

Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa

PIA BÄCKLUND, OLLI RUOKOLAINEN, KIRSI PAULIINA KALLIO & JOUNI HÄKLI

Tilan ja poliittisen toimijuuden tutkimusryhmä SPARG, Tampereen yliopisto



Bäcklund, Pia, Olli Ruokolainen, Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2017). Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa (Citizens' role in land use planning at the city-regional level). Terra 129: 3, 159–169.

Informal planning practices have emerged at the city-regional level. While the existing statutory planning has obligations to arrange participation, these novel practices rather emphasize planning expert interaction within governance networks. Thus, we ask what kind of problems, if any, do the planning related experts see in these new informal planning practices in relation to the citizen's right to participate. We focus on agreement based approaches and especially MAL agreements (concerning land use, housing and transport planning). We reanalyze previous interview, workshop and questionnaire data as well as research reports. We argue that the role of citizen participation in contractual city-regional land use planning processes is unclear. It seems difficult to find a suitable role for citizens in an expert driven process. Even if citizens' everyday life is increasingly city-regional in scope, experts tend to see citizen interests to be related to their residential surroundings.

Key words: Spatial planning, MAL agreements, strategic planning, participation

Pia Bäcklund, Olli Ruokolainen, Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli. Faculty of Management, University of Tampere, Space and Political Agency Research Group (SPARG), Kanslerinrinne 1, FI-33014, University of Tampere. E-mail: <pia.backlund@uta.fi>

Moniin Euroopan maihin verrattuna suomalaisista maankäytön suunnittelua on totuttu pitämään poikkeuksellisen selkeänä ja läpinäkyvänä suhteessa kansalaisyhteiskuntaan (esim. Mäntysalo & Saglie 2010; Hytönen 2016; Kanninen 2017). Tämä johtuu muun muassa siitä, että kaavoitus noudattaa kolmiportaista hierarkkista järjestelmää (maakuntakaava, yleiskaava, asemakaava), jossa ylempi kaava sitoo oikeusvaikutteisesti alemmaa. Tavoitteiden läpinäkyvyyttä lisää se, että yksityiskohtaisin voimassa oleva kaava on juridisesti se, jota on noudatettava. Siinä missä esimerkiksi englantilaisessa suunnittelujärjestelmässä suunnitelman sisältö on mahdollista politisoida vielä rakennuslupavaiheessa (esim. Tewdwr-Jones 2012). Suomessa rakennuslupa on lähinnä tekninen kysymys, mikäli haettu lupa on voimassa olevan asemakaavan mukainen (ks. myös Bäcklund & Kanninen 2015). Suunnittelun periaatteellista läpinäkyvyyttä lisää myös maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjattu velvoite laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa on määriteltävä suunnittelu-

hankkeen osalliset sekä ne tavat, joilla heidän osallistumisensa suunnitteluprosesseihin mahdollistetaan (MRL 132/1999).

Periaatteellisesta läpinäkyvyydestään huolimatta suomalaista lakisääteistä suunnittelujärjestelmää on myös arvioitu kriittisesti kansalaisten osallistumisen näkökulmasta. Kritiikki on koskettanut esimerkiksi kansalaisten mahdollisuuksia osallistua riittävällä tavalla yleiskaavatyöhön, jonka ohjausvaikutukset konkretisoituvat asukkaiden arkeen asemakaavan laatimisvaiheessa (esim. Lapintie 2002).

Kritiikin kärki on osoittanut myös valmistelun ja päätöksenteon välisiä jännitteitä, eli sitä milloin suunnittelun katsotaan alkavan ja missä prosessien vaiheissa suunnitelman sisällöt käytännössä lyödään lukkoon (esim. Kanninen ym. 2013). Osallistumisen ongelmaksi on nostettu myös tiedon politiikka: keiden tuottama ja millaisia asioita koskeva informaatio tulkitaan kulloinkin relevantiksi suunnitteluprosesseissa (Häkli 2002; Bäcklund 2007; Davoudi 2012).

Edellä kuvattu kritiikki on saanut viime vuosina lisävoimaa sekä suunnittelun toimintaympäristössä että toimintatavoissa tapahtuneista muutoksista, joiden on tulkittu hämärtävän lainsäädännöllä ohjatun maankäytön suunnittelun roolia tulevaisuuden tavoitteita määriteltäessä (esim. Mäntysalo & Kosonen 2016; Bäcklund ym. 2017). Kehitys liittyy julkisen hallinnon toimintakulttuuriin niin sanottuun uusliberalistiseen käänteeseen (Kingdon 2003; Mäntysalo & Saglie 2010; Tewdwr-Jones 2012), jossa uudentyypisten, hallinnolliset territoriot sujuvasti ylittävien ja joustavasti rakentuvien toimijaverkoston on katsottu kykenevän tehokkaammin vastaamaan tulevaisuuden ennakoimattomiin haasteisiin.

Myös maankäytön suunnittelussa ovat korostuneet entistä enemmän joustavuus, visioiva strategisuus ja eri toimijoiden väliset sopimukset (esim. Stead & Meijers 2009; Mäntysalo ym. 2010; Albrechts & Balducci 2013). Käytännössä tämä muutos on tarkoittanut uusien suunnittelun prosessien ja toimintatapojen syntymistä lakisääteisen suunnittelujärjestelmän rinnalle. Tästä ovat esimerkkeinä Suomessa maankäytön tulevaisuutta visioiva rakennemallityö sekä kaupunkiseututasoiset kuntien ja valtion väliset maankäytön (M), asumisen (A) ja liikenteen (L) niin kutsutut MAL-sopimukset (ks. esim. Mäntysalo ym. 2014). MAL-sopimusmenettely edustaaakin esimerkiksi Raine Mäntysalon ja Kati-Jasmin Kososen (2016) mukaan ”uutta politiikan tilaa”. Vaikka kaikki sopimusosapuolet edustavat julkisen hallinnon instituutioita, toimintatapa muistuttaa pikemminkin verkostomaista hallintaa kuin perinteistä byrokraattista hallintoa. MAL-sopimusmenettelyt operoivat perinteisen hallintohierarkian välitasolla olematta kuitenkaan osa tätä hierarkiaa.

Näemme, että edellä mainittu kehityskulku vaikuttaa olennaisella tavalla siihen, kuinka vaikuttavaa osallistuminen voi lainsäädännöllä ohjatuissa suunnitteluprosesseissa olla, mikäli suunnittelun keskeiset tavoitteet määritellään ei-institutionalisoituneissa kaupunkiseututasoisissa toimijaverkostoissa jo ennen kuin suunnittelu edes ”avataan” kansalaisille lakisääteisen kaavoitusjärjestelmän puitteissa (ks. myös Bäcklund ym. 2017). Kysymyksen artikkelissamme, millaisia ongelmia asiantuntijat näkevät näissä uusissa käytännöissä suhteessa kansalaisten osallistumisen mahdollisuuksiin – vai näkevätkö lainkaan. Perehdymme nimenomaan kaupunkiseututasoon yhtäältä siksi, että kaupunkiseututasosta on tullut keskeinen maankäytön suunnittelun areena niin Suomessa kuin muuallakin (Ellingsen & Leknes 2012; Deas 2014; Kanninen & Akkila 2015), ja toisaalta siksi, että kaupunkiseututaso on samalla esimerkki

uudenlaisista hallinnollisista territorioista ylittävistä institutionalisoimattomista toimijoista maankäytön suunnittelun kentällä (myös Mäntysalo & Kosonen 2016).

