



Vallan dynamiikka Vuoreksessa

– näkökulma kansalaisosallistumisen
määrittelykamppailuun

Helena Leino

Artikkelissa keskitytään kansalaisosallisten asemaan ja osallistumista koskevan määrittelykamppailun dynamiikkaan. Tapaustutkimuksen kohteena on Tampereen ja Lempäälän rajalle rakentuva Vuoreksen asuinalue, jota on suunniteltu vuodesta 1997 lähtien.

JOHDANTO

Tarkastelen tässä artikkelissa kaupunkisuunnitteluun liittyvän kansalaisosallistumisen poliittista aspektia. Tutkimassani tapauksessa, Tampereen Vuoreksen alueen osayleiskaavan suunnitteluprosessissa (1997–2003) kansalaisosalliset jakautuivat kahteen leiriin: niihin, jotka uskoivat neuvottelun voimaan ja keskustelemaan osallistumistapaan, ja niihin, jotka haastoivat koko osallistumisprosessin, sen menettelytavat ja osallisille tarjotun roolin. Käyn ensin läpi kahden osallistujaryhmän valitsemat keinot ja osallistumiselle asettamat tavoitteet, ja pohdin tämän jälkeen kansalaisosallisten roolin muotoutumista vallankäytön näkökulmasta katsottuna. Artikkelin lopussa käsittelen kansalaisosallistumisen poliittista aspektia ja sitä, miten suora osallistuminen hakee paikkaansa suomalaisessa yhteiskuntapoliittisessa kontekstissa.

Artikkelin tulokset liittyvät 2006 ilmestyvään monografiaväitöskirjaani *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Näkökulmana tutkimuksessani on vallankäytön dynamiikka foucault’laisittain ymmärrettynä sekä ympäristön politisoitumisen prosessi tamperelaisessa kaupunkisuunnittelutapauksessa, nimenomaan suunnitteluun osallistuneiden toimijoiden puhunnan ja toiminnan näkökulmista katsottuna. Väitöskirjani on tapaustutkimus, jossa yhdistelen





keskenään erityyppisiä aineistoja sekä erilaisia teoreettis-metodologisia lähtökohtia rakentaen näiden avulla kokonaisvaltaisen ymmärryksen tutkittavasta ilmiöstä. Koska aikaisemmat tutkimusprojektini (Leino 1999, 2000, 2001) ovat käsitelleet samaa aihetta hieman eri näkökulmasta, on Vuoreksen suunnitteluprosessista kertynyt ajan mittaan laaja aineisto. Tässä artikkelissa tarkemman analyysin kohteena ovat 27.5.2003–27.4.2004 suorittamani avainhenkilöiden teemahaastattelut (26 kpl) ja yleisötilaisuudet vuosina 1998–2000.

KANSALAISSOSALLISTUMISEN TOIMIJA-ASEMAT JA TOIMINNAN RAJAT

Haastatteluista lähdin ensimmäisenä etsimään sitä, miten toimijat asemoivat itsensä suhteessa toisiin toimijoihin. Stuart Hallia lainaten ajatukseni oli, että näin pääsen kiinni toimijoiden asemiin ja prosessin poliittiseen luonteeseen (Hall 1999, 246). Merkityksiä muodostettaessa tuotetaan ne toimija-asetat, joista käsin osapuolet voivat toimia, ja ne mahdollisuudet, joiden puitteissa toimitaan (Foucault 1982, 212–221). Identiteetin rakentamisessa käytetään keinoina usein vastapuolen leimaamista, ”toiseuden tuottamista”. Ulkopuoliset voivat leimata jonkin toimijaryhmän häiriköksi, kun taas sen jäsenet pitävät liikettä taisteluliittona. Leimaaminen on poliittisen toiminnan tuiki tavallinen piirre. Ainakin yhtä olennaista kuin kysyä sitä, millaisia me olemme, on kysymys millaisia he ovat toisten perspektiivistä. (Lappalainen 2002, 120–121.)

Kysymyksessä on eräänlainen stereotyyppien rakentamisen prosessi, joka toimii siten, että jostain ryhmästä haetaan yksinkertaistuksen kautta liioiteltuja ja pelkistettyjä ominaisuuksia, joita pidetään pysyvinä, ilman mahdollisuutta muutokseen tai kehitykseen. Stereotyyppi on yksipuolinen kuvaus, joka syntyy, kun mutkikkaat erot pelkistetään ja erilaiset piirteet sulautetaan yhteen ja tiivistetään yhdeksi kuvaksi. Stereotyyppiolla pidetään yllä sosiaalista järjestystä sulkemalla kaikki epäsopeva epänormaaliksi ja ei-hyväksyttäväksi. Hall (1999) näkee tässä määrittelyssä selkeästi vallan läsnäolon. Kun jotain tai joku määritellään joksikin, voidaan tämä stereotyyppien avulla sulkea keskustelun ulkopuolelle. (Hall 1999, 122.)

Michel Foucault on antanut toimivia välineitä tämän suunnittelussa tapahtuvan kontrollon ja hallinnan dynamiikan avaamiselle. Foucault korostaa *miten*-kysymyksen tärkeyttä. Vaikka jokin asia olisi legitiimi, se ei kerro sitä, miten asiaa käytännössä hallinnoidaan. (Foucault 1982, 216–217.) Keskittymällä *miten*-kysymykseen tutkimus kiinnittyy välittömästi tapaustutkimuksessa yksityiskohtien tutkimiseen ja niihin käytäntöihin, joissa valtasuhteita tuotetaan (Flyvbjerg 2001, 118).

