

## Lektioita

Kaisa Schmidt-Thomé

# Kaupunkien kehittämissuunnitelmat täyttymyksen ja vesittymisen väli- maastossa

Väitöstilaisuuden *lectio praecursoria*

Aalto-yliopisto 7.11.2015

Annettaessa ohjeita kaupunkien kehittämiseen on yleistä hyödyntää hyväksi havaittuja käytäntöjä, toisissa kaupungeissa toimiviksi osoitettuja malleja. Yritysmaailmasta lähtöisin olevat *benchmarking*-selvitykset, eli kilpailijoiden toimintatapojen kartoitukset, ovat käytössä myös kaupunkikonsernien työssä. Hyviksi havaituista tai jopa parhaiksi luettavista käytännöistä voi toki yrittää ottaa opiksi. Minusta on kuitenkin ollut kiinnostavampaa miettiä, mitä toimintakykyä rajoittavia mekanismeja kaupunkien kehittämisestä löydetään. Mikä yhdistää niitä kehittämissuunnitelmien epäonnistumisia, joita tutkimuskirjallisuudesta löydän ja joihin olen oman tutkimukseni kautta perehtynyt? Minkälaista epäonnistumisen systematiikkaa paljastuu ja miten siitä voitaisiin vapautua, tai ainakin ensi alkuun, tulla siitä paremmin tietoiseksi?

Koska otsikkoni keskeistä termiä *urban regeneration* on vaikeaa kääntää suomeksi, käyn läpi joi-takin siihen läheisesti liittyviä asiakokonaisuuksia. Ensimmäinen esimerkkini tulee Yhdysvalloista. Siellä vuodesta 1949 vuoteen 64 käynnissä olleen kaupunkiuudistusohjelman virallisena tarkoituksena oli kohentaa vähävaraisten perheiden asuin- ja elinoloja. Lukuisat ohjelmaa vuosien saatossa arvioineet tahot ovat tuoneet esiin, miten kyseisen ohjelman keinot vesittivät sen tavoitteet. Kun oh-

jelma tarjosi taloudellisia kannustimia kaupunki-infrastruktuurin rakentajille, tuloksena ei syntynyt mitään, mikä olisi helpottanut kaupunkiköyhälistön elämää. Raivaustraktorit ajoivat maan tasalle kokonaisia kaupunginosia, jotta maapohja saatiin niin sanotusti parempaan käyttöön. Samaan aikaan vain puoli prosenttia ohjelman kaikista kustannuksista käytettiin kotinsa menettäneiden asukkaiden uudelleenasettamiseen. Se, miten ohjelmalla saatiin syntymään uusia työpaikkoja tai kasvattamaan kaupungin verotuloja vaihteli kohteittain, mutta suurimpia hyötyjiä olivat lähes poikkeuksetta muut kuin kaupunkien köyhät. Ei ole ihme, että tähän ohjelmaan liitettyä termiä *urban renewal* käytetään nykyään harvemmin, tai ainakin varovaisemmin. Tätä samaa toimintaa toki harjoitetaan edelleen täydellä teholla muun muassa monissa kehitysmaiden kaupungeissa kun köyhien elinoloja väitetään kohennettavan vapauttamalla heidät elinympäristöistään, eli käytännössä ajamalla heidän kotinsa maan tasalle.

Toinen paljon käytetty tapa toimia kaupunkien kehittämisen nimissä on käynnistää niin sanottuja lippulaivaprojekteja eli jättimäisiä investointeja kaupungin fyysisiin puitteisiin. Kyse voi olla yksittäisistä kohteista, esimerkiksi konserttitaloista tai taidemuseoista, tai laajemmista ostoskeskusten ja

luksusasuntojen komplekseista, jopa kokonaan uusista kaupunginosista tai -keskuksista.

