



Helena Leino

# Kansalaisosallistuminen kaupunkisuunnittelussa

## Rajaorganisaatioita vai hybridien hallintaa?

### Public participation in town planning – boundary organizations or hybrid management?

The Finnish Land Use and Planning Act was renewed in 2000. Since then the forms and methods of public participation in land use planning have been under debate. So far the practical implementation of public participation has been ambiguous. In this article I examine a new kind of approach to public participation through two analytical concepts: David Guston's boundary organization and Clark Miller's hybrid management. My aim is to open up discussion on the potential of the new kinds of spaces for cooperation, and to consider what kind of possibilities these concepts offer for the analysis of Finnish planning processes.

Key words: public participation, planning, boundary organizations, hybrid management

### Johdanto

Tämän artikkelin lähtökohdat kumpuavat kahdesta suunnasta: yhtäältä yli kymmenen vuotta jatkuneesta kiinnostuksestani tutkia kansalaisosallistumisen muotoja erilaisissa osayleiskaavatapauksissa, toisaalta turhautumisesta siihen, miten vallankäytön näkökulmasta tarkasteltuna kansalaisosallistuminen näyttäisi toistuvasti jäävän irralliseksi varsinaisesta kaavasuunnitteluprosessista (esim. Leino 2006; Laine *et al.* 2007; Leino & Bamberg 2007).

Tarkastelen näin ollen lehden kaupunkiutopia-temaa kansalaisosallisen näkökulmasta, painopisteen ollessa erityisesti maankäytön suunnittelussa. Tuon esille kansalaisosallisuuden moniulotteisuuden problematiikkaa, minkä lisäksi olen kiinnostunut siitä, miten erilaisissa suunnitteluprosesseissa kehittyvät uudenlaisia poliittisia tiloja (ks. Loeber *et al.* 2006).

Kansalaisosallistumisessa on kyse kaavasuunnitteluun liittyvän asiantuntijuuden roolin muutoksesta. Nykypäivänä asiantuntijuus sisältää entistä enemmän epävarmuutta, hajanaisuutta, moninaisuutta ja epävakautta (esim. Åkerman 2006; Peltonmaa 2008). Asiantuntijuus on liukunut perinteisten asiantuntijoiden hallinnasta ja tilalle ovat tulleet kansalaisosallistajat ja julkinen keskustelu. Tämä merkitsee sitä, että perinteisesti määriteltynä asiantuntijoiden on täytyntä asennoitua uudella tavalla oman tietämyksensä rajapintoihin ja hyväksyä entistä heterogeenisempi yleisö. Onhan yleisellä tasolla jo jonkin aikaa käyty keskustelua siitä, miten tulevaisuudessa vahvoja asiantuntijoita ovat ne, jotka pystyvät hallitsemaan aiempaa heterogeenisempää ja kontekstispesifää tietoa. (Nowotny *et al.* 2001: 222–224.)

Lähestyn tässä artikkelissa kansalaisosallistumisen asemaa ja paikallisen tiedon hyödyntämisen mahdollisuuksia rajaorganisaation käsitteeseen tukeutuen. Käsite ammentaa ideansa varsin konkreettisesta empiirisestä tapaustutkimuksesta. Raja-

organisaatiot toimivat keskustelutilana tieteellisen tiedon ja politiikan välimaastossa (Miller 2001). Mukana on eri alojen asiantuntijoita, jotka yhdessä tuottavat tietoa päätöksenteon tueksi. Samalla rajaorganisaatio viittaa toiminnan tilaan, jossa lineaariset ja osallistavat mallit kohtaavat ja kietoutuvat yhteen. Rajaorganisaation käsite on lähtöisin Yhdysvalloista politiikan tutkimuksen piiristä, jossa on pohdittu tieteen ja politiikan rajapinnalla toimivien yhteisöjen vuorovaikutuksen tapoja (Guston 1999). Sieltä käsite on laajentunut erityisesti globaalien ympäristöhallinnan tutkimukseen ja empiirisiin tapaustutkimuksiin (esim. Guston 2001; Miller 2001; Carr & Wilkinson 2005).

Miten sitten kansainväliset, globaaleihin ympäristökysymyksiin keskittyvät asiantuntijapaneelit liittyvät suomalaiseen kaupunkisuunnitteluun ja sen piirissä toimiviin muodoiltaan vakiintumattomiin kansalaisosallisyryhmiin? Molempiin kytkeyty olennaisella tavalla keskustelu tiedon tuottamisesta ja asiantuntijuuden roolista. Kaavoja suunnitellaan lukuisissa erilaisissa toimitelmissä, joiden määrä ja kokoonpano vaihtelevat kaavasta riippuen. Tässä yhtälössä kansalaisten asiantuntijuuden integrointi ei kuitenkaan ole tapahtunut yksiselitteisen helposti (esim. Bäcklund 2007). Tiedon tuotantoon ja asiantuntijuuteen näyttää liittyvän muun muassa vahvasti normatiivisia kysymyksiä siitä, mikä on legitiimiä tietoa, kenellä on puhevalta ja kenellä on oikeus osallistua (esim. Leino 2006; Bäcklund 2007). Nämä kysymykset ovat ajankohtaisia ja keskeisiä laajemminkin yhteiskunnallisissa keskustelussa ja globaaleissa politiikkaprosesseissa, joiden yhteydessä käydään vilkasta keskustelua maallikoiden, asiantuntijoiden, tiedon tuotannon ja päätöksenteon kytköksistä (esim. Nowotny *et al.* 2001; Jasanoff & Martello 2004; Åkerman 2006).

