

Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus

PIA BÄCKLUND & RAINE MÄNTYSALO

Helsingin kaupungin tietokeskus & Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus



Bäcklund, Pia & Raine Mäntysalo (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus [The development of urban planning theories and the role of participation]. Terra 121: 1, 19–31.

Theories of urban planning have evolved chronologically through phases in which each theory has adopted distinct ideas of the meaning of participation and of what constitutes legitimate knowledge. These theories relate to different interpretations of the essence of viable democracy. Subsequently, the role and meaning of participation is defined in unique fashion. The most fundamental difference between the perceptions of democracy and the planning theories is in the ideas of how, when, and in which ways conflicts are constituted, mediated, and resolutions attempted. The article states that the recognition of the embedded consequences of the accompanying democracy ideal is paramount for planning theories and participation practices alike. Thus, in order to identify the state-of-the-art of public administration, and to provide practicable solutions, planning theories need to draw parallels with democracy theories. In the last instance, the discussion shows, participation deals with the fundamentals of urban self-comprehension – and the roles of citizens, civil servants, and elected representatives in constructing the knowledge base for this understanding.

Keywords: participation, urban planning, democracy theories, planning theories

Pia Bäcklund, City of Helsinki Urban Facts, FI-00099 Helsinki, Finland. E-mail: <pia.backlund@hel.fi>. Raine Mäntysalo, Centre for Urban and Regional Studies, Helsinki University of Technology, FI-02015 TKK, Finland. E-mail: <raine.mantysalo@tkk.fi>

Vuonna 2000 voimaan astuneen maankäyttö- ja rakennuslain myötä asukkaiden osallistumisen teema ajankohtaistui jälleen sekä yhdyskuntasuunnittelun käytännöllisinä haasteina että teoreettisina tulkin-toina. Velvoite osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimiseen pakottaa suunnittelijat lähtökoh-taisesti määrittelemään paitsi ne tavat, joiden kaut-ta osalliset voivat olla suunnitteluprosessissa muka-na myös sen, keitä he kulloinkin ovat. Näissä mää-rittelyissä otetaan samalla kantaa ihmisen ja asuin-ympäristön välisiin suhteisiin ja ennen muuta ase-moidaan osallisille tietty tiedontuottajan rooli osa-na kaupunkien poliittis-hallinnollisia prosesseja. Tarkoitamme näillä prosesseilla sekä julkishallin-non työntekijöiden että luottamushenkilöiden toi-mintaa. Tähän tulkintaan sisältyy näkemys siitä, että näiden toimijoiden työnjaot valmistelussa ja päätöksenteossa eivät käytännössä ole lainkaan niin selviä kuin teoriassa (esim. Majoinen 2000, 2001; Ryyänen 2000; Hajer 2004). Asukkaiden tiedon-tuottajan rooli konkretisoituu esimerkiksi niissä va-linnoissa, joissa määritellään missä vaiheessa suun-

nitteluun voi osallistua. Osallistumisessa onkin pohjimmiltaan kyse kaupunkien itseymmärryksen perustasta: niiden halukkuudesta avautua erilaisille hyvän elämän tulkinnoille ja kyvystä käsitellä niitä.

Edustuksellisen demokratian käytäntöjen rin-nalle on monissa suomalaisissa kunnissa kehitet-ty asukaslähtöisiä ja asuinaluekohtaisia osallistu-misen projekteja ja uusia toimintamalleja (esim. Pikkala 2006). Ne ovat paitsi kytkeytyneet maan-käytön suunnitteluun, myös pyrkinet antamaan asukkaille uusia kanavia välittää näkemyksiään osaksi kaupunkien suunnittelua laajemminkin. Monissa hankkeissa ovat korostuneet osallistumi-sen menetelmät: millä tavoin asukkaiden pitäisi saada osallistua? Vähemmän on sen sijaan pohdit-tu sitä, millainen tiedollinen rooli näillä uusilla osallistumisen muodoilla pitäisi olla suhteessa edustuksellisen demokratian prosessien kautta ta-pautuvaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Ta-voitellaanko asukkaiden osallistumisen vahvista-misella esimerkiksi jotakin kokonaan uutta tiedon-

muodostusprosessia edustuksellisen demokratian käytäntöjen sijaan, vai vain niiden rinnalle? Osallistumisen tarkoitusta pohdittaessa on suunnitteluteorioihin haettava syvyyttä myös demokratiaa koskevasta teoriosta ja tunnistettava millaiseen tulkintaan demokratiasta samalla sitoudutaan. Osallistumisen tarkoitusta ehdollistaa aina se, millaisten käytäntöjen ajatellaan parhaiten toteuttavan demokraattista päätöksentekoa.

Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehityksessä voidaan tunnistaa pääkehitysvaiheet, jotka muodostavat selkeän jatkumon suunnitteluteoreettisessa keskustelussa: (1) komprehensiivis-rationalistinen, (2) inkrementalistinen, (3) konsensusorientoitunut kommunikatiivisen suunnittelun teoria sekä (4) konfliktiorientoitunut agonistisen suunnittelun teoria. Nämä suunnitteluteoriat muodostavat toisiaan seuraavia paradigmasiirtymiä, joissa uusi teoria muodostaa kriittisen suhteen edelliseen. Tässä artikkelissa keskitymme erityisesti siihen, miten käsitykset demokratiasta muuttuvat yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehityksen myötä ja miten nämä käsitykset vaikuttavat osallistumisen merkittävyyteen osana kaupunkien tiedonmuodostusta.

Artikkelin juoni on yhtäältä historiallinen ja toisaalta synteettinen. Kuvaamme sitä, miten teoreettiset näkemykset suunnittelun vuorovaikutteisouden ja julkisen oikeutuksen tarpeesta ja asukkaiden tiedontuottajan roolista ovat muokkaantuneet kriittisessä keskustelussa. Esittelemme oleellimmat osallistumisen tarkoitusta määrittävät erot, joita näistä teorioista voidaan mielestämme tulkita. Tämän jälkeen peilaamme tulkintojamme teorioihin demokratiasta. Lopetamme artikkelimme synteesiin ja pohdimme, mihin suuntaan molemmissa teoreettisissa keskusteluissa olisi kuljettava, jotta asukas voitaisiin nähdä pätevän tiedon tuottajana ja täysivaltaisena kansalaisena – hyväksyen samalla, että osallistujien joukon laajentuminen tekee mahdolliseksi yhteisesti hyvän kaupungin luomisen. Tässä kontekstissa erilaisuuden ja epävarmuuden sietokyky on käytännön haaste, johon teorioiden olisi samanaikaisesti kyettävä vastaamaan.

Sovellamme tulkintojamme erityisesti Suomeen. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisen ja ylläpitämisen periaatteet haastavat suunnitteluteoriat omalla tavallaan ja kohdentavat kritiikin osittain toisin kuin esimerkiksi angloamerikkalaisissa tai keskieurooppalaisissa yhteiskunnissa. Oletamme siis, että paikalla on väliä. Kansainvälisen suunnitteluteoreettisen keskustelun tulkinta suomalaisen yhteiskunnan näkökulmasta voi tuoda jotain uutta myös osallistuvan suunnittelun kansainväliselle kentälle.

Komprehensiivis-rationalistinen suunnittelu ja asukas alamaaisena

Suomalaisessa(kin) kunnallishallinnossa toisen maailmansodan jälkeen vaikuttanut komprehensiivis-rationalistinen suunnitteluteoria pohjautui olettamukseen yhteiskunnan nykytilan hallittavuudesta kattavilla tiedonkeruun menetelmillä. Tämä menettely mahdollisti sekä relevantin tavoitteenasettelun että tarkoituksenmukaiset suunnitteluratkaisut tavoitteiden saavuttamiseksi (Granlund 1981; Vuorela 1991: 102–103; Sinisalmi 2003). Poliittis-hallinnollisten prosessien järki perustui faktuaalisuutta ja objektiivisuutta painottavaan käsitykseen tiedosta (Manicas 1987; Summa 1989; Schulman 1990; Häkli 1994; 1997). Tätä näkökulmaa vahvisti olenaisesti yhteiskuntaa tutkivissa tieteissä tuolloin voimakkaasti vaikuttanut positivistinen metodologia, jossa korostuivat tutkijan ja tutkimuskohteen välinen objektiivinen suhde ja tiedon keruun menetelmien tarkkuus, luotettavuus ja systemaattisuus (esim. Schulman 1990; Taylor 1998; Häkli 1999, 2002). Tästä seurasi tarve rekrytoida suunnitteluhallintoon tieteellisen tietämisen ammattilaisia (Granlund 1981: 42–43; Schulman 1990: 48; Hautamäki 1991: 8; Vuorela 1991: 102; Sotarauta 1996). Uskottiin, että näin yhteiskuntaa voidaan hallita ”viileästi” ja järkipäisesti.

Tällaisen suunnitteluteoreettisen ajatusmallin vallitessa varma tieto oli tärkeää (esim. Sinisalmi 2003). Hallinnon työntekijöiden tehtäväksi miellettiin yleisen edun edistäminen rationalistisilla suunnittelukäytännöillä (Reunanen 1996; Stenvall 2000). Luottamushenkilöiden ja hallinnon työntekijöiden välinen työnjako oli selkeä: luottamushenkilöt loivat suunnittelulle arvoperustan ja tavoitehierarkian, joita jälkimmäiset pyrkivät työsäännön toteuttamaan (Granlund 1981: 36–37). Julkishallinnon työntekijä seuraa puolestaan esimiehensä käskyä ja noudattaa toimintaa ohjaavia muutoseikkoja (Vartola 2005). Tämä kunnallishallinnon dualistinen periaate tarkoittikin samalla, että tietäminen ja arvottaminen voitiin nähdä toisistaan erillisinä. Näin arvovapaasta ja tiettyyn koulutukseen nojaavasta legitimoimisesta tietämisestä tuli komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun välttämätön tabu.