Foucault’lle valta ei merkitse pelkästään yksilön toimintaa tai puhetta, vaan hän pyrkii näkemään valtasuhteet myös yhteiskunnallisina kamppailuina, jotka kytkeytyvät yhteiskunnallisiin instituutioihin (Kantola 2002, 43). Foucault kehottaakin tarkastelemaan vallankäytön muodostumista ja yksityiskohtia erilaisissa institutionaalisissa rakenteissa





(Foucault 1982, 223). Vuoreksen alueen suunnittelussa yhteiskunnallisten instituutioiden kautta harjoitetun vallan näkymättömyys ilmentyy siinä, miten paikallisilla virkamiehillä on virka- asemansa kautta ollut mahdollisuus ohjailla, rajata ja kontrolloida suunnittelusta käytyä keskustelua. Tämän lisäksi osayleiskaavaprosessi on edennyt kronologisesti lakisääteisiä vaiheita noudattaen, ja tätä välipäätösten kautta tapahtunutta prosessin asteittaista lukittumista olen myös pyrkinyt tutkimuksessani seuraamaan (ks. Leino 2006). Virallisten vaiheiden noudattaminen ja tätä kautta spontaanin keskustelun tukahduttaminen ovat tehneet prosessin aikana harjoitetusta vallankäytöstä näkymättömämpää toimintaa. Kuten eräs kansalaisosallinen haastattelussaan totesi: *"Tämä prosessi on hallinnollisesti hienoin keinoin saatu mahdollisimman sujuvaksi"*. Lappalaisen mukaan oikeat ratkaisut halutaan tarjoilla hallinnon kautta, jossa luodaan rajat mahdollisille tulkinnoille. Laajempi tulkinnanvaraisuus ei ole mahdollista. (Lappalainen 2002, 44–57.)

ERONTEKO RYHMIEN VÄLILLÄ – TOISET OSALLISET OMAN ASEMAN UHKAAJINA

Tampere suunnittelee yhdessä naapurikunnan Lempäälän kanssa Vuoreksen asuin- aluetta, jonne kaavaillaan asuntoja noin 13 000 ihmiselle. Nykyisin Vuoreksessa asuu noin 150 ihmistä, ja alue on naapurilähiön Hervannan asukkaiden suosima ulkoilu- ja virkistyskohde. Seuraamalla kansalaisosallistumista Vuoreksen suunnittelussa vuosina 1997–2003 olen voinut huomata, miten erilaisissa asemissa ja eri identiteeteillä kansalaisosalliset toimintakentällä liikkuvat. Kansalaisosallisen asema, oli hän sitten maanomistaja, asukas- tai ympäristönsuojeluyhdistyksen edustaja, alueen virkistyskäyttäjä tai kaupunkisuunnittelusta kiinnostunut kuntalainen, ei Vuoreksen kaavasunnitteluprosessissa ole ollut vakaa tai ennalta arvattavissa oleva. Kansalaisosallistujan on täytynyt aktiivisesti uudistaa identiteettiään ja toimintamahdollisuuksiaan kaavasunnittelun kentällä, ja kamppailla vaikutusvallasta paitsi suhteessa virkamiehiin, myös suhteessa toisiin osallistujiin.

Erilaisista toimintatavoista ja intresseistä huolimatta kansalaisosallisille muodostui haastatteluaineiston teemoittelun kautta kaksi yleisempää kategoriaa, joiden puitteissa nämä ihmiset toimivat ja rakensivat sille ryhmälle ominaista yhteistä tulkintaa Vuoreksen suunnittelusta. Vuoreksen suunnitteluun osallistuneet kansalaisosalliset jakautuvat tutkimuksessani kahteen ryhmään:

- 1) **Aktiivinen ja näkyvä osallinen**, jolle julkisuus on tärkeä toimintakenttä. Nämä osalliset kuuluvat toimijaryhmään **"konfliktiin lähtijät"**
- 2) **Aktiivinen ja näkymätön osallinen**, jolle yhteistyöelimet ja kahdenkeskiset neuvottelut olivat keskeisiä toimintafoorumeja. Heidän tulkitsen kuuluvan toimijaryhmään **"kompromissin etsijät"**

Kahtiajako on muodostunut sen perusteella, miten kaksi selkeästi toiminnan ja puheen kautta esille tullutta ryhmää lähtivät hakemaan osallistumisensa muotoja ja





rajoja Vuoreksen suunnittelussa. Vallankäytön näkökulmasta julkisuudessa näkyvämpi ryhmä, *konfliktiin lähtijät*, oli aluksi tutkimuksellisesti mielenkiintoisempi. Tämä ryhmä haastoi aktiivisesti Tampereen ja Lempäälän yhteissuunnittelun tavoitteet ja kansalaisten osallistumista varten suunnitellut menetelmät. Kiinnostuksen Vuoreksen suunnitteluprosessin tarkempaan tutkimukseen herätti nimenomaan se aktiivinen asukkaiden ja yhdistysten joukko, joka ei tyytynyt odottamaan kaupungin ja kunnan yhteydenottoa tai jolla ei ollut maanomistussuhdetta Vuorekseen, mutta jotka olivat huolestuneita Vuoreksen tulevaisuudesta ja halusivat päästä kertomaan mielipiteensä ja osallistumaan alueen suunnitteluun. Nämä ihmiset tekivät aktiivisella toiminnallaan hyvin nopeasti näkyviksi kansalaisosallistumisen rajoitukset ja ne osallistumisen mahdollisuudet, joita Lempäälä ja Tampere asukkailleen tarjosivat.

Kaupunki pyrki omalla tavallaan *osallistamaan* ja kontrolloimaan paikallisia asukkaita suunnittelun kuluessa. Asukkaat taas eivät aina noudattaneet kaupungin tarjoamia lähtökohtia osallistumisessa, vaan laajensivat omalla toiminnallaan kansalaisosallistujan toimintatilaa, toiminnan mahdollisuuksia. Konfliktiin lähteneet osalliset eivät asettaneet kansalaisosallisille ylhäältä päin asetettuun muottiin, vaan osallistuivat kaikilla keksimillään keinoilla. He halusivat nostaa ristiriidat näkyville ja julkisen keskustelun piiriin. Konfliktiin lähteneiden kansalaisosallisten tehtäväksi tuli ennalta arvaamattomien taktisten siirtojen kautta virkamiesten aseman uhkaaminen. Virkamiehet eivät pystyneet sanelemaan prosessin kaikissa vaiheissa osallistumisen muotoja, vaan jäivät puolustuskannalle etenkin kovimman mediajulkisuuden aikaan vuonna 1998.