Empiirisesti kohdennamme tarkastelumme erityisesti MAL-suunnitteluun ja siihen liittyvään sopimusmenettelyyn, jossa kunnat ja valtio tekevät sopimuksia suunnittelun tavoitteista. Empiirinen kohdennuksemme on ennen muuta tutkimuksen rajaukseen liittyvä asia. Emme näe, että kansalaisosallistuminen ilmiönä tyhjenisi siihen, millaisia osallistumisen mahdollisuuksia julkinen hallinto tarjoaa kansalaisille. Emme myöskään esitä, että kansalaisten poliittinen toimijuus olisi yleensäkin sidoksissa vain julkisen hallinnon territorioihin (ks. esim. Leino & Laine 2012; Kallio ym. 2015). Päinvastoin, osallistumisen todellisuutta ovat myös erilaiset asiaperustaisesti alhaalta ylöspäin motivoituvat spontaanit liikkeet, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia suunnittelun sisältöihin. Tästä huolimatta on tärkeää tarkastella kriittisesti myös sitä, miten julkisen hallinnon oma toiminta kehystää kansalaisosallistumisen mahdollisuuksia. Lähtökohdamme on, että suunnittelun sisältöjä määritellään yhä enemmän kaupunkiseututasoisissa suunnittelun prosesseissa, joissa ovat mukana myös julkishallinnon toimijat, mutta joihin ei kuitenkaan liity osallistumisen järjestämisen velvoitetta.

Artikkelimme etenee seuraavasti: Kuvaamme ensin yleisesti, miksi kaupunkiseututasosta on tullut olennainen suunnittelun aluetaso. Sen jälkeen esittelemme tarkemmin MAL-sopimukset esimerkiksi kaupunkiseututasoisesta suunnitteluyhteistyöstä. Samalla käymme läpi niihin liittyviä jännitteitä osallistumisen näkökulmasta. Tämän jälkeen kuvaamme käyttämämme aineiston ja analyysimme lähtökohdat. Analyysivaiheessa pohdimme kansalaisten osallistumisen asemaa näissä toimintatavoissa asiantuntijoiden tulkintojen kautta. Lopuksi esitämme yhteenvedon analyysistä ja teemme huomioita uudentyypisistä maankäytön suunnittelun toimintatavoista kansalaisosallistumisen näkökulmasta. Artikkelimme on osa Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa monitieteistä tutkimushanketta (BEMINE 2016–2019), jonka kohteina ovat kaupunkiseututasoisen strategisen suunnittelun käytännöt. Oma osatutkimuksemme keskittyy analysoimaan näihin käytäntöihin sisältyviä demokratiahaasteita.

Kaupunkiseututasoisen maankäytön suunnittelun demokraattisuuden haasteet

Kaupunkiseututasoisen kehittämisen tarpeet ovat nousseet kansallisen politiikan olennaisiksi kysy-

myksiksi viime vuosikymmeninä (esim. Sotarauta & Viljamaa 2003; Moisio 2012; Kanninen & Akkila 2015; Kanninen & Bäcklund 2017). 2000-luvun vaihteeseen mennessä Suomessa siirryttiin tasapuolisuutta korostavasta valtiotason alue- ja elinkeinopolitiikasta keskeisten kaupunkiseutujen aktiiviseen kehittämiseen kilpailukyypolitiikkaa korostaen (Kostiainen & Sotarauta 2000; Moisio 2012). Samalla nousi esiin tarve löytää sellaisia toimintatapoja, jotka edistäisivät ennen muuta taloudellista toimintaa kaupunkiseututasoisten tavoitteiden määrittelemisen myötä (esim. Mäntysalo & Kosonen 2016; vrt. Sager 2011; Pugalis & Townsend 2014). Kaupunkiseuduista muodostui näin sekä keskeisiä toimijoita että valtiotason aluepoliittisen toiminnan kohteita, vaikka kaupunkiseutu käsitteenä ja toimijajoukkona on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen asia (Rodríguez-Pose 2008; Harrison & Hoyle 2014; Jonas & Moisio 2016; Kanninen 2017).

Yksi kaupunkiseututasoisista toimintamalleista sekä Suomessa että monissa muissa Euroopan maissa on sopimusperustainen maankäytön suunnittelu ja kehittäminen (ks. esim. Deas 2014; Kanninen & Akkila 2015). Suomessa tätä mallia on edistänyt muun muassa kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke 2007–2012), joka ei kuitenkaan tiivistänyt kaupunkiseututasoista yhteistyötä valtion toivomalla tavalla etenkin suurimmilla kaupunkiseuduilla. Valtio kehittäikin uudeksi yhteistyötä edistäväksi ”porkkanaksi” (Mäntysalo & Kosonen 2016; Kanninen 2016) MAL-sopimuskäytäntö. MAL-käytäntöjä sovellettiin ensin Helsingin seudulla koskien erityisesti asuntotuotantoa ja liikenneinfrastruktuurihankkeita, sittemmin MAL-aiesopimuskokeiluna Tampereen ja Turun kaupunkiseuduilla (2011–2012). Tämän jälkeen MAL-aiesopimusmenettelyä on toteutettu hallitusohjelmiin perustuen (2012–2015). Viimeisimpänä hallituksen kärkihankkeena on tehty MAL-sopimukset neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu; 2016–2019). Sopimusmenettelyn tarpeen taustalla ovat olleet myös havainnot kuntien taipumuksesta kilpailla keskenään seudullisen strategisuuden kustannuksella (Mäntysalo & Kosonen 2016; Kanninen 2016; Vakkuri ym. 2016). Sopimuksissa pyritäänkin määrittelemään kaupunkiseututasoiset yhteiset tavoitteet, joita kaikki osapuolet sitoutuvat edistämään.

Kaupunkiseutujen kuntien lisäksi tärkeänä toimijana sopimuksissa on valtio. Valtio myöntää rahoitusta sopimuksessa määriteltyihin hankkeisiin ja erityisesti tukee keskeisiä liikenneinfrastruktuurihankkeita. Taloudellisen tuen myötä valtio yhtäältä tukee ja toisaalta pakottaa kaupunkiseutujen kuntia sitoutumaan sopimuksissa mainittuihin yhteisiin

tavoitteisiin. Vesa Kanninen (2016) mukaan sopimuskäytännöt voidaan tulkita valtion supistuvien taloudellisten resurssien seututasoisena kilpailuttamisena.

Kaupunkiseututasoista suunnittelua koskevien tutkimusten ytimessä ovat olleet ennen kaikkea toimijoiden keskinäinen epäluottamus sekä erilaisten asiantuntemusten ja kuntien välisen yhteistyön haasteet, kuten taipumus edellä mainittuun kunnittaiseen osaoptimointiin (Mäntysalo ym. 2010; Puustinen ym. 2016; Vakkuri ym. 2016). Epäluottamusta on ajateltu voitavan vähentää vapaamuotoisten ja vapaaehtoisten seudullisten rakennemallien tai rakennesuunnitelmien laatimisella. On uskottu, että tämä mahdollistaa vapaamman yhteisen visioinnin kuin esimerkiksi juridisesti sitova maakuntakaavoitus (ks. Mäntysalo ym. 2014). Monilla kaupunkiseuduilla rakennemallityö onkin omaksuttu visioivaksi suunnittelun sisältöjen muodostamisen työkaluksi, ja neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla myös lähtökohdaksi konkreettisiin valtion kanssa solmittaviin MAL-sopimuksiin. Samalla vapaamuotoisesta visioinnista on kuitenkin tullut merkittävä raami varsinaisten sopimusten sisällöille. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta onkin olennaista, keiden toimijoiden yhteistyönä kaupunkiseututasoista visiointia tehdään ja millä tavalla lakisääteisen maankäytön suunnittelun prosessit (osallistumisen järjestämisen velvoitteineen) ovat implisiittisesti tai eksplisiittisesti läsnä visioityössä.