Aihetta käsitteellisemmällä tasolla tarkastellen Thomas Gierynin (1999) mukaan politiikan ja tiedon tuottamisen rajapinnoilla tapahtuva yhteistyö ei ole vain eri sektoreiden rajoilla työskentelyä, vaan näiden alati muuntuvien rajojen rakentumisen tarkastelua. Tähän liittyy olennaisesti myös objektiivisesta tiedosta käytävä julkinen keskustelu. Kiinnostavaa tietoa tuotetaan nykypäivänä monessa paikassa, ei vain konventionaalisesti ja sektorikohtaisesti jonkin erityisalan asiantuntijoiden toimesta. Tiedon tuottamisen mahdolliset tilat ja keinot ovat moninaistuneet, mikä merkitsee sitä, että asiantuntijuuden sisältö ja määrittäminen ovat aiempaa vahvemmin sidoksissa paikalliseen kontekstiin. (Nowotny *et al.* 2001: 216; ks. myös Engeström 2008.)

## Kansalaisosallistumisen haasteet kaupunkisuunnittelussa

Vuoden 2007 lopulla kunnallisen päätöksenteon valmistelutyöstä väitellyt Harri Jalonen (2007) peräänkuuluttaa tutkimuksessaan monimutkaisuu- den haastetta kunnallisten asioiden valmistelussa. Hänen mukaansa niin sanotun ”varman tiedon” vaatimuksen sijaan tulisi kuntatasolla tänä päivänä hyväksyä tiedon epävarmuus. Tämä edellyttäisi rohkeutta ajatella uudella tavalla. Faktatiedon lisäksi tulisi huomioon ottaa kuntalaisilla usein hallussa oleva intuitiivinen tieto sekä haastaa perinteisiä kunnallishallinnollisia valmistelukäytäntöjä. Tähän liittyy myös Kaupunkitutkimuksen päivillä 2008 suunnittelumaantieteen professori Harry Schulmanin nimeämä kaupunginhallinnon haaste: kasvavan interkulttuurisuuden huomioon ottaminen. Miten sitten huomioida mahdollisimman kattavasti toimijoiden moninaisuus erilaisissa suunnittelutilanteissa? Vaikka avoin ja julkinen keskustelu ovatkin kaavoituksessa nykypäivää, olisi vielä selkeämmin tiedostettava se sotkuinen moninaisuus, jonka kanssa kaupunkisuunnittelussa on tultava toimeen.

Kansalaisosallistumistutkimuksessa on useaan otteeseen huomioitu suunnittelutilanteiden konfliktiterkkyys ja valtasuhteiden ristiriita (esim. Lapintie 2003; Pløger 2004; Staffans 2004; Leino 2006). Kaavasuunnitteluun liittyvässä kansalaisosallistumiskeskustelussa painotetaan monesti konsensukseen ja kompromissiin päättämisen tärkeyttä, vaikka tämä näyttäytyy lukuisten tapaustutkimusten valossa keinotekoiselta päämäärältä (esim. Pløger 2004; Gunder 2005). Myös suomalaisessa keskustelussa on herätty kyseisen tavoitteen haasteellisuuteen, sillä maankäyttö- ja rakennuslain tuomat uudet toimijat ovat entisestään moninaistaneet toimijakenttää ja erilaisten intressien ja vaatimusten kirjoa. Tässä tilanteessa olen samaa mieltä Michael Gunderin (2005: 177) kanssa siitä, että yleistä katsontakantaa julkilausuttuun ”yhteisen hyvän visioon” ja konsensukseen tähtäävään suunnittelun tulisi tarkastella kriittisemmin. Usein tämän kaltaiset tavoitteet liittyvät perinteiseen asiantuntijuuteen, jossa korostuvat tieteellisen, teknisen ja hallinnollisen asiantuntijuuden rationaalisuus. Tällaisen asiantuntijuuden ongelmana on, että se pyrkii yksinkertaistamaan voimakkaasti arjen käytäntöjä ja sosiaalisten suhteiden kompleksisuutta, jolloin käsitys ihmisestä ja arjen toiminnoista muuttuu marginaaliseksi. Näin tulkittuna suunnittelu ei ole todellisuuteen perustuvaa vaan abstraktio – kaavasuunnitteli-

jan yksinkertaistettu tulkinta siitä, minkä ”arjen ihanteen” mukaan kansalaisten odotetaan käyttäytyvän ja elävän (Gunder 2005: 178). Suomessa tästä yksilulotteisuudesta on kirjoittanut muiden muassa Terttu Pakarinen (2002), jonka mukaan kaupunkisuunnittelu käsittelee ihmisiä tyypillisesti tiettyyn paikkaan sidottuina asukkaina. Asukkaan rooli jää tällöin kapeaksi ja siihen liittyy helposti juuri NIMBY-argumentaatiosta tuttu rajoittuminen oman lähiympäristön laatuun (Pakarinen 2002; ks. myös Peltonen 2004).