Yhdyskuntasuunnittelijan rooli kiteytyi John Foresterin (1987) sanoin ”faktoihin ja sääntöihin”: suunnittelijan oli nojaututtava tieteeseen perustuviin faktoihin sekä julkisen virka-asemansa määrittämiin auktoriteettiin ja oikeudellisiin velvoitteisiin. Tämä toimenkuva on suomalaisen suunnittelun käytännöissä edelleen vahvasti läsnä (Puustinen 2006). Byrokraattisilla käytännöillä onkin nähty myös ihmisten oikeusturvaa ja demokratian

toimivuutta tukeva tärkeä tehtävä, koska ne määrittelevät eri osapuolten toimivaltaa (esim. Peters & Pierre 2004). Objektiiiviseksi ja epäpoliittiseksi mielletty tieto suunnittelun taustalla on siten ollut välttämätön oletamus ihmisten tasaveroiselle kohtelulle. Tällaisissa suunnittelun tietopohjaan liittyvissä tulkinnoissa legitiimi tieto on väistämättä vailla subjektiivisuutta. Komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun perinteeseen kuuluukin luontaisesti näkemys siitä, että asukkaat esittävät *mielipiteitä*, koulutetut asiantuntijat *tietoa* (esim. Staffans 2004; Niemenmaa 2005; Puustinen 2006; Bäcklund 2007).

Komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun aikakautta on pidetty selittäjänä sille, että asukkaiden tiedon tuottajan roolille ei ole juurikaan jäänyt tilaa – tai sitä ei ole edes tarvittu julkishallinnon näkökulmasta katsottuna (esim. Granlund 1981: 24; Häkli 1997). Pertti Vuorelan (1991: 102) mukaan oli luontevaa ymmärtää suunnittelu hierarkkisenä ylhäältä (keskushallinnosta) alaspäin (asukkaalle) kulkevana informaationa. Asukkaan tehtävänä oli olla asiantuntijasuunnittelun kohde, ei sen osapuoli: yhdyskuntaa suunniteltiin asukkaalle, ei hänen kanssaan. Tällaisessa tilanteessa ei keskustelulle suunnitteluun liittyvästä vallasta ollut sen paremmin tilaa kuin tarvettakaan. Luottamushenkilöt edustivat asukkaiden tahtoa, jota julkishallinnon työntekijät pyrkivät edistämään objektiiviseen tietoon perustuen.

Inkrementalismi: asukkaat neuvottelusuunnittelun osapuolina

Yhdyskuntasuunnittelun teorian kehityksen kannalta merkittävimmän komprehensiivis-rationalistisen suunnitteluteorian kritiikin esitti Charles Lindblom jo vuonna 1959 klassisessa artikkelissaan ”The Science of Muddling Through”. Herbert Simonin (1979) rajoittuneen rationaalisuuden (*bounded rationality*) teoriaan nojautuen Lindblom (1959) väitti, että julkishallinnon suunnittelijoilla ei ole aikaa eikä resursseja laatia kattavia selvityksiä pyrkiessään tehtävänsä tiedolliseen hallintaan. Suunnittelijoiden toimintaympäristö on liian monimutkainen sekä organisatorisesti että kognitiivisesti. Heidän on pakko tehdä ratkaisujaan vain osittaiseen tietoon nojautuen. Lindblom asettikin tavoitteekseen *realistisen* suunnitteluteorian laatimisen absoluuttiseen tietoon pyrkivän ja idealistisen komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun teorian sijaan.

Lindblomin tulkinta on osuva tänäkin päivänä. Ongelmana on se, että suunnittelun kohteena oleva ”maailma” ei toimi suunnittelun rationaliteetin

logiikalla. Tulevaisuudesta ei voi saada varmaa tietoa. Kompleksinen maailma aiheuttaa myös julkishallinnon sisällä epävarmuutta sekä suunnittelun tiedollisen perustan rakentamisessa että tavoitteiden asettelussa. Aikajänkeiltään ja ohjausvaikutuksiltaan toisistaan eroavat strategiat ja toimenpideohjelmat saattavat esimerkiksi sisältää ristiriitaisia tavoitteita (Lehtimäki 2000; Niemenmaa 2005). Erityisesti suurissa kaupungeissa ja organisaatioissa strateginen suunnittelu tuottaa monasti lopputulokseksi erilaisten ja eritasoisten strategioiden (koko kunta, toimialojen omat strategiat) ja toimenpideohjelmien kudelmaa, jonka sisältämiä suhteita yksittäisen hallinnon työntekijän tai luottamushenkilön on vaikea hahmottaa (Bäcklund 2007: 140–151). Koko hallinnon läpäiseviksi tarkoitettujen yhteisstrategioiden ongelmaksi saattaa puolestaan muodostua se, että niiden laajan soveluskelpoisuuden edellyttämä yleisluontoisuus tarkoittaa yhteyden katoamista toiminnan suunnitteluun käytännössä. Tämä vaikeuttaa strategioiden toteutumisen seurantaa, kun poliittiset tavoitteet eivät sellaisenaan sovi virastojen hyödynnettäväksi (esim. Helin & Möttönen 1999). Toiminnan konkreettinen ohjaus tarvitsisi itse toimintaan, resursseihin ja suoritteiden tuottamiseen liittyviä tavoitteita.

Miten suunnittelijat sitten voisivat toimia epävarmuudessa tyytyen yhtäältä vähäisempään tietoon ja toisaalta avuttomuuteensa hallita kaikkia toimijoita, niin organisaation sisällä kuin sen ulkopuolellakin? Lindblom (1959) kehotti keskittymään lyhyen tähtäimen suunnitteluun: mitä pitempi aikajänne, sitä suurempi epävarmuus. Suunnittelien piti muodostaa uusia ”inkrementtejä”, lisäyksiä, pienin askelin etenevässä suunnittelu- ja hallintokäytännössä, jossa deweyläisessä hengessä käytettäisiin hyväksi kokemuksista oppimista (*learning by experience*, Dewey 1960). Uuden tiedon hankinnassa piti keskittyä erityiskysymyksiin, joihin kokemukset aiemmista vastaavista suunnittelutehtävistä ja hyväksi osoittautuneista hallintokäytännöistä eivät antaneet valmiita vastauksia. Samalla suunnittelun tietopohjaa piti laventaa otamalla prosessiin mukaan eri intressiryhmät. Koska suunnittelijoilta puuttuu resursseja hankkia kattavaa tietoa, ei heidän hankkimaansa tietoa voi Lindblomin mukaan pitää arvoneutraalina ja objektiivisena. Suunnitteluun ja päätöksentekoon tarvittiin siis Lindblomin järkeilyn mukaan moninaisia intressiryhmiä täyttämään tiedolliset aukot ja tasapainottamaan suunnittelijoiden rakentaman tietopohjan puolueellisuudet.

Lindblomille (1965: 146, 151, 156) suunnitteluprosessit näyttäytyivät ”pelikenttinä”, joissa kukin intressiryhmä vahtii yksisilmäisesti omia

etujaan ja on toisten potentiaalinen vastustaja tai liittolainen. Koska yksikään osapuoli ei kykene hallitsemaan suunnittelua tiedollisesti, ei niiden myöskään tarvitse Lindblomin mukaan tavoitella omien erityisintressiensä näkökulmia laajempaa ymmärrystä. Riittää, että nämä intressit saadaan mukaan panoksiksi suunnittelun pelikentälle. Hyvä suunnittelutuotos saataisiin aikaan neuvotteluihin ja myönnytyksiin – ilman kokonaiskuvan tavoittelun velvoitetta, mikä Lindblomin mukaan kuului komprehensiivis-rationalistisen suunnitteluaжатellun utopismiin. ”Suunnittelupelellin” ihanteellinen lopputulos olisi *Pareton optimi*: ”win-win”-ratkaisu, joka johtaisi mahdollisimman monen ryhmän olujen paranemiseen ilman, että kenenkään olot huonontuvat (Lindblom 1965: 210). Suunnittelun yleinen etu sai tässä uuden määritelmän ”mahdollisimman monen tahon etujen summana” (ks. myös Amin 2006).

Suomalaisessa yhdyskuntasuunnittelussa inkrementalistinen suunnitteluteoria ajankohtaistui 1970-luvun loppupuolella, kun 1960-luvun pako maalta kaupunkeihin hiljeni ja edellisen vuosikymmenen yleiskaavojen ylimitoitukset ja suurten lähiöiden sosioekonomiset ongelmat alkoivat puhuttua. Öljykriisi (1973–1975) vaimensi osaltaan maa- ja kiinteistömarkkinoita ja haluja investoida elinkeinotoimintaan. Kaupunkien kasvu vaimentui, eikä näissä oloissa ollut enää tarvetta yhdyskuntien kasvun hallintaan eikä suurimittakaavaisten aluekokonaisuuksien suunnitteluun. Kaupunkien tekniset ja sosiaaliset infrastruktuurit oli runkoina jotakuinkin saatu valmiiksi, joten vähemmän kasvun aluevaraukset voitiin sijoittaa ”inkrementteinä” olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen. Postimerkkikaavoitukseksi sovelletuna Lindblomin teoria istui hyvin tähän uuteen tilanteeseen (ks. Lehtonen 1991: 22).