Siinä missä edellä kuvattu varhaisempi amerikkalainen *urban renewal* kohdistui asuinalueille, tämän monissa maissa yleisen kaupunkikehittämisen mallin alustana toimivat nykyään entiset työpaikka-alueet, jotka eivät enää sovellu perinteisten teollisuus- ja satamatoimintojen käyttöön, tai esimerkiksi ratapihat, joita nykylogistiikka ei tarvitse. Rakennushankkeilla on yritetty sekä löytää uutta vaihdetta kaupungin kehittämiseen että todistaa, että kaupungilla ylipäänsä on toimintaedellytyksiä. Uudet toimistokompleksit ja jälkiteolliset kulutusmaiset rakennetaan paitsi rakennemuutosautomaatin toivossa myös todistusaineistoksi jostakin, joka kuitenkin saattaa lopulta jäädä tapahtumatta. Jälleen voi siis käydä niin, että ongelmien ratkaisun sijasta keskitytään käynnistämään investointeja ja varmistamaan, että kaikki näyttää paremmalta kuin onkaan.

Rakennemuutoksen sijaan käteen saattaa jäädä esimerkiksi entistä syvempään velka-ahdinkoon syöksynyt paikallinen julkinen talous. Mallin kriitikot sanovat, että siinä missä lippulaivaprojekteilla voidaan onnistua kaupungin fyysisen ilmasun kohentamisessa ja kaupungin brändäämisessä, voi samalla olla kyse kaupungin sosiaalisten ja taloudellisten jakolinjojen piilottamisesta kiiltokuvaisten kullisten taakse. Näin kaupungin kehittämisen nimissä aloitettu toiminta erkanee ongelmien ratkaisemisesta ja paljastuu pelkäksi ongelmilla ratsastamiseksi.

*Caterpillar*- ja lippulaivamallien lisäksi on toki olemassa muitakin kaupunkien kehittämisen perinteitä, kuten niin sanottu ruohonjuuritason aktivismi eli itseorganisoituva kaupunkikehittäminen. Se saa käyttövoimaa sekä halusta ratkoa paikallisia ongelmia että turhautumisesta edellä mainittuihin malleihin. Paikalliset kehittäjäryhmittymät voivat harvemmin suoraan generoida suuria investointeja, ellei sellaiseksi lasketa kehittämistyön seurauksena kasvavaa sosiaalista pääomaa. Paikallinen aktiivisuus voi silti saada vahvoja ja vakiintuneita toimintamuotoja, joilla ylletään paikallisesti merkittäviin parannuksiin esimerkiksi jo kertaalleen toivottomiksi slummeiksi leimatuilla alueilla. Kyse voi olla myös vastarinnasta, kuten Stuttgartin tapauksessa, kun kaupunkilaiset ryhtyivät pistämään urakalla kapuloita megahankkeen rattaisiin estääksseen haittavaikutukset, joita rautatieaseman uudelleenjärjestelystä heidän käsityksensä mukaan oli koitumassa.

Kaupunkilaisten käsityksillä ei valitettavasti aina ole sijaa, kun kaupunkia kehitetään virkamies-

työnä tai kumppanuusjärjestelyin. Vaikka tunnustettaisiinkin kaupunkilaisten käsitykset resurssina ja nähtäisiin kaupunkilaiset kotikaupunkinsa toimijoina tai vähintään omien elinolojensa asiantuntijoina, voi olla käytännössä vaikeata integroida tarjolla oleva panostus ja näkemyksellisyys kaupunkikehittämiseen.

Tähän haasteeseen PPGIS eli spatiaalisen informaation ja teknologioiden hyödyntäminen osallistamisessa tarjoaa lupaavia ratkaisuja. Professori Marketta Kytän tutkimusryhmässä kehitetystä pehmoGISistä, jota väitöskirjani kaksi artikkelia hyödyntävät, on tullut Suomessa ainakin yliopisto- ja suunnittelupiirien yleiskielinen vastine englanninkieliselle termille *public participation* GIS. PehmoGISistä on saatu lisäarvoa niin tutkimustyöhön kuin lukuisten kaupunkien suunnitteluun. Kun kaupunkilaisilta kerätään tietoa karttapohjaisilla kyselyillä, geokoordinaatit kiinnittävät kokemukset ja näkemykset paitsi kätevästi kartalle myös siihen kontekstiin, jossa suunnittelu tai tutkimus tapahtuu.