Kiinnostukseni rajaorganisaatioihin ja hybridien hallinnointiin liittyy toisenlaisen kaupunkisuunnittelun ideaan. Siinä huomioidaan paikallisen tiedon potentiaali ja epäselvästi hahmottuvat arjen käytännöt. Ajatuksena on tilannesidonnaisen, ei-pysyvän konsensuksen tavoittelu. Tällöin konsensus pitää ymmärtää tilanteistuneen ja paikkasidonnaisen tietämisen ja arvottamisen tilana, jossa on löydetty kunkin toimijan kannalta tarkoituksenmukainen, erilaisten sosiaalisten maailmojen rinnakkaineloa mahdollistava päätös. Tavoite on haasteellinen, koska kaavasunnittelu perustuu monelta osin perinteisesti määrällisyyteen ja laskennallisuuteen. Näihin niin sanottuihin objektiivisen faktatiedon mittareihin vedotaan usein julkisessa keskustelussa (esim. Kuntalehti 2008). Tällaisessa tilanteessa paikallinen kokemuksellinen tieto, joka ei taivu luvuiksi, on hyvin vaikeaa sisällyttää suunnitteluun. Uhanalaiset eläin- ja kasvilajit on helpompi luokitella ja kartoittaa suunniteltavalta alueelta kuin siellä elävien ihmisten moninaiset arjen käytännöt ja heidän suhteensa ympäristöönsä. Viitataan tässä Jalosen käyttämään ”asukkaiden intuitiivinen tieto” -termiin. Michael Gunder (2005: 180) puhuu samasta ilmiöstä intuitiivisena ”ruumiin tietämyksenä”, joka sisältää myös esimerkiksi liikkumiseen liittyvää reflektoitua tiedostamista.

Intuitiivisen tiedon ja arjen kokemusten laajempaa hyödyntämistä ja arjen käytetty onnistuneesti esimerkiksi osallistavissa internetsovelluksissa, joissa kansalaisten (ei vain paikallisten asukkaiden) näkemyksiä ja kokemuksia on koottu alueen suunnittelun pohjaksi. Muun muassa Tampereella suunnitteilla olevan Nurmi-Sorilan alueen alkuvaiheessa panostettiin suunnittelusta kiinnostuneiden kansalaisten kokemuksellisen tiedon keruuseen internetsovelluksen avulla (Leino & Bamberg 2007).

### **Rajaorganisaatiot kohtaamisen ja tiedon tuotannon paikkoina**

Moninaisista toimijoista koostuvan rajaorgani-

saation idea juontaa juurensa osin *rajakohteen* (*boundary object*) käsitteestä, jonka ovat aikanaan lanseeranneet käyttöön Susan Leigh Star ja James Griesemer (1989). Heidän tutkimustapauksensa käsitteli Berkleyn luonnontieteellisen museon toimintaa 1900-luvun alussa. Tarkastelun kohteena olivat museon käytäntöjen ja resurssien rakentuminen erilaisten pienten yhteisten nimittäjien varaan, joilla moninaiset toimijat saatiin työskentelemään yhteisen kokonaisuuden hyväksi. Star ja Griesemer määrittelevät yhteiset tekijät rajakohteiksi eli objekteiksi, joilla on paikkansa useissa risteävissä sosiaalisissa maailmoissa tai käytännön yhteisöissä. Ne tyydyttävät yhteisön informaatiotarpeet ja ovat tarpeeksi joustavia sopeutuakseen paikallisiin tarpeisiin. Starin ja Griesemerin keskeinen huomio on, että rajakohteet ovat väline yhteistyöhön ja moninaisuuden hallintaan.

Kaupunkisuunnittelu sisältää useita tällaisia rajakohteita, jotka voivat muodostaa itsessään kiinnostavia lähtökohtia tutkimukselle. Rajakohteita voivat olla esimerkiksi itse alue, siitä tehdyt kartat, siellä liikkuvat eläin- ja kasvilajit tai vaikkapa kansalaisosallisuuden tarjoutuvat osallistumisen muodot. Olennaista on, että *käytännöt* määrittävät sen, mikä voi olla rajakohteiden tietyssä tilanteessa tai tapauksessa. Myös päämäärä on olennainen, mikä kaavoituksessa tarkoittaa kaavoitettavaa aluetta, sen kokonaisvaltaiseksi suunnitelmaksi saattamista ja lopulta rakentamista.

Kansainvälisessä tutkimuksessa rajaorganisaatiot sijoitetaan usein politiikan ja tieteen välimaastoon (Guston 1999). Tällöin kyseessä ovat erilaiset asiantuntijayhteisöt, suunnittelupaneelit ja toimielimet. Maanviljelijöiden ja tutkijoiden välistä yhteistyötä tutkineet Anna Carr ja Roger Wilkinson (2005) erottelevat rajaorganisaatiolle kolmenlaisia tehtäviä: Niillä on ensinnäkin välittäjän rooli tieteen ja politiikan välimaastossa, jolloin ne toiseksi toimivat myös erilaisten sosiaalisten maailmojen välisenä yhdistävänä tilana. Kolmantena elementtinä on edellä mainittujen rajakohteiden hyväksikäyttö yhteistyössä. Rajakohteen ja rajaorganisaation käsitteitä on käytetty erityisesti luonnonvarojen hallintaan liittyvissä tapaustutkimuksissa (mm. kalastus, maanviljely), mutta idea sopii myös kaavasunnittelun piiriin, joka on tekemisissä myös luonnonvarojen hallintaan liittyvien kysymysten kanssa.

Rajaorganisaatioissa on kyse tilasta, jossa erilaiset toimijat voivat säilyttää oman taustansa ja lähtökohtansa silti toistensa näkemyksiä arvostuen. Rajaorganisaation yhteydessä käytetään usein myös rajatyön käsitettä (Gieryn 1983). Rajatyössä

neuvottelun kohteena ovat rajakohteet ja niiden sisältämät merkitykset eri toimijoille (Jones *et al.* 2006: 732). Rajatyön ajatus perustuu siihen, että toimijoiden välinen raja on olemassa ja se tiedostetaan, mutta samalla rajoja myös ylitetään ennakkoluulottomasti. Suomalaisessa kehittävässä työntutkimuksen ja toiminnan teorian piirissä on käytetty käsitettä solmutyöskentely (esim. Engeström *et al.* 1999; Engeström 2008), joka on sukua rajatyöskentelyn ja hybridien hallinnoinnin idealle.