Jo 1960-luvulla inkrementalismia kuitenkin arvosteltiin sen taipumuksesta korporatismiin. Porit suunnittelun ja päätöksenteon kentille eivät suinkaan avaudu tasapuolisesti kaikille, vaan inkrementalistinen metodi suosii jo entuudestaan hyvin järjestäytyneitä ja vaikutusvaltaisia ryhmiä. Vallitseviin valtasuhteisiin, käytäntöihin ja menettelytapoihin nojautuessaan se on luonteeltaan konservatiivinen. Siten inkrementalistiset suunnittelupäätökset heijastelevat helposti asemansa jo kiinnittaneiden voimakkaiden ryhmien arvoja (Etzioni 1967: 387; Cates 1979: 528; Sager 1994: 160; Möttönen 1997: 178). Tällaisia ryhmiä kuvaa hyvin ”demoeliitin” käsite (*democratic elites*; Suomessa esim. Rättilä 2001). Sillä viitataan niihin osallisiin, joilla on jo vahva ja vakiintunut asema monitoimijaisissa hallinnan verkostoissa (ks. myös Staffans 2004).

1980-luvun lopulta lähtien joutui Lindblomin inkrementalismia kommunikatiivisen suunnittelun teoreetikoiden vakavan kritiikin kohteeksi. Esimerkiksi Tore Sagerin (1994: 7, 14, 20, 73) mukaan inkrementalismia edustaa liian kapeaa käsitystä suunnittelukommunikaatiosta. Siinä ei pyritä dialogiin ja yhteisymmärrykseen, vaan pikemminkin rohkaistaan pintapuoliseen tinkimiseen, kaupankäyntiin ja kompromisseihin. Sager (1994: 180; ks. Forester 1993: 87) kutsuu tällaista vuorovaikutusta ”kollektiiviseksi opportunismiksi”. Lindblomin ajattelu suunnittelun vuorovaikutteisuudesta kuvastaakin lähinnä puoluepolitiikan toimintaa, jossa tavoitteena ei ole toisilta oppiminen, vaan omasta näkemyksestä kiinni pitäminen, toisten argumentaation kyseenalaistaminen ja omien näkemysten tietopohjan legitimointi.

Inkrementalistinen teoria nosti kuitenkin esille tärkeitä näkökulmia yhdyskuntasuunnittelun mahdollisuuksiin tunnistaa ja ennakoita tulevaisuuden kehityspiirteitä. Vaatimus suunnittelun tietopohjan laventamisesta osallisten joukkoa kasvattamalla mahdollisti samalla asukkaille periaatteellisesti roolin tarpeellisen tiedon tuottajina ja oleellisten asioiden määrittelijöinä. Avoimeksi kuitenkin jäi, millä perusteilla suunnitteluun pääsee mukaan ja kuka asiasta päättää. Myös työnjako luottamushenkilöiden ja hallinnon työntekijöiden sekä näiden ja eri intressiryhmien edustajien välillä jäi epäselväksi juridisia päätöksiä tehtäessä.

Kommunikatiivisen suunnittelun teoria: tasa-arvoisten kansalaisten konsensus

Inkrementalismien arvostelua jäsentää John Foresterin (1993; ks. myös Sotarauta 1996) tekemä jako suunnitteluongelmien kahden ulottuvuuden kesken. Ensimmäistä teknistä ulottuvuutta luonnehtii *epävarmuus*. Tämä ongelma oli tärkeä juuri Lindblomille: miten hallita yhteiskunnan kehitystä suunnittelun keinoin silloin, kun tieto tavoitteista, niiden toteutettavuudesta ja toiminnan koordinoinnista on väistämättä vajavaista? Mutta suunnittelulla on hänen mukaansa myös poliittinen ulottuvuus, jota luonnehtii *epäselvyys* suunnittelun tavoitteiden ja keinojen legitimiyydestä. Epävarmuus on ominaista teknisen asiantuntijasuunnittelun selvitystyölle: Voiko väestöennusteisiin luottaa? Riittävätkö aluevaraukset? Voidaanko tulvakorkeuden raja-arvoon tai liito-oravan pesimäaluerajauksiin luottaa? Epäselvyys puolestaan liittyy suunnittelun käytännöllisiin ja tiedollisiin konteksteihin: ”Miten voin oikeuttaa ne perusteet, joihin ehdottamani ratkaisut pohjaavat?” Onko suunnittelutehtävässä ensisijai-

sesti kyse kaupungin väestönkasvun hallinnasta, ilmastomuutoksen tuomien tulvariskien minimoimisesta, liito-oravan suojelusta vai nykyisten asukkaiden arjen viihtyvyyden turvaamisesta, kiinteistösi-joitusten voiton maksimoinnista tai kunnallispoliittisten voimasuhteiden horjuttamisesta? Näissä eri konteksteissa myös asukkailta saadun informaation tiedollinen merkitys muuttuu. Tämä vaikuttaa siihen, missä suunnitteluprosessin vaiheessa osallistuminen olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää. Tarvitaanko asukkaita täydentämään tiedollisia aukkoja inkrementalistisen logiikan mukaisesti, vai pitääkö heidät ottaa mukaan jo suunnittelutehtävän määrittelyyn?

Tiedon epävarmuus ja epäselvyys tarkoittavat siis erilaisia käytännön ratkaisuja. Foresterin (1993) mukaan on välttämätöntä, että suunnittelija kykenee tekemään eron näiden kahden välillä. Hän voi epähuomiossa tulkita epäselvyyttä ilmentävät osallisten kysymykset epävarmuuteen liittyviksi, jolloin ongelma tulkitaan suunnittelun tietopohjan riittämättömyydeksi. Tällöin ratkaisua haetaan keräämällä lisää paikallistietoa esimerkiksi kyselyin. Tämä lisätiedon keruu ja mahdollisten uusien tiedonkäsittelymenetelmien käyttöönotto voi kuitenkin edelleen loitontaa näköpiiristä niitä poliittisia valintoja, jotka olisi tarpeen tehdä. Forester päätelee, että epäselvyyden pelkistäminen epävarmuudeksi voi riisua suunnittelusta sen keskeistä poliittista sisältöä (Forester 1993: 9, 89).

Osallistumisen menetelmien pohdinnan rinnalla tarvitaankin näkemystä siitä, millaiseen tarkoitukseen ja keiden tahdosta jotakin informaatiota kulloinkin kerätään osaksi suunnittelua. Mikäli esimerkiksi tietokoneavusteiset tiedon keruun tavat ovat suunnittelun menetelmällisen kehittämisen pääkohteena, ohjelmista voi tulla systeeminä sokeita (vrt. Kuusamo 1988: 84). Teknologia ei yhtäältä voi ratkaista kysymystä osallistumisesta saatavan tiedon hyödyntämisestä eikä toisaalta saa määritellä toimivaa demokratiaa. Se voi tarjota ainoastaan välineitä näiden tarkoitusten edistämiseksi (esim. Ridell 2003).

Saksalaisen filosofin ja yhteiskuntatieteilijän Jürgen Habermasin (1984, 1987) dialektinen näkemys yhteiskunnan rakenteesta *systeeminä* ja *elämismaailmana* on rinnastettavissa edellä esittelemiimme epävarmuuden ja epäselvyyden ulottuvuuksiin. Elämismaailma on painostuksesta vapaan kommunikoinnin tila, jossa ihmiset yhteisymmärrystä tavoitellen luovat ja uusintavat kulttuuriaan ja sosiaalisia suhteitaan. Systeemillä Habermas puolestaan tarkoittaa rahan ja vallan ohjaamaa vuorovaikutusta, jossa käskyvalta ja taloudelliset riippuvuudet ohjaavat valintoja. Systeemi

luonnehtii julkisten byrokratioiden ja yritysten toimintaa. Poliittinen toiminta saa niissä muodon strategisena rationaalisuutena, joka suuntautuu oman menestymisen tavoitteluun ja jossa kansaismisiä kohdellaan tämän tavoitteen välikappaleina. Systeemien dominoidessa elämismaailmaa tavoite yhteisymmärryksen saavuttamisesta korvautuu rahan ja vallan kontrolli- ja vaihtosuhtein tapahtuvalla toiminnan koordinoinnilla. Poliittinen ja taloudellinen kontrolli sekä kaupankäynti poliittisilla ja taloudellisilla hyödykkeillä sanelevat silloin päätöksenteon logiikan eikä konsensus-ta arvoista ja tavoitteista tarvita (Habermas 1987: 277–281, 310–311). Systeemimaailmassa ei ole tilaa sellaiselle kommunikaatiolle, jossa kyseenalaistettaisiin systeemin järki.

Habermas on määritellyt kriteerit ja olosuhteet elämismaailmalliselle vuorovaikutukselle ja viittaa näihin *kommunikatiivisen rationaalisuuden* käsitteellään (Habermas 1984). Kyseessä on tavoittamaton ihannetilä, joka on analoginen komprehensiivisen rationaalisuuden tavoittamattomuudelle. Siinä vaaditaan painostuksesta vapaa ”ideaali puhetilanne”, jossa valta olisi parhaimman väittämän valtaa ja jossa merkitsisi itse argumentin sisältö, ei argumentoijan julkishallinnollinen auktoriteetti tai taloudelliset resurssit.

