

# **Kommunikatiivinen suunnittelu ja taloudelliset epätasapainot**

Ville Kellokumpu

790351A

Kandidaatin tutkielma

Maantieteen tutkimusyksikkö

Oulun yliopisto

11.4.2016

## Tiivistelmä

Kommunikatiivinen suunnittelu on noussut keskiöön suunnittelututkimuksen alalla, ja sen ajatuksia on pyritty soveltamaan myös käytännössä erilaisissa suunnitteluprosesseissa. Kommunikatiivinen suunnittelu nojaa vahvasti Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan, ja tämä teoria keskittyy toimijoiden välisiin kielellisiin vuorovaikutuksen tilanteisiin. Tätä teoriaa on pyritty soveltamaan ja käyttämään suunnittelututkimuksessa. Kommunikatiivinen suunnittelu korostaa demokraattisempia ja osallistavia suunnitteluprosesseja, joissa myös erityisesti kehitettävän alueen kansalaisilla on mahdollisuus mielekkäästi vaikuttaa ympäristönsä kehittämiseen. Keskittyessään kommunikaatioon ja valtasuhteiden poistamiseen suunnitteluprosesseissa ilmenevistä kommunikaatiotilanteista, kommunikatiivinen suunnittelu on kuitenkin jonkin verran laiminlyönyt taloudellisten valtasuhteiden vaikutusta suunnitteluprosessien lopputuloksiin. Se olettaa toimijoiden välisten valtasuhteiden ilmenevän heidän välisissä kommunikaatiotilanteissa, vaikka suunnittelun lopputuloksiin vaikuttavat myös toimijoiden väliset taloudelliset epätasapainot.

Kommunikatiivisessa suunnittelussa tarvitsee ottaa huomioon myös yhteiskuntaluokkien väliset suhteet, jos sen ideaalien mukaista demokraattisempaa ja osallistavampaa suunnittelua halutaan tuoda käytäntöön. Pyrin tutkielmassani tuomaan esille miten taloudellisten aspektien laiminlyönti saattaa tuottaa tilanteen, jossa valtaapitävät intressit voivat käyttää hyväksi kommunikatiivisen suunnittelun ideaa. Sitä voidaan käyttää esimerkiksi tehokkaana julkisen legitimoinnin välineenä, ja löytää hyväksyntää näennäisesti demokraattisille prosesseille, jotka todellisuudessa eivät perustu kommunikatiivisille ideaaleille. Tuon esimerkkitapausten avulla esille sitä, miten kommunikatiivisissa suunnitteluprosesseissa nämä ongelmat tulevat esiin käytännössä. Kommunikatiiviseen suunnitteluun tarvitaankin esimerkiksi rohkeampaa luokkakonfliktien ja taloudellisen eriarvoisuuden analyysia, jotta sen ideaalit toteutuisivat paremmin. Toisaalta argumentoin, että suunnittelijan rooli yhteiskuntajärjestyksen uusintajana ei mahdollista erityisen radikaalia rakenteellista muutosta, jolloin muutos kohti entistä demokraattisempaa suunnittelua, ei voi myöskään tulla pelkästään suunnittelijoiden ammattikunnan sisäisistä ratkaisuista, vaan tähän tarvitaan lisäksi laajempaa muutosta.

# Sisällysluettelo

Johdanto .....	1
1. Habermas ja kommunikatiivisen toiminnan teoria.....	3
1.1 Strateginen vs. kommunikatiivinen toiminta.....	4
1.2 Yhteys politiikkaan.....	4
1.3 Teknokraattisuuden kysymys .....	5
2. Kommunikatiivisen suunnittelun käänös .....	6
2.1 Deliberatiivinen ja yhteistoiminnallinen suunnittelu.....	7
2.2 Kommunikatiivisen suunnittelun periaatteet .....	7
2.2.1 Suunnittelijan rooli välittäjänä ja julkisen intressin turvaajana .....	7
2.2.2 Keskustelun tukeminen, tiedon tuotanto ja intressiryhmien osallistaminen .....	9
2.2.3 Institutionaaliset vajeet ja asianosaisten status .....	10
3. Kommunikatiivisen suunnittelun kritiikki .....	11
3.1 Taloudelliset konfliktit ja yhteiskuntaluokat .....	12
3.2 Luokkakonfliktien lievittäminen .....	14
3.3 Julkisten ja yksityisten intressien määrittelyn ongelma .....	14
3.4 Uusliberalistinen ideologia .....	16
3.5 Rationalismi ideologiana .....	18
4. Kommunikatiiviset suunnitteluprosessit käytännön tasolla .....	19
4.1 King's Cross Lontoo.....	19
4.1.1 Kehittämisprojektin luokkasidonnaiset vaikutukset .....	20
4.1.2 Tilanne kentällä ja taloudellisten epätasapainojen vaikutus .....	21
4.2 Atlantan kaupungin BeltLine-projekti.....	23
4.2.1 Demokraattisen suunnitteluprosessin korostaminen.....	23
4.2.2 Kommunikatiivinen suunnittelu julkisen legitimoinnin välineenä .....	24
4.3 Santa Ana, Kalifornia ja Station Districtin kehittämissuunnitelma.....	25
4.3.1 Kansalaistoiminta virallisten kanavien ulkopuolella .....	26
4.3.2 Vaalirahoitus ja kansalaistoiminnan epäonnistunut vaikuttaminen .....	27
5. Suunnittelijan ja yhteiskuntajärjestyksen suhde.....	28
5.1 Suunnittelijan rooli yhteiskunnallisessa uusintamisessa .....	28
5.2 Kommunikatiivisen suunnittelun ongelmat.....	30
6. Lopuksi.....	32
LÄHTEET .....	34

## Johdanto

Kansalaisten osallistamisesta ja demokraattisempien suunnitteluprosessien muodostamisesta on keskusteltu suunnittelututkimuksessa jo 1960-luvulta eteenpäin (ks. Arnstein 1969, Davidoff 1965). Osallistamisen avulla pyritään toteuttamaan oikeudenmukaisempaa alue- tai kaupunkikehittämistä, jossa kansalaisten tuominen mielekkäällä tavalla mukaan erinäisiin hankkeisiin ja suunnitteluprosesseihin, toisi mukanaan kokonaisvaltaisemman kuvan kehittämisen päämääristä. Näin alue- ja kaupunkikehittämisen lopputulosten määrittely ei jäisi pelkästään valtionhallinnon ja yksityisen sektorin harteille, vaan kansalaisosallistamisen kautta mukaan tulisi myös kehitettävän alueen asukkaiden näkökulma.

Tätä osallistamisen ideaa suunnittelussa on valjastettu tukemaan myös teoreettisempia viitekehyksiä, ja näiden avulla on pyritty määrittelemään teoreettisella tasolla osallistamisen erilaisia ehtoja ja ominaisuuksia. Valtavirtaiseen asemaan suunnittelututkimuksessa onkin noussut ns. kommunikatiivinen suunnittelu, jonka tarkoituksena on ollut tukea osallistamista esimerkiksi muotoilemalla vapaan keskustelun ehtoja ja suunnittelijan roolia suunnitteluprosessissa uudelleen.

Kommunikatiivinen suunnittelu tukeutuu vahvasti Jürgen Habermasin (1989, 1991) sosiologiseen kommunikatiivisen toiminnan teoriaan, jossa hän käsittelee strategisen ja kommunikatiivisen toiminnan ja rationaliteetien eroa ja niiden toimintoja yhteiskunnassa. Habermasin teoriaan ovat tukeutuneet monet kommunikatiivisen suunnittelun ”klassikot”, ja he ovat pyrkineet tuomaan tämän viitekehyksen myös suunnittelututkimuksen puolelle (Forester 1999a, 1999b; Healey 1996, 1997, 2003, 2010; Healey & Hillier 1996; Innes 1996, 1999).

Kommunikatiivisessa suunnittelussa on korostettu osallistamisen lisäksi kommunikoinnin ja vuorovaikutuksen keskeisyyttä suunnitteluprosessissa, ja sitä miten prosessiin osallistuvilla heikommilla kansalaisintresseillä on mahdollisuutta vaikuttaa sen lopputuloksiin. Tarkoituksena on ”puhdistaa” suunnitteluprosessissa oleva kommunikointi voimankäytöstä ja tukeutua vapaaseen argumentointiin, jossa asiallisesti perustellun paremman argumentin voiman tulisi voittaa.

Kommunikatiivista suunnittelua on myös kritisoitu voimakkaasti erilaisista lähtökohdista käsin, ja esitetty sen olevan liian abstrakti tai soveltumaton käytäntöön. Yksi tärkein laiminlyönti kuitenkin koskee taloudellisia eriarvoisuuksia. Pyrin keskittymään tämän tutkielman piirissä siihen, miten tiettyjen taloudellisten aspektien laiminlyönti kommunikatiivisessa suunnittelussa saattaa haitata sen korkeiden ideaalien ja kunnianhimoisten tavoitteiden

toteutumista. Erityisesti pyrin tuomaan esille argumenttia siitä, kuinka suunnitteluprosesseihin osallistuvien toimijoiden erilaiset taloudelliset ja materiaaliset voimasuhteet, ja näiden huomiotta jättäminen, saattavat vaikuttaa suunnittelun lopputuloksiin. Kommunikatiivisen suunnittelun tukijat eivät ole omalta osaltaan kovin hanakasti tuoneet esille esimerkiksi luokkakonfliktien merkitystä kommunikatiivisissa suunnitteluprosesseissa, ja näiden konfliktien analysointi ja ”luokkasensitiivi” analyysi saattaisivat viitata niihin ongelmiin, joita demokraattisemman suunnittelun tiellä vielä seisoo (Holgensen & Haarstad 2009).

Käsittelen aluksi Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian perusajatuksia ja taustaa pääpiirteisesti, jotta käsitys kommunikatiivisen suunnittelun periaatteista selkenee. Tämän jälkeen käsittelen kommunikatiivisen suunnittelun käännettä suunnittelututkimuksessa, ja sitä, miten esimerkiksi Patsy Healey, Judith Innes ja John Forester ovat vieneet näitä Habermasin ajatuksia eteenpäin, siirryttäessä abstraktista lähemmäs käytännön toimintaa. Tämän jälkeen tuon esille kommunikatiivisen suunnittelun kritiikkiä edellä mainituista taloudellisista lähtökohdista käsin ja tukeudun esimerkiksi Ståle Holgensenin ja Håvard Haarstadin (2009), sekä Mark Purcellin (2009) tuotoksiin. Pyrin empiirisessä osuudessa viemään teoreettisempaa kritiikkiä lähemmäs käytännön tasoa, ja esittämään käytännön tason esimerkkejä kommunikatiivisten suunnitteluprosessien kohtaamista ongelmista. Holgensenin ja Haarstadin Lontoon King’s Crossin tapauksen lisäksi, tuon esille Parama Royn (2015) tutkiman Atlantan kaupungin BeltLine –projektin, sekä Victoria Beardin ja Carolina Sarmienton (2014) tutkiman Santa Anan kaupungin tapauksen.

Näiden esimerkkien ja kritiikkien pohjalta pyrin edistämään seuraavia argumentteja:

1.) Kommunikatiivinen suunnittelu kaipaa taloudellisten epätasapainojen ja konfliktien parempaa huomioon ottamista, 2.) Koska näitä epätasapainoja ja konflikteja ei ole otettu huomioon, kommunikatiivisen suunnittelun avulla on voitu legitimoida suunnitteluprosesseja, jotka eivät ole todellisuudessa aidosti kommunikatiivisia, 3.) Taloudellisia epätasapainoja, jotka vaikuttavat suunnitteluprosesseihin ei voida ratkaista keskittymällä pelkästään kommunikointiin, ja 4.) Ilman välinettä, jolla taloudellisia epätasapainoja lievennetään, ei kommunikatiivisen suunnittelun ideaali demokraattisemmista suunnitteluprosesseista voi koskaan täysin realisoitua.

## 1. Habermas ja kommunikatiivisen toiminnan teoria

Kommunikatiivisen tai osallistavan suunnittelun idea on ollut esillä tutkimuksessa jo ennen kuin Habermas kehitti omaa kommunikatiivisen toiminnan teoriaansa (ks. esim. Arnstein 1969, Davidoff 1965). Kokonaista teoreettista viitekehystä tälle ajatukselle ei kuitenkaan ollut, ja 1980-luvulta eteenpäin Habermasin sosiologista teoriaa alettiin myös soveltaa suunnittelututkimuksen piirissä. Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria antoi kokonaisvaltaisen pohjan osallistavan idean eteenpäin viemiselle. 1990-luvulta eteenpäin on jo voitu puhua ”kommunikatiivisesta käännteestä” suunnittelututkimuksen parissa, sillä tämä lähestymistapa on noussut valta-asemaan alalla (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002).

Kommunikatiivisen suunnittelun kenttä ei ole kuitenkaan täysin homogeeninen, ja tätä lähestymistapaa noudattavat tutkijat soveltavat Habermasin ajattelua enemmän tai vähemmän, joten liian yksinkertaista yleistämistä tulisi välttää (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002: 6). Kommunikatiivinen suunnittelu on kuitenkin velkaa Habermasille, vaikka täyttä yhtenäisyyttä ei löydykään. On siis paikallaan käydä läpi tämän teoreettisen viitekehyyksen perusajatuksia lyhyesti. Kommunikatiivisen suunnittelun pioneerit kuten esimerkiksi Patsy Healey (1996, 1998, 2003, 2010), Judith Innes (1996, 1999) ja John Forester (1999b, 1999a) omalta osaltaan ponnistavat Habermasista eteenpäin.

Habermas on ns. Frankfurtin koulukunnan kriittisen teorian perillinen, ja hänen akateemisen ”projektin” pääsuuntana on ollut siirtää perinteinen poliittiseen taloustieteeseen keskittyvä marxismi taloudellisesta paradigmasta kommunikaation paradigmaan (Pusey 1987: 19-36). Habermasille keskiössä on siis ollut kommunikaatio, ja ajatus siitä, miten kapitalistisesti järjestetty yhteiskunta uusintaa itseään yhteisöllisen ja yksilöllisen vuorovaikutuksen tasolla.

Hänen dialektinen lähestymistapansa kieltää deterministisen ”kovan” marxismin, jossa yhteiskunnan sosiaaliset rakenteet syntyvät ja kehittyvät pelkästään taloudellisen tuotannonmuodon perusteella, sekä ”pehmeän” hermeneuttisen tai kulttuuristisen lähestymistavan, jossa yhteiskunnan sosiaaliset rakenteet nähdään pelkästään ideoiden, kielen tai diskurssien ilmentyminä (Pusey 1987: 88). Avain on näiden kahden aspektin, *systeemin* (talous, politiikka, hallinto) ja *sosiaalisen* (kulttuuri, etiikka) välisessä vastavuoroisessa vaikuttamisessa, jossa molemmat rajoittavat ja muokkaavat toisiaan (Pusey 1987: 88, Habermas 1989, 1991).