Vaikka suunnittelun uudet toimintatavat ovat osin perusteltuja, tulkitsemme että niihin latautuu olennaisia jännitteitä kansalaisten osallistumisen näkökulmasta (esim. Swyngedouw 2009; Klijn & Koppenjan 2012; Copus ym. 2013; Levelt & Metze 2014; Bäcklund ym. 2017). Ensiksi, mikäli kaupunkiseututasoiset suunnittelukysymykset fokuoituvat ja ”teknillistyvät” ensi sijassa valtion talouskasvua korostaviksi kilpailukykyasioiksi, kaventuvat mahdollisuudet politisoida suunnitteluprosessia ja -agenda (ks. myös Swyngedouw 2009; Kanninen ym. 2013; Purcell 2013; Balducci 2015). Toiseksi, mikäli prosesseissa ei pohdita, millaisella mandaatilla yhteistyössä mukana olevat toimijat kulloinkin edustavat tietyn kunnan, julkisen hallinnon instituution tai jonkin sen hallinnonalan näkemystä kaupunkiseututasoista yhteistä tahtoa määriteltäessä, vaarantuu sekä prosessin että sopimusten sisältöjen demokraattinen oikeutus (myös Metzger 2011; Lester & Reckhow 2012). Kolmanneksi, mikäli uusia toimintatapoja kopioidaan reflektoimatta suomalaisen yhteiskunnan kontekstiin, se saattaa heijastua arvaamattomasti demokratian toimivuuteen (Healey 2007; vrt. Stead 2012). Sopimusperhaiset suunnittelun toimintatavat voivatkin huomaamatta määritellä yhteiskun-

nallisen päätöksenteon perusteita uudella tavalla (vrt. Swyngedow 2009; Bäcklund ym. 2017).

Kaupunkiseututasoisen suunnitteluyhteistyön demokratiakysymykset ovat toistaiseksi jääneet vähemmälle painoarvolle kuin kuntien yhteistyön toimivuuteen liittyvät kysymykset. On kuitenkin tärkeää pohtia, pääsevätkö kansalaiset kommentoimaan maankäyttöön liittyviä kaupunkiseututasoisia suunnitelmia ja niihin liittyvää visiotyötä. Yhtä tärkeää on kysyä, mitä asioita kaupunkiseututasolla pitäisi yleensäkin käsitellä, keiden pitäisi käsitellä niitä ja missä suunnitteluprosessin vaiheessa (Mäntysalo ym. 2014: 19; myös Häkli 2002; Davoudi 2012). Mäntysalon ja kumppanien (2014) mukaan esimerkiksi rakennemallityössä käsitellään huomattavasti laajempia asia- tai teemakokonaisuuksia kuin tavallisessa kaavaprosessissa. Sekä perinteisiä kaavainstrumentteja että seudullisten maankäytön sopimusten sisältöjä ”kehystetään” näin strategisen suunnittelun tasolla: käydään keskusteluita siitä, mitkä asiat ovat tärkeitä, ja keskustelujen lopputulokset valuvat sekä kaavoituksen että sopimusten sisältöihin. Mäntysalo ja kumppanit (2014) korostavatkin, että kaavoituksen sisältöjen legitimaatio edellyttäisi juridisen päätöksenteon lisäksi myös sitä, että kaavoihin päätyvien asioiden määrittely tapahtuisi demokraattisesti hyväksyttävällä tavalla.

Kansalaisten rooli esimerkiksi maankäytön tulevaisuutta visioivassa rakennemallityössä on varsin epäselvä. Tutkimusten mukaan on tyypillistä, että kaupunkiseudun kuntien muodostama viranhaltijaryhmä ohjaa rakennemallityötä koordinoivaa tahoja, useimmiten konsulttitoimistoa (Mäntysalo ym. 2014: 27). Luottamushenkilöille voidaan järjestää lisäksi erilaisia sitouttamistyöpajoja, sidosryhmiä voidaan kutsua mukaan, ja ”laajemmalle yleisölle” järjestetään toisinaan mahdollisuuksia kommentoida tai ideoida visioita. Mitään velvoitetta eri toimijoiden osallistamiseen ei kuitenkaan ole, koska kyse on juridisesti vapaaehtoisesta, ei lakisääteisestä maankäytön suunnitteluun liittyvästä toiminnasta osallistumisen velvoitteineen. Strateginen kaupunkiseututasoinen yhteistyö asettuu näin jonkin perinteisten suunnittelumeکانismien ja kaavahierarkian vieren (Mäntysalo ym. 2014: 24).

Kaupunkiseututasoisissa maankäytön sopimuksissa on kansalaisosallistumisen toteutumisen kannalta olennaista se, nähdäänkö esimerkiksi MAL-sopimukseen päätyvä prosessi sellaisena suunnitteluna, johon kansalaisilla tulisi olla oikeus osallistua. Kaupunkiseutujen yhteistyön tasoksi ja prosessin osapuoliksi voidaan lähtökohtaisesti katsoa valikoituneen nimenomaan kuntia ja niiden organisaatioita hallinnon eri aloilta (esim. Meklin & Pekola-Sjöblom 2012: 13–18). Lisäksi varsinaisten MAL-sopimusten myötä seudullisen suunnittelun

osapuolina ovat lukuisat valtionhallintoa edustavat tahot, kuten ministeriöt (Maankäytön, asumisen... 2015; Mäntysalo & Kosonen 2016). Kansalaisten roolin hahmottamista voi vaikeuttaa myös se, että kaupunkiseututasoinen suunnittelu on ollut asian tuntijoiden ja kuntien keskenkin vielä hahmottumattomaa ja jännitteistä, ja suhde kaavoitukseen yleensäkin epäselvä (Puustinen ym. 2016).

Osallistumisen näkökulmasta on olennaista, muodostuuko seudullisten sopimusten sisältö alhaalta ylöspäin, eli yksittäisissä kunnissa käytyjen kehittämisen painopisteiden näkökulmasta, vai ylhäältä alaspäin, enemmän tai vähemmän pakotetusti seudullisissa yhteistyöneuvotteluissa valtion taloudellisen tukemisen raameissa. Jälkimmäisessä tapauksessa sopimukset ”valuvat” kuntatason edustuksellisen demokratian päätöksenteon hyväksyttäväksi. Maankäytön suunnittelua koskevat keskeiset strategiset valinnat eivät silloin välttämättä tule lainkaan julkiseen keskusteluun niillä aluetasoilla, joilla kaupungit ja kunnat tarjoavat kansalaisille osallistumisen mahdollisuuksia. Tällöin siirrytään myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta harmaalle alueelle (ks. myös Bäcklund ym. 2017).

Yleisellä tasolla, ja ennen muuta suhteessa edustuksellisen demokratian toimivuuteen, kaupunkiseututasoisen yhteistyön ”demokratiaongelma” on ollut säännöllinen puheenaihe kansallisen politiikan areenoilla. Tämänhetkessä aluehallintouudistuksessa maakunnista onkin kaavailtu uutta demokratian toteutumisen tasoa (esim. Jantti 2016). Tämä ei kuitenkaan poista kaupunkiseututasoisen ja maakuntarajoista riippumattomien seudullisten yhteistyömuotojen demokraattisuuden ongelmaa, vaan pikemminkin lisää jännitettä hallinnollisten territorioiden sekä niitä ketterästi ylittävien kaupunkiseututasoisten toimijaverkoston välillä (ks. esim. Ellingsen & Leknes 2012; Jonas & Moisio 2016).

