



Pia Bäcklund ja Vesa Kanninen

Valtaistetut asukkaat

Englannin naapurustosuunnittelu ja asuinalueperustaisten osallistumiskäytäntöjen haasteet

Empowered inhabitants: English Neighbourhood Planning and challenges of place-based participation practices

Our starting point is that public administration has traditionally had an obligation to transparency, equality and democracy. When public administration actively integrates neighbourhood level participation into its planning and decision making systems, thereby also empowering the citizens, issues of legitimacy become especially crucial. In this article we assess the challenges related to neighbourhood level participation practices by studying the English Neighbourhood Planning concept, its assumptions and practices, based on policy documents, legislation and earlier research. We specifically look at the challenges created by the concepts of locality, representation and effectiveness. We see that neighbourhood planning is sailing the grey waters between public administration and governance networks, as well as those between direct and representative democracy. This is also the source of challenges. The “local” in local planning has not been conceptualised in sufficient detail, which has led to unnecessary and potentially unhealthy ambiguities and discretion.

Keywords: legitimacy, local democracy, local planning, Neighbourhood Planning, participation

Johdanto: kumppanuuksista välitilan osallistumisen muotoihin

Monitieteisen osallistumistutkimuksen kantavia teemoja ovat jo pitkään olleet osallistumisretoriikan taustalla olevat demokratiakäsitykset ja poliittisen toimijuuden tulkinnat (esim. Agger & Löfgren 2008; Häikiö 2010; Bäcklund & Mäntysalo 2010; Häkli & Kallio 2013), osallistumisen tosiasiallinen vaikuttavuus (esim. Staffans 2004; Lawless & Pearson 2012; Faehnle *et al.* 2014), sekä osallistamisen tarpeen lähtökohdat ja osallistumisen motivaatiot (esim. Callahan 2007; Bäcklund & Kallio 2012; Leino & Laine 2012; 2012; Davoudi & Cowie 2013). Näitä erilaisia lähestymistapoja yhdistävät kysymykset siitä, kenellä on oikeus ja mahdollisuus osallistua, millaisin tavoin ja millaisiin asioihin. Eri-

tyisesti vaikuttavasta osallistumisesta puhuttaessa otetaan vähintäänkin välillisesti kantaa myös siihen, voiko joidenkin aktiivinen toiminta heikentää joidenkin toisten osallistumisen mahdollisuuksia heille tärkeisiin asioihin. Vaikuttavassa osallistumisessa on viime kädessä kyse siitä, millaisin perustein ja keiden toimesta asukkaiden tuottamaa moninäkökulmaista informaatiota arvotetaan ja määritellään päteväksi tiedoksi suunnittelun prosesseissa (esim. Bäcklund 2007; Cassia & Magno 2011; Faehnle *et al.* 2014). Suunnittelu on paitsi eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta sekä informaation tuottamista ja käsittelemistä, myös eettisiä valintoja koskien sitä, millaisten prosessien kautta hyvää ympäristöä yleensäkin pitäisi tuottaa (Sager 2009; Campbell 2012; Forester 2013).

Yksi osallistumiskeskustelun rajanvedoista liit-

tyy siihen, missä määrin osallistumisen motiivien ajatellaan kiinnittyvän johonkin ennalta rajattavissa olevaan maantieteelliseen alueeseen (ks. esim. Bäcklund 2007; Kallio *et al.* 2015). Asuinalueperustaista osallistumista korostavien näkemysten taustalla on ollut tunnistettavissa esimerkiksi paikallisten yhteisöjen merkitys yleisempänä ihmisten hyvinvointia ylläpitävänä tekijänä (esim. Laiho 1996; Rauhala 1998; vrt. Clarke 2013). Tällöin myös osallistumisen motivaation on ollut luonteva nähdä ponnistavan ennen muuta arjen fyysis-sosiaalisesta ympäristöstä. Toisaalta on tuotu esille se, että aktivoitumista motivoi pikemminkin jokin tietty asia, jonka tilallinen ulottuvuus voi ylittää aina globaalille tasolle saakka (esimerkiksi huoli ilmastomuutoksesta). Näissä tulkinnoissa ihmisten ja yhteisöjen poliittinen toiminta nähdään joustavina, ajallis-paikallisina ja yksilöllisinä identiteettipoliittisina käytäntöinä (Hajer 2009; Leino & Laine 2012; Kallio *et al.* 2015), jolloin oma asuinalue on vain yksi mahdollinen toimintakenttä muiden lomassa. Jännite lähestymistapojen välillä on konkretisoitunut viime vuosina suomalaisessa kontekstissa esimerkiksi kuntaliitoskeskustelujen yhteydessä, jolloin tarve vahvistaa kuntatasoa pienemmän aluetason vaikuttavaa osallistumista on noussut esille. Samalla myös kuntatasoa pienempien alueperustaisten osallistumuotojen legitimitettiin, ja niiden suhde muihin osallistumisen muotoihin, on tullut vähintäänkin välillisesti agendalle.