## 1.1 Strateginen vs. kommunikatiivinen toiminta

Habermasille yhteiskunnan kehitystä ohjaava voima on rationaalisuus, rationaalinen toiminta sekä näiden muuttuminen ja evoluutio (Pusey 1987: 39-65, Habermas 1989, 1991). Rationaalisuuden ja rationaalisen toiminnan hän jakaa kolmeen ideaalityyppiin: 1.) Instrumentaalinen toiminta, joka on *ei-sosiaalista toimintaa*, jonka tarkoituksena on saada vaikutuksia aikaan luonnollisessa ympäristössä, 2.) Strateginen toiminta, joka on *sosiaalista toimintaa*, jonka tarkoituksena on vaikuttaa yhteisön muihin toimijoihin halutun lopputuloksen aikaansaamiseksi, ja 3.) Kommunikatiivinen toiminta, joka on *sosiaalista toimintaa* ja jonka tarkoituksena on keskustelun ja kommunikaation kautta koordinoida yhteisön eri toimijoiden päämääriä siten, että kaikille paras mahdollinen lopputulema saavutettaisiin (Habermas 1991: 285, 87-88, Pusey 1987: 80-81).

Strategisen toiminnan takana on hyöty-haitta analyysi, jossa toimija pyrkii saavuttamaan mahdollisimman suuren hyödyn itselleen päämäärinsä nähden, koordinoimatta päämääriään muiden toimijoiden kanssa. Esimerkiksi taloudellinen toiminta rahan välityksellä on juuri strategista toimintaa, jossa ostaja ja myyjä pyrkivät omalta osaltaan maksimoimaan kaupasta saatavan hyödyn (Habermas 1989: 264). Kommunikatiivisessa toiminnassa toimijat pyrkivät kommunikaation kautta löytämään päämäärän ja toimintasuunnitelman, joka ei pelkästään miellytä yksittäisten toimijoiden intressejä, vaan toteuttaa mahdollisimman hyvin kaikkien kommunikaatioon osallistuvien intressejä (Habermas 1991: 286). Keskeisenä ajatuksena on siis konsensuksen saavuttaminen, ja Habermas pyrkiikin osoittamaan, että ihmisen puhekyvyn luonnollinen päämäärä ja tarkoitus on konsensukseen pyrkiminen ja toiminnan koordinointi (Habermas 1991: 288-295).

## 1.2 Yhteys politiikkaan

Problematiikka, joka nousee pinnalle kapitalistisessa järjestetyssä yhteiskunnassa, liittyy juuri strategisen toiminnan liialliseen korostumiseen. Todelliset poliittiset kysymykset, jotka kaipaisivat kommunikatiivisen toiminnan käyttämistä, redusoidaan teknisiksi kysymyksiksi, joihin vastataan esimerkiksi juuri rahakoodiston kautta, siirtämällä julkisen sfäärin politiikantekoa yksityisille markkinoille (Pusey 1987: 87-110). Kaupankäyntitilanteessa me (ikään kuin) kommunikoimme kielen sijaan rahakoodin kautta hyväksymällä ja hylkäämällä tarjouksia, mutta tämä rahakoodi ei, yksinkertaisen luonteensa takia, voi koordinoida useiden toimijoiden päämääriä yhtä aikaa, eikä ottaa huomioon kaupankäynnin ulkopuolisia osapuolia (Habermas 1989: 183, 262-264).

Strateginen rationaliteetti ja sen mukainen toiminta alkaa siis ns. ”kolonisoida” poliittista toimintaa, ja muuttaa sen näennäisesti teknokraattiseksi ongelmanratkaisuksi vailla arvopäämääriä, jolloin toiminnan itseisarvoiseksi päämääräksi muodostuu pelkästään ongelmanratkaisun tehokkuus (Habermas 1989: 153-198). Strategisesti toimiessaan poliittiset toimijat uusintavat jo olemassa olevia resurssi- ja voimaepätasapainoja, sillä ongelmanratkaisun tehokkuutta etsittäessä helpoimpia tapoja löytää ratkaisu on antaa vahvemman oikeuden toteutua.

Habermasille poliittinen toiminta on juuri kommunikatiivista toimintaa, jonka tarkoituksena konsensushakuisuus ja kaikkien osapuolien intressejä hyödyttävä kokonaisuus. Poliittisen toiminnan kommunikatiivinen mahdollisuus toteutuu *ideaalissa puhetilanteessa*, jossa on poistettu toimijoiden väliset voimaepätasapainot, ja jota ohjaa pelkästään paremman argumentin voima (Pusey 1987: 73). Habermasin politiikkakäsitys siis eroaa perinteisestä liberaalista demokratiakäsityksestä, jossa toimijat äänestävät omien intressiensä mukaan ja näistä äänistä koostetaan aggregaatti, eli kokonaisuus, joka ohjaa toimintaa. Edellisen sijaan keskiöön nousee ns. deliberatiivisen (keskusteluun ja harkintaan pohjautuvan) demokratian ajatus, jossa toimijat koordinoivat intressejään ja muuttavat niitä voimankäytöstä vapaassa keskustelussa, saavuttaakseen yhteisen toimintasuunnitelman (Elster 1998, Dryzek 2000).

Ideaali puhetilanne on kuitenkin ideaali siinä mielessä, että se ei kokonaisuudessaan voi toteutua todellisen maailman puolella. Sitä tulisikin pitää enemmän tavoittelemisen arvoisena lopputuloksena, sekä erityisesti kriittisenä periaatteena, jota vasten me voimme arvioida todellisen maailman kommunikaation vääristymiä. Ideaalin puhetilanteen käsitteen avulla voidaan arvioida missä määrin kommunikaation vääristymät (esim. pyrkimys strategiseen toimintaan, voimaepätasapainon hyväksikäyttö) vaikuttavat kyseessä olevaan tilanteeseen.

### 1.3 Teknokraattisuuden kysymys

Habermasin poliittinen sosiologia siis muotoutuu, lievästi yksinkertaistaen, sen ajatuksen ympärille kuinka aidosti poliittisten kysymysten muuttuminen teknokraattiseksi ongelmanratkaisuksi vaikuttaa yhteiskuntaan, ja millä keinoilla tätä muutosta pitäisi vastustaa. 1900-luvun aikana vapaan julkisen keskustelun sfääri on muuttunut massamedian kautta tapahtuvaksi julkisen mielipiteen muovaamiseksi, ja uusliberaalin talousajattelun myötä tätä julkista sfääriä on ennestään kavennettu siirtämällä hallinnan muotoja yksityisille markkinoille (Pusey 1987: 90). Kyse on siis ”teknokraattisen mielenlaadun” (technocratic consciousness) laajenemisesta ja ideologisoitumisesta, jossa politiikan tekeminen muuttuu tieteelliseksi



tehokkaampien lopputulosten laskennaksi, jota usein vielä hallitsee ainoastaan rahallisen hyödyn korostaminen (Pusey 1987: 91).

Näitä periaatteita seuraten kommunikatiivisen toiminnan teoria ja kommunikatiivisen toiminnan korostaminen on keskiössä, taisteltaessa julkisen sfäärin kaventumista ja teknokraattista hallintaa vastaan. Habermasin poliittisessa ajattelussa, poliittisessa toiminnassa tulisi ajaa sisään ja tukea kommunikatiivista toimintaa seuraavia periaatteita, eli juuri ideaalia puhetilannetta muistuttavia julkisia keskusteluja, deliberatiivista demokratiaa ja eri toimijoiden intressien koordinoitua, jolloin voitaisiin säilyttää tasapaino em. systeemin ja sosiaalisen välillä ja välttyttäisiin esimerkiksi valtion legitimitteettikriiseiltä (Habermas 1975, Pusey 1987: 92-101).

Näihin periaatteisiin tukeutuu myös kommunikatiivisen suunnittelun idea ja pyrkimyksenä suunnittelututkimuksessa on ollut viedä tämä teoreettinen keskustelu lähemmäs kenttätasoa, ja toteuttaa näitä ideoita käytännön työssä. Suunnittelijalle on siis varattu tehtävä, jossa hän turvaa näiden ideoita avulla oikeudenmukaisen suunnitteluprosessin kaikille asianosaisille, rakentaa konsensuspolitiikkaa, lievittää intressiristiriitoja ja suojelee erityisesti niitä toimijoita, joiden vaikutusvalta on heikompi.

## 2. Kommunikatiivisen suunnittelun käänös

Habermasin sosiologisesta teoriasta seuraa luonnollisesti suunnittelun ja suunnittelututkimuksen piirissä normatiivinen vaatimus vuorovaikutuksen ja kommunikaation korostamisesta erilaisissa suunnitteluprosesseissa. Asianosaisille, johon suunnitteluprosessi vaikuttaa, tulisi luoda mahdollisuus keskusteluun siitä, miten kyseessä olevaa ympäristöä kehitetään, ja tämän keskustelun puitteissa asianosaisten tarkoituksena on koordinoita yhteinen tilannekäsitys, ja pyrkiä keskustelun avulla kohti konsensusta (Habermas 1991: 286). Kun konsensus ja yhteinen tilannekäsitys sekä toimintasuunnitelma saadaan aikaan, osapuolten odotetaan sitoutuvan suunnitteluprosessin lopputuloksen saavuttamiseen (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 61).

Kommunikatiivisessa suunnittelussa suunnittelijan rooli muuttuu teknokraattisesta asiantuntijasta ja ”maestrosta”, välittäjän roolin, joka korostaa vuorovaikutusta, oppimista ja viestintää. Suunnittelija ei enää tässä vaiheessa ole rationalistinen laskelmoija, vaan kuuntelija ja sovittelija, joka aktiivisesti luovii intressiryhmien välillä (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 62).

## 2.1 Deliberatiivinen ja yhteistoiminnallinen suunnittelu

Englanninkielisessä kirjallisuudessa kommunikatiivisesta suunnittelusta puhutaan usein, joko ”deliberative planning” tai ”collaborative planning” –käsitteillä, ja kumpikin lähestymistapa on hyvin saman tyyppinen vaikka painotuseroja näiden väliltä löytyykin. ”Deliberative planning” –käsitteellä puhutaankin usein yhdysvaltalaisen John Foresterin (1999a) tutkimuksista, ja erityisesti Yhdysvaltain puolella tätä käsitettä käytetään enemmän. Foresterille suunnittelijoiden vaikutusvalta liittyy erityisesti informaation ja julkisen keskustelun välittämiseen, ja suunnittelijalla on valtaa näiden kautta muokata suunnitteluprosessia. Suunnittelijoiden tulisi olla tietoisia ammatinsa kommunikatiivisesta luonteesta, ja keskittyä ratkaiseviin käytännön tilanteisiin ja suunnittelun ns. ”mikropolitikaan”. Suunnittelijan tulisi korjata valtasuhteitten vääristymiä kommunikaation avulla, eikä hän voi asettaa itseään muita suunnittelun osapuolia korkeampaan tiedollisen asemaan (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 62-63).

Iso-Britannian puolella usein puhutaan ”collaborative planning” –käsitteestä, eli yhteistoiminnallisesta suunnittelusta, joka vuorostaan viittaa brittiläisen Patsy Healeyn (1997) kirjallisuuteen. Healey korostaa institutionaalisen toiminnan merkitystä kommunikatiivisessa suunnittelussa, ja sitä miten yhteisön osallistaminen on tärkeää yhteisen strategian luomisessa. Institutionaalinen toiminta voi korjata valtasuhteitten vääristymiä ja luoda edellytykset heikompien intressiryhmien voimaannuttamiselle. Healey keskittyy myös suunnitteluprosessin muodollisen toimivuuden lisäksi sisältökysymyksiin ja korostaa, että suunnittelussa tulee myös puhua arvopäämääristä ja pitkän aikavälin tavoitteista, teknisten kysymysten lisäksi (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 63).

Nämä edellä mainitut suuntaukset ovat kommunikatiivisen suunnittelun pääsuuntauksia ja samankaltaisuuksista huolimatta, ne eroavat siinä, mitä aspekteja korostetaan ja painotetaan missäkin. Tämän työn kontekstissa kommunikatiivinen suunnittelu toimii yläkäsitteenä, jonka sisään edellä mainitut suuntaukset kuuluvat, erilaisuuksistaan huolimatta. Kuitenkin näiden suuntausten yhteneväisyys ja velka Habermasille asettavat ne melko lailla saman katon alle, eriäväisyyksistä huolimatta.

## 2.2 Kommunikatiivisen suunnittelun periaatteet

### 2.2.1 Suunnittelijan rooli välittäjänä ja julkisen intressin turvaajana

Suunnittelututkimus ja suunnittelun käytäntö on historiallisesti keskittynyt instrumentaalisen rationaliteetin toteuttamiseen ja pitkälle lähes 1980-luvun lopulle, suunnittelu on nähty

tieteellisenä ja objektiivisena lähestymistapana, jonka tarkoituksena on saavuttaa päämääriä ja ratkaista ongelmia samalla tavalla kuin luonnontiede (Allmendinger 2002: 193-194). Suunnittelijan rooli on ollut erikoistuneen ”tiedemiehen” rooli, joka omalla alansa erikoistiedolla muotoilee arvovapaa ja ei-poliittisen toimintasuunnitelman, joka toteuttaa tehokkaimmin halutun lopputuloksen (Allmendinger 2002: 194). Suunnittelija on tällöin enemmän neutraali virkamies kuin aktiivinen poliittinen toimija.

Tätä perinteistä instrumentaaliseen rationaliteetin nojaavaa suunnittelua on kritisoitu jo pitkälti 1970-luvulta eteenpäin, ja vaikka vaihtoehtoja oli esitetty, vasta kommunikatiivisen suunnittelun vahvempi tuleminen 1990-luvun aikana on syrjäyttänyt tämän lähestymistavan keskiöstä (Allmendinger 2002: 196-197). Kommunikatiivinen suunnittelu hylkää modernistisen käsityksen suunnittelijasta neutraalina ongelmanratkaisijana, ja tämän sijaan korostaa hänen roolia diskursiivisena välittäjänä, joka tukee tasa-arvoisuuden, oikeuden ja demokratian toteutumista ja poistaa dominointia sekä kommunikaation vääristymiä suunnittelun osapuolten välillä (Allmendinger 2002: 197).

Kommunikatiivinen suunnittelu tukee keskustelun avoimuutta, kommunikaation ymmärrettävyyttä osapuolten välillä ja tilannetta, jossa osapuolten toimintaa ei koordinoita voimankäytön tai strategisen toiminnan avulla. Suunnitteluprosessi tulisi luoda sellaiseksi, jossa strateginen toiminta ja voimankäyttö pyritään viemään minimiin, samalla tukien faktatietoon perustuvaa reilua argumentointia (Sager 2009: 67-69).