Kaavasunnittelussa ovat 2000-luvulla lisääntyneet erilaiset osallistumisryhmät, workshopit ja internet-suunnittelu-yhteisöt, jotka voidaan nähdä yhdenlaisina rajaorganisaatioina. Poliitiikan ja tieteen välimaaston ymmärrän tässä yhteydessä laajasti, kaavasunnittelun kaikki vaiheet sisältävät sekä tiedon keruuta että poliittisen ulottuvuuden. Kaavan valmistelu, vaihtoehtojen luonnostelu, resurssien kohdentaminen sekä päätöksenteon eli kaavan vahvistamisen hetki pitävät sisällään poliittisia valintoja. Myös suunnittelun tietopohja määrittäytyy laajasti. Suunnittelussa hyödynnetään usein eri alojen asiantuntijoita keräämällä asiantuntijalausuntoja ja tilaamalla selvityksiä aihealueista, joihin kaavasunnittelijoilla itsellään ei ole aikaa eikä mahdollisuuksia paneutua. Osallisryhmissä on mahdollista yhdistellä erilaista tietoa ja laajentaa kysymyksenasettelua monipuolisen keskustelijakunnan piirissä.

Kaavasunnittelun yhteydessä tulisi puhua kuitenkin väljemmin rajayhteistyöstä kuin valmiiksi institutionalisoituneen kaiun omaavasta rajaorganisaatiosta. Rajayhteistyö voitaisiin nähdä välittävänä toimintamuotoina kunnallishallinnon ja paikallisen tiedon välimaastossa. Rajayhteistyössä kokoontuvat ihmiset, joilla on erilaiset tavat tuottaa tietoa sekä erilaiset tietovarannot ja tiedon lähteet. Kun tietoa tuotetaan yhdessä, on kiinnostavaa pohtia suunnitelman valmistumisen päämäärä mielessä pitäen sitä, miten erityyppiset toimijat saadaan työskentelemään yhdessä. Miten erilaiset sosiaaliset maailmat ja tietoyhteisöt asettuvat suhteessa toisiinsa? Konsensuksen etsiminen ei tässä yhteydessä tarkoita näkemysten sulautumista ”yhdeksi totuudeksi” vaan sen hyväksymistä, että on olemassa moninaisia tulokulmia suunnitteluun. Keskeistä rajayhteistyön ideassa on sen seikan myöntäminen, ettei yksikään toimijaryhmä kykenisi itseksensä samankaltaiseen toimintaan. Uuden tyyppinen tieto ja tiedon tuottamisen käytännöt syntyvät vain näiden erilaisten toimijoiden välisestä yhteistyöstä.

Vaikka kiistanalaisissa tapauksissa toimijoiden väliset erot ja arvostetut saattavat korostua,

eivät eri toimijaryhmien tavat työskennellä välttämättä eroa kovasti toisistaan. Esimerkiksi Carr ja Wilkinson (2004: 260) löysivät tapaustutkimuksessaan maanviljelijöiden ja tutkijoiden välisestä rajaorganisaatioyhteistyöstä enemmän yhteneväisyyksiä kuin eroja kahden toimijaryhmän välillä. Molemmat ryhmät käyttivät ensisijaisena työkalunaan havainnointia, tuottivat uutta tietoa ja sisällyttivät sen aikaisempaan tietopohjaansa. Molemmat käyttivät myös omanlaisiaan vertaisarviointiryhmiä. Carr ja Wilkinson korostavatkin tutkimuksessaan tiedon itseorganisoituvaa luonnetta ja sen jatkuvuuden elementtiä. Rajayhteistyö on luonteeltaan orgaanista eikä tieto sinänsä ole koskaan täysin valmista. Tämä on arvokas huomio, sillä liian usein suunnitteluun osallistuvat toimijat asemoivat itsensä ja toisensa prosessin alkaessa tiettyihin asemiin, joista käsin he tarkastelevat toistensa näkemyksiä (esim. Häikiö 2005; Leino 2006).

Rajayhteistyön yhdeksi tehtäväksi voisikin nimetä uudenlaisen, ennakkoluulottomamman näkökulman tuomisen vuorovaikutussuhteisiin ja epäselvyyden tilaan. Tällöin päästäisiin liikkamaan eteenpäin lukittuneista tilanteista, joissa toimijat eivät löydä uutta katsontakantaa omaan rooliinsa ja toimintamahdollisuuksiinsa (vrt. Bäcklund 2007: 214–215). Rajayhteistyössä suunnitteluun osallistuvien toimijoiden roolien muotoutumista lähestyttäisiin näin hieman perinteisestä asettelusta poiketen. Luonnontieteiden puolelta voisi helposti ammentaa rajanylitystä käsitteleviä kysymyksiä yhteiskuntatieteilijän ja kaupunkitutkijan pohdittavaksi vaikkapa seuraavien ongelmanasetteluiden kautta: Milloin ja missä tapahtuu rajanylitys? Mitä tapahtuu, kun rajat muuttuvat epäselviksi, liikkuvat ja liudentuvat? Ihmisten roolit, toimintakäytännöt ja ideat voivat muuttua prosessin aikana, jolloin ne eivät enää ole entisen kaltaisia mutteivät myöskään täysin tunnistamattomia (Law & Mol 2005). Viimeisten kymmenen vuoden kuluessa tutkimani kaavasunnittelutapaukset ovat pitäneet sisällään erilaisia muuntumisen kohtia, identiteettien muutosta ja liudentumista. Tällöin suunnitteluprosessit itsessään ovat muuttaneet suuntaa tai kohdanneet odottamattoman käänteen, jota ei ole ollut mahdollista ennakoida aikaisempien suunnittelukäytäntöjen pohjalta.