Toisen ryhmän, *kompromissin hakijoiden*, asema suunnittelun osapuolena alkoi näkyä vasta myöhemmin, etsiessäni toimijoiden välisiä liittolaisuuksia ja eronkoja. Suostuessaan neuvottelevaan työskentelytapaan ja mennessään mukaan kaupungin esittämiin yhteistyömuotoihin kompromissin hakijat toimivat uhkana konfliktiin lähteneille kansalaisosallisille ja heidän rakentamalleen tulkinnalle siitä, miten epäonnistunutta Tampereen ja Lempäälän järjestämä osallistuminen on. Toisin kuin konfliktiin lähteneet kansalaisosalliset, kompromissin hakijat suostuivat osallistumaan niillä tavoilla, joita ylhäältä päin tarjottiin. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kompromissia hakeneiden toimijoiden osallistuminen oli virkamieshallinnon kontrolloitavissa ja ohjattavissa aivan eri tavoin kuin konfliktiin lähteneiden osallisten toiminta.

Huomion herättäminen julkisissa tilanteissa ei kuulunut kompromissihakuisten kansalaisosallisten toimintatyylisiin, vaan oma asema identifioitiin osaksi kaupungin kanssa tehtävää yhteistyötä. Foucault'n ajatuksia seuraten tulkitsenkin tämän ryhmän toiminnan ylläpitäneen olemassa olevia kontrolloivia mikrovalan suhteita. Kompromissia etsineet kansalaisosalliset pyrkivät normalisoimaan itse itseään. He halusivat pysytellä ”normaalien, kunnan ihmisten” kategoriassa, ja näin ollen säilyttää asemansa ja keskusteluyhteytensä suunnitteleviin virkamiehiin nähden. Yhteinen onnistuminen





ja toimivan kaupunginosan rakentaminen kaikille tuli esille näiden osallisten puheessa.

(Helén 1994, 281–283.)

Erontekoa ja leimaamista ei tapahtunut toisin sanoen vain virkamiesten ja kansalaisosallisten välillä, vaan myös kansalaisosallisten kesken. Esimerkiksi Vuoreksen alueen asukas, joka keskeisellä tavalla osallistui julkisuudessa käytyyn keskusteluun, näki muualla asuvat toissijaisina osallistujina, joilla ei ollut oikeutta määritellä Vuoreksen suunnitteluun liittyviä kysymyksiä¹. Pahimmassa tapauksessa nämä muualta tulevat osallistujat liittoutuivat kaupungin virkamiesten kanssa alueen asukkaita vastaan, ja toimivat kaupungin tekemien kaavasunnitelmien legitimoijina. Toisen alueen asukkaat koettiin näin ollen uhkana, koska he eivät liittoutuneet Vuoreksen asukkaiden kanssa näkyvästi vastustamaan koko hanketta:

”Onhan siellä erilaisuutta. Kaupungille sopiva osallinen on sellainen, joka on samaa mieltä. Näitähän on tämä Uudesta Euroopasta, kaikkialle kutsuttu, joka ei asu alueella, jonka intresseissä on saada Vuores sinne, että oma backyard säilyy. Herrojen edessä on kiva niiailla. Syviä tunteitahan tossa on, että jos on joku tommonen reunalla oleva, itsensä osalliseksi ilmoittava alkaa määritellä Vuoresta, joka meinaa tulla toisten niskaan. Se koetaan kyllä erittäin loukkaavana. Noistahan jää syviä haavoja, jos on tyritytty heti alussa, jos osallisia on loukattu, niin ne kokee varmasti että se on luovuttamaton oikeus pitää puolta omasta alueestaan.” (Hg)

Tehdessään eroa ”reunalla asuvaan” ja virkamiesten suunnittelua myötäilevään kansalaisosalliseen paikallinen asukas samalla perusteli oman osallistumisensa oikeutusta. Vuoreksessa asuvalle tuleva asuinalue uhkasi ”tulla niskaan” ja tällaisella osallisella oli ”luovuttamaton oikeus” puolustaa omistamaansa maata.

Toisenlaista kansalaisosallisen näkökulmaa edusti naapurialueen Hervannan asukas, joka oli aktiivinen osallistuja Vuoreksen suunnitteluprosessissa 1998–1999. Hän teki eroa äänekkäiden osallisten ryhmään, ja näki näiden vievän uskottavuutta muilta osallistujilta. Kompromissit ja neuvottelut näyttäytyivät rakentavampina osallistumisen muotoina, kunhan virkamiehet oppivat ymmärtämään, että kansalaisosallisella oli tarjottavanaan paikallista asiantuntijuutta. Tosin sekä edellinen että seuraava sitaatti kertovat siitä, miten suunnitteluun kriittisesti suhtautuvat kansalaisosalliset kokivat olevansa alakynnessä kaupungin virkamiesten kanssa keskustellessaan.

”Jos osalliset kokevat toistuvasti ettei heidän ajatukset välity kovin pitkälle, niin kyllä se kuolettaa osallistumisen. Sitä osallisuuttakin on niin eri tasoista, toiset paneutuvat eri antaumuksella kuin toiset. Mielestäni pitää kuitenkin keskittyä itseään lähellä oleviin alueisiin ja teemoihin, eikä harhaila ympäri Tamperetta. Vakuuttavuus kärsii, jos on

¹ Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan osallisia ovat kaikki osallisiksi itsensä tuntevat. Lain mukaan kuntalaisille tulee turvata oikeus oman elinympäristönsä suunnitteluun. (MRL, luku 8, 62§).





joka paikassa äänessä. Ja kyllä kaupunginkin olisi uskottava, että ihmiset ei halua jarruttaa kokonaisuutta vaan kommentoida suunnittelua. Kaavaluonnosvaiheessa olisi heti kuunneltava aivan alussa ja laitettava useampia vaihtoehtoja näkyville. Kansalaisvaikuttajia on pidetty räksyttäjinä, heitä on vähätelty kaiken aikaa, vaikka tämä on todella vakava asia.” (H18)

Kahta osallisryhmää, *konfliktiin lähtijöitä ja kompromissin hakijoita*, yhdisti toisin sanoen näkemys siitä, ettei kansalaisosallisen sanomalla välttämättä ole kovinkaan suurta painoarvoa virkamiesvetoisessa suunnittelussa. Ryhmien väliset erot tulivatkin selkeämmin esille vasta siinä vaiheessa, kun osalliset kertoivat näkemyksiään siitä, mikä on toimiva tapa saada oma ääni kuuluville suunnitteluprosessin aikana.