Suunnittelijan tarkoituksena on turvata kansalaisten oikeus osallistua ympäristönsä tasapuoliseen suunnitteluun ja varmistaa, että suunnittelun osapuolet eivät pyri ajamaan läpi omia intressejään dominoinnin ja vääristelyn avulla. Jokaisen suunnitteluprosessin lopputuloksessa puhuvat eri intressiryhmien keskenään kilpailevat ”diskurssit”, ja näiden diskurssien tasapainottaminen, sekä niiden analysointi on suunnittelijan tehtävä (Allmendinger 2002: 198). Tässä työkaluna voivat toimia esimerkiksi Habermasin ideaalin puhetilanteen kriteerit, sekä analyysi keskustelutilanteiden kontekstista ja sisällöstä. Näiden perusteella suunnittelijalla tulisi olla kyky esimerkiksi kuunnella, pitää yllä kontakteja ja verkostoja, informoida eri suunnittelun osapuolia, varmistaa, että osapuolilla on pääsy tarvittavaan informaatioon ja kyky toimia tasapuolisesti erilaisista poliittisista ja taloudellisista paineista huolimatta (Allmendinger 2002: 199).

Healeyn mukaan kommunikatiivisen suunnittelun pitäisi pystyä vastaamaan viiteen tärkeään kysymykseen: 1.) Missä ja minkälaisilla foorumeilla suunnitteluprosessin keskustelut käydään?, 2.) Millä tavalla tai tyylillä näitä keskusteluita viedään läpi?, 3.) Millä tavalla keskustelussa rönsyilevät ideat ja argumentit voidaan järjestää ja käsitellä mielekkäällä tavalla?,

4.) Millä tavalla keskustelussa saavutettua strategiaa voidaan kritisoida, jotta tämä strategia ei tulisi dominoivaksi?, ja 5.) Miten osapuolet saadaan pysymään yhteisesti sovitussa konsensuksessa, jos sovitettu strategia on jatkuvan kritiikin alaisena? (Allmendinger 2002: 199-200).

### *2.2.2 Keskustelun tukeminen, tiedon tuotanto ja intressiryhmien osallistaminen*

Näistä kysymyksenasetteluista seuraa muutamia johtolankoja, jotka antavat suuntaa kommunikatiiviselle suunnittelulle. Kommunikatiivisessa suunnittelussa tulisi mm. tukea kunnioittavaa keskustelua intressiryhmien välillä, keskittyä yhteisymmärryksen löytämiseen näiden ryhmien välillä, luoda areenoita ja foorumeita, joissa ryhmien välisiä konflikteja voidaan tunnistaa ja lievittää sekä ottaa mukaan suunnitteluprosessiin kaikki osapuolet, joihin suunnittelu vaikuttaa. Lisäksi refleksiivinen ja kriittinen asenne suunnittelua kohtaan tulisi säilyttää ideaalin puhetilanteen käytöllä ja haastaa olemassa olevia voimasuhteita kritiikin avulla (Allmendinger 2002: 201).

Intressiryhmien erilaiset voimasuhteet tulevat ilmi tiedon käytössä, laadussa sekä sen tuottamisessa. Tiedon tuottaminen ja välittäminen ovat osaltaan ideologisia ja poliittisia välineitä, joita voimakkaammat intressiryhmät käyttävät hyväkseen. Suunnittelijan tulisi pystyä selventämään näitä tiedon tuotannon vääristymiä ja luomaan heikommille intressiryhmille tilanne, jossa heitä ei käytetä hyväksi näiden vääristymien avulla (Allmendinger 2002: 202). Usein suunnittelijat itse uusintavat näitä tiedon ja kommunikaation vääristymiä, käyttämällä esimerkiksi teknistä ammattikieltään kommunikoidessaan yhteisön osapuolten kanssa, jolloin merkitykselliselle osallistumiselle on heti asetettu rajoite, johon harva ei-ammattilainen kykenee (Allmendinger 2002: 203).

Kommunikatiivisen suunnittelun pyrkimys on siis irtautua perinteisemmästä teknis-rationaalisesta suunnittelusta ja luoda uusi normatiivinen lähestymistapa, joka pelkän kritisoinnin lisäksi loisi uuden tavan tuottaa suunnittelua paikallisella ja käytännön tasolla (Allmendinger 2002: 206). Tähän pyritään luomalla erityisesti osallistumisen kanavia, joissa yhteisöillä on merkityksellinen mahdollisuus vaikuttaa rakennetun ympäristönsä kehitykseen. Kommunikatiivisen lähestymistavan mukana tulee myös tiettyjä sisäänrakennettuja a priori –olettamuksia suunnittelusta ja sen roolista yhteiskunnassa, joita kaikki tähän ammattikuntaan tai esimerkiksi valtionhallintoon kuuluvat eivät jaa. Kuitenkin hyvin usein suunnittelijan odotetaan olevan neutraali virkamies, joka ratkoo teknisiä ongelmia, eikä sekaannu politiikan tekemiseen (Allmendinger 2002: 206-207).

Kansalaisten osallistaminen suunnitteluprosesseissa nähdään kommunikatiivisessa suunnittelussa lähes universaalina vaatimuksena ja erilaiset julkiset kokoontumiset, foorumit ja

kuulemistilaisuudet ovat nousseet tärkeään asemaan suunnittelussa (Versteeg & Hajer 2010: 161-162). Kommunikatiivisen suunnittelun avulla on pyritty rikkomaan perinteistä hierarkkista ja jäykkää suunnittelun mallia, jossa päätösvaltaa ovat käyttäneet poliitikot ja heihin läheisesti sidoksissa olevat intressiryhmät, sekä tuomaan esille hajautettua ja polysentrista mallia, jossa useat itsenäiset intressiryhmät ratkovat suunnittelun ongelmia yhteistoiminnallisesti (collaborative). Nämä intressiryhmät muodostavat ”hallinnan verkostoja” (governance networks) ja ratkovat ongelmia, joihin perinteiset lainsäädäntöön pohjautuvat instituutiot eivät välttämättä kykene löytämään vastausta (Versteeg & Hajer 2010: 161).

### *2.2.3 Institutionaaliset vajeet ja asianosaisen status*

Versteeg ja Hajer (2010: 162-163) esittävät, että nämä yhteistoiminnallisesti järjestetyt prosessit voivat lievittää kolmea perinteisten instituutioiden synnyttämää vajetta: Implementaatiovajetta, oppimisvajetta ja legitimizeettivajetta. Implementaatio- eli täytäntöönpanovaje kuvaa tilannetta, jossa sovittua toimintasuunnitelmaa ei voida ottaa käyttöön, käytännöllisten realiteettien tai toimijoiden vastustuksen takia. Oppimisvaje syntyy kun suunnitteluprosessiin liittyvää (erityisesti ”hiljaista”) tietoa ei pystytä mobilisoimaan tai levittämään suunnittelun osapuolille. Legitimizeettivaje taas tarkoittaa tilannetta, jossa suunnitteluprosessin ongelmat eivät noudata samoja skaaloja, joilla suunnittelun osapuolet ovat organisoituneet (eli ongelma koskeekin esim. useampia osapuolia kuin alun perin on ajateltu, jolloin suunnitelman legitimiys kärsii).

Kommunikatiivinen suunnittelu lievittää implementaatiovajetta, koska se korostaa osapuolten välistä toimivaa konsensusta, jossa kaikki osapuolet sitoutuvat sovittuun suunnitelmaan. Oppimisvajetta lievittää vuorostaan suunnittelijan rooli tiedon välittäjänä, joka turvaa tasapuolisen informaation saannin eri osapuolille. Viimeisenä legitimizeettivajetta lievittää em. ajatus joustavista hallinnan verkostoista, joissa suunnittelun osapuoliksi otetaan kaikki ryhmät, joihin suunnitelmalla katsotaan olevan vaikutusta, jolloin uusia ryhmiä voidaan sisällyttää joustavasti eri skaaloilla (Versteeg & Hajer 2010: 163).

Suunnitteluprosessiin sisällyttämisen ehtona pidetään usein ns. ”asianosainen” –statusta (stakeholder), joka tarkoittaa lähinnä sitä, että toimijan katsotaan olevan suunnitelman vaikutusten alaisena ja hänellä on näin luonnollinen intressi osallistua ja vaikuttaa suunnittelun lopputulokseen (ks. esim. Healey 1998, Innes 2016). Tarkoituksena on siis sisällyttää suunnitteluprosessiin ideaalissa tilanteessa kaikki asianosaiset, mutta todellisuudessa jonkinlaista rajanvetoa sisällyttämisen kanssa on silti käytävä, sillä asianosaisten määrä on usein sen verran suuri, että keskustelua on vaikea hallita mielekkäällä tavalla (Holgersen & Haarstad 2009: 351).

Idealissa suunnitteluprosessissa siis kaikki asianosaiset voivat osallistua avoimeen keskusteluun, joka toteuttaa Habermasin ideaalin puhetilanteen kriteerejä ja jossa asianosaisten välisiä intressejä koordinoidaan ilman voimankäyttöä ja strategista toimintaa. Keskustelun tarkoituksena on konsensusta rakentaen saavuttaa yhteinen tilannekäsitys ja saada aikaan suunnitelma, jonka kaikki asianosaiset voivat hyväksyä ja toteuttaa (Innes 1999).

Kommunikatiivisen suunnittelun ideaalia ja sitä kohti suuntautuvia käytäntöjä on otettu käyttöön varsinkin kehittyneemmissä maissa esimerkiksi lainsäädännön kautta, jossa turvataan yhteisölle vaikuttamiskanava heidän ympäristöä koskeviin suunnitteluprosesseihin (Jauhainen & Niemenmaa 2006: 64).

### 3. Kommunikatiivisen suunnittelun kritiikki

Suunnitteluteorian kommunikatiivista ”käännöstä” ovat kritisoineet monet tutkijat ja näiden kritiikkien pääsuuntaus on pitkälti tullut suunnittelun ”todellisen” maailman käytännöstä. Habermasin varsin idealistiset ja abstraktit ideaalin diskurssin ja kommunikatiivisen toiminnan käsitteet ovat kohdanneet vastustusta tutkijoilta, jotka ovat todenneet, että todellisessa kommunikoinnissa suunnittelijoiden, yksityisten ja julkisten intressiryhmien välisiä voima- ja resurssiepätasapainoja ei voi poistaa keskittymällä pelkästään ryhmien väliseen kommunikointiin (Holgersen & Haarstad 2009: 348).

Mitkä kommunikatiivisen suunnittelun paradigmat puuttuvat suuressa kuvassa, ovat toimijoiden väliset strukturaaliset ja materiaaliset epätasapainot ja keskittyminen erityisesti taloudellisten resurssien vaikutukseen suunnitteluprosesseissa. Kommunikatiivinen käännös keskittyy vastakkainasetteluihin ja konflikteihin, joita voidaan ratkoa kommunikatiivisen toiminnan kautta, mutta suunnitteluprosesseihin kuuluu myös toisenlaisia konflikteja. Nämä strukturaaliset ja materiaaliset epätasapainot ja konfliktit luodaan vallitsevassa taloudellisessa järjestyksessä, eli kapitalistisesti järjestetyssä taloudessa, joka omien määreidensä mukaan suosii tiettyjä toimijoita enemmän kuin toisia. Näitä taloudellisesta järjestyksestä syntyviä epätasapainoja ja taloudellisia vastakkainasetteluja on vaikea lievittää pelkän kommunikoinnin ja siihen keskittymisen kautta (Holgersen & Haarstad 2009: 349).

Kriittinen kysymys kommunikatiivisessa suunnittelussa on se, että Habermasin viitekehys tarvitsee toimiakseen voimatasapainon toimijoiden välillä, jotta diskurssin lopputulema, eli konsensus, saavutettaisiin. Miten me voimme käytännön tasolla luoda tämän tarvittavan tasapainon, jos diskurssiin osallistuessaan toimijoilla on taloudellisen järjestyksen

luoma epätasapaino? Ovatko voimakkaammat toimijat valmiita luopumaan vallastaan ja harjoittamaan kommunikatiivista ideaalia, vai onko tämä ideaali vain ajatusrakennelma, johon heidän vallankäyttö voidaan tarvittaessa peittää ja legitimoida?

Kommunikatiivisen suunnittelun yksi pääongelmista onkin se, että se olettaa toimijoiden välisten konfliktien ja vastakkainasettelujen olevan kokonaisuudessaan sisällytetty heidän kommunikatiivisiin käytäntöihin, eikä toimijoilla ole strukturaalisia tai materiaalisia käytäntöjä (Holgensen & Haarstad 2009: 350). Myönnettäköön, että näillä konflikteilla on kommunikatiivisia muotoja ja näiden analysointi on myös tärkeää, mutta tämän avulla me emme voi muuttaa kuitenkaan materiaalisia epätasapainoja, jotka myös vaikuttavat suunnitteluprosessiin ja sen lopputuloksiin.

Yksi käytännön ongelma ja esimerkki kommunikatiivisessa suunnittelussa on myös asianosais –statuksen määrittely ja se kuka käytännön tasolla pääsee vaikuttamaan suunnitteluun. Käytännössä meidän on mahdotonta sisällyttää joka ikistä toimijaa, jota suunnitelma koskee, suunnitteluprosessiin, sillä tällöin osallistujamäärä paisuu niin laajaksi, että keskustelun hallinta muuttuu mahdottomaksi. Olemme siis pakotettuja rajaamaan jollakin kriteerillä osallistumista ja asianosais -statuksen määrittelyllä voimme tehdä kriteerejä, joiden perusteella kyseessä olevalla toimijalla on oikeus vaikuttaa suunnittelun lopputulokseen (Holgensen & Haarstad 2009: 351). Kommunikatiivisen ideaalin perusteella asianosaisten kirjo pitäisi olla niin laaja kuin mahdollista, mutta kohtaamme silti sen ongelman, että ketkä sisällytämme suunnitteluprosessiin ja ketkä jätämme ulkopuolelle (Holgensen & Haarstad 2009: 351).

### **3.1 Taloudelliset konfliktit ja yhteiskuntaluokat**

Taloudelliset konfliktit ja luokkakonfliktit nähdään usein alue- ja kaupunkisuunnittelussa kahtiajakoisesti pääoman (capital) ja työvoiman (labour) välisinä konflikteina (Holgensen & Haarstad 2009). Tämän varsin karkean jaottelun kautta voimme nähdä suunnittelun käytännöt taistelulenttänä, jossa toisella puolella vaikuttavat kansainväliset ja uusliberaalit pääomankasaantumisprosessit ja toisella puolella kansalaistason orgaaninen vastustus näitä prosesseja kohtaan. Holgensen ja Haarstad (2009: 352) jäljittävät tämän jaottelun Henri Lefebvreen, joka esitti, että ihmiset suhteutuvat tilaan joko käyttöarvon tai vaihtoarvon kautta. Tässä jaottelussa kapitalisti nähdään tilan ”hyödyntäjänä” ja yhteisö tilan ”käyttäjänä”. Ensimmäisessä, se on tilan kautta tapahtuvaa vaihtoarvojen ja pääoman tuotantoa ja jälkimmäisessä tilan ei-tuotannollista käyttämistä, tavoitteena pelkästään tästä tilasta nauttiminen (use of space as enjoyment) (Lefebvre & Nicholson-Smith 1991: 359-360).

