sisältyy vakiintuneita, poliittisiin yhteisöihin kiinnittyviä käytäntöjä, kuten äänestäminen ja järjestäytynyt mielenosoittaminen. Kolmanneksi kansalaisuus ilmenee arkisina tekoina, jotka eivät edellytä hallinnollisia puitteita, organisoitumista tai annettua ilmaisemisen tilaa. Viimeisin ulottuvuus on erityisen hyödyllinen kaupunkiseutujen demokratian kehittämisessä, koska se auttaa huomaamaan,

ettei kansalaisuuden tarvitse määrittää asuinpaikan tai institutionaalisten osallistumiskäytäntöjen kautta.

Elettyä kansalaisuutta voidaan konkretisoida tarkastelemalla julkisten organisaatioiden tarjoamia osallistumisrooleja ja -kanavia (Bäcklund ym. 2014). Kansalainen voidaan nähdä yhtäältä hallinnolliseen alueeseen – kaupunkiseutujen tapauksessa kuntaan tai maakuntaan – kuuluvana asukkaana, jonka osallistumisoikeudet ja -mahdollisuudet perustuvat asuinpaikkaan, ilmeten vaikkapa kaavoituksen osallistumiskäytäntöinä. Toisaalta kansalainen voidaan tunnistaa palveluiden käyttäjänä, jolloin osallistuva rooli tarkoittaa palautekyselyihin vastaamista tai, markkinaehtoisesti, eri palveluiden ja tuotteiden välillä valitsemista. Näiden kahden responsiivisen roolin lisäksi kansalainen voidaan ymmärtää aloitteelliseksi toimijaksi, jonka aktiivisuus ei edellytä esimerkiksi kunnan tai yrityksen tarjoamia osallistumismenettelyjä puitteikseen. Aloitteellinen kansalaistoimijuus voi ilmetä vaikkapa kimpakyytien järjestämisenä harrastusyhteisössä, jolle harjoittelu- ja kisapaikkojen sijoittuminen laajalle alueelle asettaa haasteita.

Eletyn kansalaisuuden näkökulma paljastaa, että ihmiset voivat toimia poliittisesti monin tavoin, myös kaupunkiseutujen kontekstissa, missä kansalaistoimijaroolit usein sekoittuvat. Useilla meistä on kokemuksia ja näkemyksiä ylikunnallisesta arjesta niin asukkaan, asiakkaan kuin aloitteellisen toimijan rooleissa, vaikkamme yleensä mielläkään näitä osaksi seudullista kansalaisuutta. Tutkimuksemme ehdottaa, että juurikin tämä käytännöllinen ymmärrys ja arkiymmärrykseen perustuva toimeliaisuus tulisi tunnistaa seudullisen kansalaisuuden ytimeksi.

Ehdotukset

Olemme yhdessä suunnittelun ammattilaisten kanssa etsineet tutkimuksessamme tapoja kanavoida kansalaisten tietämystä ja näkemyksiä mukaan strategiseen kaupunkiseutu-suunnitteluun. Olemme päätyneet ymmärrykseen, että juuri strategisen suunnittelun yhteydessä tarvitaan uusia osallistumisen käytäntöjä, jotka mahdollistavat keskustelun arvoista, suunnitteluperiaatteista ja tulevaisuuden linjauksista.

Tutkimuksemme perusteella ehdotamme, että niin sanottu asiaperustainen, kunnalliset rajat ylittävä kansalaisosallistuminen on keino lisätä yhdyskuntasuunnittelun asiantuntijoiden ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta kaupunkiseutukehitystä koskevista kysymyksissä. *Asiaperustainen osallistuminen* tarkoittaa kansalaisten näkemysten kokonaisvaltaista hyödyntämistä kysymyksissä, joista he ovat erityisen kiinnostuneita ja joista heille on karttunut kokemuspohjaista tietämystä. Näkemykset voivat liittyä esimerkiksi seudullisen arjen sujuvuuteen, täydennysrakentamiseen tai liikenteen järjestämiseen.



Kuva 47: Asiaperustaisen osallistumisen kehikko.

Asioiden nostaminen keskiöön edellyttää suunnittelurutiinien siirtämistä hetkellisesti takalalle. Näin tehdään tilaa asioista lähtevälle vuorovaikutukselle, joka voi houkuttaa kansalaisia ja ryhmiä mukaan keskusteluun asiantuntijoiden kanssa. Lähestymistapa tunnustaakin kansalaisten aseman strategisen tason vaikuttajina, joilla on halua ja valmiuksia tarkastella laajojakin kysymyksiä arkensa kautta. Aktiivisten kansalaisten joukko laajenee, kun muidenkin kuin suunnittelukysymyksiin perehtyneiden ihmisten osallistuminen tulee mahdolliseksi.

Toteutuessaan asiaperustainen osallistuminen mahdollistaa kansalaisten tietoresurssien paremman ja laajemman hyödyntämisen kaupunkiseudullisessa suunnittelussa. Tällöin asiaperustaisen osallistumisen tulee tavoittaa erilaisia seudullisia näkökohtia tuntevia kansalaisia ja tuottaa keskustelua, joka on paitsi mielekästä heille, myös hyödyksi asiantuntijoille. Periaatteena on, että ne joita suunniteltava asia koskee ja kiinnostaa, voivat pyrkiä vaikuttamaan siihen asuinkunnasta riippumatta.