Kansalaisten osallistumisen näkökulmasta keskeinen kysymys on, millä tavoin hallinnollisiin territorioihin kiinnittynyt, lainsäädännöllä ohjattava kaavoitusjärjestelmä sekä uudentyyppiset kaupunkiseututasoiset suunnittelun käytännöt kohtaavat toisensa ja määrittelevät paitsi suunnittelun sisältöjä myös kansalaisten osallistumisen mahdollisuuksia.

Aineistot ja analyysin lähtökohdat

Käytämme tässä artikkelissa aineistona kansallisen MAL-verkoston toiminnan yhteydessä kerätyjä haastattelu-, työpaja- ja kyselyaineistoja sekä niistä tehtyjä tutkimusraportteja. MAL-verkosto on ”valtakunnallinen maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisverkosto, jonka toiminta pe-

rustuu valtion ja suurten kaupunkiseutujen kaupunkipoliittikkaan, seudullisen strategisen suunnittelun edistämiseen ja jäsenseutujen vertaisoppimiseen” (MAL-verkosto... 2017).

Hyödyntämämme aineistot sisältävät ensinnäkin seututasoista suunnittelua ja kansalaisvuorovaikutusta käsittelevän, MAL-verkoston jäsenille tehdyn sähköpostikyselyn (Hanhijärvi 2011). Kyselyssä yhdeksän asiantuntija-asemassa ollutta vastaajaa kahdeksalta kaupunkiseudulta pohti kansalaisosallistumiseen liittyviä toimintatapoja ja niiden kehittämistä strategisessa seututasoisessa suunnittelussa, myös seudullisten rakennemallien laatimisen yhteydessä.

Toisena aineistona käytämme MAL-sopimusprosessia koskevan, vuonna 2014 järjestetyn työpajan muistiinpanoja, ja erityisesti sopimusmenettelyn oikeutusta käsitelleen ryhmän huomioita (MAL- ja kasvusopimusmenettely... 2014), joissa keskitytään valtiotason ja seudun kuntien väliseen kommunikaatioon. Tämä aineisto avaa osaltaan kansalaisille tarjottavaa roolia kaupunkiseututasoisessa yhteistyössä. Kolmas aineistomme on MAL-sopimuksia ja sopimusprosessia käsittelevä raportti (Ojaniemi 2014) ja sitä varten kerätyn haastatteluaineiston raakadata. Se koostuu 31 MAL-sopimusmenettelyissä mukana olleen asiantuntijan haastattelusta, jossa haastateltavien joukko edusti mahdollisimman hyvin maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun asiantuntijoita valtionhallinnosta, seututasolta ja kunnista. Haastatteluaineistosta poimittujen sitaattien yhteydessä on esitetty sekä viittaus aineistoon että vastaajan organisaatiotausta lyhenteillä. Esimerkiksi kirjain ”V” tarkoittaa tässä yhteydessä valtionhallintoa, ”S” kaupunkiseudullista tai maakunnallista organisaatiota ja kirjain ”K” yksittäisten kuntien tasoa.

Tutkimusraporttien ja aineistojen keräämisen taustalla olleet tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttavat seikat ja sitoumukset olemme huomioineet aineistoja ja raportteja tulkittessamme. Esimerkiksi Niina Ojaniemen (2014) raportin osalta olemme tutustuneet sekä varsinaiseen raporttiin että sen taustalla olevaan litteraatiomateriaaliin.

Erilaisia MAL-sopimuksiin liittyviä aineistoja ja raportteja tarkastelemalla olemme pyrkineet luomaan esiyymmärryksen kansalaisten osallistumisen asemaa koskevista tulkinnoista maankäytön suunnittelun sopimusmenettelyissä. Emme tässä yhteydessä tarkastele osallistumista suunnitelmien sisällön legitimiisyyskysymyksenä (vrt. esim. Mäntysalo ym. 2015), vaan kohdistamme analyysimme askeleen taaemmas ja katsomme, näkevätkö asiantuntijat osallistumisella yleensäkin asemaa ja merkitystä MAL-suunnittelussa ja sopimusprosesseissa.

Kaupunkiseutujen suunnittelu-yhteistyön asiantuntijakeskeisyys

Asiantuntijoiden ja kuntaorganisaatioiden välisen yhteistyön pitkäaikaista korostumista vasten ei ole mitenkään yllättävää, että MAL-suunnittelussa (mukaan lukien rakennemallityö) keskeisenä toimijana näyttäytyy erilaisia asiantuntijuuksia edustava toimijajoukko (ks. esim. Tampereen kaupunkiseudun... 2010: 3; Turun kaupunkiseudun... 2012: 1–2; Tampereen kaupunkiseudun... 2014a: 31–33, 14b; Oulun kaupunkiseudun... 2015). Pääosin asiantuntijavaltaisen suunnitteluprosessin ja lopulta edustuksellisen demokratian toimielimille hyväksyttäväksi tuodun suunnitelman ulkokehällä ovat muut mahdolliset osallistujat. Kun osallistuminen mainitaan, puhutaan yleisellä tasolla olennaisista toimijoista ja sidosryhmistä. Näitä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä. Koska maankäyttö- ja rakennuslain velvoitteet eivät sido seudullista, lakiin perustumatonta vapaaehtoista suunnitteluyhteistyötä, ei osallisten määrittelylle ole myöskään velvoitetta.

Osallistumiselle on ymmärrettävästi vaikea löytää myöskään luontevaa paikkaa, mikäli kaupunkiseututasoinen suunnittelu mielletään ennen muuta erilaisten asiantuntemusten väliseksi yhteistyön ja kiistelynkin areenaksi. Tällaisia tulkintoja löysimme aineistosta paikoin eksplisiittisesti. Ojaniemen haastateltavat tuovat asian esille esimerkiksi näin:

”[T]ää on kuitenkin sitä yhteisen tahtotilan löytämistä. Kyllä alkaisi mennä aika ihmeelliseksi jos tässä pitäisi vielä jotenkin osallistaa.” (V4/Ojaniemi)

”[MAL-A]iesopimuksissa on oleellisempaa se vaikuttaminen ja asioiden toteutumisen edesauttaminen. Se on hyvä, että se on tehokas politiikkapaperi eikä vuorovaikutusprosessi, niitä on ihan tarpeeksi.” (S4/Ojaniemi)

Ojaniemen tekemissä haastatteluissa tuodaan monilla tavoin esille, että MAL-prosessi on ennen muuta asiantuntijoiden keskinäistä kommunikaatiota. Kansalaisten mukanaolo toisi liikaa joustamattomuutta ja näkemyksiä, ja olisi ylipäättään työlästä. Perustelun takana oleva ajattelu voidaan nähdä vastauksena joustamattomaksi koettuun ja kaavoituksen kautta realisoituvaan suunnittelujärjestelmään laissa määriteltynä osallistamisveloitteeseen.

Osallistumista tukeva suunnittelu määritetty samalla hierarkkiseksi ja byrokraattiseksi toiminnaksi, jonka vastapainoksi uusia strategisen suunnittelun työkaluja on alun perin kehitetty (vrt. Healey 2007; Stead & Meijers 2009; Albrechts & Balducci

2013; Mäntyselä ym. 2014). Nämä tulokset ohjaavatkin kysymään, millaiseksi kansalaisosallistuminen mielletään ja millaisin perustein se nähdään pikemminkin suunnitteluprosessia vaikeuttavana kuin suunnitelman sisältöjä rikastuttavana asiana.