Omassa työssäni olen nähnyt muun muassa, miten pehmoGISiä hyödynnettiin Kuninkaankolmion täydennysrakentamisprojektissa. Ylikunnallinen yhteistyöryhmä pohti Helsingin, Espoon ja Vantaan yhteisen rajavyöhykkeen kehittämistä ja halusi saada käsitystä toisaalta vyöhykkeelle kaavailtujen täydennysrakentamiskohteiden houkuttelevuudesta ja toisaalta alueen asukkaiden vapaa-ajan liikkumisesta. Omalta osaltani keskityin tarkastelemaan tiivistyvän kaupungin vastaanottoa alueen asukkaiden näkökulmasta. Kun kysimme nettikartan avulla asukkailta, missä voisi olla heidän mahdollinen tulevaisuuden asuinpaikkansa, uudet mahdolliset osoitteet löytyivät voittopuolisesti joko vastaajien nykyisen kodin tai muun arkinen elinpiirin tuntumasta.

Väestöntiheyden ja rakentamistehokkuuden osalta toivotut asuinpaikat vastasivat vastaajien nykyisten kotikulmien tiheysasteita: pakohaluja kohti väljempää rakentamista ei ollut näkyvissä. Moni oli kiinnostunut myös lähivyöhykkeen täydennysrakentamiskohteista, jopa niistä kaikkein kaupunkimaisimmista. Näiden nähtiin ja toivottiin tarjoavan uusia laadukkaita asumisvaihtoehtoja ilman että arjen ympyröitä pitäisi muuton myötä pistää kokonaan uusiksi. Myös kauempaa uutta kotia haittelleet arvostivat kaupunkimaisesti rakennettuja kaupunginosia.

PehmoGIS taipuu paitsi tutkimuskäyttöön ja osallistuvan maankäytön suunnitteluun, myös ruohonjuuritasolta lähtevään itseorganisoituvaan kaupunkien kehittämistyöhön. Kuten San Die-

gossa Pacific Beachin kaupunginosassa yhdessä paikallisten kehittäjien kanssa toteuttamamme kysely osoitti, kansalaisyhteiskunta pystyy nykyään varsin vaivattomasti hyödyntämään kehittyneen informaatioteknologian tuomia mahdollisuuksia, kunhan sovellukset on toteutettu käyttäjälähtöisesti. Vaikka Pacific Beachin kehittämisessä oli varsin lupaava meininki, maaperä itseorganisotumiselle ei aina ole yhtä hedelmällinen. Pacific Beachin Beautiful PB-kehittämisaloitekin on varsin haavoittuvainen, kun sillä ei ainakaan vielä ole varsinaista institutionaalista suojaa. Toisaalta tästä seuraa, ettei aloitteella ole suurempia rakenteellisia rajoituksiakaan.

Rajoituksiin olenkin saanut tuntumaa lähinnä saksalaisia kaupunkeja käsittelevissä artikkeleissani. Esimerkiksi Duisburgin kaupungilla on ollut tapana suhtautua ruohonjuuritason kehittämistyöhön joko välinpitämättömästi tai vihamielisesti. Kuten laitimme TV-elokuvien ja kaupunkien brändäämisen rinnakaistarkastelu osoittaa, Duisburgin kaupungin kehittämispyrkimykset ovat auttamattoman yksipuolisia. Kun kaupunki rakentaa Duisburgille jälkiteollista brändiä, se käyttää todistusaineistona Innenhafenin kaltaisia lippulavahankkeita. Kun kanavan pinnasta heijastuu valkokaulusväen toimistoja ja *entisiä* teollisuusrakennuksia, jotka nyt ovat kulutuksen ja nykytaiteen temppeleitä, kaupungin markkinointiyksikkö taputtaa käsiään: fiktiivisen komisario Schimanskin Duisburg sulattoineen ja savupiippuineen on ollutta ja mennyttä! Duisburg on todistettavasti irtautunut menneestä eikä siihen ole paluutakaan, kunhan kaupunki vain pitää kuvastonsa kunnossa.