Artikkelimme keskeisenä lähtökohtana on se, että julkisella hallinnolla on perinteisesti ollut velvollisuus pyrkiä edistämään toimintansa läpinäkyvyyttä, sekä tasa-arvoa ja demokratiaa (esim. Vartola 2005). Asuinalueperustaisen asukasosallistumisen legitimitteettikysymykset tulevat siksi erityisen keskeisiksi tilanteissa, joissa julkinen hallinto ryhtyy aktiivisesti integroimaan näitä toimintatapoja osaksi virallista suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmäänsä ja samalla valtaistamaan niiden toimijat. Kutsumme tällaisia toimintatapoja *välitilan osallistumuodoiksi*. Niitä luonnehtii yhtäältä se, että käynnistyäkseen ne edellyttävät alhaalta ylöspäin ponnistavaa aktivoitumista ja eroavat näin julkisen hallinnon itse käynnistämistä osallistamishankkeista. Toisaalta legitimiin statuksen saadakseen niiden toiminta on sovittava julkisen hallinnon suunnittelukäytäntöjen rationaliteettiin. Koska nämä välitilan toimintatavat tulevat osaksi julkishallinnon virallista suunnittelujärjestelmää, näemme että edellä mainitut velvoitteet edistää tasa-arvoa, toiminnan läpinäkyvyyttä ja demokratiaa koskevat myös niitä. Tämän vuoksi asuinalueperustaisiin välitilan osallistumisen toimintatapoihin

latautuu erityinen legitimitettiin liittyvä jännite verrattuna esimerkiksi kumppanuuteen perustuviin yhteistyökäytäntöihin suunnitteluviranomaisten ja alueellisten järjestöjen ja yhteisöjen välillä. Jälkimmäisissä yhteistyömuodoissa alueperustainen asukastoiminta, kuten kaupunginosa- ja kyläyhdistystoiminta, toimii hallinnan verkostojen loogikalla yhtenä potentiaalisena suunnittelun kumppanina. Välitilan toimintatavoissa asukastoimintansa sijaan integroidaan legitimiin osaksi julkisen hallinnon suunnittelujärjestelmää, jota lähtökohteisesti ohjaavat edustuksellisen demokratian pelisäännöt.

Pohdimme artikkelissamme asuinalueperustaisten välitilan osallistumuotojen legitimitettiin haasteita analysoimalla englantilaisen Neighbourhood Planning -konseptin (jatkoissa ”naapurustosuunnittelu”) lähtökohtaolettamuksia ja käytäntöjään sen toimintaa ohjaaviin politiikkadokumenteihin ja lainsäädäntöön sekä tutkimuskirjallisuuteen nojautuen. Tutkimuksemme taustalla on tutkijavierailu Pohjois-Englannissa syksystä 2013 kevääseen 2014, joka mahdollisti tutustumisen naapurustosuunnitteluun myös käytännön tilanteissa. Paneudumme tässä artikkelissa erityisesti seuraaviin kysymyksiin: 1) Miten naapurustosuunnittelukonsepti määrittelee ja rajaa paikallisuutta, vaikuttavuutta ja edustavuutta? ja 2) Millaisia toiminnan legitimitettiin liittyviä yleisempiä kysymyksiä nämä rajaamisen taktiikat nostavat esille? Artikkelin sivujuonena kulkee keskustelu siitä, missä määrin angloamerikkalainen ja suomalainen suunnittelujärjestelmä ja suunnittelututkimus voivat yleensäkin oppia toisiltaan ottaen huomioon paitsi suunnittelujärjestelmien, myös yhteiskuntajärjestelmien lähtökohitteiset erot. Näemme, että naapurustosuunnittelukonseptin mahdollinen anti suomalaisen kontekstiin on kiinnostava myös siksi, että esimerkiksi pohjoismaisen yhdyskuntatyön juuret ovat pitkälti brittiläisessä yhdyskuntatyön perinteessä (Koskinen 2003).