Ojaniemen haastatteluaineistossa tuotiin myös esille, että koska kaupunkiseututasoiset suunnittelun prosessit ja käytännöt ovat vielä varsin kehittymättömiä, ei niitä ole mahdollista altistaa laajemmille osallistumiskäytännöille ennen kuin asiantuntijatasen vuorovaikutus on saatu paremmalle tolalle. Asiantuntijoiden välisen prosessin korostuminen ja sen demokraattisen oikeutuksen haasteet tulevat kuitenkin esille muistiinpanoissa, joita MAL-suunnittelua käsitellyt työryhmä kirjasi vuonna 2014 järjestetyssä työpajassa. Muistiinpanoissa todettiin, että lähtökohtaisesti MAL-sopimukset neuvotellaan ”suljettujen ovien takana ja harvojen osapuolten toimesta”, mutta kaupunkiseutukohtaisesti niiden taustalla voi olla erilaisia logiikoita, jotka ovat myös eri tavoin legitimejä. Työryhmä myös linjasi varsin kuvaavasti, joskin kaksijakoisesti, sopimusmenettelyn luonnetta. Ensinnäkin todettiin, että MAL-sopimusmenettely ”on kuntien ja valtion sekä mahdollisesti muiden organisaatioiden välistä dialogia, johon ei kenties ole perusteltua soveltaa laajaa osallistumista” (Ryhmä 2 / MAL-verkoston työpajamuistiinpanot). Lisäksi huomautettiin, että varsinaisten sopijaosapuolten osallistumisen valmisteluun pitäisi tapahtua ensin ja vasta tämän jälkeen tulisi mahdollisesti kansalaisosallistumisen vuoro.

Tässä kontekstissa kansalaisosallistumisen paikka on ikään kuin vasta ”varsinaisten” suunnittelun osallisten kommunikaation jälkeen. Näiden huomioiden jälkeen muistiinpanoissa nostetaan kuitenkin eksplisiittisesti esille strategisen suunnittelun yleisempi monitahoisuus ja hahmottomuus kansalaisille ja tähän liittyvä toiminnan läpinäkyvyyden ongelma:

”[S]opimusmenettely heikentää hallinnon avoimuutta ja suunnittelun läpinäkyvyyttä siinä mielessä, että suunnitteluprosessi monimutkaistuu. Ei riitä, että tuntee yhden suunnitteluprosessin sisällön ja tavoitteet, vaan pahimmassa tapauksessa pitää tuntea useita rinnakkaisia suunnitteluasiakirjoja, niiden keskinäisiä suhteita ja osapuolten toimivallan suhteita.” (Ryhmä 2 / MAL-verkoston työpajamuistiinpanot)

Kansalaisten puutteellinen motivaatio osallistua MAL-suunnitteluun

Vähäistä tarvetta osallistaa kansalaisia MAL-prosessiin perustellaan aineistossa myös kahdella asiantuntijoiden keskinäiseen kommunikaatioon

liittymättömällä argumentilla. Ensimmäinen perustelu liittyy oletukseen kansalaisten mielenkiinnon tasosta ja suunnitteluprosessien tuntemuksesta. Ojaniemen asiantuntijahaastatteluissa tuli esille, että asiantuntijat kokivat jo luottamushenkilötasollakin olevan tietämättömyyttä ja perehtymättömyyttä seudullisen suunnittelun haasteista ja prosesseista. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan kaavahierarkian ja erilaisten suunnitteluinstrumenttien keskinäiset suhteet voivat olla vaikeita hahmottaa. Tämän perustelun ytimessä on ajatus siitä, että osallistumisen edellytyksenä on tietämys suunnitteluprosesseista:

”Kadunmiehet tai kuntienkaan ihmiset tuskin tästä ovat kuitenkaan kovin tietoisia.” (S7/Ojaniemi)

”[T]iedän että nämä asiat on heille [kansalaisille] tosi etäisiä. Jo kaavahierarkia on, tai kun päättäjien kanssa tää voi olla epäselvä asia.” (K5/Ojaniemi)

Seudullisen suunnittelun ja siihen liittyvän osallistumisen ominaispiirteistä kysyttäessä Jani Hanhijärven (2011: 11–12) kyselyn asiantuntijavastaajat toivat esille myös sen, että suunnittelun yleispiirteisyys seuloa osallistumisaktiivisuutta ja saattaa korostaa valikoiden tiettyjen toimijaryhmien (esim. asukasyhdistysten, puoluejärjestöjen) osallistumisen mahdollisuuksia. Vastauksissa mainittiin myös, että ”kansalaisen on vaikeampi identifioitua seudun kuin kunnan kansalaisena”. Tällaiset tulokset eivät kuitenkaan ota huomioon sitä, että asukkaiden arki on enenevässä määrin seudullista, jolloin osallistumisen pontimena ei tarvitse olla alueperustainen identifioituminen vaan osallistumiseen voi innostaa jokin itseä kiinnostava asia tai arkielämän paikka, joka voi sijaita kaukanakin omalta asuinalueelta (ks. esim. Leino & Laine 2012; Kallio ym. 2015; Kanninen & Bäcklund 2015). Toiseksi, näkemyksistä on tulkittavissa niin sanottu tavallisen asukkaana dilemma. Tiettyä asiaa ajavat yhdistykset ja järjestöt ovat ikään kuin ”väärä”, sillä suunnittelun pitäisi kyetä ajamaan yleistä etua yksityisten tai eturyhmien intressien sijaan (ks. myös Staffans 2004). Hanhijärvi nostaa keskeisiksi huomioikseen, että asiantuntijat mieltävät strategisen suunnittelun liian abstraktiksi osallistumisen motivaation kannalta, koska kansalaiset eivät ole tottuneet ajattelemaan seudullisesti. Tällöin aktivoimissa on mentävä heitä lähelle, ”turuille ja toreille”, jotta näkemyksiä saataisiin esille (Hanhijärvi 2011: 13).

Toinen perustelu sille, että osallistumista ei kaupunkiseututasoisessa suunnittelussa tarvita, liittyy siihen, että kansalaisten näkemykset tulevat joka tapauksessa epäsuorasti esiin edustuk-

sellisen demokratian kautta, koska konkreettiset MAL-sopimukset käyvät läpi demokraattisen hyväksymisprosessin. Eräs Ojaniemen (S6/Ojaniemi) haastattelemista asiantuntijoista kiteyttää tämän näkemyksen seuraavalla tavalla:

[N]äitä käsitellään luottamusmiesten kesken ja siten toteutuu kyllä mielestäni tämä kansalaisten ja demokratian edustus.

Tämän perustelun yhteydessä ollaan strategisen suunnittelun uusien toimintatapojen ja lakisääteisen suunnittelujärjestelmän hankalan yhteensovittamisen äärellä. Kyse on yhtäältä siitä, että strategisuutta ja suunnittelun joustavuutta – myös toimijoiden tasolla – tarvitaan kompleksisten ja ennalta arvaamattomien yhteiskunnallisten kehityspiirteiden hallintaan. Samalla tavoiteltu joustavuus hämää sitä, ketkä ovat määrittelemässä suunnittelun sisältöjä (Mäntysalo ym. 2015: 361; myös Aarsaether ym. 2011; Purcell 2013). Voidaan kuitenkin väittää, että epävirallisissa kaupunkiseututasoissa toimijaverkostoissa tapahtuva visioiva suunnittelu sisältöineen ja sen lopputuloksena syntyvä MAL-sopimus on ”maadoitettava” takaisin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten käytäntöjen ja edustuksellisen demokratian päätöksenteon piiriin hyväksyttämällä sopimukset kuntien edustuksellisen demokratian elimissä, jotta koko suunnittelujärjestelmän legitimaatio voidaan säilyttää (Mäntysalo ym. 2015: 351). Olennaista edustuksellisen demokratian toteutumisen näkökulmasta on, millainen oikeus kuntien luottamuselimillä tosiasiaansa on puuttua seudun kuntien ja valtion välillä määriteltyjen sopimusten sisältöihin.