Holgensen ja Haarstad (2009: 351-354) esittävät tarkemman viitekehyksen kommunikatiivisten suunnitteluprosessien luokka-analyysiin ja he käyttävät apunaan tässä David Harveyn (1985) tuotantoa. He argumentoivat, että luokkatoimijoita tulisi analysoida niiden *funktioiden* kautta, jota he toteuttavat suunnitteluprosessissa, eikä pelkästään luokittelemalla näiden toimijoiden statuksia, sillä monet luokkatoimijat eivät ole suoraan näkyvillä prosessissa. Esimerkiksi rahoituspääomalla on useasti varsin vaikeasti havaittavia vaikutuksia suunnitteluprosesseihin, jotka voisivat tulla paremmin esille toimintaan keskittyvän analysoinnin kautta (Holgensen & Haarstad 2009: 352). Funktioita voi toteuttaa yksi toimija tai erilaisten toimijoiden yhdistelmät, jolloin voimme ottaa huomioon myös luokkarajojen yli tapahtuvat intressiliittoumat, esimerkiksi paikallisen pääoman ja kansalaisorganisaatioiden välillä. Kahtiajakoinen erotus pääoman ja työvoiman välillä on usein paljon sekavampi todellisessa maailmassa ja luokkarajojen yli tapahtuvia liittoumia voi muodostua toimijoiden välille. Luokkaintressejä voi muodostua moninaisilla ja joskus ristiriitaisillakin tavoilla, ja nämä intressit strukturoivat kommunikatiivisia suunnitteluprosesseja (Holgensen & Haarstad 2009: 353).

Ongelma tämän tapaisessa yhteiskuntaluokkien kategorisoinnissa on se tosiasia, että käytännön tason esimerkit ylittävät usein nämä varsin keinotekoiset rajat, ja tämä pätee myös suunnitteluun. King's Crossin tutkimuksessaan Holgensen ja Haarstad (2009: 354) havaitsivat, että toimijaryhmien (jotka olivat osallisina kyseisessä kehittämissuunnitelmassa) väliset konfliktit leikkasivat selvien luokkarajojen yli ja asianosaisiksi määritellyt ryhmät ilmaisivat intressejään varsin komplekseilla tavoilla. Jotta tätä repeämää teoriaa ja empirian välillä voitaisiin kaventaa, voisimme käsitteellistää sosiaalisia luokkia myös eri *kerroksiin* (layers).

Holgensen ja Haarstad käyttävät Katznelsonin (1992) nelikerroksista luokkasuhteiden jaottelua. Ensimmäinen kerros on kapitalistisen tuotannonmuodon strukturi, joka määrittelee materiaalisen jaon pääoman ja työvoiman välillä, ja tätä kerrosta Katznelson (1992: 208) kuvaa tyhjiä paikkojen malliksi tuotannonmuodon sisällä. Toinen kerros on sosiaalisen järjestyksen ja organisaation kerros, jossa tämän järjestyksen muodostavat oikeiden ihmisten väliset vuorovaikutukset (vastoin ensimmäisen kerroksen ”tyhjiä paikkoja”). Kolmas kerros on eletyn kokemuksen representaation kerros, joka samalla muodostaa normatiivisia toimintaohjeita ja kulttuurisia resursseja luokan kollektiiviselle toiminnalle. Neljäs kerros on kollektiivisen toiminnan kerros, jossa luokkatoimijat päättävät (tietoisesti tai tiedostamatta) organisoitua yhteisten intressiensä ilmaisemiseksi (Holgensen & Haarstad 2009, Katznelson 1992).

Näiden kerrosten avulla, voimme tutkia konfliktien linkittymistä eri tasoilla tai pyrkiä selittämään, miksi konfliktit tietyllä kerroksella eivät välttämättä tule esille muilla kerroksilla (Holgensen & Haarstad 2009: 353). Kaikki neljä kerrosta ovat välttämättömiä kyseessä



olevan luokan muodostumiselle, mutta näiden kerrosten väliset suhteet ovat ehdollisia siinä mielessä, että emme voi suoraviivaisesti vetää syy-yhteyksiä eri kerrosten välille (Katznelson 1992: 209-210). Näiden kerrosten tarkoituksena on siis tunnistaa miten luokkasuhteet muodostuvat materiaalisesta pohjasta ylöspäin aina kollektiiviseen toimintaan asti.

### 3.2 Luokkakonfliktien lievittäminen

Eri luokkien välisiä konflikteja pyritään myös lievittämään ja tästä esimerkkinä Holgersen ja Haarstad (2009: 354-355) käyttävät 'yhteisön' määritelmää kommunikatiivisissa suunnitteluprosesseissa. Yhteisö määritelläänkin usein luokasta vapaaksi käsitteeksi (class-ambiguous) ja tämän tarkoituksena on usein peitellä taloudellisia konflikteja eri toimijoiden välillä suunnitteluprosessissa. Tutkimuksessa tulisi välttää yhteisön määrittelemistä yhdeksi toimijaksi ja luokkavapaasti, sillä tällöin saatamme sivuttaa tärkeitä taloudellisia voimasuhteita toimijoiden välillä, jotka saattaisivat jäädä muussa tapauksessa pimentoon.

Kommunikatiivisen suunnitteluprosessin ideaaliin kuuluu yhteisön osallistuminen toimintaan, mutta yhteisön määrittely luokkavapaana toimijana häivyttää pääoman ja työvoiman välisiä taloudellisia konflikteja. Uusliberaali diskurssi käsittelee pääomaa määritelmällisesti yhtenäisenä luokkana, jota pitää tukea ja yhteisöä tämän negaationa, eli luokattomana toimijana, johon yhdistetään kaikki, jotka eivät kuulu pääoman piiriin. Määrittelemällä yhteisö tällä tavalla, pyritään lievittämään yhteisön *kollektiivisen* toiminnan mahdollisuutta, pitämällä sitä epäyhtenäisenä joukkona, johon usein sekoittuu kaikenlaisia ryhmiä paikallisesta pääomasta, alueen kansalaisorganisaatioihin tai aktivistiryhmiin (Holgersen & Haarstad 2009: 354-355).

### 3.3 Julkisten ja yksityisten intressien määrittelyn ongelma

Kommunikatiivisen suunnittelun avoimen keskustelun ideaalin tulisi paljastaa erinäiset piilotetut intressit paremman argumentin voimalle, tuomalla ne esiin konsensukseen pyrkivissä keskusteluissa, jolloin nämä intressit voitaisiin ottaa helpommin huomioon (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002: 15). Ongelma tässä on se, että yksityistä hyötyä tuottavat strategiset intressit voidaan naamioida kaikkien toimijoiden julkisiksi intresseiksi. Tämän tyyppistä toimintaa voidaan nähdä pääoman/työvoiman välisessä luokkajaossa, jossa pääoman intressit ilmaistaan usein kaikkien toimijoiden intresseiksi taloudellisen rationaliteetin ja tehokkuuden perusteella (esim. ”trickle-down”, ”nouseva vesi nostaa kaikkia laivoja”, jne.)

Näitä yksityisiä intressejä ei voi muuttaa avoimen keskustelun kautta, mutta ne usein pakotetaan olemassa oleviin sosiaalisiin normeihin ja peitetään niin, että ne näyttävät sosiaalisesti hyväksyttäviltä julkisilta intresseiltä, jolloin niitä on vaikeampi vastustaa julkisessa keskustelussa (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002: 15).

Tutkimuksessa on myös puhuttu ns. ”suunnittelun pimeästä puolesta”, joka viittaa siihen tosiasiaan, että myös suunnittelijat ovat ihmisiä, joilla on omia agendoja ja uskomuksia. He eivät ole yhteneväinen joukko, joka on yksimielinen suunnittelijan roolista emansipatorisena ”vapauttajana” tai julkisen intressin puolustajana (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002: 15). Wachsin, Boyerin ja Grantin tutkimukset (ks. Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002: 16) osoittavat, että suunnittelijat saattavat käyttää esimerkiksi erilaisia suunnitteluteorioita oikeuttaakseen päätöksiä, jotka tukevat heidän materiaalista hyötyään, mutta he pyrkivät näyttäytymään kuitenkin ammattimaisilta, tukien sitä faktaa, että suunnittelijat eivät näe aina rooliaan neutraalina välittäjänä eri ryhmien välillä.

Vaikka suunnittelija tunnistaisi roolinsa täksi ”vapauttajaksi”, käytännön toiminta ei ole useinkaan helppoa. Empiirisistä tutkimuksista voidaan havaita, että julkisetkin intressit voivat olla varsin moninaisia ja muuttua ennustamattomilla tavoilla, jolloin yksittäiselle suunnittelijalle tässä labyrintissa navigoiminen vaatii paljon tietoa ja ammattitaitoa, eivätkä nämäkään aina riitä.

Toisaalta suunnittelijat ovat myös sidottuja, kuten kaikki muutkin ammattikunnat, oman taloudelliseen statukseen ja toimeentulon turvaamiseen ja myös tämä rajoittaa suunnittelijan toimintamahdollisuuksia (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002: 17). Kriittisempi näkemys voisi asettaa kyseenalaiseksi suunnittelijoiden kyvyn poiketa yhteiskunnan voimakkaampien intressien palvelusta ollenkaan. Suunnittelijat ovat usein sidottuja taloudellisesti (palkanmaksun kautta) valtioon tai yksityiselle sektorille, eivätkä alempiin yhteiskuntaluokkiin, yhteisöihin tai kansalaistoimintaan, jolloin vallankäytön kyseenalaistaminen perustavanlaatuisella tasolla saattaa olla vaikeaa, esimerkiksi juuri kommunikatiivisissa suunnitteluprosesseissa. Kyynisempi näkemys voisi todeta suunnittelijan roolin neutraalina välittäjänä olevan pelkästään tyhjää puhetta demokraattisemman suunnittelun vaatimusten edessä.

Kommunikatiivinen suunnittelu on kriitikoiden mielestä sivuttanut tärkeän rakenne vs. toiminta –kysymyksen (structure vs. agency) liiankin helposti ja yliarvioinut toiminnan vaikutusta rakenteisiin (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002: 18). Halusimme sitä tai emme, kommunikatiivisiin suunnitteluprosesseihin liittyy aina yhteiskuntaluokkien strukturoiva vaikutus ja nämä luokat eivät ole puhtaasti joustavia tai vapaasti muokattavissa olevia. Tämän takia emme voi myöskään sivuuttaa niitä täysin.

### 3.4 Uusliberalistinen ideologia

Mark Purcell (2009) esittää artikkelissaan muiden kriitikoiden tapaan kritiikkiä kommunikatiivisen suunnittelun tavasta peittää alleen ja legitimoida jo olemassa olevia rakenteellisia voimasuhteita, jotka hyödyttävät erityisesti omistavan luokan etuja. Habermasilaisen kommunikatiivisen ideaalin radikaalista lupauksesta huolimatta, se näyttää todennäköisemmin toteuttavan hegemonista ja valta-asemassa olevaa uusliberaalia agenda ja tukevan status quon säilymistä, kuin luovan todellista emansipatorista vaikutusta politiikanteossa (Purcell 2009: 141).

Hegemoninen uusliberalistinen projekti tuottaa ns. ”demokratiavajetta”, siirtäessään päätöksentekoa julkisesta politiikan teosta yksityisille markkinoille (Purcell 2009: 141). Julkisen sfäärin ulkopuoliset markkinat tuottavat tietyllä tavalla ”politiikkaa ilman poliittista prosessia”, jolloin uusliberalistinen agenda joutuu jatkuvasti luomaan uusia keinoja, joilla sen on pakko yhä uudelleen legitimoida olemassaoloaan. Tähän tarvitaan keinoja, jotka hyväksytään julkisessa keskustelussa demokraattisiksi prosesseiksi, mutta jotka todellisuudessa eivät haasta olemassa olevaa valtarakennetta, ja kommunikatiivisen suunnittelun ajatus putoaa juuri tähän hankalaan väliin, jossa sitä voidaan helposti käyttää apuvälineenä ilman todellista aikomusta tukea demokraattista suunnitteluprosessia (Purcell 2009: 141).

Uusliberalistinen agenda tukee ideologisella tasolla vapaiden markkinoiden *laissez-faire* –toimintaa, mutta käytännön politiikan tasolla se toteuttaa sekä vapaiden markkinoiden että vahvan valtion ajatusta, toisaalla poistaen lainsäädäntöä pääoman kasaantumisprosessin tieltä ja toisaalla antaen julkista tukea esim. ”bisnesinfrastruktuurin” rakentamiselle, teknologian kehitykselle ja vahvalle yksityisomistajuudelle (Purcell 2009: 142). Samalla kun julkista kulutusta siirretään kansalaisten palveluista yksityisen sektorin tukemiseen, syntyy legitimizeettikriisi, jossa kansalaisten luottamus valtion toimintaan vähenee, jolloin tätä kriisiä tulee lievittää ideologisella tasolla määrittelemällä uusliberalistinen politiikka kaikkia hyödyttäväksi politiikaksi (Purcell 2009: 143). Uusliberalismi joutuu siis jatkuvasti myös ideologisella tasolla taistelemaan esimerkiksi julkisen hyödyn määritelmistä, puolustaessaan hegemonista asemaansa.

Demokratiavaje näyttäytyy eri muodoissa ja Purcell (2009: 144-147) tunnistaa näistä muutamia. Ehkä selkeimmin voidaan tunnistaa valtarakenteiden siirtäminen julkisesta sfääristä vapaille markkinoille, jolloin odotettu lopputulos on se, että markkinoiden valmiiksi voimakkaat toimijat voimistuvat entisestään, ja pystyvät tarvittaessa kontrolloimaan esim. paikallista päätöksentekoa ulkoistamalla yritystoimintoja kehitysmaihin tai kilpailuttamalla verotusta. Tähän liittyen voidaan nähdä myös valtionhallinnon ulkoistamista, jolloin valtaa siirretään erinäisille ns.

kolmannelle sektorille toimijoille ("NGO's, Public-Private Partnerships), jotka eivät ole vastuussa toiminnastaan suoraan kansalaisille. Toisaalta vapaan kilpailun korostaminen rajoittaa monin tavoin vaihtoehtoisia lähestymistapoja politiikan tekoon ja vapaan kilpailun korostamisen nojalla voidaan sulkea erilaisia vaihtoehtoja julkisesta keskustelusta.

Tämä demokratiavaje tuottaa kuitenkin epävakauksia ja vastustusta, jolloin tämä hegemonisessa asemassa oleva ideologia joutuu aktiivisesti lievittämään tätä epävakautta, ja syntyy intressi assosoida tämä ideologia demokratian kanssa, vakauden saavuttamiseksi (Purcell 2009: 146). Uusliberalismin yksi peruspilareista on kuitenkin vallan siirtäminen yksityiselle sektorille ja vapaille markkinoille, joten tämä projekti on hunnuttava johonkin, joka muistuttaa demokraattista prosessia, mutta joka ei todellisuudessa haasta valtarakenteita.