Innenhafenin suuntaan kumartaminen on samalla pyllistys muiden kaupunginosien ja niiden kehittämispotentiaalın suuntaan. Esimerkiksi Duisburg-Ruhrort, jossa kaupunginosaa kehitetään kulttuurikytkä edellä, innokkain talkoovoimin, saa selvitä omin nokkineen. Charmantti satamakaupunginosa ei juuri esiinny kaupungin virallisessa kuvastossa eikä sen korkeatasoinen kulttuuritarjonta usein päädy kaupungin menovinkkien joukkoon. Lisäksi, hakiessaan erilaisia tiloihin ja tapahtumiin liittyviä lupia Ruhrortin luovat kehittäjät törmäävät kaupungin erittäin tiukkapipoiisiin tulkintoihin säännösten noudattamisen suhteen.

Onneksi lähistöllä Oberhausenissa asiat ovat paremmin, vaikka naapurikaupungin velkaantumisaste on Duisburgin luokkaa. Oberhausenissa kaupunki antaa tekijöille henkistä ja fyysistä tilaa toimia eikä pistä edes aktiivisille tee-se-itse-urbanisteille suotta kapuloita rattaisiin.

Ruhrortin luvovien kortteleiden tapaan omillaan

oli myös Stuttgart 21 -hanketta vastustanut oppositio, josta kasvoi vuosien saatossa kokonainen kansanliike. Työssäni on eritelty opposition pyrkimysten onnistumista systeemin toimintakykyä rajoittavan vallankäytön ja siitä vapauttavien oppimisprosessien vuorotteluna. Kun kaupunkilaiset rohkenivat ryhtyä kyseenalaistamaan suunnittelijoiden käyttämää tietopohjaa, alkoi taistelu faktoista. Oppositio etsi yrityksen ja erehdyksen kautta sitä detaljia, joka saattaisi lopulta vetää hankkeelta kokonaan maton alta. Kutsuimme tätä ensimmäisen tason oppimiseksi, jolla pystyttiin vastustamaan toimintakykyä rajoittavaa valtaa. Suunnitteluprojektilla oli kuitenkin julkisen vallankäytön ilmentymänä etulyöntiasema: legitimi positio säädellä sitä, mitkä asiat nostetaan julkisen keskustelun piiriin. Kun oppositio onnistui paljastaa että tätä asemaa oli väärinkäytetty, tapahtui toisen tason oppimista. Kun vastarinta näki hanketta ajaneiden tahojen valheellisuuden läpi, konflikti eskaloitui nopeasti. Kolmannen tason oppiminen olisi vaatinut, että oppositio olisi pystynyt vapautumaan rakenteellisen vallan rajoitteista, näkemään toimintakykyä kahlitsevien niin kutsuttujen kaksoissidosten läpi. Tulkintamme mukaan alempien tasojen oppimisen tuoma toimintakyky – esimerkiksi prosessi, joka lopulta johti kansanäänestyksen toteutumiseen – loi kolmannenkin tason oppimiselle vähintään hyvää pohjaa.