Kommunikatiivisen suunnittelun teoria on ollut kiistanalainen jo kehityksensä alkutaipaleelta alkaen. Yleisimmin kritiikki on kohdistunut juuri teorian idealistisuuteen ja utopistisuuteen. Suunnittelutieto on aina epätäydellistä ja kommunikoinnin olosuhteetkin pysyvät aina epätäydellisinä. On väitetty, että kommunikatiivisen suunnittelun teoria ei kykene puhuttelemaan käytännön suunnittelijaa, joka käskyvaltasuhteiden, voimakaiden edunvalvojen painostuksen ja voimavarojensa rajallisuuden ristipaineessa yrittää suoriutua tehtävistään (Tewdwr-Jones & Allmendinger 1998; Hillier 2000: 50; McGuirk 2001: 199).

Erityisen purevasti habermasilaista kommunikatiivisen suunnittelun teoriaa ovat arvostelleet Michel Foucault’n valta-analytiikkaan nojaavat suunnitteluteoreetikot (mm. Flyvbjerg 1998; Hillier 2000; 2002; McGuirk 2001; Suomessa esim. Häkli 2002). Foucault’laisen ajattelun mukaan valtaa ei voida habermasilaisen ajattelun tavoin irrottaa ihmisen psyykkisestä, sosiaalisesta ja kulttuurisesta olemuksesta riippumattomaksi hallinnon ja rahan ominaisuudeksi. Valta jäsentää ne sosiaaliset olosuhteet, joissa ihmiset rakentavat minuitaan ja sosiaalisia roolejaan. Myös Chantal Mouffelle (2000: 104) habermasilainen kommunikatiivisen toiminnan idea näyttyy virheellisenä, koska se olettaa mahdolliseksi rationaalisen argumentaation, josta valta on eliminoitu. Mouffin mukaan

väittämistä seuraa aina suostuttelu, vallankäytölle altis politiikan osa. Niinpä konsensus on vain väliaikainen seuraus vallan vakiintumisesta, joten siihenkin liittyy aina ajatus ulossulkemisesta. Kuvitelma vuorovaikutustilanteista ilman vallan läsnäoloa on siten periaatteellisestikin mahdoton ja ihmisyydelle vieras (Hillier 2002: 160; Mäntysalo & Rajaniemi 2003: 127).

Kommunikatiivisen suunnittelun teoreetikot (mm. Sager 1994: 21, 246; Healey 1999: 1133; Innes & Booher 1999: 418) ovat puolustautuneet sillä, että kommunikatiivisen rationaalisuuden ajatukseen ei pidäkään suhtautua suunnittelun todellisenä mahdollisuutena vaan tavoitetilana, jota vasten voidaan arvioida suunnittelun argumentoinnin laatua. Tällöin kommunikatiivisen suunnittelun teoria kuitenkin latistuu reaktiiviseksi teoriaksi legitimiin suunnittelukommunikoinnin ehdoista nykyisissä suunnittelukäytännöissä. Siten se ei toimi rakentavana teoriana uusien kommunikatiivisempien käytäntöjen luomiseksi (Mäntysalo 2002: 419–420).

Vaikka kommunikatiivisen suunnittelun teoria unohtaa monet tosielämän realiteetit, osallistumiskustelun näkökulmasta asukkaille määrittyyn siinä tärkeä rooli systeemimaailman muokkaajina. Yhteisen arvo- ja tietoperustan oletus ja sille rakentuvat rationaalinen suunnitteluargumentaatio ja konsensuksen tavoite muodostavat kuitenkin osallistumiselle pakkopaidan (Mäntysalo & Rajaniemi 2003: 127). Ihmisten yksilölliset eroavaisuudet sivuutetaan samalla, kun heille annetaan universaali identiteetti rationaalisina ja moraalisiin olentoina (Hillier 2002: 159). Parhaan argumentin tunnistaminen edellyttää olettamusta yhteisesti jaetusta todellisuudesta ongelmineen. Ristiriitaisten todellisuuden tulkintojen olemassaoloa – ristiriitaisuudesta huolimatta yhtäläillä pätevinä – ei habermasilainen kommunikatiivisen suunnittelun teoria kykene tunnistamaan.

Erialaisten todellisuuksien törmämisestä on kuitenkin kyse esimerkiksi silloin, kun suunnittelutilanteeseen osallistuvilla on alun alkaen toisistaan poikkeavat käsitykset siitä, onko jotakin suunnittelutarvetta tai ongelmaa edes olemassa. Esimerkiksi tästä käy Helsingissä keväällä 2007 käyty laaja julkinen väittely siitä, millaisiin laskelmiin kouluverkon supistamista koskeva tarve perustuu. Demokratian toteutumisen näkökulmasta on eri asia määritellä kriteereitä tietyn ongelman ratkaisemiselle kuin päästä määrittelemään sitä, millaisia ongelmia yhteiskunnassa yleensäkin on. Myös suomalaisissa maankäytön suunnittelun osallistavissa menetelmissä on ollut tyypillistä etukäteen annettujen tulkintakehysten ("kaupungin kasvu on väistämätöntä") kyseenalaistamattomuus (esim.

Staffans 2004). Tällöin hyvään elämään ja asumiseen liittyviä käsityksiä suunnittelun taustalla ei ole voitu politisoida. Kommunikatiivisen suunnittelun käytännöllinen ongelma konkretisoituu silloin, kun asukkaat kyseenalaistavat kokonaisuudessaan sen tiedon, jonka perusteella ongelmia määritellään ja suunnitelmat oikeutetaan (esim. Staffans 2004; Bäcklund 2005). Ilkka Niiniluodon (1996: 93; myös Hajer 2003) mukaan demokraattisen päätöksenteon pitäisi juuri tarkoittaa keskustelua siitä, mikä kulloinkin on yhteiskunnassa olennaista ja mikä ei, ei pätevien ja epäpätevien väittämien erottamista toisistaan. Habermasilainen kommunikatiivinen rationaalisuus ja siihen nivoutuvat käytännölliset ratkaisut eivät kuitenkaan tarjoa tähän mahdollisuutta. Osallistuva asukas on edelleen pikemminkin suunnittelun objekti kuin subjekti. Mouffe (2000) korostaakin, että suunnittelun poliittinen epäselvyys ei ole jäsennettävissä minkään yksittäisen rationaliteetin mukaan – ei edes kommunikatiivisen.

Agonistinen suunnittelun teoria ja erilaisuuden sietäminen

Kommunikatiivisen rationaalisuuden mahdollisuus perustuu siis oletukselle yhteisestä elämismaailmasta. Tämän päivän konstruktionistit kuitenkin kyseenalaistavat tämän Habermasin jälkimodernistisen maailmankuvan (Tewdwr-Jones & Allmendinger 1979, 1998; Lapintie 1999: 9–11; Hillier 2000: 50–52; McGuirk 2001: 213–214). Jos todellisuuksien moninaisuuden ajatus hyväksytään, ei edes periaatteellisesti voida pyrkiä suunnittelun kommunikatiiviseen rationaalisuuteen. Tämä edellyttäisi sellaisia olosuhteita, jossa osapuolet saisivat luoduksi yhteisen metakieliopin eri arvonäkökohtien ja tiedollisten väittämien keskinäiselle ymmärrettävyydelle ja arvioitavuudelle. Foresterin (1993: 126) mukaan Habermas ei juuri tarkastele sitä, miten elämismaailma uudistuu: miten maailmankuvat, kumppanuudet ja identiteetit kehkeytyvät, vakiintuvat tai muuntuvat. Tämä osaltaan selittää vaikeudet kytkeä Habermasin teoreettista ajattelua empiriseen tutkimukseen.

Forester on itse tarttunut tähän pulmaan määrittelemällä suunnittelun yhteiseksi ymmärrysprosessiksi (*designing as making sense together*), joka sisältää näkemyksen suunnittelusta maailman rakentamisena (vrt. Barber 1984: 177). Suunnitteluprosesseja näin lähestymällä suunnittelijat voivat Foresterin mukaan paremmin herkistyä työnsä yhteiskunnallisille ulottuvuuksille poliittis-taloudellisine ja rakenteellisine vaikutustekijöineen (Forester 1989: 120–121). Tällaisessa näkökulmassa

korostuu entisestään se, keitä ovat kulloinkin ne osalliset, joiden ”maailmojen” kautta yhteiskunnallinen ymmärrys voisi lisääntyä. Maankäyttö- ja rakennuslain vaatimus osallisten määrittelemisestä ja heille tiedottamisesta pakottaa yksittäisen suunnittelijan kuitenkin rajaamaan, keiden ihmisten todellisuudet suunnitteluprosessissa kulloinkin kohtaavat.

Forester (1989: 119–133) siis pitää suunnittelua osapuolten yhteisenä keskustellen etenevänä ymmärryshakuisena prosessina. Hänen näkemystensä toteutuminen edellyttää sitä, että suunnitteluprosessi konkreettisenä toimintana tukisi erilaisten todellisuuksien kohtaamista ja yhteisen merkitysjärjestelmän rakentamista. Suomalaisen suunnittelun käytäntöjä ohjaavat kuitenkin monet byrokraattisten prosessien oikeudenmukaisuutta turvaamaan tarkoitettut säännöt ja määräykset, kuten asiakirjaohjeet ja käsitykset hyvistä esittelykäytännöistä. Nämä vaikuttavat väistämättä siihen, missä määrin ja missä vaiheessa ristiriitaiset tulokset voivat olla avoimesti läsnä (Bäcklund 2007: 248–249). Byrokraattisia käytäntöjä yksittäisen suunnittelijan on miltei mahdotonta sivuuttaa, sillä niitä ehdollistaa puolestaan se, millaiseksi työnjako julkishallinnon työntekijöiden ja luottamushenkilöiden välillä mielletään. Suomalaisessa vahvaa itsehallintoa korostavassa kunnallishallinnossa dualismi – politiikoinnista vapaan valmistelun ja avoimesti poliittisen päätöksenteon toisistaan erottamisen välttämättömyys – on se periaate, joka viime kädessä edelleenkin ohjaa käytäntöjä, vaikka sitä on arvosteltu jo pitkään (esim. Majoinen 2001). Kansainvälisessä keskustelussa käsitteellä *institutionaalinen epäselvyys* (Hajer 2004) on kuvattu tilannetta, jossa institutionaalisen poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja suunnitteluhallinnon rajat ja roolit ovat hämärtyneet ja todellinen valta piiloutunut näiden instituutioiden väliin tai rinnalle.