Syy, miksi pohdin rajayhteistyön ja rajaorganisaatioiden mahdollisuuksia ja muotoja kaavasunnittelutyössä on lähtöisin ennen kaikkea monitasoisesta tiedon keruusta ja sen onnistuneesta yhdistelemisestä kussakin tapauksessa. Kansalaisosallistumisen kompleksisuus näkyy suunnittelun

eri tasoilla. Erilaiset tiedon lajit kohtaavat toisensa, kun käytännön tietäminen (kuten vaikkapa lähimetsässä kävely ja havainnointi) ja tilastotiedon esittäminen kohtaavat. Tällaisessa moniulotteisessa tilanteessa tuntuu keinotekoiselta ratkaisulta arvottaa kansalaisosallistumista eri tasolle (vrt. Arnstein 1969). Kategoriat lukitsevat osallistumisen tyypillisesti jollekin tasolle ja kaventavat samalla mahdollisuuksia ymmärtää paremmin nykypäivänä tapahtuvan kansalaisosallistumisen monia erilaisia muotoja ja syitä.

Monitahoisuuteen törmätään väistämättä, kun lähdetään selvittämään sitä, montako eri käytännön yhteisöä jokin tietty suunniteltava alue pitää sisällään. Esimerkiksi yhdestä asuinkorttelista voi löytyä useita erilaisia yhteisöjä, saati sitten vaikkapa kokonaisen kaupungin keskustan osayleiskaavaa hahmotettaessa. Tässä yhteydessä palaan Schulmanin esittämään interkulttuurisuuden haasteeseen, jossa laajasti tulkiten on kyse vuorovaikutuksesta erilaisten kulttuurien välillä ja kompetenssista toimia monenlaisten ihmisryhmien kanssa alati muuttuvissa tilanteissa. Paitsi kaavasunnittelussa, myös kunnallishallinnon käytännöissä ylipäättään ei aina huomioida sitä, miten monilla eri tavoilla ihmiset elävät arkeaan ja ottavat tilaa haltuunsa.

### Joustavuus ja hybridien hallinnointi kansalaisosallistumisen lähtökohtina

Politiikan tutkija Clark Miller (2001) on kritisoinut rajaorganisaatioiden tutkimuksen keskittymistä liian staattisten asetelmien ja organisaatioiden analysointiin. Hänen mukaansa nykyiset toiminnan tilat ovat hybridejä, jotka muuttavat muotoaan nopeasti. Millerin mukaan rajaorganisaatioiden tavoitteena tulisi olla tällaisten hybridien kokonaisuuksien ja moninaisten toimijoiden hallitseminen. Niiden tulisi toimia uudenaikaisina joustavina välittäjinä tiedon tuotannon käytännöissä. Tämä edellyttää kykyä yhdistää tiedon keruu ja käsittely sekä poliittinen päätöksentekoprosessi. Miller (2001: 487) käyttää tässä yhteydessä termiä *hybridien hallinnointi* (*hybrid management*). Olennaista on uudenlaisen painopisteen löytyminen sosiaalisiin järjestelyihin ja käytäntöihin (ks. myös Virkkunen & Tenhunen 2007). Millerille hybridien hallinnointi on eräänlainen liima, joka yhdistää tieteellisen tiedon, politiikan instituutiot sekä kansalaisyhteiskunnalliset toimijat keskenään.

Kansalaisosallistumisessa on yhtymäkohtia Millerin hybridiajatteluun. Myös osallistumisessa korostuvat tilanteellisuus, toiminnan hetkellisyys ja käytäntöjen hauraus. Millerin kritisoima organi-

satorinen ja stabiililta vaikuttava toimintakulttuuri herättääkin kysymyksen siitä, onko tulevaisuuden kansalaisosallistumisen menettelytapoja pohtivassa keskustelussa edes tarpeen kehitellä pysyviä yhteistyön muotoja, vai pitäisikö keskittyä dynaamisiin, käytännöistä kumpuaviin toimintamuotoihin. Onko itseorganisoituminen ainoa tapa saada esiin ja näkyville kansalaisosallisten tärkeänä pitämät ja joskus yllättävätkin näkemykset suunnittelussa? Paikallisten osallisten haastatteluissa tulevat monesti esiin joko turhautuminen omien näkökulmien huomiotta jättämiseen tai kokemus paikallistietämyksen väheksymisestä (Leino 2006).