KILPAILU AIDON OSALLISTUJAN TITTELISTÄ

Aktiiviset kansalaisosalliset puhuivat haastatteluissa ”aidoista osallisista”, joihin kukin kansalaisosallinen koki itse kuuluvansa. ”Aito osallinen” oli asema, joka prosessissa oli ajan mittaan saavutettu, eikä sitä mielellään suotu uusille osallistujaryhmille. Aito osallinen koettiin siten vakavasti otettavana toimijana, jonka toimilla ja näkemyksillä oli prosessissa jonkin asteista vaikutusvaltaa, koska osallisen asemaan pyrkivät uudet ihmiset koettiin uhkana tai oman aseman heikentäjänä.

H8: *”Nythän tähän asemakaavoitukseen haetaan erilaista lähestymistapaa, tällaista työpajatapaa, jolla osallisten ulkopuolelta haetaan sellaisia kiinnostuneita ihmisiä. Haetaan tavallaan valtuutus...”*

LEINO: *”Mitä sä tarkoitat osallisten ulkopuolelta?”*

H8: *”Jos mä ajattelen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia osallisia, niin mehän ollaan tavallaan niin kuin ne, jotka asutaan tuolla tai käydään työssä tai ajetaan siitä läpi. Tämä prosessi joka alkoi nyt, niin sehän koski vain kiinnostuneita. Ja ehkä myöskin osallisia, jotka oli hyvin laimeasti mukana siellä. Nyt haetaan siltä oikeutusta, että millä periaatteilla tämä alue suunnitellaan. [...] Sitten toisaalta siellä on sellainen tilanne, että kun ensimmäinen asemakaavaprojekti rakennetaan, ja sinne muuttaa uudet asukkaat, niin voimasuhteet heilahtaa aivan päinvastoin. Sen jälkeen, mä olen sen monesti tuonut esille, että vaikuttakaa nyt niin paljon kuin pystytte, koska sen jälkeen kun tänne tulee ensimmäinen potti uusia asukkaita, 500–1000 asukasta, niin ne määrittelee tän osallisprosessin jatkossa.”*

Sitaatti toimii esimerkkinä siitä, miten hauras kansalaisosallisen asema prosessissa oli. Kyseinen kansalaisosallinen määritteli itsensä osalliseksi MRL:n osallismääritelmän mukaan. Suunnittelun edetessä hänen pelkonaan oli ”ulkopuolisten”, asiasta ”vain kiinnostuneiden” kansalaisten aseman vahvistuminen. Toisena uhkaavana ryhmänä esiintyvät tulevat asukkaat, jotka kansalaisosallinen tulkitsi vahvempina vallankäyttäjinä.





Nämä tulevat asukkaat olivat selkeästi asianosaisia ja osallisia, jotka veisivät kyseiseltä kansalaisosallisuudelta valtaa ja horjuttaisivat tämän asemaa. Kuten haastateltava itse kuvaa, ”ensimmäinen potti” uusia asukkaita tulisi jatkossa määrittelemään osallistumisen muodon ja sisällön.

Aitojen osallisten joukko rajattiin tarkasti myös suunnitteleavassa virkamieskunnassa. Virkamiesten haastatteluissa esiintyi selkeä tapa jolla ihmisiä kontrolloitiin sen kautta, mikä yhteiskunnassa määritellään normaaliksi ja epänormaaliksi toiminnaksi. Seuraavassa sitaatissa johtavassa asemassa oleva virkamies tekee jaottelun epäaitoihin ja aitoihin näkemyksiin. Vastaavalla tavoin virkamiehet tekivät kahtiajakoja kategorisoiden ihmiset ”normaaleihin” ja ”epänormaaleihin” kansalaisosallisiin tai heidän näkökulmansa asiallisiin ja epäasiallisiin kommentteihin. Tämänkaltainen vallitsevan käsityksen ”normaalista” analysoiminen on ollut yksi Foucault’n biopolitiikka -käsitteen sisällöllisistä kysymyksistä. Biopolitiikka ei toteudu yksinomaan kansalaisten kontrollointina kurinpidollisin keinoin, vaan siihen sisältyy myös kansalaisten autonomisen itsehallinnan ulottuvuus. (Haila & Jokinen 2001, 284–285.) ”Normaalin toiminnan” määrittely on yksi keino kontrolloida osallisten käyttäytymistä tai ainakin kontrolloida niiden osallisten välittämää viestiä, jotka Vuoreksen tapauksessa lähtivät kyseenalaistamaan vallitsevan ”normaalin osallisen” käsitettä tuoden vaihtoehtoisen määritelmän esille. Seuraavassa johtavassa asemassa oleva virkamies puhuu strategisesta toiminnasta ja taktikoinnista negatiivisina ilmiöinä. Samalla hän asemoi suunnittelijat asiantuntijoiden asemaan suhteessa strategisesti ”ikävää peliä” pelaaviin kansalaisosallisiin:

”Eli että tässä on kaks tekijää, juuri tämä tällöinen taktinen näkemys, jossa on hyvin oivallettu se, että pienen likaisen yksityiskohdan alle voidaan hukuttaa suuri myönteinen kokonaisuus, jos nyt asiaa vähän värikkäästi kuvaa. Siinä saadaan aina media mukaan tähän asetelmaan, toistuvasti. Siellä ei se intelligenssi riitä sitten niin kuin enää, niin kuin tässä todettiin suunnittelijoiden osalla. Mutta myönnän sen, että on myöskin aitoa ajattelua, joka on toisaalta tällöistä rehellistä oman edun puolustamista, joka pitää sallia, joka liittyy sen järven rannalla olevien asukkaiden tottumuksiin ja käsityksiin. Sitten on ihan aitoa ajattelua sen suhteen, että siitä ei pitäisi tehdä sitä siltaa, siis muitakin kuin niitä, jotka asuu siinä rannalla. Että kyllä mä olen törmännyt ihan uskottaviin näkemyksiin siinäkin suhteessa. Mutta mä väitän kuitenkin, että se päämotiivi, miksi tästä on tullut se suuri keskustelunaihe on se mistä aloitin. Eli vastustajien hallitsema hyvä taktiikka, johon saa aina median mukaan. Tämä on tällöinen kyynisen hallintomiehen näkemys asioista”. (H14)