Analyysimme tuo esille, että MAL-sopimusten tekeminen on kansalaisvuorovaikutukselta lähinnä suljettu vaihe ja kaikki asiantuntijat eivät näe tätä ongelmana. Sopimuskäytännöissä on heidän mukaansa kyse kuntien, eri hallinnonalojen asiantuntijoiden sekä valtionhallinnon välisestä kommunikaatiosta, johon kansalaisia ei tarvita mukaan tekemään asioista entistä monimutkaisempia. Tässä kontekstissa MAL-sopimus nähdään ennen muuta sopimuksena, ei visioivan suunnitteluprosessin lopputuloksena, jossa on sovittu kauaskantoisia päätöksiä kaupunkiseutujen tulevaisuuteen liittyen. Sekä kansalaisten puutteelliseen ymmärrykseen että olemassa oleviin edustuksellisen demokratian kytköksiin liitetyt perustelut osallistumisen menetelmien puuttumisesta kuitenkin ontuvat. Lähes missä tahansa osallistamistilanteessa on mahdollista vedota kansalaisten puutteelliseen ymmärrykseen, ja ”luottamusmiesten kesken käsitelty kansalaisten ja demokratian edustuksellisuus” noudattaa varsin kapeaa tulkintaa demokratiasta.

Osallistumisen asema?

Kaikki Ojaniemen haastattelemat asiantuntijat eivät kuitenkaan suhtautuneet kriittisesti kansalaisten osallistumiseen. Monet näkivät, että periaatteellisella tasolla osallistuminen pitäisi ymmärtää strategisenkin suunnittelun yhteydessä samalla tavoin asukkaiden oikeutena kuin maankäyttö- ja rakennuslain vaatimusten mukaisesti kaavoitustyön yhteydessä. Nämä perustelut liittyivät tulkintamme mukaan kuitenkin lähinnä julkista hallintoa koskettaviin yleisempiin vaatimuksiin toiminnan läpinäkyvyydestä, eivät niinkään siihen, että osallistuminen tuottaisi esimerkiksi keskeistä tiedollista lisäarvoa suunnitelmien sisältöihin:

”Nopeasti ja salaisesti tehdyt päätökset kostautuvat varmasti itse työssä. Suosisin siis enemmän julkisuutta ja läpinäkyvyyttä.” (K10/Ojaniemi)

”[S]e vuorovaikutus on hyvin keskeinen osa (kaavoitus)prosessia. Ja tässähän sellainen on niin kun ohitettu [...]” (S8/Ojaniemi)

Ne asiantuntijat, jotka kantoivat huolta uusien kaupunkiseututasoisten suunnittelun toimintatapojen suhteesta kansalaisvuorovaikutukseen, olivat eri mieltä osallistumiselle sopivasta vaiheesta. Näkemyksissä otettiin samalla kantaa lakisääteisen maankäytön suunnittelun ja uusien, strategisten toimintatapojen väliseen vuorovaikutukseen. Yhtäältä nähtiin, että osallistumisen tulisi tapahtua esimerkiksi kunnallisen tason kaavoituksen yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain vaatimusten mukaisesti. Tällöin kansalaisten näkemykset kulkeutuisivat ainakin jollakin tavalla varsinaiseen MAL-sopimukseen. Toisaalta asiantuntijat olivat sitä mieltä, että myös MAL-sopimusten sisältöjä pohjustavan visioivan rakennemalli- tai rakennesuunnitelmatyön yhteydessä voitaisiin osallistaa kansalaisia. Eräs Ojaniemen haastattelema asiantuntija (V3/Ojaniemi) linjasi yleisenä huomiona, että ”esivalmisteluissa, ja mitä se kaupunkiseutu haluaa sopimukseen, niin se [osallistuminen] vois olla ihan hyvä.. Mutta siihen prosessiin valtion ja kuntien välillä, niin musta siihen ei...”

Osallistuminen näyttäisi asiantuntijoiden näkemysten mukaan olevan luontevinta niissä tilanteissa, joissa valmistellaan ja tuotetaan tausta-aineistoa varsinaiselle MAL-sopimukselle. Ojaniemen (2014: 7) mukaan osallistuminen myös osittain toteutuukin tällä tavoin. Kansalaisvuorovaikutuksen toivottiin kohdentuvan vaiheeseen, jossa on olemassa konkreettista aineistoa, mutta sitovia päätöksiä asioista ei ole vielä tehty. Mahdollisina kansalaisvuorovaikuttamisen menetelminä mai-

nittiin Hanhijärven (2011: 3–4) kyselyssä muun muassa perinteiset tiedotusmenettelyt, kyselytutkimukset, kohdenneet haastattelut, yleisötilaisuudet, asiantuntijajamseminaarit, tilaisuudet sidosryhmille ja kansalaisille, lausuntokierrokset, suunnitelmien nähtävillä olo, ja niin edelleen. Uusina kansalaisvuorovaikutuksen menetelminä MAL-suunnittelu-prosessien yhteydessä nostettiin esille esimerkiksi sähköiset vuorovaikutuksen menetelmät, sosiaalinen media sekä paikkatietojärjestelmiin pohjautuva kommentointi ja tiedonkeruu (Hanhijärvi 2011: 6–7). Hanhijärvi (2011: 6–7) korostaakin, että ole-massa olevat osallistumisen menetelmät voivat olla myös MAL-suunnittelussa riittäviä, mikäli niitä käytetään.

Asiantuntijoiden näkemysten perusteella seutu-tasoisien suunnittelun tietopohjan rakentuminen on aaltoliikettä, jossa aikaisemmat päätökset ja linjaukset vaikuttavat tuleviin strategisiin linjauksiin ja sopimusten sisältöihin, sekä vähitellen konkreettisesti myös kansalaisten arkeen (vrt. Mäntyselä ym. 2014: 28). Kansalaisten osallistumisen näkökul-masta kriittisen tarkastelun alkupisteeksi määrittäy-kohta, jossa tietoa alkaa kertyä yksittäisen kunnan tasolla osaksi seudullisia suunnittelun prosesseja. Tällöin on olennaista pohtia, ketkä määrittävät sen, millaista tietoa tarvitaan esimerkiksi MAL-sopi-musten pohjalla olevassa rakennemallityössä (ks. myös Vakkuri ym. 2016). Myös sopimusohjaisissa maankäytön suunnittelun toimintatavoissa törmä-tään lopulta rajanvetoihin tarpeellisen ja pätevän tiedon olemuksista (vrt. Häkli 2002; Bäcklund 2007; Davoudi 2012). Sopimuskäytäntöihin raken-tuu lisäksi erityinen jännite kansalaisten tuottaman informaation arvottamiseen liittyen, mikäli seudul-lisen kehittämisen tavoitteet raamittuvat ensisijassa suhteessa valtion tarjoamiin investointirahoihin ja kansallisen politiikan yleisempiin linjauksiin, joi-hin asukkaiden tuottamat näkemykset pitäisi saada sovitettua.