### Hybridit toimijaryhmät ja tiedon paikallisuus

Kansalaisosallistumisen näkökulmasta on tulevaisuudessa olennaista huomioida, suunnittelun sisältämä epävarmuus. Ennakoivasta valmistelusta huolimatta asiat ja tavoitteet liukuvat, muuttuvat toisiksi, eivätkä pysy hallinnassa perinteisillä suunnittelussa käytetyillä toimintatavoilla ja menetelmillä. Tampereen seudulla on useita kaupunkisuunnitteluun sekä muihin lähiympäristön kansalaisaktiivisuuteen liittyviä tapauksia, joissa rajaorganisaation tai rajayhteistyön olemassaolo olisi voinut vaikuttaa siihen, mihin suuntaan prosessi etenee. Nämä tapaukset kertovat käytännönläheisiä tarinoita siitä, miten tilanteissa tehdään ominitakeisia valintoja ja toimitaan vastoin kunnan tai paikallisen ympäristöviranomaisen käsitystä siitä, mikä on odotettavissa olevaa, normien mukaista kansalaistoimintaa (esim. Leino 2006; Peltomaa 2008). Osallistumaan rohkaisevat yhteistyöryhmät voivat parhaassa tapauksessa laajentaa kaikkien osapuolien näkemystä siitä, millaista tietoa alueesta tarvitaan, miten sitä tuotetaan ja millaisena toisten osapuolten tuottama tieto koetaan. Kysymys on näin ollen myös epävarmuuden tilanteiden minimoimisesta sekä asioiden politisoitumisen kanavoimisesta.

Hybridien hallinnointi puhuttelee siis myös silloin, kun pohditaan kaupunkisuunnittelua epävarmuuden ja ennustamattomuuden elementtien näkökulmasta. Tutkimissani tapauksissa kaavasunnittelu on ollut Tampereen kaupunginhallinnon ja johtavassa asemassa olevien kunnallisten luottamushenkilöiden näkökulmista katsottuna pitkälti epävarmuuden hallinnointia. Tampereen kaupungin tapa suhtautua epävarmuuteen ja sen hallinnointiin näyttää yhteneväisenä Markku Sotaraudan (1999: 90–91) esittämään suomalaisen suhtautumistapaan. Keskeisiä välineitä ovat

tällöin ohjaus, kontrolli ja säätely. Sotaraudan mukaan epävarmuuden hallinnointi on muuttunut 1990-luvulla epäselvyyden hallinnoimiseksi, jossa aikaisemmin yhdelle hallinnan sektorille, yksikölle tai instituutiolle kuulunut ongelma limittyy entistä useammin monen organisaation toimialalle. Perinteinen kysymys on kuulunut, miten hallita ja poistaa tätä päätöksenteon moniulotteisuutta, epävarmuutta ja lyhytjänteisyyttä. Sotarauta (1999: 97) kääntää kysymyksen toiseen suuntaan kysymällä, miten erilaisissa suunnitteluprosesseissa voitaisiin käyttää hyväksi moniulotteisuutta, epävarmuutta ja lyhytjänteisyyttä. Nimenomaan tästä on kysymys myös tässä artikkelissa.

Keskeisellä sijalla on luottamuksen rakentaminen niiden ihmisten välille, jotka kohtaavat rajayhteistyössä tai hybrideissä verkostoissa. Luottamus on olennainen tekijä yhteisesti jaetun tiedon rakentamisessa. Tällöin tulisi unohtaa kategoriointi asiantuntijatiedon ja paikallisten ihmisten tuottaman amatööritiedon välillä ja keskittyä nimenomaan vuorovaikutukseen. Käytännössä tilanne on usein kompleksisempi kuin selkeä jako asiantuntija- ja amatööritietoon. Tästä syystä näenkin rakentavana lähestymiskulmana Maarten Hajerin ja Hendrik Wagenaarin (2003) esittämän arkielämän tilanteista rakentuviin käytäntöihin nojaavan tutkimustavan. Ongelman ratkaisun etsiminen muualta kuin tilanteesta itsestään johtaa helposti siihen, että koko ongelma katoaa tutkijan käsistä. Monimuotoiseen ja yllätykselliseen toimintatilanteen analyysiin ja ongelman avaamiseen ei löydy vastausta luokittelemalla toimijoita tai erottelemalla heidän esittämiään faktoja ja näkemyksiä erillisiin kategorioihin. Arjen konfliktissa arvio toisten osapuolten näkemyksistä tehdään välittömästi, intuitiivisesti, käytännönläheisesti, henkilökohtaisesti ja toimintaorientoituneesti. Hajer ja Wagenaar painottavat, että tämä tilannearvio tulee ihmisiltä luontaisesti. Ongelman esiintyessä siihen haetaan kussakin tilanteessa toimivin ja omasta näkökulmasta katsottuna paras ratkaisu. Tästä näkökulmasta katsottuna kansalaisten osallistumista ei voida standardisoida, vaan se täytyy rakentaa tapauskohtaisesti toimivaksi. (Hajer & Wagenaar 2003: 22–24.)

Tällaiseen monista toimijoista koostuviin uusiin, keskeneräisiin ja häilyviin yhteistoiminnan tilojen analyysiin sopii Donna Harawayn (1988) käyttämä termi *tilanteesta tiedosta (situated knowledge)*. Tiedon hyväksyminen on tällöin riippuvainen siitä, että se liittyy johonkin tiettyyn tietämisen tapaan, ei ”universaaliin tietoon”. Ympäristöasiat, jotka usein ovat arvosidonaisia, saa-

vat vahvuutensa tästä sidoksesta tilanteellisuuteen, tiettyyn hetkeen ja tapaukseen. Näin riippumatta siitä, onko tieto sinänsä universaalisti legitimiä tiedettä (Jasanoff & Martello 2004: 13). Käsitystä paikallisesta tiedosta ei tule ymmärtää yksinomaan johonkin konkreettiseen paikkaan sidottuna tietona. Paikallisuus voi olla asukkaan omaamaa tietoa lähiympäristön eliölajeista, käyttäjän ymmärrystä tietoteknologisista ohjelmista tai vaikkapa päättäjien tietoa päätöksentekoprosessin vaiheista.