Tässä vaiheessa voidaan jo esittää valistunut arvaus siitä, miksi kommunikatiivinen suunnittelu on noussut paradigmaattiseen asemaan ja siitä, miksi nämä idealit nousevat esiin monissa suunnitteluprosesseissa. Kommunikatiivinen suunnittelu on omalta osaltaan legitimoimassa sellaista politiikan tekoa, joka pitää yllä status quota ja hyödyttää yhteiskunnan voimakkaampia toimijoita ja samalla lievittää uusliberalismin tuottamia poliittisia epävakauksia (Purcell 2009: 147).

Kommunikatiivisen suunnittelun kriitikoiden mielestä tässä juuri piilee se vaara, joka vie teoreettisesti hyvältä näyttävän idean hakoteille. Samalla kun se yrittää häivyttää valtarakenteiden vaikutusta suunnitteluprosesseihin, se tulee antaneeksi näille samoille valtarakenteille mahdollisuuden piiloutua selkensä taakse. Tämä ei tietenkään ole kommunikatiivisen suunnittelun ideaalin eksplisiittinen tavoite, vaan oikeastaan sen tahaton implisiittinen lopputulema.

Jos tätä kritiikkiä nostetaan yleisemmälle tasolle, voidaan nähdä kahden tyyppisen politiikan käsitteen vastakkainasettelu. Habermasin ajattelu edustaa selkeästi modernistista rationaaliseen toimintaan nojaavaa käsitystä poliittisesta toiminnasta, kun taas kriitikoiden lähestymistapa on tietyllä tavalla postmodernistinen ja korostaa valtarakenteiden relativistisuutta seuraten erityisesti Foucaultia (Purcell 2009: 151). Esimerkiksi Chantal Mouffe (1999) on korostanut agonistista politiikkakäsitystä, jossa valtaa, valtarakenteita ja näiden vääristymiä ei pyritä hävittämään, vaan politiikka hyväksytään vastakkainasetteluiden kenttänä, jossa toimijat kamppailevat toisiaan vastaan, pyrkimyksensä saavuttaa hegemoninen asema (Purcell 2009: 151-152).

### 3.5 Rationalismi ideologiana

Bent Flyvbjerg kritisoi kirjassaan ”Rationality and Power: Democracy in Practice” (1998) habermasilaista kommunikatiiviseen rationaliteettiin nojaavaa suunnittelututkimusta. Flyvbjerg (2003) toteaa tutkimansa Aalborgin kaupungin olevan esimerkkitapaus siitä, mitä hyvin useasti tapahtuu demokraattiseen ideaaliin pyrkivissä suunnitteluprosesseissa. Prosessin suunnitteluosa pohjautui rationaalisuuteen ja demokraattiseen argumentointiin, mutta kun suunnittelua alettiin toteuttaa käytännössä, eri osapuolet ja toimijat vetäytyivät näistä ideaaleista.

Aalborgin tutkimus osoitti, että instituutiot, joiden olisi pitänyt edustaa julkista ja ”yhteistä” intressiä ja demokraattista hallintaa, olivat kuitenkin sitoutuneet yksittäisten intressiryhmien palvelemiseen. Flyvbjergin (2003) lähestymistavassa avaimena on vallan ja tiedon suhde ja hänen mukaansa kommunikatiivisen suunnittelun paradigma unohtaa tämän suhteen tärkeyden. Valta, foucaultilaisittain tulkittuna, pyrkii määrittämään todellisuutta ja tukemaan tietoa, joka palvelee sitä ja toisaalta peittämään tietoa, josta on sille haittaa. Tämä tiedon ja vallan suhde on yksi tärkeimpiä analyysin kohteita, mikäli haluamme ymmärtää politiikka ja suunnittelua, ja erityisesti näiden kahden jokapäiväistä toimintaa (Flyvbjerg 2003: 319).

Flyvbjerg pyrkii haastamaan Habermasin käsityksen siitä, että kommunikatiivinen rationaliteetti ja toiminta olisivat politiikan teon ”pelastavat” tekijät. Flyvbjerg (2003: 319-325) pyrkii osoittamaan tämän, näyttämällä esimerkiksi, että rationaalinen toiminta usein määräytyy vasta vallankäytön intressien myötä ja voimakkaammat toimijat käyttävät rationaalisuuden vaatimuksia hyväksi suunnitteluprosesseissa, sekä että erinäisiä toimintasuunnitelmia voidaan rationalisoida *ad hoc* -tyyliin (jälkikäteen) ja muokata niitä näyttämään kommunikatiivisesti saavutetuilta, vaikka ne eivät sitä olisikaan. Tämä toimintasuunnitelmien jälkikäteinen muokkaaminen tapahtuu usein suunnittelun virallisten kanavien ja julkisen keskustelun ulkopuolella, ja lopputulos on voimakkaampia intressiryhmiä palveleva kokonaisuus, joka näyttää kommunikatiivisesti saavutetulta (Flyvbjerg 2003: 320-321).

Toimintasuunnitelmien jälkikäteisrationalisointia ja aitoa kommunikatiivista rationaliteettia on kuitenkin käytännön tasolla vaikea erottaa toisistaan, ja tämän takia kommunikatiivinen ideaali saattaa peittää voimakkaampien intressien vallankäyttöä antamalla sille maskin, jonka taakse piiloutua. Kommunikatiivista ideaalia toteuttavat suunnitteluprosessit saattavat käytännön tasolla toteuttaa tätä ideaalia pelkästään imagosyistä. Kommunikatiivista ideaalia voidaan käyttää määritelmällisenä välineenä, jotta suunnitteluprosessi saadaan näyttämään demokraattiselta ulospäin (julkisen hyväksynnän saavuttamiseksi), mutta toisaalla

rajoittaa osallistumista ja vaikuttamista prosessin sisällä, jotta voimakkaampien eturyhmien intressi toteutuu (Flyvbjerg 2003).

Flyvbjerg (2003: 322) esittää mielenkiintoisen idean suhteessa taloudellisiin vastakkainasetteluihin ja luokkakonflikteihin. Vastakkainasetteluja ja konflikteja pyritään välttämään politiikassa ja suunnittelussa, ja vakaita voimasuhteita eri ryhmien välillä pyritään korostamaan ja muuttamaan näitä konflikteja konsensukseksi. Nämä vakaat voimasuhteet ryhmien välillä eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että voimasuhteet olisivat tasapainossa, vaan pelkästään sitä, että konflikti on vältetty. Yksi Habermasin viitekehyksen ongelmista onkin, että me emme voi sen avulla tunnistaa onko käytännön tasolla toimiva konsensus saavutettu aidosti kommunikatiivisesti vai vääristelyn tai strategisen toiminnan avulla (Flyvbjerg 2003: 324). Holgersen ja Haarstad (2009) osoittavat, että uusliberaali diskurssi pyrkii määrittelemään yhteisön luokkaneutraalisti, ja pyrkii näin häivyttämään mahdollisia konfliktitilanteita, ja toisaalla esimerkiksi Atlantan tapauksessa (ks. Roy 2015) konflikteja häivytettiin valikoimalla keskusteluun osallistuvia henkilöitä, jotta konsensuksen saavuttaminen olisi helpompaa.

Flyvbjergille (2003: 325-327) osallistumisen ja demokratian korostamisen haaste suunnitteluprosesseissa liittyy kysymyksiin ”mitä meidän pitäisi tehdä?” ja ”mitä todellisuudessa teemme?”. Keskittymällä liika näistä jälkimmäiseen, saatamme sokaista itsemme siltä, miten vallankäyttö todellisuudessa toimii politiikan teossa. Kommunikatiivisen ideaalin kautta tapahtuva suunnittelu keskittyy usein näistä siihen, ”mitä meidän pitäisi tehdä?”, jolloin se usein unohtaa jälkimmäisen kysymyksen. Flyvbjerg peräänkuuluttaa tässä sitä, että ensimmäiseen kysymykseen keskittyminen saattaa viedä suunnittelijoita liikaa idealismin suuntaan, jolloin varsinaiset käytännön tapahtumat jäävät pimentoon.

## 4. Kommunikatiiviset suunnitteluprosessit käytännön tasolla

### 4.1 King's Cross Lontoo

Holgersen ja Haarstad (2009: 355-357) tutkivat King's Crossin pääteaseman kehittämisprojektia, Pariisi-Lontoo rautatien kehittämistä varten Lontoossa. Projekti on ollut käynnissä 1980-luvun lopulta lähtien, vaikkakin se oli jäissä 1990-luvun alussa, alueen kansalaisorganisaatioiden vastustuksen ja vuoden 1992 kiinteistömarkkinoiden romahtamisen jälkeen. Sitä jatkettiin vuonna 1995, kun Iso-Britannian parlamentti hyväksyi ns. Channel Tunnel Rail Link –lakiesityksen (CTRL). London and Continental Railways –yhtiö (LCR) voitti kilpailutuksen ja tavallisten infrastruktuurimuotoisten valtiontukien sijaan, se sai joukon kiinteää omaisuutta maa-alueiden,

junien ja rautatieasemien muodossa, joiden arvo arvioitiin 5,7 miljardiin puntaan. King's Crossin pääteasema oli yksi näistä tähän kiinteän omaisuuden joukkoon kuuluneista asemista. King's Crossin aseman omisti ja sen kehittämistä vastasi ns. "ownership vehicle", jossa LCR:n (35%) lisäksi olivat mukana Exel (15%) ja Argent (50%) -yhtiöt, joista Argent oli päävastuussa kehittämisestä (Holgerson & Haarstad 2009: 356).

Tämä kehittämisprojekti oli ollut kiistanalainen jo heti alusta lähtien, ja useat kansalaisorganisaatiot olivat osallisina prosessissa asianosaisen statuksella. Näihin kuului mm. äänekäs ja vaikutusvaltainen King's Cross Railway Lands Group (KXLRG), sekä Cally Rail Group, King's Cross Conservation Area Advisory Committee (KXCAAC), Regents Canal Network ja Islington Bangladeshi Association. Holgerson ja Haarstad (2009: 357-360) tunnistavat kolme selvää luokkaan sidoksissa olevaa vaikutusta kehittämisprojektissa: Toimistotilan määrä, tehtyjen suunnitelmien joustavuus ja toimijaryhmien vastakkainasettelu tilan käyttöarvoon ja vaihtoarvoon suhtautumisessa.

#### *4.1.1 Kehittämisprojektin luokkasidonnaiset vaikutukset*

Päävastuussa oleva kehittäjä Argent oli hakenut rakennuslupaa King's Crossin alueelle aina 853 195 neliömetriin asti ja yli puolet tästä oli osoitettu toimistotilaksi, mikä on tutkimusten mukaan kaikkein tuottoisinta tilaa kaupunkiympäristöissä (Holgerson & Haarstad 2009: 357). Tämä voidaan nähdä strategiana Lontoon roolin vahvistamisessa yhtenä maailman tärkeimmistä finanssipääoman keskittymistä, ja toimistotilan määrä rakennetussa ympäristössä on tärkeä osa tätä strategiaa (Holgerson & Haarstad 2009: 357-358).

Tämä nostaa esille selviä luokkavastakkainasetteluja kehittämisprojektissa, sillä ryhmät kuten Islington Bangladeshi Association nostivat esille huoliaan siitä, että tämän kaltainen kehittäminen ei toisi merkityksellisiä työllistymismahdollisuuksia alueen omille asukkaille ja nuorille, sillä korkeampien virkojen työvoima tulisi alueen ulkopuolelta ja jäljelle jäisi vain alimman tason työtehtäviä paikallisille asukkaille (Holgerson & Haarstad 2009: 358). Lontoon muuttuminen yhdeksi maailman suurimmista finanssikeskuksista onkin tuonut mukanaan myös jyrkästi polarisoituneen ja segmentoituneen työvoimakentän, kun teollisuuden työpaikkoja on korvattu alemman tason palvelusektori työpaikoilla, kuten siivoustehtävillä.

King's Crossin kehittämissuunnitelmissa on sitouduttu ainoastaan tiettyihin rakennusten ja tilan maksimi neliömäärään, jolloin Argent pystyy tarvittaessa vaihtamaan suunnitelmia markkinatilanteen mukaan ja etsimään tuottoisinta vaihtoehtoa kullakin valitulla hetkellä (Holgerson & Haarstad 2009: 358). Ongelma tässä on se, että tätä joustavuutta ei vuorostaan voi käyttää toiseen suuntaan, jos esimerkiksi yhteisön sosiaalinen konteksti muuttuu

merkittävästi. Kehittämissuunnitelmat joustavat siis siten, että taloudellinen hyöty voidaan maksimoida, mutta mikään muu syy ei ole riittävä suunnitelmien muutokselle. Vaikuttamaan pyrkiviä kansalaisryhmiä vastassa ovat siis voimankäytölliset ja materiaaliset epäsuhdet, jotka usein strukturoivat suunnitteluprosesseja voimakkaampien intressiryhmien ja pääomankasaantumisprosessin suuntaan (Holgerson & Haarstad 2009: 359).

Voimme myös nähdä selvän intressikonfliktin tilan käyttöarvoisen (esim. yhteisöryhmien vaateet historiallisten rakennusten säilyttämisestä) ja vaihtoarvoisen (Argentin toimistotilan rakentaminen) luonteen välillä. Paikalliset näkevät kantavansa kehittämisprojektin ympäristölliset ja taloudelliset haittapuolet ja suunnittelun lopputulos heille onkin nousevien vuokrien ja kiinteistöjen hintojen takia ”dispossession by gentrification”. King’s Crossin alueen kansalaisorganisaatiot ovat saaneet muutamia ehdotuksiaan ja lievennyksiään läpi, mutta esimerkiksi alueen historiallisia ns. Culrossin ja Stanleyyn rakennuksia on jouduttu purkamaan uuden tiestön ja toimistotilan edestä (Holgerson & Haarstad 2009: 360). Yleisenä teemana kansalaisorganisaatiot ovat pyrkineet pitämään kiinni oman alueensa käyttöarvoisesta tilasta ja tuomaan esille aspekteja, jossa alueen omat asukkaat voisivat hyödyntää edes joitain tiloja oman asuinalueensa viihtyisyyden ylläpitämisessä, kun taas päävastuisen kehittäjän, Argentin teemana on ollut maksimoida tiloja, jotka edistävät pääoman tuotantoa.