Vaikka Forester tunnistaakin toimijoiden valtasuhteet ja sosiaaliset jännitteet, hänen ajatuksensa pohjautuvat sille olettamukselle, että suunnittelija on osa yhteisen rationaliteetin jakavaa julkishallinnollista organisaatiota. Suomalaisen kunnallishallinnon viime vuosien uudistamispaineet (tulohajaus, kilpailutus, tilaaja-tuottajamalli, liikelaitostaminen, yksityistäminen) ja toimintaympäristön laajentuminen ohi hallinnollisten kuntarajojen ovat kuitenkin olennaisesti monimutkaistaneet tällaisen yhteisen rationaliteetin rakentamista. Uudet toimintaperiaatteet tulevat ensin vanhojen toimintatapojen rinnalle eivätkä suinkaan niiden tilalle (Leväsvirta 1999; Hiironniemi 2005; Haveri 2008). Asukkaiden usein kohtaama ristiriitainen kunnallishallinto voi siksi näyttäytyä risti-

riitaisena myös hallinnon toimijoille itselleen (esim. Bäcklund 2007). Osallistuva asukas kohtaa vuorovaikutustilanteessa pikemminkin henkilöidonnaisesti konstruoidun hallinnon rationaliteetin kuin yhtenäisen kunnallishallintoa läpäisevän järjen (Bäcklund 2007: 238; ks. myös Leväsvirta 1999).

Patsy Healey (1992: 54) on täydentänyt Foresterin suunnittelun määritelmää (*Designing as making sense together*) päätteellä *while living differently*. Tällä Healey tuo esiin epäluuloaan yhteisymmärryksen saavuttamisesta. Osapuolet voivat päätyä johonkin yhteiseen maankäytön tavoitteeseen, mutta erilaisten kulttuuristen, sosiaalisten ja subjektiivisten kokemusten kautta. Healeyn mukaan ihmiset toimivat omissa merkitysjärjestelmissään (*systems of meaning*), joiden kielet ovat toinen toisilleen enemmän tai vähemmän vieraita. Suunnittelusta keskusteltaessa pitäisi hänen mukaansa pyrkiä tehtävän kannalta riittävään yhteisymmärrykseen kadottamatta silti tietoisuutta niistä kysymyksistä, joista jäädään erimielisiksi.

Jean Hillierille (2002) tärkeää suunnittelussa ja päätöksenteossa on osallistujien keskinäinen kunnioitus silloinkin, kun heidän pyrkimyksensä ovat toisilleen vastakkaisia. Eri merkitysjärjestelmien vastakkainasettelu voi näin muuntua *agonismiksi*, jossa vastapuolet avoimesti tunnustavat konsensuksen mahdollisuuksien rajat (Mouffe 2000). Universaaliin järkeen perustuva konsensuksen tavoittelu sysää syrjään aidot poliittiset vastakkainasettelut, mikä Chantal Mouffen (2000) mukaan altistaa yhteiskunnan ääriilikkeille. Vastustajuus voi tällöin muuttua poliittisen järjestelmän vihollisuudeksi. Mouffen mukaan konsensuksen pyrkiminen saattaa jopa vaarantaa demokraattiset instituutiot, sillä kritiikin vaientaminen ei poista ristiriitoja, vaan johtaa niiden purkautumiseen muita reittejä pitkin. Suomalaisessa kontekstissa lähellä mouffelaista näkemystä ovat esimerkiksi talojen valtausoperaatiot, joissa aktiivinen toiminta korvaa yhteisymmärrykseen tähtäävän keskustelun. Myös Helena Leino (2006) väitöskirjassaan analysoimaa Vuoreksen kavasuunnittelun vuorovaikutusprosessia vuosina 1998–2000 voidaan tarkastella mouffelaisten demokratiakäsityksen kautta. Täällä osa asukkaista ja paikallisyhdistyksistä valitsi radikaalimman, erityisesti mediaa hyödyntävän vaikuttamisen tien Tampereen ja Lempäälän kuntien tarjoaman ”osallistumisen mallin” ulkopuolelta. Leino kutsuu näitä ”konfliktiin lähtijöiksi”, erotuksena maltillisista ja näkymättömistä ”kompromissin etsijöistä”, jotka tyytyivät tarjottuihin vuorovaikutuskanaviin (Leino 2006:9; ks. myös Bäcklund 2005).

Mouffen (2000) mielestä agonismiin siirtyminen vaatii sellaisten ilmaisun kanavien löytämisen, joissa intohimoiset näkökannat sallitaan ilman, että vastustajasta samalla tehdään vihollinen. Agonistisen käsityksen mukaan intohimoista politiikan teon tapaa ei pidä hävittää konsensusen mahdollistamiseksi, vaan pikemminkin mobilisoida intohimo palvelemaan demokratian päämääriä (Mouffe 2000: 103). Agonismi on Mouffen mukaan halua synnyttää rakentavassa hengessä demokraattisia päätöksiä, jotka ovat osittain yhteismitallisia, mutta joissa kunnioitukseen perustuen hyväksytään myös ratkaisemattomiksi jääneet erimielisyydet. Agonistisessa demokratiassa vastapuoli nähdään legitimiin vastustajana, jonka näkemyksiin ei välttämättä yhdytä mutta jonka oikeus puolustaa näitä näkemyksiä tunnustetaan (Mouffe 2000: 102). Tällainen käsitys demokratiasta luo edellytykset sellaiselle suunnittelukulttuurille, jossa siedetään merkitysjärjestelmien rinnakkaisuutta ja niistä kumpuavia eturistiriitoja. Agonistisessa toistensa kunnioittamisessa toimijat voivat olla sovussa yhtä mieltä erimielisyydestään (Hillier 2002: 254–255). Vaikka konflikteja ei voitaisi ratkaista, voidaan silti päästä sopimukseen menettelytavoista – siitä, *miten* erimielisyydet hoidetaan (Barber 1984: 128–129).

Varsinaisista suunnittelukysymyksistä tai niistä sopimisen menettelyistä voidaan myös Healeyn (1992: 156) mukaan sopia ilman, että tämän ehtona olisi yhdentynyt näkökulma elämismaailmihin tai merkitysjärjestelmien yhteensulautuminen. Toisenlaisten maailmojen olemassaolon hyväksymisen ei tarvitse edellyttää niiden empaattista ymmärrystä – minkä voi tulkita Habermasin ajatusten implisiittiseksi lähtökohdaksi. Myös juridisessa päätöksentekoprosessissa voidaan saavuttaa tietoisuus siitä, keiden elämismaailmaa mikäkin päätösesitys tukee tai sortaa – mikäli nämä maailmat ovat läsnä päätöstä tehtäessä. Agonistisen suunnittelun teoriassa (Hillier 2002; Pløger 2004) tuleekin entistä olennaisemmaksi kysymys siitä, missä kohdin poliittis-hallinnollisia prosesseja erilaiset todellisuudet on tarkoituksenmukaisinta tehdä näkyviksi, ja kuka tämän tekee, jotta yhteiskunnallinen ymmärrys voisi lisääntyä (myös Bäcklund 2007: 248–249). Käytännössä kyse on siitä, onko esimerkiksi luottamushenkilöelinten tehtävänä yhden totuuden politiikka valmisteltuja vaihtoehtoja hyväksymällä tai hylkäämällä vai avoin julkinen keskustelu vaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Näin elämismaailmojen kohtaamista ehdollistavat myös ne asiakirjat, jotka ohjaavat hyviä esittelykäytäntöjä ja joiden mukaan yksittäiset suunnittelijat toimivat.

Suunnitteluteorioiden tulkinnat demokratiasta ja osallistumisen tarkoitus

Kuvaamamme suunnitteluteoreettiset paradigma-siirtymät kytkeytyvät muutoksiin demokratiaa koskevissa tulkinnoissa. Iris Marion Youngin (2002: 19–22) termin suunnitteluteorioiden muutosten myötä on siirrytty aggregatiivisen demokratian tulkinnasta (*aggregative model*) deliberatiiviseen demokratiatulkintaan (*deliberative model*). Aggregatiivisessa demokratiassa oletetaan, että kaikki ajavat ensi sijassa omaa etuaan ja päätöksistä äänestetään. Demokratia on kilpailu eduista ja vallan jakamista. Jos oletetaan, että tämä kilpailu on kaikille intressiryhmille tasavertaisesti avointa, silloin äänestyksessä valtansa saaneiden voidaan ajatella edustavan yhteiskunnassa laajimmin jaettuun käsityksiä. *Deliberatiivisessa* demokratiassa keskitytään sen sijaan asioiden käsittelemiseen argumentoimalla ja suostuttelemalla. Päätös on normatiivisesti legitiimi vain, mikäli kaikki päätöksenteon piiriin kuuluvat ovat olleet tasavertaisesti mukana kaikissa suunnittelun ja päätöksenteon vaiheissa. Deliberatiivisen mallin mukaan oleellista on siis keskittyä niihin prosesseihin, joiden kautta erilaisia näkökulmia voidaan tuoda esille ja joiden kautta yhteinen tahto voi syntyä (myös Setälä 2003; Amin 2006). Youngille (2002: 22) deliberatiivinen demokratia on käytännöllisen järjen muoto, johon osallistujat tuovat ehdotuksia siitä, miten ratkaista ongelmia legitimiin.