## Johtopäätökset

Kaupunkisuunnittelussa on otettava huomioon lukuisia erilaisia toimijatahoja ja heidän intressejään. Moninaisten toimijoiden verkostoissa perinteiset tavoitteet konsensuksesta ja yhteisen hyvän visiosta näyttäytyvät rajayhteistyön näkökulmasta todellisuutta vahvasti yksinkertaistavilta tulkintoilta. Tämänkaltaiset tavoitteet liittyvät perinteiseen asiantuntijuuteen, jossa korostuvat tieteellisen, teknisen ja hallinnollisen asiantuntijuuden rationaalisuus. Ongelmaksi muodostuu tällöin se, että suunnittelussa yksinkertaistetaan voimakkaasti arjen käytäntöjä ja sosiaalisten suhteiden kompleksisuutta, jolloin käsitys ihmisestä ja arjen toimintoista muuttuu marginaaliseksi. On totta, että kaupunkisuunnittelu pitää sisällään lukuisia rajaamisen paikkoja ja vaatii valintojen tekemistä. Tästä huolimatta olisi syytä keskustella myös siitä, missä vaiheessa ja kenen toimesta suunnittelua koskevia rajauksia aletaan tehdä.

Toinen olennainen kysymys on, onko perustelu yhteisestä edusta tai konsensuksen hakeminen ylipäätään relevantti tavoite tulevaisuudessa. Eikö rajayhteistyössä ja rajakohteista keskusteltaessa käytetty ”pienin yhteinen jaettava” kuvaisi monin paikoin nykyisen yhteistyön rakentamista realistisemmin? Vaikka kaavoja suunniteltaessa lopputuloksena olisikin jonkin toimijajoukon näkemys kaavasta, on kai turha kieltää, että toisenlaisia tulkintoja jää kaiken aikaa suunnittelun ulkopuolelle. Nämä vaihtoehdot tulkinnat sivuutetaan helposti yksittäisinä mielipiteinä tai ”kaiken vastustamisena” sen sijaan, että niiden olemassaolo myönnettäisiin. Tämä yhteen totuuteen tukeutuva todellisuuden rakentaminen on näkyvissä paitsi kaavasuunnittelussa kerätyissä tiedoissa ja niiden käsittelemisessä, myös tiedon tuottamisessa ja tutkimuksessa ylipäätään (Law 2004, 53–54). Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö toisia tulkintoja olisi olemassa. Niin kauan kuin kilpailevat tulkinnat jäävät täysin huomioita, tulevat konfliktierhät kaavoitustapaukset jatkumaan.

Myös rajaorganisaatioissa ja hybridien toimintamuotojen hallinnoinnissa on kyse moninaisia tulkintoja huomioimaan pyrkivästä lähestymistavasta. Millerin (2001) mukaan keskustelu rajaorganisaatioista ja hybridien hallinnoimisesta voi tarjota tuoreita välineitä vuorovaikutussuhteiden analyysille, avaten samalla uuden väylän kompleksisten valtasuhteiden analyysille, luoden uudenlaisen näkymän hallintaan sekä laajentaen erilaisten toimijoiden näkemystä yhdessä toimimisen tiloihin.

Kaupunkisuunnittelussa liikutaan useilla erilaisilla rajapinnoilla. Toimijat tulevat monilta tahoilta, tietoa kerätään eri tavoin ja sitä on vaikea verrata, saati arvottaa, keskenään. Lainsäädäntö tuo omat rajoituksensa suunnitteluun, kuten myös ajalliset ja taloudelliset resurssit. Suunnittelun rajat ovat kuitenkin olleet 2000-luvulla muutoksessa ja taustalla vaikuttavat institutionaaliset toimintamuodot ovat muuttuneet. Myös julkista kansalaisten hyväksyntää haetaan aiempaa näkyvämmiin. Kyseessä ei tosin ole vain kaavoituksen kohdistuva haaste, vaan laajemmin yhteiskunnallisille politiikkaprosesseille ominainen tilanne. Toisaalta haasteena ovat jähmeästi muuttuvat käytännöt, joiden rinnalle on 2000-luvulla ilmaantunut uudentyyppisiä ja paikkaansa hakevia toimintamuotoja, kuten kansalaisten aktiivinen osallistuminen.

Nowotny *et al.* (2001: 227–228) käyttävät termiä *osallistuva tiedon tuotanto* tässä uudessa tilanteessa. Tavallisten kansalaisten osallistuminen on tunnustettava, vaikka siitä ei löydy ratkaisua läheskään kaikkiin suunnittelussa esiin tuleviin ongelmiin. Jotta vuorovaikutus moninaisten toimijoiden kesken onnistuisi, tulisi suunnittelussa käytettävät tietovarannot rakentaa aidosti monitieteisiksi. Samalla olisi mietittävä metodeja näiden varantojen käyttöön. Moni asiantuntija haluaa muuttuneista rajapinnoista huolimatta pitää selkeän eron ”tieteen ja epätieteen” välillä. (Nowotny *et al.* 2001: 19.) Näyttäisi kuitenkin siltä, että entistä useammin päätökset saavat oikeutuksensa tapauskohtaisesti. Tällöin myös suunnittelussa huomioon otettavan tiedon objektiivisuus täytyy määrittellä uudelleen tullakseen paikallisesti ja kontekstissaan validiksi tiedoksi. Tiedon luotettavuus tullaan jatkossa tarkistamaan konkreettisissa, paikallisissa olosuhteissa, jolloin universaaliin ”tieteelliseen totuuteen” nojaaminen väistyy.