Kaupunkiseututasoisen suunnittelun näkymättömät kansalaiset?

Analyysimme perusteella kansalaisosallistumi-sen asema kaupunkiseututasoisissa maankäytön suunnittelun sopimuskäytännöissä on epäselvä. Asiantuntijoiden näkemysten mukaan seututason ja kuntatason välinen jännite vaikuttaa sopimusten sisältöjen muotoutumiseen ilman kansalaisvuoro-vaikutustakin. Tällaisessa tulkinnassa on ymmär-retävästi vaikea löytää osallistumiselle luontevaa paikkaa.

Kaupunkiseututasoisten sopimuskäytäntöjen de-mokraattista ongelmaa ja suhdetta lakisääteiseen

maankäytön suunnitteluun on toistaiseksi pyritty ratkomaan siten, että sopimukset tuodaan hyväk-syttäväiksi kunkin sopimuksessa mukana olevan kunnan päätöksentekoon edustuksellisen demo-kratian kautta. Tämä ei kuitenkaan takaa sitä, että kansalaisten näkemykset olisivat mukana sopimus-ten sisällöissä, mikäli sisällöt muotoutuvat lähinnä asiantuntijakeskeisesti ja valtion investointitukien raamittamina. Seudullista maankäyttöä visioivaa ja MAL-sopimusten pohjalla hyödynnettävää raken-nemallityötä voidaan pitää konkreettisena esimerkkinä siitä, miten rajanveto varsinaisen suunnitte-lun ja strategisen visioonin välillä liukuu helposti harmaalle alueelle. Onkin aiheellista kysyä, keiden ohjaamina ja missä suunnitteluprosessin vaiheessa sopimusten sisällöt alkavat muotoutua (ks. myös Metzger 2011).

On myös aiheellista pohtia, osataanko kansalai-set yleensä nähdä ”strategisina osallistujina”. Millaisten tulkintojen kautta kansalaisten osallistu-misen motivaatiota määritellään? Aineistoissamme asiantuntijat perustelivat osallistumisen puuttumista seututasoisesta suunnittelusta esimerkiksi sillä, että kansalaiset eivät tunne suunnitteluprosesseja tarpeeksi hyvin, ja että seututaso on osallistumisen areenana liian kaukana asukkaiden arjesta. Tällai-set tulkinnat sivuuttavat sen, että myös asukkaiden arki on yhä enenevässä määrin seudullista, etenkin toiminnallisesti yhteen kasvaneilla kaupunkiseu-duilla. Jotkut asiantuntijat myös pitivät tulevaisuut-ta korostavaa visioivaa suunnittelua liian abstrak-tina, jotta kansalaiset löytäisivät siitä oman kiin-nittymispisteensä. Toisaalta MAL-suunnittelussa tehdään merkittäviä paikalliseen arkeen vaikuttavia päätöksiä kaupunkiseututasolla. Esimerkiksi uusia liikenneväyliä, asuinalueita, vihervyöhykkeitä ja palveluiden sijoittumista koskevat suunnitelmat ovat hyvinkin konkreettisia, jokapäiväisessä arjes-sa koettavia asioita.

MAL-sopimusten yhteydessä tulee myös väistä-mättä esille jo pitkään suunnittelun tutkimuksessa puhuttanut kysymys suunnittelun poliittisen ulot-tuvuuden näkymisestä – tai katoamisesta – suun-nitteluprosesseissa (Swyngedow 2009; Almendinger & Haughton 2012; Davoudi 2012; Kanninen ym. 2013). Koska sopimusohjaiset toimintatavat kutsuvat asiantuntijoita joustavasti, mutta valikoi-dusti, yhteisen pöydän ääreen neuvottelemaan tu-levaisuuden tavoitteista (ks. myös Kanninen 2017), voidaan sopimusten sisällöt kuvata välttämättömi-nä asiantuntijanäkökulmista määriteltyinä asioina, jolloin sekä suunnittelun sisältöjen että suunnitte-luprosessin politisoimisen mahdollisuudet tulevat kiistetyiksi. Phil Allmendingerin ja Graham Haugh-tonin (2012: 92) sanoin konflikteja ei kuitenkaan ole tällöin käsitelty, vaan pikemminkin hienovaraisesti

marginalisoitu ”yhteisten tavoitteiden” alle korostamalla suunnittelukysymysten ”teknistä” ulottuvuutta (myös Kanninen ym. 2013; Bäcklund ym. 2017).

Toisaalta haasteita on myös uusien ei-institutionalisoituneiden suunnittelun toimintatapojen tutkimisessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että koska esimerkiksi rakennemallityöhön ei liity juridista julkisuusveloitetta, tutkijan on vaikea päästä olennaisten toimijoiden ja tapahtumaketjujen äärelle. Suunnittelun uusien työtapojen tutkimisessa ollaankin konkreettisesti institutionaalisen epäselvyyden kontekstissa, jolloin havaintojen yleistäminen on väistämättä myös pulmallista. Siitä huolimatta mielestämme on tärkeää tehdä näkyväksi, millaisin tulkinnoin suunnittelun uusia toimintatapoja oikeutetaan ja miten näiden tulkintojen myötä sekä suunnittelulle että osallistumiselle muodostuu uudenlaisia määreitä. Näemme, että uudenlaiset toimintatavat eivät pysytele ainoastaan maankäytön suunnittelun sisäisinä asioina, vaan heijastuvat lopulta myös siihen, millaisena julkisen hallinnon toiminnan läpinäkyvyys yleensäkin tulevaisuudessa määritellään.

Kiitokset

Kiitämme käsikirjoituksemme arviointisijoita rakentavasta palautteesta. Tutkimustyötämme ovat tukeneet Suomen Akatemian tutkimuksen huippuyksikkö RELATE (SA307348), sekä tutkimushankkeet SA289691 (Pia Bäcklund) ja SA303550 (Olli Ruokola).

KIRJALLISUUS

Aarsæther N., T. Nyseth & H. Bjørnå (2011). Two networks, one city: democracy and governance networks in urban transformation. *European Urban and Regional Studies* 18: 3, 306–320.

Albrechts, L. & A. Balducci, (2013). Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. *The Planning Review* 49: 3, 16–27.

Allmendinger, P. & G. Haughton (2012). Post-political spatial planning in England: A crisis of consensus? *Transactions of the Institute of British Geographers* 37: 1, 89–103.

Balducci, A. (2015). Strategic planning as the intentional production of a “Trading Zone”. *City, Territory and Architecture* 2: 7, 1–7.

Bäcklund, P. (2007). *Tietämisen politiikka*. 276 s. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Bäcklund, P. & V. Kanninen (2015). Valtaistetut asukkaat: Neighbourhood Planning ja asuinalueperustaisen osallistumisen rajaamisen taktiikat. *Alue & Ympäristö* 44: 1, 4–16.

Bäcklund, P., L. Häikiö, H. Leino & V. Kanninen (2017; *painossa*). Bypassing publicity and transparency for getting things done: between informal and formal

planning practices in Finland. *Planning Practice & Research*. DOI 10.1080/02697459.2017.1378978

Copus, C., D. Sweeting & M. Wingfield (2013). Repoliticising and redemocratising local democracy and the public realm: why we need councillors and councils. *Policy & Politics* 43: 3, 389–408.

Davoudi, S. (2012). The legacy of positivism and the emergence of interpretive tradition in spatial planning. *Regional Studies* 46: 4, 429–441.

Deas, I. (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.

Ellingsen, W. & E. Leknes (2012). The city region as concept, object, and practice. *Norsk Geografisk Tidsskrift* 66, 227–236.