Toisaalta myös pääoman puolella Argentin, Exelin ja LCR:n välillä on nähty erimielisyyksiä alueen kehittämisessä, sillä Argent on sitoutunut alueen infrastruktuurin pitkäaikaiseen kehittämiseen rakentamalla alueelle kiinteää pääomaa, kun taas LCR ja Exel ovat pyrkineet saamaan kehittämisprojektista irti niin paljon lyhyen aikavälin tuottoa kuin mahdollista (Holgerson & Haarstad 2009: 360-362). Yhteisön puolella kansalaisorganisaatio toiminnassa mukana olevat paikalliset yritykset saattavat nähdä hyötyvänsä alueelle virtaavasta uudesta pääomasta, jos ne pystyvät hallitsemaan alueen nousevat vuokrat, ja muutokset kiinteistöhinnoinnissa saattavat hyödyttää kiinteistönomistajia alueella, mutta vuorostaan ajaa ne asukkaat pois, jotka eivät omista asuntoaan, nousevien vuokrien takia (Holgerson & Haarstad 2009: 362).

#### *4.1.2 Tilanne kentällä ja taloudellisten epätasapainojen vaikutus*

King’s Crossin tapauksessa, niin kuin monessa muussakin kommunikatiivista ideaalia toteuttavassa suunnitteluprosessissa, on pyritty järjestämään paikalliselle yhteisölle väylä vaikuttaa suunnitteluprosessiin. Tässä tapauksessa järjestettiin useita konsultointi- ja kyselykierroksia mm. Camdenin alueen suunnitteluviranomaisten, Argentin, yliopistotutkijoiden ja paikallisten asukkaiden toimesta. Näiden toimien lisäksi perustettiin ”King’s Cross



Development Forum”, jonka tarkoituksena oli korostaa suunnittelun kaksisuuntaista luonnetta ja luoda perusta dialogille, jossa kaikki asianosaiset voisivat puhua, kuunnella ja ennen kaikkea vaikuttaa suunnitteluprosessin etenemiseen (Holgerson & Haarstad 2009: 363-364).

Kuitenkin tämän kehitysfoorumin kokoontumisten ja tapaamisten empiirisistä havainnosta voi päätellä jotain siitä, minkälaisia vaikutusmahdollisuuksia suunnitelman kehittämiseen ja muuttamiseen on annettu. Dialogi suunnitteluviranomaisten ja yhteisön asianosaisten välillä oli lähinnä kysymysten asettelua ja viranomaisten vastausten antamista, ja suunnitelman muuttamisen osalta viranomaiset vetosivat usein projektin ”realiteetteihin”, joten tietyt yhteisön vaatimukset oli jo valmiiksi rajattu keskustelun ulkopuolelle (Holgerson & Haarstad 2009: 364). Esimerkiksi vaatimukseen suunnittelusopimuksen (”Section 106”, joka oli 546 sivua pitkä) tiivistelmän toimittamisesta yhteisön asianosaisille vastattiin kieltävästi, jolloin keskustelun reunaehdot asetettiin jo valmiiksi niin korkeiksi, että kyseisillä asianosaisilla ei ole käytännön tasolla annettu mahdollisuutta ymmärtää mitä suunnitteluprosessissa tapahtuu. Yhteisöaktivistit kokivatkin, että osallistumista oli kyllä paperilla, mutta viranomaisilla ei ollut velvoitetta todellisuudessa muuttaa mitään, vaan he pystyivät kuittaamaan keskustelut sillä, että aktivisteja ja yhteisön asianosaisia oli ”kuunneltu” (Holgerson & Haarstad 2009: 364).

Vaikka King’s Crossin tapauksessa yhteisö saikin läpi muutamia ajamia asioita, monet kokivat, että virallisten kanavien kautta tapahtuva vaikuttaminen oli erittäin hankalaa ja nihkeää. Toisaalta suunnitteluprosessi saadaan näyttämään tällä tavalla julkisesti ”kommunikatiiviselta” ja se pystytään legitimoimaan viranomaisten ja suunnittelijoiden toimesta, vaikka vaikuttamisen kanavien kautta tapahtuva keskustelu jäisikin usein yksipuoliseksi (Holgerson & Haarstad 2009: 365). Lisäksi suunnitteluprosessissa vaikuttaa olevan tietynlainen repeämä yhteisön konsultoinnin ja vaikuttamisen välillä, joka saattaa johtua liiallisesta keskittymisestä kommunikoinnin ajatukseen, jolloin kommunikoinnin itseisarvo suunnittelussa peittää alleen sen, mitä todellisia *vaikutuksia* tällä kommunikoinnilla on ollut (Holgerson & Haarstad 2009: 365). King’s Crossin tapausta voi tulkita vieläkin kyynisemmin ja todeta, että taloudellisesti voimakkaammilla tahoilla ei ole todellisuudessa edes halua osallistua keskusteluun kuin pakon sanelemana (ks. Argentin johtohahmon kommentti; Holgerson & Haarstad 2009: 365)

Suunnitteluprosessissa voi selvästi huomata taloudellisen epätasapainon, joka strukturoi prosessia pääoman hyötyjen korostamiseen, ja tätä luokkakonfliktia yritetään määritelmällisesti lievittää. Luokkaintressit voidaan pääoman osalta tuoda varsin vapaasti esille, mutta suunnitteluprosessin selviä luokkavaikutuksia alempiin luokkiin ei kuitenkaan käsitellä sellaisenaan, vaan niitä pyritään hämärtämään sekoittamalla ja yhdistämällä alempien luokkien

intresseihin mm. paikallisen pääoman intressejä esim. määrittelemällä ”yhteisö” varsin homogeenisesti (Holgersen & Haarstad 2009: 365-366).

## 4.2 Atlantan kaupungin BeltLine-projekti

Parama Roy (2015: 63) on tutkinut artikkelissaan Atlantan kaupungin BeltLine-kehitysprojektia ja tunnistaa sen olevan linjassa perinteisen uusliberalistisen talouskasvun agendan kanssa, sillä suunnitteluprosessin päämääräksi on asetettu odotus noin 20 miljardin dollarin talouskasvun luomisesta alueelle 25 vuoden aikana, sekä 30 000 uuden työpaikan luomisesta ja 5000 uuden asuintalon rakentamisesta. BeltLine-projektin alkuvaiheen menestystä on korostettu, sillä se on luonut pääomatuottoa osuudella noin 3:1 ja yksityistä kehityspääomaa on tullut lisää noin miljardin dollarin verran, 350 miljoonan dollarin suorien investointien lisäksi (Roy 2015: 63). BeltLine-projektin tarkoituksena on rakentaa puistojen ja uusien liikenneyhteyksien verkosto kaupungin keskustaa kiertävän noin 35 km mittaisen hylätyn rautatielinjan varrelle, ja uudistaa tätä ympäristöä noin 2,8 miljardilla dollarilla. Taloudellisen kasvun korostamisen nojalla, BeltLine-projektin voi ajatella olevan vahvasti perinteinen uusliberalistinen hanke, jossa kehittämisen pääasiallisena tarkoituksena on luoda bisnesympäristöjä, jotka edesauttavat yritysten sijoittumista Atlantaan.

### 4.2.1 Demokraattisen suunnitteluprosessin korostaminen

Tämän lisäksi BeltLine-projekti on korostanut demokraattista suunnitteluprosessia, jossa monet erilaiset intressiryhmät ja asianosaiset voivat osallistua projektin etenemiseen, ja perinteistä kommunikatiivisen suunnittelun ideaalia toteuttaen on perustettu ns. ”Community Engagement Framework” (CEF), jonka tarkoituksena on antaa mm. alueen asukkaille tietoa projektista, sekä vaikuttamisen väylä prosessiin (Roy 2015: 63). Vaikka BeltLine-projekti ei suoraan nimeä itseään kommunikatiiviseksi suunnitteluprojektiksi, korostaa se kuitenkin tasa-arvoisuuden, yhteisön hyvän ja asukkaiden osallistamisen ajatuksia, jotka voidaan osiltaan vahvasti liittää kommunikatiivisen suunnittelun ideaaleihin (Roy 2015: 64). Atlanta BeltLine Inc. (ABI) on vastuussa kehitysprojektin toteuttamisesta ja se on järjestänyt CEF:in kautta mm. neljännesvuosittaisia infoja projektin tiimoilta, sekä viisi alueittain jaettua ”Study Group” –ryhmää, joiden tarkoituksena on antaa alueen asukkaille foorumi, jossa voi tuoda esille projektin kehitysideoita ja ongelmia (Roy 2015: 63). Paikallisella tasolla juuri ”Study Group” -ryhmät ovat lupaavin vaikuttamisen väylä asukkaille.

Näistä ”Study Group” –ryhmistä valittiin vielä edustajia ns. ”Steering Committee” –ryhmään, jonka tarkoituksena on välittää paikallisen tason ryhmissä esille nousseita ajatuksia ylemmille tahoille ja vaikuttaa näin suunnitteluprosessiin. Nämä ”Steering Committee” –ryhmän jäsenet valitaan ja haastatellaan kuitenkin ABI:n tai kaupungin toimesta, ja usein vaatimuksena on kiinteistön omistaminen alueella, joten on luonnollista, että tämän komitean jäsenet ovat pääasiassa ylemmän valkoisen keskiluokan jäseniä, vaikka pääasiassa alueen väestö koostuu etnisistä vähemmistöistä (Roy 2015: 63-65).

Näillä valintaprosesseilla suunnitteluprosessi hyväksikäyttää voimaepätasapainoa, synnyttämällä osallistujapoolin, joka on tässä tilanteessa homogeenisempi kuin todellisuus antaa ymmärtää, jolloin statukseen liittyvät intressit käytännössä häviävät (Roy 2015: 65). Alueen kiinteistön- tai esimerkiksi pienyritystenomistajat eivät luokkaintresseiltään kovinkaan paljoa eroa pääoman intresseistä, jolloin konsensuksen saavuttaminen suunnittelussa helpottuu edelleen huomattavasti. BeltLine-projektissa on mielellään omaksuttu tasa-arvoisen suunnittelun diskurssi, mutta Roy (2015: 65) esittää, että todellisuudessa se käyttää hyväksi suunnitteluprosessin ulkopuolista voimaepätasapainoa ja varmistaa sen, että pääoman ja ylempien luokkien intressit toteutuvat muuttumattomana. Kommunikatiivisen suunnittelun tasa-arvoisuuden idea on tällä tavalla kaapattu hunnuksi, jonka varjossa voidaan edelleen jatkaa taloudellisen eriarvoisuuden toteuttamista, rajoittamalla poliittista osallistumista.

#### *4.2.2 Kommunikatiivinen suunnittelu julkisen legitimoinnin välineenä*

Yksi ”4th Wardin” -alueen tärkeimmistä kohteista oli uuden 14 hehtaarin puiston rakentaminen, jonka alkuperäinen tarve kuitenkin muotoutui pääasiassa alueelle vastamuuttaneiden keskiluokkaisten valkoisten asukkaiden toimesta. Heidän pyrkimyksenään on luoda lapsiperheilleen sopiva turvallinen ympäristö, joka samalla tietenkin kasvattaisi alueen kiinteistöjen hintoja, mutta toisaalta alueen yhteisön sisällä on havaittavissa luokkavastakkainasettelua, alempien luokkien etnisten vähemmistöjen kokiessa, että tämän tapaisen kehittämisen tarkoituksena on hinnoitella heidät ulos naapurustoista (Roy 2015: 65). BeltLine-projektin viranomaisten toimesta, puiston rakentaminen on kuitenkin määritelty *koko* alueen eduksi ja hyväksi, vaikka vain keskiluokkaiset asukkaat ovat ilmaisseet tukensa puistolle (Roy 2015: 65). Määrittelemällä yhteisen edun varsin kapeasti, voidaan tällä peitellä prosessissa syntyviä konflikteja eri asukasryhmien välillä ja sulkea todellinen poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen epätasa-arvo suunnitteluprosessin ulkopuolelle.

”Steering Committee” –ryhmän jäsenet kokivat tämän lisäksi, että yhteisön esittämät tavoitteet näyttivät toteutuvan, sikäli kun ne olivat linjassa kaupungin tavoitteiden kanssa, jolloin

esimerkiksi 4th Wardin –puisto pystyttiin nimeämään alueen asukkaiden aloittamaksi projektiksi ja koko alueen ”yhteiseksi” eduksi, koska se toteutti kaupungin asettamaa talouskasvun agendaan vetämällä puoleensa yksityisiä sijoittajia ja pääomaa (Roy 2015: 65).

Suunnitteluprosessissa ABI siis tahallisesti tulkitsti tiettyjen asukasryhmien esitykset siten, että koko yhteisö olisi seisonut näiden takana ja hyväksynyt konsensuksen, ja CEF:in kautta asukkaille annettu vaikuttamisen väylä liittyi lähinnä suunnitteluprosessin trivialiteetteihin (Roy 2015: 66). ”Study Group” –istunnot oli ajoitettu niin, että ne järjestettiin vasta sen jälkeen, kun kehityssuunnitelman ensimmäinen vedos oli jo pääpiirteittäin valmis, jolloin suurille muutoksille jäi varsin vähän varaa (Roy 2015: 66, Table 1). ”Steering Committee” –ryhmän jäsenet kokivat, että heille annettiin sananvaltaa vain vähäpätöisiin seikkoihin ja he saivat äänestää esimerkiksi 4th Wardin –puiston neljän eri layout-suunnitelman väliltä. Kommunikatiivisen suunnittelun ideaalin kopioinnissa ja tasa-arvoisuuden korostamisessa oli siis BeltLine-projektin kohdalla kyse poliittisen legitimiuden saavuttamisesta julkisessa keskustelussa ja siitä, miten projektin julkista imagoa voitaisiin pitää yllä tehokkaasti pitäen samalla kiinni talouskasvun uusliberalistisesta agendasta (Roy 2015: 66).

### **4.3 Santa Ana, Kalifornia ja Station Districtin kehittämissuunnitelma**

Beard ja Sarmiento (2014) tutkivat poliittisten lobbaajien ja vaalirahoituksen vaikutusta Santa Anan kaupungin ns. ”Station District” –korttelin kehityssuunnitelmiin ja sitä miten kaupungin latinalais-amerikkalainen enemmistö, joka kattaa 78,2 % kaupungin asukkaista, ei pystynyt vaikuttamaan kehityssuunnitelmiin kovinkaan merkittävästi. Beard ja Sarmiento (2014: 169-170) tunnistavat kolme vaikuttamisen kanavaa, joita alueen asukkailla oli käytössään: Julkinen osallistuminen, osallistuminen demokraattisiin prosesseihin (eli vaaleihin) sekä ns. deliberatiivinen demokratia, jota Jürgen Habermas korostaa omissa poliittisissa teorioissaan (ks. s. 5). Keskityn erityisesti Beardin ja Sarmionton analyysiin deliberatiivisen demokratian epäonnistumisesta Santa Anan tapauksessa.