## Lähteet

Arnstein, Sherry (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association* 35:4, 216–224.

- Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Carr, Anna & Wilkinson, Roger (2005). Beyond participation: boundary organisations as a new space for farmers and scientists to interact. *Society and Natural Resources* 18:3, 255–265.
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and power*. University of Chicago Press, Chicago.
- Engeström, Yrjö, Engeström, Ritva & Vähäaho, Tarja (1999). When the center does not hold. The importance of knot-working. Teoksessa Chaiklin, Seth, Hedegaard, Mariane & Jensen, Uffe Juul (toim.) *Activity theory and social practice*. Aarhus University Press, Aarhus, 345–374.
- Engeström, Yrjö (2008). *From teams to knots. Activity-theoretical studies of collaboration and learning at work*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gieryn, Thomas F. (1999). *Cultural boundaries of science: credibility on the line*. University of Chicago Press, Chicago.
- Gieryn, Thomas F. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientists. *American Sociological Review* 48:6, 781–795.
- Gunder, Michael (2005). The production of desirous space: mere fantasies of the utopian city? *Planning Theory* 4:2, 173–199.
- Guston, David (2001). Boundary organizations in environmental policy and science: an introduction. *Science, Technology and Human Values* 26:4, 399–408.
- Guston, David (1999). Stabilizing the boundary between US politics and science: the role of the Office of Technology Transfer as a boundary organisation. *Social Studies of Science* 29:1, 87–112.
- Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (2003, toim.). *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge, London.
- Haraway, Donna (1988). Situated knowledges: the science question in feminism and the privilege of partial perspectives. *Feminist Studies* 14:3, 575–599.
- Häikiö, Liisa (2005). *Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Tampere University Press, Tampere.
- Jasanoff, Sheila & Martello, Marybeth (2004, toim.). *Earthly politics: local and global in environmental governance*. MIT Press, Cambridge.
- Jalonen, Harri (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Julkaisu 693, Tampereen teknillinen yliopisto, Tampere.
- Jones, Mavis, Walls, John & Horlick-Jones, Tom (2006). Separated at birth? Consensus and contention in the UK agriculture and human biotechnology commissions. *Science and Public Policy* 33:10, 729–744.
- Kuntalehti (2008). Valmistelussa voi yhdistää tehokkuuden ja luovuuden. Harri Jalosen haastattelu, *Kuntalehti* 29.4.2008.
- Laine, Markus, Leino, Helena & Santaoja, Minna (2007). Keskustan rajattu merkitys. *Yhdyskuntasuunnittelu* 45:1, 6–21.
- Lapintie, Kimmo (2003). Suunnittelijan paradigman muutokset ja tieto / valta. *Yhdyskuntasuunnittelu* 41:2, 9–25.

- Law, John (2004). *After method. Mess in social science research*. Routledge, London.
- Law, John & Mol, Annemarie (2005). Boundary variations: an introduction. *Environment and Planning D: Society and Space* 23:5, 637–642.
- Leino, Helena (2006). *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tapaustutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Acta Universitas Tampereensis, Tampere.
- Leino, Helena & Bamberg, Jarkko (2007). Paikkamielikuvien ja osallistumisen kohtaaminen kaupunkisuunnittelussa. Kaksi tapausta Tampereelta. *Terra* 119:2, 107–117.
- Loeber, Anne, Hajer, Maarten & van Tatenhove, Jan (2005). *Investigating new participatory practices of the "politics of life" in a European context*. Final Report – Theory and Method. Participatory Governance and Institutional Innovation. 13.11.2008, <http://www.maartenhajer.nl/upload/PAGANINIwp5.pdf>
- Miller, Clark (2001). Hybrid management: boundary organizations, science policy, and environmental governance in the climate regime. *Science, Technology & Human Values* 26:4, 478–500.
- Nowotny, Helga, Scott, Peter & Gibbons, Michael (2001). *Re-thinking science. Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Polity Press, Oxford.
- Pakarinen, Terttu (2002). Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Gaudeamus, Helsinki, 75–91.
- Peltomaa, Juha (2008). *Kaubean suuri ihme ja hämmästyks – tapaustutkimus asiantuntijuuden kyseenalaistumisesta Kangasalan Kirkkojärvellä*. Pro gradu -tutkielma. Yhdyskuntatieteiden laitos, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Peltonen, Lasse (2004). NIMBY-kiistojen asukaskeskeiset ja kontekstuaaliset selitykset. *Alue ja Ympäristö* 33:2, 43–54.
- Pløger, John (2004). Strife: urban planning and agonism. *Planning Theory* 3:1, 71–92.
- Sotarauta, Markku (1999). Näkökulmia suunnittelujattelun muutokseen. Teoksessa Knuuti, Liisa (toim.) *Kaupunki vuorovaikutuksessa*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu, Espoo, 89–98.
- Staffans, Aija (2004). *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina*. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Helsinki.
- Star, Susan Leigh & Griesemer, James R. (1989). Institutional ecology, "translations" and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907–39. *Social Studies of Science* 19:4, 387–420.
- Virkkunen, Jaakko & Tenhunen, Eija (2007). Eri alojen asiantuntijoiden työpanoksen yhdistävän toimintakonseptin kehittäminen – tapaus liikuntavammaisten ja neurologisesti sairaiden lasten erityisoppilaitos. *Konsepti* 4:1, 1–27.
- Åkerman, Maria (2006). *Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpoliittinen toimijuus*. Tampere University Press, Tampere.