Sekä Duisburgin että Stuttgartin tapaukset vahvistavat käsitystä lippulavaprojektien ongelmallisuudesta kaupunkikehittämisen välineinä. Niihin ryhtymisen itsetarkoituksellinen rooli vaikuttaa epäilyttävältä: miksi samaa mallia toistetaan siinä havaituista puutteista huolimatta ja paikallisista olosuhteista välittämättä? Ilmeisesti puutteellinen asetelma sopii monille osapuolille vallan mainiosti. Hankkeesta, jonka pitäisi olla keino joidenkin lupautsen lunastamiseksi, tuleeikin itse tarkoitus. Ne investoinnit, joita kaupunkiin havitellaan paikallisista olosuhteista välittämättä, ikään kuin oikeuttavat hehkutuksen, katteettomat lupauksetkin. Moni inspiroiva ja viettelevä kaupan, kulttuurin, liike-elämän ja liikenteen sykkivä keskus urbaaneine kortteleineen näyttää ja tuntuu lopulta aivan yhtä valjulta kuin muutkin ketjukauppojen keskittymät. Valitettavan harva kuitenkaan marmattaa ääneen, vaikka nähtäisiin että taas yhden kaupunginosan suhteen peli on kertaalleen menetetty, kun lupaukset eivät olekaan kivettyneet kaupungiksi.

Asetelmaa voisi eritellä Alasdair MacIntyren käytäntöteoreettisiin käsittein. Käytäntö on käytännöllisen toiminnan vakiintunut muoto, jossa saadaan aikaan tiettyä ”sisäisiä hyviä”, kun pyritään toteuttamaan tätä aktiviteettia määrittäviä

erinomaisuuden standardeja. Kutakin käytäntöä määrittävät sen sisäiset hyvät eli tuotoksiin ja harjoittajiin liittyvät ”hyvät asiat”, jotka käytännön harjoittajat tuntevat parhaiten itse. Vaikuttaa siltä, että *urban regeneration* on sisäisesti ristiriitainen käytäntöjen kimppu. Tarkemmin ottaen voi olla niin, että kaupunkien kehittämishankkeiden mahdollistaminen on oma käytäntörykelmänsä, joka eroaa ratkaisevasti samojen hankkeiden käynnistämisen ja toteuttamisen käytännöistä. Vaikka mahdollista ja haluaisi toimia ongelmalähtöisesti mutta luovuttaa kehittämishankkeet käytännöille, joiden sisäiset hyvät asiat ovat kovin erilaisia, ei ole yllätys, jos ja kun alkuperäiset ongelmat unohtuvat. Toisaalta tavoitteiden vesittyminen voi johtua myös käytännölle ulkoisten hyvien tavoittelusta. Useiden käytäntöjen suojaksi on perustettu instituutioita, jotka voivat paitsi tukea myös korruptoida käytännön harjoittamista. Jos instituutio, jonka kuuluukin tavoitella käytännön kannalta ”ulkoisia hyviä” (siis esimerkiksi mainetta ja mammonaa, joista voi

kiistämättä olla hyötyä käytännön suojelemisessa), alkaakin vaatia käytännöltä näiden ulkoisten hyvien tavoittelua, erinomaisuuden standardeja ei enää määritetä käytännön parhaiden harjoittajien ehdoilla. Silloin käytäntöä ohjaavat välineelliset hyvät eikä perinteen pohjalta kehittyvä ymmärrys hyvistä asioista ja toiminnan päämääristä.

Entä sisältääkö käytäntöjen kimppu sellaista tietoista toimintaa, jossa toimintatavat ovat linjassa toiminnan tavoitteiden ja moraalien kanssa? Toimiiko jossain sisäisesti kohtuullisen ristiriitadaton *praxis* – sellainen tapa osallistua aktiviteetteihin, joka on “moraalisesti motivoitua, poliittisesti tietoisesta tavoitteellista, taktisesti taitavaa sekä identiteettiä ilmaisevaa ja vahvistavaa toimintaa”? Toivoisin, että avarakatseinen paikallälähtöisyys valtaisi alaa ja voisi olla tällainen eheä *praxis* tai ainakin polku kohti sellaista. Olen työssäni eritellyt sen tiellä olevia esteitä ja osittaisia ratkaisumahdollisuuksia, joista ryhdymme kohta vastaväittäjäni kanssa keskustelemaan.