Orange Countyn piirikuntaan kuuluvassa Santa Anan kaupungissa asui vuoden 2010 väestölaskennassa 324 528 asukasta, joista 78,2 % identifioi itsensä latinalais-amerikkalaiseksi ja tästä n. 78 % lähes ¾-osalla on meksikolaisia sukujuuria. Työttömyysprosentti oli kansallista keskiarvoa korkeampi (14,4 % vs. 11 %), ja köyhyydessä elävien osuus oli piirikunnan keskiarvoa korkeampi (20 % vs. 13 %) vuonna 2010 (Beard & Sarmiento 2014: 170). Alueen vahvasta latinalais-amerikkalaisesta taustasta johtuen, kaupunginvaltuusto on kokonaan latinalaistaustainen, sekä kaupungin pormestari on meksikolaissyntyinen, mutta tästä huolimatta

kaupungin asukkailla on ollut vaikeuksia vaikuttaa kaupungin suunnitteluprosesseihin mielekkäällä tavalla, osoittaen, että poliittisen toiminnan struktuurit ja luokkaerot saattavat ylittää etnisen solidaarisuuden Santa Anan tapauksessa (Beard & Sarmiento 2014: 171).

Santa Anan kaupunki laittoi käyntiin ns. ”The Renaissance Plan” –suunnitelman vuonna 2007, joka kattoi Station District –alueen lisäksi ympäröiviä naapurustoja ja jonka tarkoituksena oli kehittää alueen kaupallisia ja asukkaiden toimintamahdollisuuksia. Kaupunki ei informoinut asukkaita suunnitelmasta yli vuoteen, ja vuoden 2008 finanssikriisin sekä asukkaiden vastustuksen jälkimainingeissa suunnitelma hylättiin (Beard & Sarmiento 2014: 171-172). Vuonna 2009 tämä suunnitelma laitettiin liikkeelle uudestaan typistetyssä muodossa, joka koski vain Station District –aluetta, ja tällä kertaa kaupungin hallinto oli ottanut opiksi ja järjesti useita kokoontumis- ja informaatiotilaisuuksia asukkaille (Beard & Sarmiento 2014: 172).

#### *4.3.1 Kansalaistoiminta virallisten kanavien ulkopuolella*

Jo vuoden 2007 suunnitelmaa varten muodostettu ”Santa Ana Collaborative for Responsible Development” –koalitio (SACReD), joka koostui paikallisista aktiiveista ja kansalaisjärjestöistä, aktivoitui vuoden 2009 suunnitelmaa varten ja alkoi järjestää virallisten kanavien ulkopuolisia tapaamisia, tarkoituksenaan koota yhtenevä ja asukkaiden hyväksymä ehdotuslista kehittämissuunnitelmaa varten (Beard & Sarmiento 2014: 172). Koalitio analysoi suunnitelman mahdollisia liittolaisia ja eri toimijoiden voimaresurssien lähteitä, tarkoituksenaan tunnistaa esimerkiksi heidän pitemmän aikavälin tavoitteita ja strategioita, sekä ymmärtää kaupungin politiikan monimutkaisia aspekteja (Beard & Sarmiento 2014: 172). Koalition keskusteluissa keskityttiin *acuerdon*, eli jaetun ymmärryksen, saavuttamiseen, pitämällä kiinni keskustelun säännöistä, joiden tarkoituksena oli edistää yhteisymmärrystä. Koalition toimintaa voisikin kuvata deliberatiivista demokratiaa toteuttavaksi toiminnaksi (Beard & Sarmiento 2014: 173).

Lopulta koalitio päätyi esittämään 38 kohdan suunnitelmaehdotuksen, joka keskittyi viiteen aihealueeseen kuten asumiseen, kulttuuriseen ja historialliseen säilyttämiseen, avoimien tilojen luomiseen, työntekijöiden ja pienyritysten suojelemiseen ja alueen turvallisuuteen, joiden lisäksi koalitio vaati kaupunkia allekirjoittamaan sitovan ns. CBA-sopimuksen, joka turvaisi sovitun kehittämissuunnitelman ja pakottaisi kaupungin ja yksityiset kehittäjät pitämään kiinni sopimuksen yksityiskohdista (Beard & Sarmiento 2014: 173). Vaikka koalitio saavutti yhteisymmärryksen deliberatiivisesti keskustellen, suunnitelmaehdotuksen läpivienti kaupungin kanssa oli kuitenkin neuvottelutilanne, jossa koalitio joutui taipumaan kompromisseihin. Neuvottelujen eri kierroksilla koalitio joutui perääntymään tavoitteistaan, ja toukokuussa 2010 esitetystä 38 kohdan tavoitteesta oli saman vuoden kesäkuussa jäljellä enää 11 kohtaa. Vuoden

2012 kesäkuussa näistä oli toteutunut vain lähinnä lupaus rakentaa muutamia edullisia asuintaloja alueelle (Beard & Sarmiento 2014: 173). Lisäksi kaupunki kieltäytyi sitovasta CBA-sopimuksesta, joten asukkailla ei ole laillista keinoa varmistaa kehityssuunnitelman sovittua toteuttamista.

Muutamaa kuukautta myöhemmin paljastui, että kaksi kaupunginvaltuuston jäsentä oli ottanut vastaan vaalirahoitusta projektissa mukana olleelta yksityiseltä kehittäjältä, samaan aikaan kun koalition valtuuston neuvottelut olivat käynnissä kesäkuussa 2010. Kaupunginvaltuusto kokoontui paljastuksen jälkeen uudelleen ja ratifioi kesäkuun sopimuksen uudelleen, ilman jatkoneuvotteluita (Beard & Sarmiento 2014: 177).

#### *4.3.2 Vaalirahoitus ja kansalaistoiminnan epäonnistunut vaikuttaminen*

Suunnitteluprosessin muotoutuminen ja vaalirahoituksen yhteys näkyy Santa Anan tapauksessa selvänä. Iso osa vaalirahoituksesta tulee Santa Anan tapauksessa kaupungin ulkopuolelta ja talouden aloilta, jotka ovat hyötyvät suoraan suunnitteluprosessien hyväksymisestä, kuten rakennus- ja kiinteistöalalta. Vuosien 2005 ja 2010 välillä kaupunginvaltuusto hyväksyi kaikki 12 pöydälle tullutta kehityssuunnitelmaa, julkisesta vastustuksesta huolimatta, ja suurin osa suunnitteluviranomaisista asuu kaupungin rikkaimmilla alueilla sekä heillä on kytköksiä em. kehittämiseen liittyviin talouden aloihin (Beard & Sarmiento 2014: 178).

Mikä Santa Anan tapauksessa sitten esti asukkaita vaikuttamasta mielekkäästi Station Districtin kehittämissuunnitelmaan? Vaikka kaupunki järjestikin tilaisuuksia ja tapaamisia suunnitelman tiimoilta, olivat ne kuitenkin vahvasti viranomaisten hallinnassa ja he päättivät kunkin tapaamisen keskustelunaiheista ja agendasta, jolloin asukkaiden oli vaikea ohjata keskustelua haluamilleen raiteille ja esittää ehdotuksiaan heitä vaivaavista epäkohdista (Beard & Sarmiento 2014: 172, 177).

Toiseksi, vaikka SACReD -koalitio loikin oman deliberatiivisen ja konsensukseen painottuvan prosessin, jonka tarkoituksena oli luoda yhteisymmärrys asukkaiden välille, ei se pystynyt pakottamaan kaupunkia ja suunnittelijoita osallistumaan tähän konsensuksen rakentamiseen voimaepätasapainon takia (Beard & Sarmiento 2014: 178). Kaupunginvaltuusto pystyi vain yksinkertaisesti kieltäytymään esim. CBA-sopimuksen allekirjoittamisesta, koska asukkailla ja koalitiolla ei ollut taloudellisia ja poliittisia resursseja ja tukea taistella heitä vastaan, jolloin valtuusto ja yksityiset kehittäjät voivat valita osallistuvatko he konsensuksen rakentamiseen vai eivät (Beard & Sarmiento 2014: 177).

Santa Anan tapauksessa ei ollut mitään virallista mekanismia, jolla koalition muodostama deliberatiivisen prosessin lopputulos olisi voitu liittää suunnitteluprosessiin, jolloin parhainkaan yhteisön aktivointi ei riitä turvaamaan lopputulosta. Rahan rooli politiikassa on myös

keskiössä, sillä taloudellisten resurssien määrä vaikuttaa suoraan siihen, millä tavalla eri toimijat pystyvät vaikuttamaan demokraattisiin prosesseihin, taloudellisen eliitin ja yritysten ollessa tämän listan kärjessä (Beard & Sarmiento 2014: 178-179). Beardin ja Sarmionton (2014: 179) mielestä suunnittelijoiden ammattikunnan tulisi tunnistaa ja tukea rohkeammin niitä ryhmiä tai yhteiskunnan alempia luokkia, joita politiikan teon rakenteet eivät tue, ja voimaannuttaa heitä omilla toimillaan. Ongelma tässä on kuitenkin siinä, että suunnittelijat toimivat omassa institutionaalisessa roolissaan, laajemmassa kapitalistisesti järjestetyssä yhteiskuntarakenteen kontekstissa, jolloin on ehkä ylioptimistista olettaa suunnittelijoiden ohittavan omat taloudelliset intressinsä, jos rakenne tukee juuri toisenlaista käytöstä.

## 5. Suunnittelijan ja yhteiskuntajärjestyksen suhde

### 5.1 Suunnittelijan rooli yhteiskunnallisessa uusintamisessa

Kommunikatiivisen suunnittelun ideaali tuottaa suunnittelijalle roolin välittäjänä ja heikompien intressien tukijana erilaisten intressiryhmien välille. Onko suunnittelijalla vielä perustavanlaatuisempaa tarkoitusta vai onko tämä välitystehtävä tärkein? Suunnittelija on tämän välitystehtävän lisäksi myös ennen kaikkea rakennetun ympäristön ”järjestäjä”, jonka tarkoituksena on järjestää tätä rakennettua ympäristöä ja tilaa siten, että ”paras mahdollinen” lopputulos saavutettaisiin (Harvey 1985: 165).

Jokaisen yhteiskunnan tarkoituksena on uusintaa itseään ja pitää omaa järjestystään yllä, jolloin suunnittelun perimmäisenä tarkoituksena on järjestää rakennettua ympäristöä siten, että yhteiskunnan sosiaalisen järjestyksen uusintaminen ja sen organisaation vakaus toteutuvat tehokkaimmin (Harvey 1985: 166). Toisin sanoen suunnittelija epäonnistuu tehtävässään, jos suunnitelman lopputulema uhkaa sosiaalista järjestystä. Aiheuttamalla epävakautta fyysisessä infrastruktuurissa, hyödykkeiden vaihtoprosesseissa, kommunikoinnissa tai innovoinnissa, saadaan aikaan tilanne, jossa sosiaalisen järjestyksen uusintaminen vaarantuu.

Tämän hetkisen yhteiskuntajärjestyksen kivijalka globaalisti on (enemmän tai vähemmän) kapitalistisesti järjestetty talous, joka asettaa tietyt reunaehdot talousjärjestelmän toiminnalle. Nämä reunaehdot tuottavat toimijoiden välisiä tuotanto-, jakelu- ja kulutussuhteita, joita täytyy uusintaa, jotta kyseessä oleva yhteiskuntajärjestys ei vaarannu ja hajoa epäjärjestykseen (Harvey 1985: 166). Tästä nouseekin luonnollisesti kysymys siitä, mikä on suunnittelijan suhde tämän yhteiskuntajärjestyksen uusintamiseen?

Rakennetussa ympäristössä, jonka muokkaaminen on suunnittelijan tehtävä, täytyy siis olla jonkinlainen optimi vaihto- ja käyttöarvojen tasapaino, jossa yhteiskuntajärjestyksen uusintaminen ja pääomantuotanto (kapitalismin päätehtävä) tapahtuu tehokkaimmin. Lisäksi täysin rajoittamattoman taloudellisen kilpailun kriisiherkkyys tuottaa tilanteen, jossa suunnittelijan institutionaalisen roolin sisällä on suunnittelun avulla pyrittävä parhaan kykynsä mukaan muokkaamaan rakennettua ympäristöä siten, että tämä kriisiherkkyys vältetään ja toisaalta pyritään löytämään em. optimi tasapainotila.

Suunnittelija kuuluu (erityisesti valtiollisella puolella) niihin työkaluihin, joilla yhteistä rakennettua ympäristöä muokataan siten, että saavutetaan ”tasapainoisen kasvun tila”, jossa kriisit vältetään ja tuotetaan stabiilit olosuhteet yhteiskunnan materiaaliselle tuotannolle, lievittämällä kapitalismin tuottamia epätasapainoja (Harvey 1985: 175). Tässä mielessä suunnittelija on ”oikeuden viimeinen varjelija” ja ”tasapainottaja”, joka löytää legitimitteettinsä julkisen intressin ja tasapainon turvaamisesta. Kuitenkin tämä tasapainon turvaaminen rajoittuu vain kyseessä olevan yhteiskuntajärjestyksen *tasapainottamiseen*, ei sen *muuttamiseen*. Näin ollen suunnittelija ei useinkaan pyri korjaamaan systeemiä, joka tuottaa epätasapainon alun perin, koska tällöin hän ylittäisi oman roolinsa perimmäisen tarkoituksen, vaan pyrkii korjaamaan näitä epätasapainon lopputuloksia (Harvey 1985: 176-177).

Välittäjän ja heikompien intressien tukijan roolin lisäksi, suunnittelijalla on perustavanlaatuisempi yhteiskuntajärjestyksen uusintajan rooli, joka myös rakentaa ja rajoittaa hänen toimintamahdollisuuksiaan. Suunnittelija voi toimia vapauttajana tai ”emansipaattorina” roolinsa sisällä, niin kauan kun hän ei vaaranna omalla toiminnallaan yhteiskunnan uusintamisprosessia.

Suunnittelijan toiminnan rationaalisuus arvioidaan siis sen perusteella, minkälaista spatiaalista järjestystä kyseessä oleva yhteiskuntajärjestys vaatii, ja tällä hetkellä tätä rationaalisuutta määrittää kapitalistisesti järjestetty taloudellinen toiminta, jota tukee siihen liittyvä uusliberalistinen ideologia (Harvey 1985: 177). Rationaalista on toiminta, joka tuottaa mahdollisimman suotuiset olosuhteet pääomankasaantumisprosesseille, ja taloudelliselle tehokkuudelle (Harvey 1985: 177, 181).

”Urban planning interventions are, by their very nature, remedial measures generated as reactive responses to urban land use and development pathologies. Planners are frequently able to control the outer symptoms of these pathologies, but they can never abolish the capitalist logic that produces them.” (Dear & Scott 1981: 15)



Dearin ja Scottin kyynisemmän tulkinnan mukaan, suunnittelu toimii plasebona, jonka tarkoituksena on vakuuttaa kansalaiset siitä, että markkinoiden tuottamia epätasapainoja ja epäoikeudenmukaisuuksia yritetään korjata, vaikka todellisuudessa suunnittelulla voidaan näihin vaikuttaa parhaimmassa tapauksessa hyvin vähän ja huonoimmassa tapauksessa suunnittelijat itse saattavat tuottaa näitä epäoikeudenmukaisuuksia (Allmendinger 2002: 79).