TAVALLINEN KANSALAINEN – JÄRKEVÄ JA HILJAINEN LIITTOLAINEN

Konfliktiin lähtijöiden ja kompromissin hakijoiden ohella kansalaisosallistujien keskuudesta oli löydettävissä tavallisten kansalaisten kategoria. Tämä ryhmä esiintyi haastatteluissa hiljaisena enemmistönä, niinä ihmisinä, jotka eivät aina jaksaa osallistua, mutta jotka periaatteessa ymmärtävät kaupunkisuunnittelun muutokset ja näkevät tämän positiivisena kehityksenä. Virkamieshaastatteluissa näitä ihmisiä kuvattiin positiivisin sanakääntein, eikä heitä kovinkaan usein yksilöity. Seuraavassa sitaatissa virkamies uskoo, että fiksuja, tavallisia ihmisiä olisi tulossa osallistumistilaisuuksiin ”vaikka kuinka paljon” jos niin sanotut epäasialliset ihmiset saataisiin poistettua tilaisuuksista. Epäasiallisia osallisia olivat virkamieshaastatteluissa ne, jotka kritisivat hanketta:

”...Että sitten ne ihmiset, jotka haluaa muuten osallistua, niin olen nähnyt sellaisia tilaisuuksia missä nämä aktivistit on höyryneet, niin ihmiset on vähän aikaa katselleet ja sitten ne on lähteneet pois. Koska ne on nähneet, että ei he nyt tämmöiseen rupea osallistumaan. Ja olen ihan varma että sitä on tosi paljon. Semmoiset fikсут ihmiset, jotka haluaisivat sanoa jonkun oman mielipiteensä, mutta mitä siinä sitten (sanomaan) kun siellä on sellaista ihan epäasiallista touhua.” (H20)

Virkamies muodosti puheessaan liittoutuman hiljaisten osallistujien kanssa edellä mainittuja epäasiallisia osallistujia vastaan. Seuraavassa haastattelukohtasta nähdään, miten toinen virkamies antaa ymmärtää, ettei aktivisteilla ole suunnitteluun tarvittavaa asiantuntemusta, ja tälle näkemykselleen hän hakee tukea toisista osallisista:

”Ja nyt kun mä olen katsonut näitä viimeisiä workshoppeja, niin olen havainnut, että jotkut osallisetkin on alkaneet huolestua siitä, että aina sieltä nousee keskeltä salia yksi harmaapäinen herra ja toinen itsensä ääntä rakastava, jotka puhuvat asioita, joita eivät itsekään ymmärrä ja vastustavat kaikkea.” (H10)

Tavallinen kansalainen tarjoaa paitsi virkamiehille myös aktiivisemmille osallistujille hyvän liittoutumiskumppanin (esim. Staffans 2002, 186). Aktiiviset osallistajat kokivat toimivansa puhutorvena laajemman asukaskunnan puolesta, kaikkien niiden, jotka eivät uskalla mielipidettään yleisötilaisuuksissa ääneen lausua. Tavallisesta kansalaisesta puhuttaessa käytössä olivat puhtaat ja positiiviset adjektiivit. Tavallinen kansalainen oli viaton ja kenties julkisuutta hieman arasteleva ihminen, joka ei aktiivisesti seurannut kaavasuunnittelua. Kansalaisosallisten mukaan hän kärsii, koska ei ymmärrä vastustaa muutoksia tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Virkamiesten näkemysten mukaan hän ei vastusta muutosta, koska on talouden rationaliteettien mukaisesti ajatteleva ihminen, joka ymmärtää muutoksen myötä saavuttamansa taloudelliset edut.

Tavallinen kansalainen onkin retorisen vallankäytön kohde. Paula Pietilä (1991) on tutkinut ”tavallisen kansalaisen” käsitettä ja asemaa tamperelaisessa Tampellan





alueen suunnittelukiistassa, ja hänen tuloksensa ovat yhteneväisiä Vuoreksessa käytetyn tavallinen kansalainen -retoriikan kanssa. Pietilän mukaan keskustelun tavoitteena ei ole niinkään käyttää retorista valtaa itse ”tavalliseen tamperelaiseen” vaan välineenä kaavoituskiistassa riitelevien osapuolten välisessä valtataistelussa. Tavallisen tamperelaisen tehtävänä on legitimoida poliittista toimintaa. On vaikea kiistää toimintaa, joka tapahtuu kansalaisten parasta ajatellen. Poliittisen toiminnan oikeuttaminen on Pietilän mielestä helpompaa, jos kohde on passiivinen ja tyytyy annettuihin ratkaisuihin. (Pietilä 1991, 131.)

Tämä näkyi myös pohtiessani tavallisen kansalaisen toimija-asemaa Vuoreksen suunnittelussa. Koska tavallinen kansalainen on passiivinen eikä osallistu, hän ei myöskään henkilöidy tai tahraannu osallistumisprosessissa, kuten toisille tahoille on käynyt. Herää kuitenkin kysymys, kuka tai keitä nämä tavalliset kansalaiset ovat? Samalla hetkellä kun ihminen kokee asian kiinnostavan niin paljon, että hän päättää astua julkisuuteen mielipiteensä kanssa, asettavat prosessissa mukana olevat toiset toimijat hänet johonkin lokeroon ja tekevät hänestä joko liittolaisen omalle argumentilleen tai lähtevät kumoamaan esitettyä argumenttia. Tavallisen kansalaisen kategoriasta tämä ihminen on siirretty toisaalle.