Koska välitilan osallistumuodot saavat legitimitettinsä julkisen hallinnon rationaliteetin sisältä integroitua osaksi suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää, jää yleisempi keskustelu hallinnan verkostoista tässä yhteydessä vähemmälle. Keskittyminen välitilan osallistumisen muotoihin ja naapurustosuunnitteluun ei kuitenkaan tarkoita, että ne olisivat ensisijaisia keinoja saada osallistumiselle vaikuttavuutta tai keskeisimpiä yksilöiden poliittisen toimijuuden konkretisoitumisessa, saati että suunnittelu tapahtuisi vain formaalin suunnittelun piirissä. Päänavastoin, suunnittelun nykytilaa luonnehtii pikemmin monitahoinen komp-

leksisuus niin tavoiteasettelujen, toimintatapojen kuin toimijoidenkin osalta (Hajer 2009; Beveridge 2012; Faludi 2012; Leino & Laine 2012; Kanninen *et al.* 2013). Suomalaisessa kontekstissa suunnittelu on kuitenkin edelleen vahvasti lainsäädännöllisesti ohjattua ja kontrolloitua, ja julkinen hallinto on hallinnan verkostojen keskeinen toimija. Sen vuoksi näemme, että merkityksellistä on yhä myös se, millaiset osallistumisen toimintatavat valaitetaan osaksi formaalia suunnittelujärjestelmää ja millaiseen rationaliteettiin tai rationaliteetteihin nojautuen (vrt. esim. Bäcklund *et al.* 2014).

Asuinalueperustaisen osallistamisen ja osallistumisen yhteiskuntapoliittisia taustoja

Osallistumisen asuinalueperustaisuutta korostavan suomalaisen julkisen hallinnon retoriikan taustalla tulkitsemme olevan ensinnäkin 1960-70-luvuilla alkunsa saaneen lähiö- ja yhdyskuntatyön, jonka juuret ovat pitkälti brittiläisessä 60-luvun sosiaalityön perinteessä (Koskinen 2003; Roivainen 2009). Lähiö- ja yhdyskuntatyössä asukkaiden aktiivinen osallistuminen kiinnitettiin tarkasti etukäteen rajattuun maantieteelliseen alueeseen ja sen ”paikallisyhteisöön”. Osallistamisen tarpeen taustalla oli näin pidemmän aikavälin sosiaalipoliittinen tavoite vahvistaa yksilöiden toimintakykyä, sekä huoli sosiaalisten ongelmien kasaantumisesta, alueellisen eriarvoisuuden lisääntymisestä ja asukkaiden juurettomuudesta, mitä media erityisesti lähiöiden osalta entisestään vahvasti (esim. Laiho 1996; Rauhala 1998; Bäcklund & Korhonen 1998; Roivainen 1999; vrt. Clarke 2013; Clarke & Cochrane 2013). Retoriikkaa kehystivät myös yleisemmät keskustelut sosiaalipoliittisesta kansantaloudellisesta suurena kustannustekijänä ja tästä ponnistanut tarve yhteiskunnallisiin hyvinvointitalkoisiin (esim. Anttonen 1989; Hautamäki 2005). Ajatus hyvinvointitalkoista sai kuitenkin kritiikkiä osakseen esimerkiksi siitä näkökulmasta, että aktiivisen kansalaisyhteiskunnan ensisijaisena tehtävänä pitäisi olla demokratian ylläpitäminen, ei julkishallinnon resurssivajeen paikkaaminen (Möttönen & Niemelä 2005).