Strategisesta suunnittelusta vastaavien asiantuntijoiden tulee fasilitoida keskustelua. Tämä edellyttää sellaisten arkielämän kannalta merkityksellisten asioiden tunnistamista, joista voidaan keskustella mielekkäästi nimenomaan seudullisina kysymyksinä. Yhdessä suunnittelun ammattilaisten kanssa olemme tunnistaneet, että keskustelun aiheiden tulee olla kaupunkiseutukehityksen kannalta merkittäviä ja tavoittaa riittävän laaja joukko kansalaisia. Lisäksi asiantuntijoiden tulee kyetä paikantamaan kysymyksestä kiinnostuneita tahoja ja liikkumaan suunnittelun ammattikielen ja arjen puhetaipojen välillä.

Monet haastattelemamme asiantuntijat nostivat esille liikenteen teemana, josta nousee strategia, seudullisesti merkittäviä, kansalaisia kiinnostavia asioita. Liikkuminen onkin otollinen seudullisen osallistumisen teema, sillä se koskettaa kaikkien arkea ja on samalla suurten linjojen kysymys, muun muassa ilmastonmuutoksen takia. Liikenteen ja liikkumisen kysymykset ovat hyvä esimerkki myös siksi, että niiden ympärille on jo nykyisellään muodostunut harrastusjärjestöjä, yhdistyksiä ja muita aktiivisten kansalaisten yhteenliittymiä. Liikenneratkaisuissa on myös tarpeen huomioida monia erityisryhmiä, joiden

kokemustieto on suunnittelulle erityisen arvokasta. Liikenteeseen liittyvien asioiden kautta suunnittelu voi jo strategisessa vaiheessa tavoittaa kansalaisten yleisiin suunnittelu-periaatteisiin liittyviä näkemyksiä.

Emme kuitenkaan halua esittää liikennettä ja liikkumista ainoana potentiaalisena asiaperustaisen osallistumisen teemana. Yhteistuottamisprosessissa tekemiemme havaintojen perusteella olemme tunnistanee, että kaupunkiseutujen arjessa yli kunta- ja hallintorajojen liikkuvilla kansalaisilla, ja erityisesti heidän visionäärisillä kansalaisnäkemyksillään voi olla paljonkin annettavaa kaupunkiseutujen kehittämislle. Esimerkiksi laajempi yhdyskuntarakenteeseen ja elintapoihin liittyvä arvokeskustelu asiantuntijoiden, päätöksentekijöiden sekä väljästi määrittyvien seutulaisten välillä voi olla hedelmällistä. Arvojen lisäksi keskustelu voitaisiin kiinnittää myös yleisesti kiinnostavaan ongelmaan tai kehittämisehdotukseen, jolla on merkitystä koko kaupunkiseudun kannalta.

On tärkeä huomata myös, että seudullisuus voi tarkoittaa eri asioita paitsi prosesseittain, myös kansalaisryhmittäin. Asiaperustaista kansalaisosallistumista onkin syytä kehittää monenlaisten ihmisten ja asioiden näkökulmista, jotta siitä ei muodostu vain kaikkein aktiivisimpien “eliittikansalaisten” vaikuttamiskanavaa. Yksi mahdollisuus huolehtia siitä, että suunnittelun tietopohjaksi muodostuu kattava tietämys kansalaisten moninaisista arvoista ja elintavoista, on asian kannalta keskeisten erityisryhmien kohdennettu kuuleminen. Näin esimerkiksi koulujen, päiväkotien, palveluasumisen, vammaishuollon ja maahanmuutto-palvelujen kautta voidaan tuottaa laajapohjaista kansalaistietoa suunnittelun tueksi.

Bäcklund, P., K.P. Kallio & J. Häkli (2014). Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory and Practice* 15:3, 311–327.

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

Häkli, J. & K.P. Kallio (2018). Ketterä kaupunkiseutu ja demokratian dilemma. *Tiede & edistys* 2018/2, 78–82.

Isin, E.F. (2009). Citizenship in flux. The figure of the activist citizen. *Subjectivity* 29, 367–388.

Kallio, K.P., J. Häkli & P. Bäcklund (2015). Lived citizenship as the locus of political agency in participatory policy. *Citizenship Studies* 19:1, 101–119.

Lidström, A. & L. Schaap (2018). The citizen in city-regions. Patterns and variations. *Journal of Urban Affairs* 40:1, 1–12.

Rodriguez-Pose, A. (2008). The rise of the “City-region” concept and its development policy implications. *European Planning Studies* 16:8, 1025–1046.

Ruokolainen, O., J. Häkli, K.P. Kallio & P. Bäcklund (2018) Seudullista kansalaisosallistumista jäljittämässä tiedon yhteistuottamisen keinoin. *Yhdyskuntasuunnittelu* 56:3, 25–38.