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

Harrison, J. & M. Hoyle (2014). Governing the new metropolis. *Urban Studies* 51:11, 2249–2266.

Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies*. 328 s. Routledge, London.

Hytönen, J. (2016). The problematic relationship of communicative planning theory and the Finnish legal culture. *Planning Theory* 15: 3, 223–238.

Häkli, J. (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. *Teoksessa* Bäcklund, P., J. Häkli & H. Schulman (toim.): *Osalliset ja osajat*, 110–124. Gaudeamus, Helsinki.

Jonas, A. & S. Moisio (2016; *painossa*). City regionalism as geopolitical processes: A new framework for analysis. *Progress in Human Geography*, DOI 030913251667989.

Jäntti, A. (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. *Acta Universitatis Tamperensis* 2215. 243 s

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.

Kanninen, V. (2016). Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen. *Teoksessa* Puustinen, S., R. Mäntysalo & I. Karppi (toim.): *Strategioiden eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 4/2016, 17–30.

Kanninen, V. (2017). Strateginen kaupunkiseutu. Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. *Aalto University Doctoral Dissertations* 227/2017. 252 s.

Kanninen, V., P. Bäcklund & R. Mäntysalo (2013). Trading zone and the complexity on planning. *Teoksessa* Balducci A. & R. Mäntysalo (toim.): *Urban planning as a trading zone*, 159–178. Springer, Dordrecht.

- Kanninen, V. & I. Akkila (2015). Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu. *Ympäristöministeriön raportteja* 24/2015. 74 s.
- Kanninen, V. & P. Bäcklund (2017; *painossa*). Institutionaalisen osallistumisen rajat. *Teoksessa* Bäcklund, P., J. Häkli & H. Schulman (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere University Press, Tampere.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. 239 s. Longman, New York.
- Klijn, E.-H. & J. Koppenjan (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics* 40: 4, 587–606.
- Kostiainen, J. & M. Sotara (2000; toim.) *Kaupungit innovatiivisina toimintaympäristöinä*. 282 s. Tekniikan akateemisten liitto, Helsinki.
- Lapintie, K. (2002). Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. *Teoksessa* Bäcklund, P., J. Häkli & H. Schulman (toim.): *Osalliset ja osajat*, 158–179. Gaudeamus, Helsinki.
- Leino, H. & M. Laine (2012) Do matters of concern matter? Bringing issues back to participation, *Planning Theory* 11: 1, 89–103.
- Lester, W. & S. Reckhow (2012). Network governance and regional equity: Shared agendas or problematic partners? *Planning Theory* 12: 2, 115–138.
- Levelt, M. & T. Metze (2014). The legitimacy of regional governance networks. Gaining credibility in the shadow of hierarchy. *Urban Studies* 51: 11, 2371–2386.
- Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-) aiesopimusmenettelyn kehittäminen (2015). Työryhmän loppuraportti 15.5.2015. Tulostettu 12.9.2016. <www.mal-verkosto.fi>
- MAL- ja kasvusopimusmenettelyn kehittäminen (2014). Kutsutyöpaja kaupunkiseuduille ja valtiolle 2.10.2014. Tulostettu 20.9.2016. <www.mal-verkosto.fi>
- MAL-verkosto – seudut maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittäjinä (2017). 1.11.2017. <www.mal-verkosto.fi>
- Meklin, P. & M. Pekola-Sjöblom (2012). Parasta Artun mitalla II. Arviointia kunta- ja palvelurakennemuutuksesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa ARTTU-ohjelman tutkimusten havaintojen pohjalta. *Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia* 23 / *Acta* 242. 77 s.
- Metzger, J. (2011). Neither revolution, nor resignation: (re)democratizing contemporary planning practice. *Environment and Planning C* 29, 191–196.
- MRL = Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). 28.5.2017. <www.finlex.fi>
- Moisio, S. (2012). *Valtio, alue, politiikka*. 357 s. Vastapaino, Tampere.
- Mäntysalo, R. & I.-L. Saglie (2010). Private influence preceding public involvement: strategies for legitimizing preliminary partnership arrangements in urban housing planning in Norway and Finland. *Planning Theory & Practice* 11: 3, 317–338.
- Mäntysalo, R., J. Kangasoja & V. Kanninen (2014). Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi. *Ympäristöministeriön raportteja* 18/2014. 57 s.
- Mäntysalo, R., L. Peltonen, V. Kanninen, P. Niemi, J. Hytönen & M. Simanainen (2010). Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Viiden kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne ja suunnittelu-yhteistyö Paras-hankkeen käynnistysvaiheessa. *Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia* 2 / *Acta* 217. 242 s.
- Mäntysalo, R., K. Jarenko, K. L. Nilsson & I.-L. Saglie (2015). Legitimacy of informal strategic urban planning. Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies* 23: 2, 349–366.
- Mäntysalo, R. & K.-J. Kosonen (2016). MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. *Teoksessa* Puustinen, S., Mäntysalo, R. & I. Karppi (toim.): *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 4/2016, 31–44.
- Ojaniemi, N. (2014). *MAL(PE)-aiesopimusten sitoutumiseen vaikuttavat tekijät*. 33 s. MAL-verkosto, Tampere.
- Oulun kaupunkiseudun rakennemalli 2040* (2015). Tulostettu 14.9.2016. <www.mal-verkosto.fi>
- Purcell, J. (2013). The right to the city: the struggle for democracy in the urban public realm. *Policy & Politics* 43: 3, 311–327.
- Pugalis, L. & R. Townsend (2014). The emergence of ‘new’ spatial coalitions in the pursuit of functional regions of governance. *Regional Science Policy & Practice* 6: 1, 49–67.
- Puustinen, S. & R. Mäntysalo & I. Karppi (2016; toim.). Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 4/2016. 130 s.
- Rodríguez-Pose, A. (2008). The rise of the ‘city-region’ concept and its development policy implications. *European Planning Studies* 16: 8, 1025–1046.
- Sager, T. (2011). Activist modes of planning: A systematic overview. Esitelmä, World Planning Schools Congress, Perth, 4.–8.7.2011.
- Sotara, M. & K. Viljamaa (2003; toim.). *Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä*. 125 s. Tekniikan Akateemisten Liitto, Helsinki.
- Staffans, A. (2004). Vaikuttavat asukkaat – Vuorovaikeus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haastajina. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja* A 29. 312 s.

- Stead, D. (2012). Best Practices and Policy Transfer in Spatial Planning. *Planning Practice & Research* 27: 1, 103–116.
- Stead, D. & E. Meijers (2009). Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice* 10: 3, 317–332.
- Swyngedouw, E. (2009). The Antinomies of the Post-political City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production. *International Journal of Urban and Regional Research* 33: 3, 601–620.
- Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030* (2010). 73 s. Tampereen kaupunkiseutu & Pöyry, Vantaa.
- Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2040* (2014a). 50 s. Tampereen kaupunkiseutu.
- Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2040* (2014b). Rakennesuunnitelma 2030 uudistaminen.
- Linjaratkaisu ja rakennesuunnitelmaluonnos. 33 s. Tampereen kaupunkiseutu.
- Tewdwr-Jones, M. (2012). *Spatial planning and governance*. 281 s. Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035* (2012). Loppuraportti. 76 s. Pöyry, Vantaa.
- Vakkuri, J., I. Karppi & I. Sankala (2016). Päätöksenteon sudenkuopat – Julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys. *Teoksessa* Puustinen, S., R. Mäntysalo & I. Karppi (toim.): Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 4/2016, 45–61.