Meidän tulisi välttää kuitenkin kovin determinististä tulkintaa, jossa suunnittelijat ovat *pelkästään* vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen uusintajia ja rattaita suuressa koneessa. Toki suunnittelija-ammattikunta voi muuttua joissakin tapauksissa hyvin radikaalisti lyhyessä ajassa ja irtautua tästä luonnollisesta tehtävästään. Tämä irtautuminen ei ole kuitenkaan sisäsyntyistä, siinä mielessä, että se kumpuaisi suoraan suunnittelijan yhteiskunnallisesta tehtävästä, vaan reaktio syntyy ulkoisista yhteiskunnallisista tilanteista (vallankumous poliittisessa järjestelmässä, erilaiset kriisitilanteet). Irtautuminen tuottaakin tilanteen, jossa suunnittelijoiden ammattikunta hetkellisesti muuttuu tasapainottajasta rikkojaksi, mutta tilanne muotoutuu hyvin nopeasti takaisin tasapainottajaksi, kun uusi yhteiskunnallinen järjestys on säädetty tai vanhaan palattu takaisin (Harvey 1985: 177).

Perimmäinen idea on lopulta se, että suunnittelijalla on vallitsevassa yhteiskuntajärjestyksessä institutionaalisen roolinsa asettamat rajat, joiden sisällä voidaan odottaa vaihtelua, mutta vaihtelu näiden roolirajojen ulkopuolelle on harvinaisempaa. Kapitalistisesti säädelty talousjärjestelmä tuottaa omat materiaaliset epätasapainonsa toimijoiden ja toimijaryhmien välille, ja näiden epätasapainojen ylittäminen pelkästään kommunikoinnilla on haihattelua, ja toisaalta niiden suora sivuttaminenkin mahdotonta. Näiden epätasapainojen ylittämiseen tarvitaan laajoja ratkaisuja, sellaisia, jotka ylittävät suunnittelijaprofessionkin rajat.

## 5.2 Kommunikatiivisen suunnittelun ongelmat

Valitsemistani esimerkkitapauksista ei voi vetää kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä, mutta ne kuitenkin ilmentävät ja korostavat joitakin kommunikatiivisten suunnitteluprosessien kohtaamia ongelmia. Näissä tapauksissa suunnittelijan roolin tietyn tyyppinen ristiriitaisuus on luettavissa, samalla tavalla kuin olen Harveyä kautta muotoillut tässä luvussa.

Kaikissa kolmessa tapauksessa suunnittelijaosapuolet olivat kaukana heikompia intressejä tukevasta ”kommunikatiivisesta” suunnittelijasta. Heidän toiminnassaan on kuitenkin piirteitä ja aihioita tästä ideaalista, sillä kaikissa tapauksissa kansalaisintresseille kuitenkin annettiin *jonkinlainen* mahdollisuus vaikuttamiseen, vaikka vaikuttamisen kohteet ehkä olivatkin triviaaleja ja rajoittuneita. Kaikissa tapauksissa kansalaisintressit saivat myös joitakin ajamiaan

asioita läpi suunnitteluprosessissa. Ehtona kuitenkin näyttää olevan, että kansalaisintressien tulee myös aktiivisesti ajaa haluamaansa politiikkaa suunnitteluprosessin ulkopuolella, tulosten aikaansaamiseksi. Ehkä vaikuttamisen mahdollisuuksien lisääntyminen on indikaattori siitä, että kommunikatiivisen suunnittelun ajatus on kuitenkin päässyt hieman ravistelemaan perinteistä teknis-rationaalista suuntautumista.

Suunnittelijan roolin ristiriitaisuus käy näissä tapauksissa ilmi siitä, että toisaalta annetaan kansalaisintresseille mahdollisuuksia tulla mukaan suunnitteluun, mutta suunnittelun suuri linja ja agenda kuitenkin määrätään taloudellisten ja valtiollisten intressien mukaan. Asukkaat saavat vaikuttaa siihen minne puistoja ja leikkipaikkoja sijoitetaan, mutta kehittämisen päälinjoista on erittäin hankala poiketa. Kehittämisen agenda asetetaan, ja suunnittelijoiden on vaikea oikeastaan haastaa tätä agendaa perustavanlaatuisella tavalla, ehkä juuri siitä syystä, että he ovat työpaikkansa kautta sidottuja joko yksityiseen sektoriin tai valtionhallintoon. Näin kansalaisintresseille jää käteen niitä kehittämisen kohteita, joilla ei loppujen lopuksi ole kovin suurta merkitystä lopputuloksiin. Ymmärrettävästikin, suunnittelijat eivät pysty näissä tilanteissa ylittämään niitä perustavia luokkaeroja, jotka strukturoivat koko yhteiskuntajärjestyksen toimintaa.

Kun etenemme tästä kohti kommunikatiivisen suunnittelun ajatusta, voimme jäljittää jonkin verran sitä logiikkaa, miksi juuri tämä ideaali on noussut keskiöön. Kommunikatiivinen suunnittelu lupaa uuden radikaalin tavan muuttaa suunnitteluprosesseja demokraattisemmiksi, kuitenkin koskematta niihin rakenteisiin, jotka alun perin tekevät näistä prosesseista epädemokraattisia. Sitä voidaan pitää suunnittelijakunnan turhautuneena ja agonistisena vastauksena siihen kahtiajakoon ja kohtaanto-ongelmaan, joka löytyy suunnittelijan korkeiden ideaalien ja jokapäiväisen toiminnan suuressa erossa. ”Tasapainottajan” rooli tukee voimattomampien toimijoiden osallistumista prosesseihin, mutta turhautuminen syntyy, kun käytännössä tämä tasapainottaminen on erittäin hankalaa.

Kommunikatiivinen suunnittelu on suunnittelijakunnan *sisäinen* ratkaisu ongelmaan, jota ei voida yksinkertaisesti ratkaista pelkästään tämän ammattikunnan sisällä, sillä siihen tarvitaan laajempaa muutosta.

Ongelma habermasilaisen viitekehyksen soveltamisesta käytännön suunnitteluun löytyy siitä, että se ei pysty ylittämään suunnitteluprosesseihin liittyvien toimijoiden materiaalisia intressejä, joita ei välttämättä suoraan ilmaista suunnitteluprosessin julkisessa keskustelussa. Paremmat argumentit voima vapaassa keskustelussa on ihannoitava ideaali, mutta käytännössä se herättää kysymyksiä siitä, millä kriteereillä näitä argumentteja suunnitteluprosesseissa arvioidaan ja mihin tärkeysjärjestykseen nämä kriteerit asetetaan? Useinhan käy niin, että

taloudellisilla kriteereillä voidaan ensisijaisesti rajata yli muita kriteerejä (ympäristö, käyttöarvoinen tila, oikeudenmukainen kehitys), sillä taloudellinen hyöty voidaan määritellä universaaliksi hyväksi, joka hyödyttää loppu viimeksi kaikkia tähän toimintaan osallistuvia.

Kommunikatiivisen suunnittelun varsin epämääräinen suhde yhteiskuntaluokkien analyysiin, tuottaa tilanteen, jossa oletetaan suunnitteluprosessiin osallistuvien toimijoiden olevan lähtökohtaisesti ikään kuin samalla viivalla, vaikka todellisuudessa ero voima- ja resurssisuhteissa on huomattava. Tämä saattaa häivyttää käsitystä niistä kommunikaation ulkopuolella sijaitsevista epätasapainoista, jotka myös vaikuttavat suunnitteluprosessien lopputuloksiin.

Kommunikatiivinen suunnittelu tarvitsisi vierelleen myös välineen, joilla näitä materiaalisia epätasapainoja voidaan lievittää, muuten koko prosessi jää puolitiiehen. Näitä materiaalisia epätasapainoja ei suunnittelija kuitenkaan yksin pysty lieventämään, joten tilanne muodostuu varsin hankalaksi. Toisaalta suunnittelijan täytyy tasapainottaa vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen tuottamia epätasapainoja, ja olla samalla vaarantamatta tämän yhteiskuntajärjestyksen uusintamista, vaikka epätasapainojen syyt kumpuavat juuri kyseessä olevasta yhteiskuntajärjestyksestä.

Kommunikatiivisen suunnittelu antaa myös mahdollisuuden legitimoida prosesseja, jotka välttämät tarkemmin analysoituna eivät mielekkäällä tavalla toteuta edes tätä ideaalia. Korostamalla vapaan keskustelun ja yhteistoiminnallisen suunnittelun ajatusta, voidaan erinäiset hankkeet saada näyttämään pintapuolisesti demokraattisilta, vaikka todellisuudessa näiden prosessien hallinta ja lopputulokset on jo määritelty. Tässä vaiheessa kommunikatiivinen suunnittelu pelaa jo omia periaatteitaan vastaan, sillä se on saatu sisällytettyä yhdeksi legitimoinnin välineeksi valtaapitäville intresseille, vaikka periaatteidensa mukaan sen pitäisi korostaa juuri heikompien intressien asemaa suunnitteluprosesseissa.

## 6. Lopuksi

Kommunikatiivisen suunnittelun perusajatus demokraattisemmista ja osallistavista suunnitteluprosesseista on varsin korkea ja tavoittelemisen arvoinen ideaali, vaikka se ei käytännössä täysin toteutuisikaan. Vierelleen se kaipaa kritiikkiä omasta toiminnastaan, ja taloudellisten lähtökohtien analyysi on omasta mielestäni yksi niistä asioista, joista kommunikatiivista suunnittelua voi perustellusti kritisoida. Kommunikatiivinen suunnittelu antaa mahdollisuuden käyttää itseään hyväksi valtaapitävien intressien turvaamisessa, vaikka periaatteidensa puolesta sen pitäisi toimia juuri päinvastoin. Tämän mahdollisuuden sulkemiseksi tarvitaan selvempää metodia siitä, miten taloudellisia epätasapainoja käsitellään kommunikatiivisissa suunnitteluprosesseissa.

Kuten aiemmin esitin, tämä ei tule olemaan suunnittelijan roolin takia mikään helppo kysymys ratkaistavaksi, ja tätä kysymystä ei varmaankaan voida edes ratkaista suunnittelijoiden ammattikunnan sisällä. Tämä on kuitenkin kysymys, joka yhtäkaikki vaatii ratkaisua, ainakin niiden kaikkien mielessä, jotka eivät pidä suunnittelijoita pelkkinä teknokraattisina virkamiehinä ja haluavat edistää suunnittelijoiden kansalaisvastuuta, yksityisen sektorin ja valtionhallinnon vastuiden lisäksi. Kysymyksen ratkaisematta jättäminen saattaa jättää kommunikatiivisen suunnittelun välitilaan, jossa se omalla toiminnallaan edistää erilaisten epätasa-arvojen toteutumista politiikassa (Allmendinger & Haughton 2012)

Epätasa-arvon toteutuminen on tuskin kommunikatiivisen suunnittelu perimmäinen ajatus, joten kyse onkin sen uudelleenohjaamisesta tielle, jolla voimme kriittisesti tarkastella niitä rakenteita, jotka kommunikaation lisäksi ovat esteenä demokraattisemmalle suunnittelulle. Tällä tiellä on pakko ottaa huomioon myös ne materiaaliset ja taloudelliset suhteet, jotka syntyvät vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen rakenteista ja näitä taloudellisia suhteita ilmentää, kielellisen vuorovaikutuksen sijaan, raha ja pääoma.

## LÄHTEET

- Allmendinger, P. & G., Haughton (2012). Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus? *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(1), s. 89-103.
- Allmendinger, P. (2002). *Planning theory*. s. 239. Basingstoke: Palgrave.
- Allmendinger, P. & M., Tewdwr-Jones (2002). The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions. *Space & Polity*, 6(1), s. 5-24.
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), s. 216-224.
- Beard, V.A. & C.S., Sarmiento (2014). Planning, Public Participation, and Money Politics in Santa Ana (CA). *Journal of the American Planning Association*, 80(2), s. 168-181
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), s. 331-338.
- Dear, M. & A.J., Scott (1981). *Urbanization and urban planning in capitalist society*.
- Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford University Press on Demand.
- Elster, J. (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2003). Rationality and Power. *Teoksessa: Campbell S. and S.S. Fainstein, (toim.) Readings in Planning Theory (Studies in Urban & Social Change)*. 2.p. Blackwell Publishing Company, s. 318.
- Forester, J. (1999a). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Mit Press.
- Forester, J. (1999b). Reflections on the future understanding of planning practice. *International Planning Studies*, 4(2), s. 175-193.
- Habermas, J. (cop. 1975). *Legitimation crisis*. Boston [Mass.]: Beacon Press.
- Habermas, J. (1991). *The theory of communicative action. Vol. 1, Reason and the rationalization of society*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. (1989). *The theory of communicative action. Vol. 2, Lifeworld and system: a critique of functionalist reason*. Cambridge: Polity Press.
- Harvey, D. (cop. 1985). *The urbanization of capital*. Oxford: Blackwell.
- Healey, P. (2010). Planning With Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy. *Planning theory & practice*, 11(4), s. 623-626.
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning theory*, 2(2), pp. 101-123.

- Healey, P. (1998). Collaborative planning in a stakeholder society. *Town planning review*, 69(1), s. 1-22.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its critics. *Environment & Planning B: Planning & Design*, 23(2), s. 217.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Macmillan.
- Holgersen, S. & H., Haarstad (2009). Class, Community and Communicative Planning: Urban Redevelopment at King's Cross, London. *Antipode*, 41(2), s. 348-370.
- Innes, J.E. (2016). Viewpoint Collaborative rationality for planning practice. *Town Planning Review*, 87(1), s. 1-4.
- Innes, J.E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(3), s. 412-423.
- Innes, J.E. (1996). Planning through consensus building: a new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4), s. 460-472.
- Jauhiainen, J.S. & V., Niemenmaa (2006). *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.
- Katznelson, I. (1992). *Marxism and the City*. Oxford: OUP Premium.
- Lefebvre, H. & D., Nicholson-Smith (1991). *The production of space*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social research*, 66(3), s. 745-758.
- Purcell, M. (2009). Resisting Neoliberalization: Communicative Planning Or Counter-Hegemonic Movements? *Planning Theory*, 8(2), s. 140-165.
- Pusey, M. (1987). *Jürgen Habermas*. Chichester: Ellis Horwood.
- Roy, P. (2015). Collaborative planning – A neoliberal strategy? A study of the Atlanta BeltLine. *Cities*, 43, s. 59-68.
- Sager, T. (2009). Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies*, 17(1), s. 65-84.
- Versteeg, W. & M., Hajer (2010). Is This How It Is, or Is This How It Is Here? Making Sense of Politics in Planning. Teoksessa Hillier, J. & P. Healey, (toim.): *The Ashgate Research Companion to Planning Theory*. s. 159-182. London: Ashgate,