Sosiaalipoliittisesti painottuneen osallistumisretoriikan keskeisenä käsitteenä sekä Suomessa että muualla on ollut ensinnäkin valtaistaminen (*empowerment*) (Friedmann 1992). Valtaistamisen tarve on yhdistetty eri tavoin syrjäytymisvaarassa olevaksi miellettyihin ihmisiin sekä alueille, joiden kehityskuluissa on nähty kansantaloudellisesti arviotuna huolestuttavia piirteitä. 1990-luvulla sosiaalisten verkostojen voimaa korostavasta sosiaalisen

pääoman käsitteestä tuli pitkälti Robert Putnamin (esim. 1995) ansiosta keskeinen osa hyvinvointipoliittikkaa. Sosiaalisen pääoman käsitettä on kuitenkin myös kritisoitu sen näennäisestä yksiselitteisyydestä ja muistutettu sosiaalisten verkostojen rajaavasta ja ulossulkevasta luonteesta (Portes 1998; Sinkkonen-Tolppi 2002; Niemelä 2004; Holman & Rydin 2013).

Edustuksellisen demokratian tulevaisuuteen liittyvä huoli on tunnistettavissa myös julkishallinnon osallistamisretoriikan taustalla (Bäcklund 2007). Viime vuosikymmeninä Suomessa on käynnistetty lukuisia kunta- ja valtiotason osallistumisen vahvistamiseen liittyviä hankkeita, muun muassa sisäasiainministeriön Osallisuushanke 1997–2001 ja Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma 2004–2008, sekä kehitetty erilaisia lähidemokratian ja paikallisen osallistumisen vahvistamisen toimintamalleja (esim. Martikainen & Yrjölä 1984; Harju 1988; Lehtonen 2013). Vaikka ”osallistumishype” on länsimaaisissa demokratioissa eittämättä yksi tämänhetkisen yhteiskunnallisen keskustelun painopisteistä, monet kysymykset, kuten esimerkiksi toimijoiden väliset valtasuhteet ja toiminnan legitimititeetti, ovat kuitenkin olleet esillä samankaltaisina jo vuosikymmeniä sekä kansallisessa että kansainvälisessä keskustelussa (vrt. esim. *Keskisuuri suomalainen kaupunki* 1971; Granlund 1981; myös Jacobs 1961; Forester 1989; Hillier 2003).

Asuinalueperustaisten ja vaikuttaviksi tarkoitettujen osallistumismuotojen legitimitettiin liittyvä ongelma on tyypillisesti kulminoitunut kysymykseen osallistumisen kautta tavoitettavien näkemysten edustuksellisuudesta tai kattavuudesta (esim. Martikainen & Yrjölä 1984; Häikiö 2005; vrt. Davoudi & Cowie 2013). Aktiivisten ja resurssiltaan vahvojen asukkaiden on esimerkiksi pelätty omia etuja ajaessaan heikentävän samalla heikompiresurssisten asukkaiden mahdollisuuksia itselleen tärkeiden asioiden edistämiseen (ks. myös Clarke & Cochrane 2013). Toisaalta samaan aikaan on puhuttu ”voimatoimijoista”, joilla on tarkoitettu nimenomaan sitä, että resurssiltaan vahvat toimijat pystyvät oman aktiivisuutensa kautta edistämään samalla koko alueen hyvinvointia (esim. Staffans 2004). Edustavuuteen kohdistuvaan kritiikkiin on vastattu toteamalla, että erilaisten asukasvetoisten toimijaverkostojen ei ole tarkoituskaan kattavasti edustaa tietyn alueen asukkaita tai konstruoida alueen tahtoa, vaan asioiden aktiivisen politisoimisen kautta tuoda esille paikallista todellisuutta ja alueellisia ideoita päättäjien tietoon (esim. Staffans 2004; Leino & Laine 2012; vrt. Broughton *et al.* 2013).