Samankaltaisen kahtiajaon eri käsitysten välille on tehnyt Benjamin Barber (1984) puhuaan ”vahvasta” ja ”heikosta” demokratiasta. Heikko demokratia (*thin democracy*) viittaa käsitykseen ihmisistä epäpoliittisina olentoina, jotka astuvat politiikan kentälle vain puolustaakseen yksilöllisiä vapauksiaan (Barber 1984: 8). Vahvalla demokratialla (*strong democracy*) Barber puolestaan tarkoittaa ihmisten ymmärtämistä lähtökohtaisesti poliittisina olentoina (vrt. Aristoteleen ”*bios politikos*”). Ihmisillä on luontainen tarve sellaisen poliittisen yhteisön muodostamiselle, jossa erityisiä intressejä muunnetaan yhteisiksi eduiksi (Barber 1984: 132). Barberin määritelmä vahvasta demokratiasta lähtee siitä, että politiikan tarpeen ja olemassaolon perustelee juuri esipoliittisen normiston, kuten habermasilaisen kommunikatiivisen rationaliteetin, puuttuminen. Tämä luo lähtökohdat poliittisen toiminnan arkiselle, ei metafyykselle, järkevyydelle (Barber 1984: 127–131).

Juuri tämä näkökohta on kriittinen Mouffelle (2000), joka puolestaan arvostelee deliberatiivista tulkintaa demokratiasta transsendentin, poliittikan ylittävän järkevyyden tavoittelusta ja siten

pyrkimyksestä haudata politiikan perustavat vastakkainasettelut tämän alle. Mouffen mukaan länsimaista demokratiaa luonnehtii jännite yhtäältä yksilönvapauksia ja oikeusvaltiota tavoittelevan logiikan ja toisaalta kansalaisten tasavertaisuutta ja julkista sfääriä tavoittelevan logiikan välillä. Edellinen vastaa aggregatiivista tulkintaa demokratiasta, jälkimmäinen deliberatiivista. Tämä jännite tekee politiikasta perusolemukseltaan paradoksaalista, ei rationaalista. Mouffen agonistinen tulkinta demokratiasta on juuri aggregatiivisen ja deliberatiivisen demokratiatulkinnan välisten ristiriitaisuuksien käsittelyä.

Edellä tarkastelemamme neljä yhdyskuntasuunnittelun tärkeää teoriaa voidaan asemoida omiin kenttiinsä sen perusteella, mitä käsitystä demokratiasta ne edustavat ja kuinka idealistisia tai realistisia ne ovat suhteessa suunnittelun käytäntöön. Samalla kun suunnitteluteorian kehitys on heilahdellut idealismin ja realismin välillä, on aggregatiivisesta demokratian tulkinnasta siirrytty deliberatiiviseen ja edelleen agonistiseen tulkintaan (kuva 1).

Kompreheensiivis-rationalistinen suunnitteluteoria edustaa periaatteessa inkrementalistisen suunnitteluteorian tavoin aggregatiivista käsitystä demokratiasta, mutta siinä intressien ”aggregoinnille” jätetään hyvin vähän tilaa. Pyrkimys tekniseen varmuuteen rajaa ulos politiikan. Vasta Lindblomin (1959) inkrementalismi avasi oven suunnittelun poliittisuudelle tunnustaessaan suunnittelun teknisen epävarmuuden ja rationaalisuuden väijäämättömän rajoittuneisuuden. Inkrementalismi edustaa näin realismia suhteessa käytäntöön ymmärtäessään suunnittelun teknisen rationaalisuuden rajoittuneena. Mutta Lindblomin perustelles-

sa intressien aggregointia suunnittelun epävarmuudella (tiedon puutteellisuus ja puolueellisuus luo tarpeen täydentäville arvönäkökohdille) on suunnittelun epäselvyys puolestaan lähtökohtana kommunikaatiiviselle ja agonistiselle suunnitteluteorialle. Näistä ensimmäinen nojautuu kuitenkin konsensuksen tavoitteluun ja on siksi luonteeltaan idealistinen toisin kuin agonistinen suunnitteluteoria. Siinä agonistisen demokratiakäsityksen mukaisesti tunnustetaan ratkaisemattomiksi jäävät kiistat ja merkitysjärjestelmien erot osaksi ihmisyyttä.

Jos Mouffen (2000) tavoin deliberatiivisen demokratian perustana nähdään politiikan yli kohoava universaali järki, ei sitä näin voida pitää riittävänä vastauksena suunnittelun poliittisen epäselvyyden haasteeseen. Mouffen agonistisen tulkinnan mukaan politiikka ei perustu konsensuksen mahdollistavaan rationaliteettiin vaan konfliktiin, joka on politiikan ytimessä. Mouffen (2000: 103) mukaan agonistinen vastakkainasettelu on itse asiassa olemassaolon perustavanlaatuinen tila. Koko modernin demokratian erityisyys perustuu konfliktien tunnistamiseen ja hyväksymiseen sekä siihen, ettei näitä vastakkainasetteluja poisteta autoritäärisellä vallankäytöllä. Mouffen mielestä erilaisuuden voi ottaa huomioon vain, jos tulkitsee sen olemassaolon ehdoksi sinänsä. Useimmat pyrkimykset ylittää erilaisuuden ongelma ovat Mouffen (2000: 101) mukaan itse asiassa yrityksiä tehdä erilaisuudesta merkityksetöntä. Hänen mielestään erilaisuus voidaan eliminoida vain sulkemalla jotkut ihmiset päätöksenteon ulkopuolelle. Realismia suhteessa suunnittelukäytäntöihin edustaa näin agonistisen suunnittelun teorian oletus siitä, että poliittinen rationaalisuus on mahdotonta.

Kuva 1. Suunnitteluteorioiden asemoituminen suhteessa käytäntöön ja demokratiakäsityksiin.

Figure 1. The development of planning theories in relation to practice and ideas of democracy.

		Suhte käytäntöön <i>Relation to practice</i>	
		IDEALISTIN <i>IDEALIST</i>	REALISTINEN <i>REALIST</i>
Demokratiakäsitys <i>Idea of democracy</i>	AGGREGATIIVINEN <i>AGGREGATIVE</i>	Kompreheensiivis-rationalistinen <i>Comprehensive rationalist</i>	
	AGGREGATIIVINEN <i>AGGREGATIVE</i>		Inkrementalistinen <i>Incrementalist</i>
	DELIBERATIIVINEN <i>DELIBERATIVE</i>	Kommunikaatiivinen <i>Communicative</i>	
	AGONISTINEN <i>AGONISTIC</i>		Agonistinen <i>Agonistic</i>

Merkitysjärjestelmien erillisyyden ja institutionaalisen epäselvyyden haaste

Kaikkien osapuolten edun mukainen tai yhteiseen ymmärrykseen perustuvan päätöksen aikaansaaminen voi siis olla paitsi ylivoimainen myös tarkoitukseton tehtävä. Näin on etenkin siksi, että tietoa siitä, ovatko kaikki osallisiksi itsensä tuntevat olleet edes läsnä prosessissa, voi olla mahdotonta saavuttaa. Deliberatiivisen ja agonistisen demokratiatutkimuksen näkökulmasta yhtä tärkeää kuin tuki päätösten sisällöille on tuki päätöksenteon menettelyta-voille (Hillier 2002: 71–75). Kuten Lindblom aikoinaan totesi, joskus me kannatamme päätökseen johtavaa prosessia, vaikkemme kannattaisikaan tämän tuloksena syntynyttä päätöstä. Toisaalta joidenkin päätösten suhteen emme löydä muuta perustetta tuelle tai kritiikille kuin siihen johtaneen prosessin hyväksyttävyyden (Lindblom 1959: 240; ks. myös & Ury 1983: 91–92). Voidaan ajatella, että yhdyskuntasuunnittelun vuorovaikutteisuuden tarkoitus ei olisi niinkään tuottaa pysyvää ja syvälistä konsensusta, vaan pikemminkin puitteet eri rinnakkaisuudelle. Nämä puitteet on kuitenkin luotava aina uudelleen yhdestä tehtävästä tai kaava-hankeesta seuraavaan siirryttyä, sillä merkitysjärjestelmien ja niistä kumpuavien tavoitteiden erillisyyden kohdataan käytännössä yhä uudelleen (Mäntysalo 2000: 367–368). Siinä missä demokraattiseen toimintaan kuuluu olennaisesti keskustelu demokratiasta itsestään, myös suunnittelussa tarvitaan avointa ja tapauskohtaista määrittelyä parhaista käytännöistä.