KANSALAIOSOALLISTEN MARGINAALINEN ASEMA

Kansalaisosallisten asema ei ole suunnittelun kentällä vakinaistunut, vaan näiden toimijoiden rooli on riippuvainen siitä, millaisen aseman he onnistuvat suunnitteluprosessin aikana saavuttamaan. Vaikka vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaakin kansalaisosalliselle legitiimin roolin suunnittelun osallisena, näillä toimijoilla ei edelleenkään ole omaa sellaista institutionalisoitunutta asemaa suunnittelun arenalla kuin esimerkiksi kaupungin taholta suunnitteluun osallistuvilla toimijoilla. Kansalaisosalliset ovat marginaalinen ryhmä, jotka kamppailevat asemastaan yhtenä suunnittelun osapuolena. Riippumatta siitä, olivatko kansalaisosalliset identifioineet itsensä prosessin haastajiksi vai lähteneet neuvottelemaan asemastaan rauhallisemmin virkamiesten kanssa, heidän puheestaan heijastui selkeä marginaalisuuden kokemus.

Kansalaisosallisten asema oli marginaalissa, tosin tehokkaiden toimintatapojensa johdosta suunnittelun haastaneet osalliset saivat nostetuksi kansalaisosallistumisen hetkeksi koko prosessin keskipisteeksi. Mitä kansalaisosalliset sitten saivat aikaan? Kehittyikö keskustelu tai muuttuivatko osallistumismuodot? Kyllä. Osallistumisen tapoja laajennettiin ja päätöksenteon seuraamista avattiin julkisuudelle prosessin edetessä.

Kansalaisosalliset muokkasivat julkista keskusteluagendaa tuoden esille osallisuuden ongelmallisuuden. Tämän he tekivät korostamalla *miten* kysymystä (vrt. Peltonen 2001, 163). Miten osallistuminen oli tarkoitus hoitaa? Miten osallisia haluttiin määritellä? Miten ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arviointi aiottiin suorittaa? Kansalaisten osallistuminen oli toisin sanoen pakko kohdata ja käsitellä jollain tavoin. Miten tämä





sitten muutti itse suunnittelua? Osallistumisen vaikutukset voidaan nähdä siinä, että kaupungin virkamiehet tiedostivat prosessin vievän enemmän aikaa, kun kansalaiset osallistuvat aikaisempaa perusteellisemmin. Sen sijaan kansalaisosallisten mahdollisuus vaikuttaa varsinaiseen kaavaluonnokseen tai keskusteluun luonnosten välisistä vaihtoehdoista ei ollut prosessissa merkittävä.

Vuoreksen eri vaiheita seurattessani voin allekirjoittaa Rajaniemen ja Mäntysalon (2003, 123) väitteen siitä, että kontrolli on kaavajärjestelmän perusintressi, jonka määrittämän viitekehyksen sisällä kaavoituksen erilaiset vallankäytön muodot ilmentävät itseään. Virkamiehille epävarmuus oli epämiellyttävä tekijä, ja Vuoreksen suunnittelussa kansalaisosallisten kriittiset näkemykset haluttiin lokeroida hyvissä ajoin, jotta ne eivät liiaksi heijastuisi tärkeämpään toimijatahoon, kaupunginvaltuutettujen päätöksentekoprosessiin. Virkamiesten tapa luoda uusia legitiimejä osallistumisen muotoja, kuten yhteistyöryhmän perustaminen ja paikallisten asukasyhdistysten siihen kutsuminen, osoittautui tehokkaaksi keinoksi saada keskustelun alussa epämääräisenä esittäytynyt joukko kansalaisia organisoimaan toimintaansa asukasyhdistysten kautta. Tämä taas helpotti virkamiesten tilannetta. He saivat jälleen haltuunsa kontrollivallan siitä, millä arenalla (yhteistyöryhmän kokoukset) keskustelua käytiin ja ketkä sitä kävivät. Paikalliset asukkaat halusivat kilvan osallistua tähän ryhmään, koska se tulkittiin suorana neuvotteluyhteytenä suunnittelusta vastaaviin virkamiehiin. Kontrolli siitä, milloin yhteistyöryhmä kokoontui, missä tilassa ja millä keskusteluagendalla varustettuna, säilyi virkamiehillä.

SUORA OSALLISTUMINEN JA PAIKALLISEN HALLINNOINNIN TYYLI TÖRMÄYSKURSSILLA

Liisa Häikiö (2005) on huomionnut uudenkaltaista osallistumista kohtaan kohdistuvan normalisoinnin paineen, joka asetetaan paikallisten viranhaltijoiden puolelta edustuksellisen demokratian periaatteisiin nojautuen. Nämä periaatteet ja toimintatavat määrittelevät sen, mikä on normaalia ja mikä ei. Häikiön tutkimuksessa Tampereen kaupungin keskushallinnon tavoitteena oli sellaisen osallisuusjärjestelmän etsiminen, joka mahdollisti kuntalaisten ja hallinnon ristiriidattoman kohtaamisen. Tätä etsittiin tilanteessa, jossa kaupungin keskushallinto samaan aikaan halusi pitää itsellään mahdollisuuden ohjata ja kontrolloida osallistumisprosessia. (Häikiö 2005, 112–119.) Osallistumisen normalisointi Vuoreksen tapauksessa pyrittiin saavuttamaan hoitamalla osallistuminen konflikteista vapaana prosessina, korostaen erilaisia ”mitattavissa” olevia saavutuksia, kuten yleisötilaisuuksien ja internetpalautteen lukumäärää sekä yhteistyöryhmän kokoontumisia. Mediassa käydyin keskustelun määrällinen väheneminen prosessin aikana tulkittiin myös todisteena siitä, ettei ihmisillä ollut enää vastustavaa kantaa tiiviisti suunniteltua Vuoresta kohtaan.