Kun puhutaan erilaisuuden sietämisestä suunnittelussa, tarvitaan myös käsitteellistä tarkennusta siitä, nähdäänkö tämän erilaisuuden rakentuvan intressien vai merkitysjärjestelmien ristiriitaisuuksien pohjalle. Onko kyse erilaisista näkökulmista yhteisesti määriteltyn ongelmaan (kommunikaatiivinen konsensus) vai kokonaan erilaisista ongelmista (agonistinen konflikti)? Intressillä tarkoitetaan jonkin suunnittelutehtävän yhteydessä konkretisoitunutta tavoitetta, kuten ”kunnan työllisyyden parantaminen ja siksi teollisuusyritykselle tontti tämän haluamasta paikasta” ja ”oman asuinympäristön viihtyvyyden ja häiriöttömyyden ylläpitäminen ja siksi tehtaan sijoittaminen muualle”. Merkitysjärjestelmät liittyvät puolestaan perustavampiin ideologioihin ja maailmankatsomuksiin, fenomenologisiin maailmassa olemisen tapoihin. ”Arjen viihtyvyys” ja ”(kunta- tai yritys-)talouden toimintakyky” ovat esimerkkejä tässä tarkoitamistamme merkitysjärjestelmien perusintentoista. Yksittäisissä suunnittelutehtävissä voidaan päätyä eri intressejä yhteen sovittaviin ratkaisuihin ilman, että niiden taustalla olevat merkitysjärjestelmät sulautuisivat yhteen. Esimerkiksi tehtaan sijoittelus-

sa voidaan löytää sellainen paikka tai toteuttamistapa, jonka yritys ja kunta voivat hyväksyä ja joka ei uhkaa asumisviihtyvyyttä. Mutta tämä ratkaisu ei suinkaan sulauta arjen viihtyvyyden ja yritys- ja kuntatalouden merkitysjärjestelmiä yhteen, vaan vain sallii niistä kumpuavien eri intressien yhtäaikaisen toteutumisen yksittäisessä suunnittelutehtävässä. Seuraavassa tehtävässä merkitysjärjestelmien erillisyyden on jälleen kohdattava ja ratkaistava uudelleen. Suunnittelun todellisuutena pysyy, että eri merkitysjärjestelmiä on mahdotonta sulauttaa elämismaailmojen yhteisyydeksi ja tästä kumpuavaksi universaaliksi rationaalisuudeksi (Mäntysalo 2007).

Jos omaksumme tällaisen konstruktionistisen ja maailmasta kertovan tiedon komplementaarisuutta korostavan näkemyksen (ks. esim. Schulman 1990: 29–31; Bäcklund 2007: 64–67), on huomio kohdistettava myös merkitysjärjestelmien keskinäisiin konflikteihin. Näin lähestytään inkrementalistisen suunnitteluteorian toteamusta, jonka jo Lindblom (1959: 83) teki klassisessa artikkelissaan: kun yksimielisyys tavoitteista jää saavuttamatta, ei oikealle valinnalle ole olemassa mitään ulkoista mittaa. Hyvän poliittisen päätösprosessin määrittää sen yhteinen hyväksyttävyyden, joka voidaan saavuttaa, vaikka osapuolet eivät kannattaisikaan toistensa arvoja.

Lindblomin inkrementalistista neuvottelusuunnittelua ei siis ole syytä täysin torjua. Jean Hillier (2002: 255) viittaa Amy Gutmannin ja Dennis Thompsonin näkemykseen todetessaan, että kaupankäynti ja kompromissien haku ovat legitimejä tapoja ratkoa sellaisia poliittisia konflikteja, jotka muutoin jäisivät ratkaisematta. Mutta hän lisää: ”Tämän tulisi kuitenkin olla mieluummin viimeinen kuin ensimmäinen oljenkorsi, ei pienimmän vaivannäön periaate” (Hillier 2002: 255). Gutmannin ja Thompsonin vedoten Hillier päätelee, että avoimen demokratian periaatteet voivat toteutua myös intressien kaupankäynnissä, jos se johtaa yhteisesti hyväksyttäviin seurauksiin. Hillierin (2002: 269) näkemyksen mukaan suunnittelijoiden pitäisi hyväksyä se, että konsensus voi jäädä saavuttamatta ja että osapuolilla on erilaisia tapoja ja taktiikoita osallistua keskusteluun suunnittelusta.

Yhdyskuntasuunnittelu agonistisena ristiriitojen sietämisellä ei ole toimintaa, jossa pakonomaisesti tavoiteltaisiin ristiriitojen sovittelua, *konfliktien hallintaa*, vaan toimintaa, jossa ristiriidat ovat avoimesti läsnä ja niitä yritetään ratkoa legitimiin koettavalla tavalla silloinkin, kun ne pysyvät yhteensovittamattomina. Yhdyskuntasuunnittelussa vaikuttavat eri merkitysjärjestelmät, joiden perustava keskinäinen erilaisuus ja yhteensovittamatto-

muus ovat suunnittelun jännitteinen lähtökohta. Suurissa suomalaisissa kaupungeissa joudutaan esimerkiksi kasvavan maahanmuuton myötä yhä enemmän avautumaan myös toisenlaisten kulttuurien tavoille määritellä laadukasta kaupunkiympäristöä. Se mikä suomalaisesta kontekstista on tavoiteltavaa, ei välttämättä ole lainkaan sitä toisesta kulttuurista katsoen. Näin tulkitsemme Healeyn (1992: 54) toteamuksen ”*Designing as making sense together while living differently*”.

Jos Healeyn (1992) näkemys otetaan lähtökohdaksi, joudutaan samalla määrittelemään, kenen tehtävänä näiden merkitysjärjestelmien näkyväksi tekemisen ja keskinäisen arvottamisen pitäisi olla. Mikäli suunnitteluongelman määrittelemiseen liittyvä tietämisen politiikka mielletään esimerkiksi osaksi viranomais-suunnittelua, kaventaa tämä samalla puoluepoliittisten toimielinten mahdollisuutta ymmärtää yhteiskunnassa vallitsevia merkitysjärjestelmien ristiriitoja. Näin ollen palaamme artikkelimme alkuun ja toteamukseen siitä, että suunnitteluteorioissa olisi kyettävä tunnistamaan myös se, millaiseen demokratiatulkintaan kulloinkin sitoudutaan ja miten nämä erilaiset demokratiatulkinnat vaikuttavat samalla käytännössä suunnittelijoiden, luottamushenkilöiden ja asukkaiden rooleihin – osallistumisen tarkoitukseen – yhteiskunnallisessa tiedonmuodostuksessa.

Vaikka suunnittelu- ja demokratiateorioiden kehityksessä voidaan tunnistaa selkeitä muutoksia ja kumulatiivisiakin kehityspolkuja, suunnittelun ja päätöksenteon institutionaalisten rakenteiden ja käytäntöjen kannalta kyse ei kuitenkaan ole selvästi rajautuvista paradigmasiirtymistä. Teorioiden kehitys yhdessä hallinnon oman toiminnan uudistamispainneiden ja lainsäädännön muutosten kanssa johtaa jännitteiseen yhdyskuntasuunnittelun todellisuuteen, jossa erilaiset käsitykset toimivan demokratian ja legitimiin suunnitteluprosessin kriteereistä sekä toimijoiden rooleista suunnittelun kannalta pätevän tiedon tuotannossa ja käsittelyssä esiintyvät rinnakkain ja toistensa kilpailijoina. Myös aggregatiiviseen demokratiatulkintaan sitoutunut komprehensiivis-rationalistinen suunnittelu on edelleen vahvasti läsnä Suomen kuntaorganisaatioiden rakenteissa. Näiden eri käsitysten asettamat roolit, oikeudelliset velvoitteet ja muodollisesti legitimoidut toimivaltasuhteet luottamushenkilöiden, julkishallinnon työntekijöiden ja asukkaiden välillä ovat karikoita uusien demokratia- sekä tieto- ja todellisuuskäsityksiin pohjaavien suunnitteluteorioiden ja hallinnollisten uudistusten virrassa. Tuloksena on institutionaalista epäselvyyttä, jonka haasteeseen suunnitteluteoreetikoiden pitäisi tarttua toden teolla.

Asukkaiden osallistumisen tarkoitukseen liittyvät käytännölliset kysymykset eivät siis ratkea vain keskittymällä tiedonkeruun menetelmiin. Kyse on perustavammanlaatuisista tiedon luonteen, maailmankuvaan ja legitimiin päätöksentekoprosessiin liittyvistä tulkinnoista. Tämä on vakava haaste suomalaisen kunnallishallinnon suunnittelun ja päätöksenteon käytännöille. Jos julkishallinnon suunnitteluretoriikassa usein toistuvat näkemykset esimerkiksi monikulttuuristumisesta, kestävän kehityksen vaalimisesta ja kunnallisen demokratian turvaamisesta otetaan vakavasti, eivät komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun logiikkaan ja epävarmuuden poistamiseen nojautuvat käytännöt ja institutionaaliset rakenteet ole enää perusteltuja. Niiden sijaan tarvitaan sellaisia suunnittelun ja päätöksenteon toimintatapoja ja näitä tukevia rakenteita, jotka edistävät erilaisten merkitysjärjestelmien näkyväksi tuloa sekä niihin pohjaavien intressien ja ristiriitojen käsittelyä legitimiiksi koettavalla tavalla aidot vastakkainasettelut tunnistaa. Ilman julkisen hallinnon toimintatapojen ja institutionaalisten rakenteiden nykytilan empiiristä avaamista – samanaikaisesti sekä suunnittelu- että demokratiateorioiden viitekehyksestä – myös agonistisen suunnittelun teoria uhkaa jäädä vain teoriatason paradigmasiirtymäksi. Käytännössä se toimii silloin potentiaalisena lisäsekaannuksen lähteenä tarjotessaan vaikutteita pintapuolisille uudistuksille, joita kasataan hallitsemattomasti vanhojen hallintorakenteiden päälle.