Kansalaisten suora osallistuminen muun muassa kaupunkisuunnittelussa on kasvattanut kunnallisen päätöksenteon näkyvyyttä ja antanut kasvot päätöksenteolle. Tämä poliittisen kulttuurin yleisempi muutos on vaikuttanut myös valtasuhteiden muuttumiseen. Hajerin mukaan (2003) kysymyksessä on kansalaisuuden poliittisuuden uudelleen muotoutuminen. Kansalaiset kokevat vieraantuneensa monimutkaisesta ja abstraktilta vaikuttavasta puoluepolitiikasta, kun taas vaikuttaminen oman asuinalueen suunnitteluun koetaan huomattavasti mielekkäämpänä toimintapolitiikkana. Oma asuinalue ja sen tulevaisuus koskettaa kansalaisosallista ja hahmottuu selkeänä, konkreettisena kysymyksenä. (Hajer 2003, 89–98.) Tämänkaltaiseen poliittiseen vaikuttamiseen on kansalaisille nykypäivänä tarjolla myös aiempaa enemmän mahdollisuuksia ja lakisääteisiä oikeuksia.

Tulevaisuudessa onkin entistä tärkeämpää kansalaisten osallistumisen *poliittisen aspektin* ymmärtäminen. Julkisuudessa näkyvästi esitetyt vaatimukset kaavasunnittelun ja päätöksenteon avoimuudesta ovat Rättilän (2001) mukaan voimistaneet julkista poliittista kansalaisuutta. Kuntalaiset ovat tulleet entistä vaativammiksi, eikä poliittinen päätöksentekoprosessi paikallisella tasolla ole enää entisen kaltainen ”itsestään selvä” prosessi, vaan asioista on keskusteltava ja väiteltävä aiempaa enemmän. Vaikka suomalaiset virkamiehet mielellään pidättäytyisivät julkisista poliittisista vuorovaikutustilanteista, heidän on toimintakulttuurinsa väistämättä avautumassa entistä julkisemmalle vuorovaikutukselle. Olisi syytä myös keskustella siitä, miten kansalaisosalliset aiempaa vahvemmin haluavat osallistua ”omana itsenään” eivätkä pelkästään osana jotain ryhmää tai kollektiivia. Rättilän tulkinnan mukaan paikallisissa suunnittelukiistoissa ”ei-edustukselliset” toimijat ovat identifioituneet kansalaisiksi ja kritisoineet tästä positiosta käsin politiikan ja hallinnon auktoriteettirakenteita. Tällöin on kysymys perustavanlaatuisesta kiistasta, joka koskettaa demokratian peruslähtökohtia. Edustuksellinen demokratia on rakentunut kurissapitämisen perustalle, jolla on haluttu kontrolloida ”epärationaalisenä” näyttäytyvää, ei-edustavaa ruohonjuuritason toimintaa. (Rättilä 2001, 202–205.)

Tämä perinne vaikuttaa poliittisissa käytännöissä edelleen. Suorasta osallistumisesta puhuttaessa väläytellään myös näkemystä siitä, että se koetaan uhkana edustukselliselle demokratialle (esim. Backlund & Häkli & Schuman 2002, 21). Kovin usein törmäsin virkamieshaastateluissa seuraavan tyypiseen toteamukseen: ”*Emme me tässä ole mitään demokraattista järjestelmää muuttamassa, tämähän on vain asuinalueen suunnittelua*”. Tästä nimenomaan kuitenkin on kysymys. Kansalaisten suoran osallistumisen vaatimus asettuu politiikan totuttuja normeja, käytäntöjä ja valtasuhteita vastaan. Hajer esittääkin puoluepoliittisesti aktiivisen kansalaisen sijaan tulkinnan poliittisista kansalaisista, jotka ovat ikään kuin valmiustilassa (”stand by”) odottaen omakohtaista, henkilökohtaisesti tärkeää tapahtumaa, osallistumisen tilannetta, johon he haluavat yhteiskunnallisesti vaikuttaa (Hajer 2003, 88).





Yksilön mahdollisuudet vaikuttaa suoraan kaupunkisuunnitteluun ovat Suomessa kuitenkin kohtalaisen heikot. Kuntien organisoimissa osallistumisprosesseissa halutaan säilyttää kontrolli ja järjestys, spontaanisti muodostuva osallistuminen on epäilyttävää. Arkisia ja epämuodollisia osallistumisen muotoja kaipaavat kuitenkin myös Vuoreksen suunnitteluprosessin osallistujat (Leino 2000, 14–15). Ihmiset yhdistävät poliittisen aktiivisuuden elämäntapaansa, ja tällöin vaikuttamisesta tulee hyvin fokusoitunutta ja hetkellistä. Asukasyhdistykset ja yksittäiset kansalaiset saattavatkin jatkossa hoitaa aktiivisuutensa hyvin projektiluonteisesti, mikä esimerkiksi erilaisissa kansalaisjärjestöissä on jo pitkään ollut toiminnan organisoitumisen tapa. Kuten Jauhiainen (2002, 139) toteaa, on odotettavissa, että erilaiset projektiluonteiset ”täsmäiskut” lisääntyvät ristiriitaisissa kaupunkisuunnittelutapauksissa. Ilmiön toinen puoli on se, että toimijajoukon lisääntyessä (kansalaisosalliset eivät edusta vain yhtä yhtenäistä näkökulmaa) kasvaa myös prosessien monivaiheisuus, sotkuisuus ja kaoottisuus (Peltonen 2002, 169).

Hajerin mukaan tilanne on uusi myös politiikan tutkimukselle, jossa tarvitaan uudenlaisia välineitä analysoimaan spontaania vuorovaikutusta ja tilanteiden muuttuvaa dynamiikkaa (Hajer 2003, 89–90). Vuores on esimerkki tilanteesta, jossa alun perin institutionaalisiin voimin valmisteltu toimintapolitiikka (maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö) muuttuu arjen konkreettisissa käytännöissä suunnitellulla toimintapolitiikalla (lakipykälän soveltamisesta) politikoinniksi. Poliitiikan toimeenpano on toisin sanoen politiikkaa, kamppailua lain määrittelystä ja sen soveltamisesta.