KIRJALLISUUS

- Amin, A. (2006). The good city. *Urban Studies* 43: 5–6, 1009–1023.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy*. 356 s. University of California Press, Berkeley.
- Bäcklund, P. (2005). Paikallisyhteisö liikkeellä! *Teoksessa* Bäcklund, P. ja H. Schulman (toim.): *Suunnittelun kumppanuudet – tapaus Vuosaari*, 67–85. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Bäcklund, P. (2007). *Tietämisen politiikka*. 276 s. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Cates, C. (1979). Beyond muddling: creativity. *Public Administration Review* 39: 6, 527–532.
- Dewey, J. (1960, alkup. 1933). *How we think*. 232 s. D. C. Heath and Co., Lexington.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning: A ”third” approach to decision-making. *Public Administration Review* 27 (Dec.), 385–392.
- Fisher, F. & W. Ury (1983). *Käytännön neuvottelutaito*. 181 s. Otava, Helsinki.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power*. 304 s. University of Chicago Press, Chicago.

- Forester, J. (1987). Planning in the face of conflict. *Journal of the American Planning Association* 53: 3, 303–314.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. 264 s. University of California Press, Berkeley.
- Forester, J. (1993). *Critical theory, public policy, and planning practice*. 228 s. State University of New York Press, Albany.
- Granlund, M. (1981). Asukkaiden mahdollisuudet osallistua yhdyskuntasuunnitteluun kunnan ja kunnanosan tasolla. *Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskuksen julkaisuja B* 37. 157 s.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action 1*. 459 s. Beacon, Boston.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action 2*. 438 s. Polity, Cambridge.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36: 2, 175–195.
- Hajer, M. (2004). Three dimensions of deliberative policy analysis. The case of rebuilding Ground Zero. Esitelmä American Political Science Association -yhdistyksen kokouksessa. Chicago.
- Hautamäki, L. (1991). Alueellisen suunnittelun teorian ja menetelmät. *Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos. Sarja A* 12. 181 s.
- Haveri, A. (2008). Hallintoreformien aikakausi heiluri-liikkeenä: mitä seuraavaksi? Esitelmä Alue- ja paikallishallintopäivillä. Turku 26.8.2008.
- Healey, P. (1992). Planning through debate. *Town Planning Review* 63: 2, 143–162.
- Healey, P. (1999). Deconstructing communicative planning theory: a reply to Tewder-Jones and Allmendinger. *Environment and Planning A* 31: 6, 1129–1135.
- Helin, H. & S. Möttönen (1999). Valitut tavoitteet. Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999. *Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia* 1999: 8. 108 s.
- Hiironiemi, S. (2005). Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa. *Sisäasiainministeriön julkaisuja* 14/2005. 133 s.
- Hillier, J. (2000). Going round the back? *Environment and Planning A* 32: 1, 33–54.
- Hillier, J. (2002). *Shadows of power*. 256 s. Routledge, London.
- Häkli, J. (1994). Maakunta, tietoa ja valta. *Acta Universitatis Tampereensis* A 415. 246 s.
- Häkli, J. (1997). Näkyvä yhteiskunta ja kaupunkisuunnittelun logiikka. *Teoksessa* Haarni, T., M. Karvinen, H. Koskela & S. Tani (toim.): *Tila, paikka ja maisema*, 37–52. Vastapaino, Tampere.
- Häkli, J. (1999). *Meta hodos*. 231 s. Vastapaino, Tampere.
- Häkli, J. (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. *Teoksessa* Bäcklund, P., J. Häkli & H. Schulman (toim.): *Osalliset ja osajat*, 110–124. Gaudeamus, Helsinki.
- Innes, J. E. & D. E. Booher (1999). Consensus building and complex adaptive systems. *Journal of American Planning Association* 65: 4, 412–423.
- Kuusamo, A. (1988). Muoto, merkitys, muisti. *Synteesi* 3/1988, 84–107.
- Lapintie, K. (1999). Ratkaisemattomien kiistojen kaupunki. *Teoksessa* Knuuti, L. (toim.): *Kaupunki vuorovaikutuksessa. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus C* 52, s. 7–13.
- Lehtimäki, H. (2000). *Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista*. 270 s. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Lehtonen, H. (1991). Arkkitehtuuri- ja yhdyskuntasuunnittelu etsimässä itseään. *Teoksessa* von Bonsdorff P., C. Burman, H. Lehtonen, M. Norvasuo, J. Rautsi, Y. Sepänmaa, S. Säätelä, & P. Vuorela: *Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu, Osa 1. Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Tiedotteita* 1234, 18–31.
- Leino, H. (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. *Acta Universitatis Tampereensis* 1134. 191 s.
- Leväsvirta, L. (1999). *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä*. 335 s. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review* 19: 2, 79–88.
- Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy*. 352 s. The Free Press, New York.
- Majoinen, K. (2000). Miten valtuusto vaikuttaa? *Teoksessa* Valanta, J. (toim.): *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Suomen Kuntaliitto, ACTA* 125, 16–21.
- Majoinen, K. (2001). Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. 356 s. *Suomen Kuntaliitto, ACTA* 2/2001.
- Manicas, P. T. (1987). *A history and philosophy of the social sciences*. 345 s. Basil Blackwell, Oxford.
- McGuirk, P. M. (2001). Situating communicative planning theory: Context, power, and knowledge. *Environment and Planning A* 33: 2, 195–217.
- Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. 143 s. Verso, London.
- Mäntysalo, R. (2000). Land-use planning as inter-organizational learning. *Acta Universitatis Ouluensis Technica C* 155. 385 s.
- Mäntysalo, R. (2002). Dilemmas in critical planning theory. *Town Planning Review* 73: 4, 417–436.
- Mäntysalo, R. (2007). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys osallistumisen näkökulmasta. *Teoksessa* Ilmonen, M., P. Lehtovuori & T. Pakarinen (toim.): *Prospectus. Kirjoituksia kaupungista ja suunnittelusta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C* 63, 69–110.
- Mäntysalo, R. & J. Rajaniemi (2003). Vallan ulottuvuuksia maankäytön suunnittelussa. *Synteesi* 22: 3, 117–136.
- Möttönen, S. (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisissä suhteissa*. 430 s. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Niemenmaa, V. (2005). Helsingin paikallisagenda. Tarina suunnittelun subjektiivisuudesta ja osallistumisesta. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A* 31. 269 s.
- Niiniluoto, I. (1996). *Informaatio, tieto ja yhteiskunta. Filosofinen käsitteanalyysi*. 126 s. Edita, Helsinki.
- Peters, G. & J. Pierre (2004). Multi-level governance and democracy: a Faustian bargain? *Teoksessa* Bache,

- I. & M. Flanders (toim.): *Multi-level governance*. 75–92 s. Oxford University Press, Oxford.
- Pikkala, S. (2006). *Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä*. 70 s. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Pløger, J. (2004). Strife: Urban planning and agonism. *Planning Theory* 3: 1, 71–92.
- Puustinen, S. (2006). Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A* 34. 354 s.
- Reunanen, J. (1996). *Asiantuntijavalta*. 393 s. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.
- Ridell, S. (2003). Kansalaislajityypit verkkodemokratian rakennuspuina. *Alue ja Ympäristö* 32: 1, 11–22.
- Ryynänen, A. (2000). Valtuusto kunnan päätösvallan käyttäjänä – politiikka hallinnon puristuksissa? *Teoksessa: ”Kunnallisen itsehallinnon renessanssi”. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisuja*, 177–192.
- Rättälä, T. (2001). Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijana. *Politiikka* 43: 3, 190–207.
- Sager, T. (1994). *Communicative planning theory*. 288 s. Avebury, Aldershot.
- Schulman, H. (1990). Alueelliset todellisuudet ja visiot. Helsingin kehitys ja kehittäminen 1900-luvulla. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A* 18. 222 s.
- Setälä, M. (2003). *Demokratian arvo*. 209 s. Gaudeamus, Helsinki.
- Simon, H. A. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. 370 s. Weilin+Göös, Espoo.
- Sinisalminen, M. (2003). Rationaalisesta suunnittelusta strategiseen johtamiseen. Tapaustutkimus toiminta-ajatuksen ja kestävästä kehityksen periaatteen toimeenpanosta Porissa. *Suomen kuntaliitto, ACTA* 4 väitöskirjasarja. 216 s.
- Sotara, M. (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa*. 348 s. Finnpublishers, Tampere.
- Staffans, A. (2004). Vaikuttavat asukkaat. *Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A* 29. 312 s.
- Stenvall, J. (2000). Käskyläisestä toimijaksi. *Acta Universitatis Tamperensis* 759. 290 s.
- Summa, H. (1989). Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka. Tapaus asuntopolitiikka. *Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A* 17. 244 s.
- Taylor, N. (1998). *Urban planning theory since 1945*. 192 s. Sage, London.
- Tewdwr-Jones, M. & P. Allmendinger (1998). Deconstructing communicative rationality: A critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A* 30: 6, 1975–1989.
- Vartola, J. (2005). *Näkökulmia byrokraatiaan*. 257 s. Tampereen Yliopistopaino, Tampere.
- Vuorela, P. (1991). Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. *Teoksessa von Bonsdorff P., C. Burman, H. Lehtonen, M. Norvasuo, J. Rautsi, Y. Sepänmaa, S. Säätelä & P. Vuorela: Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Osa 1. VTT Tiedotteita* 1234, 92–147.
- Young, I. M. (2002). *Inclusion and democracy*. 304 s. Oxford University Press, New York.