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain velvoittama avoin ja osallistava suunnittelu-prosessi on vaikuttanut laajempaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia koskevaan keskusteluun. Vaikka suunnittelijat kenties mielellään pitäytyisivät vanhassa suunnittelukulttuurissa, kansalaisten osallistuminen ja lisääntynyt avoimuus ovat johtaneet toisenlaisten kysymysten äärelle. Osallistujat haluavat tietää vaikutusmahdollisuutensa suhteessa päätöksentekoon, jolloin kysymyksessä ei ole enää vain kaavaa koskevan palautteen antaminen vaan samalla myös vallitsevien valta-asetelmien horjuttaminen. Osallistuminen on aikaa vievää, ja kansalaisten monenkirjavat mielipiteet monimutkaistavat jo venyneitä päätöksentekoprosesseja.

Tähän liittyen näen ongelmallisena Vuoreksen tapauksessa esiinnousseen puhunnan osallistumisen ”normalisoinnista” ja aidosta osallisuudesta. Kuten sanottua, Vuoreksessa joukko kansalaisosallisia otti tietoisesti riskin haastaessaan julkisesti suunnittelusta vastaavan osapuolen näkemyksen. Toisille kansalaisosallisille liiallinen kriittisyys näyttäytyi vastaavasti omien vaikutusmahdollisuuksien pilaamisena. Tähän vaikutti normaaliuden paine, halu pysytellä ”normaalien, kunnon ihmisten” kategoriassa ja tätä kautta säilyttää asemansa ja keskusteluyhteytensä suunnitteleviin virkamiehiin nähden. Onko tämä sitten yleisempi ilmiö suomalaisessa poliittisessa keskustelukulttuurissa vai nimenomaan suunnitteluprosesseissa näkyviin tuleva toimintamalli? Sekä Häikiö (2005) että Staffans (2004) ovat huomanneet kansalaisosallistumista tutkiessaan osallis-





ten sovittautuvan olemassa olevaan kulttuuriseen kehykseen, jossa määritellään se, millaiset toimijat voivat vaikuttaa suunnitteluprosessiin. Ollakseen vakavasti otettava ja aito osallinen, osallisen ei siis tule kyseenalaistaa paikallisen hallinnon lähtökohtia määrittellä ja järjestää osallistumisprosessi.

Vuoreksen tapausta analysoidessa on selväksi käynyt se seikka, että osallistumisen säilyttäminen suunnittelusta erillisenä osana ei tule riittämään aktiivisille kansalaisosallisille. Tällaisessa tilanteessa heidän hankkimansa asiantuntijuus ja kriittisyys ovat vahvoja voimavaroja koko suunnitteluprosessin hidastamiselle ja kyseenalaistamiselle. Eri asia on sitten se, haluavatko paikalliset virkamiehet käyttää enemmän aikaa prosessin alkuvaiheessa luottamuksellisen, laajan ja haastavan suunnitteluprosessin rakentamiselle, jossa osallistuminen on integroitu osaksi suunnittelua. Toinen vaihtoehto on prosessin piteneminen loppuvaiheessa kansalaisosallisten hyödyntäessä kaikkia mahdollisia valitusteitä, joita maankäyttö- ja rakennuslaki ja muu lainsäädäntö tarjoaa.

KIRJALLISUUS

- Bäcklund, P. & Häkli, J. & Schuman, H.** (toim.) (2002). Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa Gaudeamus, Helsinki.
- Flyvbjerg, Bent** (2001). Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again. Cambridge University Press, Cambridge.
- Foucault, Michel** (1982). The Subject and Power. Teoksessa: Dreyfus, Hubert & Rabinow, Paul: Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics. The University of Chicago Press, Chicago, 208–228.
- Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka** (toim.) (2001). Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka. Vastapaino, Tampere.
- Hajer, Maarten A.** (2003). A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. Teoksessa: Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (eds.) Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hall, Stuart** (1999). Identiteetti. Vastapaino, Tampere.
- Helén, Ilpo** (1994). Michel Foucault'n valta-analytiikka. Teoksessa: Heiskala, Risto (toim.): Sosiologisen teorian nykysuuntauksia. Gaudeamus, Tampere, 270–315.
- Häikiö, Liisa** (2005). Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Tampere University Press, Tampere.
- Jauhiainen, Jussi, S.** (2002). Kaupunkiliikkeet ja kamppailu osallisuudesta kaupunkitilaan. Teoksessa Bäcklund, P. & Häkli, J. & Schuman, H. (toim.): Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.
- Lappalainen, Pertti** (2002). Poliittisen tyylin taito. Vastapaino, Tampere.
- Leino, Helena** (1999). Vuores-prosessin osallistumiskäytännöt. Tutkimus uuden maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Tampereen kaupunki, Tampere.
- Leino, Helena** (2000). Ranta-Tampellan ja Vuoreksen alueiden suunnittelun osallistumiskäytäntöjen kuvaus ja vertailu. Tutkimus uuden maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta Tampereella. Tampereen kaupunki, Tampere.
- Leino, Helena** (2001). Vallankäyttö vuorovaikutteisessa kaavasunnittelussa. Teoksessa Häikiö, Liisa, Koskiahon, Briitta & Leino, Helena: Paikallinen valta. Civil Society Papers 4. Asumisen ja ympäristön tutkimuksen yksikkö, sosiaalipolitiikan laitos, Tampere, 44–70.
- Mäntysalo, Raine & Rajaniemi, Juho** (2003). Vallan ulottuvuuksia maankäytön suunnittelussa. Synteesi 3/2003, 117–136.
- Peltonen, Lasse** (2001). Kollektiivinen toiminta ympäristöpolitiikassa. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.): Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka. Vastapaino, Tampere.
- Peltonen, Lasse** (2002). "Sotkuinen demokratia" ja Tampere-foorumi – talkootoimintaa julkisen tilan puolesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/02, 168–183.
- Pietilä, Paula** (1991). "Tavallinen" tamperelainen Tampella sopimuksen poliittisessa kommunikaatiossa. Teoksessa Isaksson, Paavo & Virkkala, Seija (toim.): Tampereen keskustan muutos ja Tampella. Tampereen yliopiston ylioppilaskunta, Tampere.
- Rättälä, Tiina** (2001). Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijana. Poliitiikka 43:3, s. 190–207.
- Staffans, Aija** (2002). Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkkina. Teoksessa Bäcklund, P. & Häkli, J. & Schuman, H. (toim.): Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.
- Staffans, Aija** (2004). Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Helsinki.