Perustelut nojautuvat näin erilaisiin tulkintoihin asuinalueperustaisen osallistumisen logiikasta; onko toiminnan tavoitteena konstruoida alueen yhteinen tahto vai ei, ja onko sellaista yleensä-kään mahdollista tavoittaa (esim. Bäcklund 2007; vrt. Clarke & Cochrane 2013). Käsitteellisiä työkaluja keskusteluun ovat tarjonneet ennen muuta deliberatiivinen demokratiateoria ja suunnittelun kommunikaatiivinen käänne, jotka korostavat julkisen keskustelun ja kommunikaation itseisarvoisuutta (Healey 1997; Dryzek 2005). Agonistinen demokratiateoria on puolestaan muistuttanut siitä, että jos yhteisen keskustelun kautta on tarkoitus päästä vaikuttavaan lopputulokseen, on myös kysyttävä mitä kautta ja millä oikeutuksella ”deliberoijat” kulloinkin tulevat yhteisen pöydän ääreen keskustelemaan (Mouffe 2000; Hillier 2003; ks. myös Lester & Reckhow 2012). Yksilön poliittisen toimijuuden toteutumisen näkökulmasta olennaista on se, onko jokaisella mahdollisuus määritellä itse niin osallistumisensa muodot, kohteet kuin tilanteetkin. Yhteiskunnallisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta kyse on siitä, millaisin toimintatavoin voidaan parhaiten turvata kaikille ihmisille oikeus edellisen kaltaiseen poliittiseen toimijuuteen.

Naapurustosuunnittelu ja uusi lokalismi englantilaisessa suunnittelujärjestelmässä

Osallistumisretoriikka ja suunnittelujärjestelmä heijastavat aina laajempia paikallisia yhteiskunnallisia tekijöitä. Myös globaalit kehityskulut ja suunnitteluinnovaatiot suodattuvat paikallisen yhteiskunnallisen ja suunnittelukulttuurin kautta ja saavat konkreettiset muotonsa suhteessa jo olemassa olevaan yhteiskunnalliseen kontekstiin historioineen (Healey 2013). Kuvaamme tässä luvussa tarkemmin millaisen suunnittelujärjestelmän osaksi naapurustosuunnittelu Englannissa asettui ja mistä tarve sen käynnistämiseen nousi. Kuvaus selkiyttää suomalaisen ja englantilaisen yhteiskunta- ja suunnittelujärjestelmän välillä olevia lähtökohtaisia eroja, jotka raamittavat vaikuttavaa asuinalueperustaista osallistumista.

Siinä, missä suomalainen suunnittelu- ja hallintojärjestelmä on pääpiirteittäin selkeä, kohtuullisen pysyvä ja eri hallinnontasojen suhteet toisiinsa ymmärrettävät, englantilainen järjestelmä on kokonaisuutena erilaisia historiallisia hallintorakenteiden jatkumoa, joita kulloinkin vallassa oleva puolue on voinut uudistaa radikaalistikin haluamaansa suuntaan (Lord & Tewdwr-Jones 2014). Englannissa on nykyisin periaatteessa kolme hallinnon tasoa:

ylimmät kaksi muodostuvat piirikunnista (*County*) ja kunnista (*District, Lontoon alueella Borough*), jotka 1990-luvun hallinnonuudistuksessa pyrittiin yhdistämään ”yhtenäiskunniksi” (*Unitary Authority*) (Cullingworth & Nadin 2006). Järjestelmä jäi kuitenkin vaillinaisesti uudistetuksi lähinnä uudistusten kalleuden ja paikallisen muutosvastarinnan takia, minkä vuoksi yhtenäiskunnat ovat korvanneet piirikunta- ja kuntatasot vain osassa maata. Järjestelmän sekavuutta kuvaa hyvin se, että edellisten lisäksi on olemassa historiallisia, seremoniaalisia piirikuntia (*Ceremonial County*) ja kuntia (*Borough*), joilla ei ole hallinnollista merkitystä. Osassa maata on myös alimman tason hallinnollisia paikalliskuntia (*Parish*), joiden tehtäväkenttä on keskittynyt lähinnä pienimuotoisten kysymysten hoitamiseen, esimerkiksi julkisesta tilasta huolehtimiseen ja muistomerkkien ylläpitoon. Suomalaisessa hallinnollisessa järjestelmässä kunta on selkeä toimija ja toiminnan taso, kun taas Englannissa tilanne on jo lähtökohtaisesti monin verroin monimutkaisempi.

Englantilainen maankäytön suunnittelu pohjautuu pääperiaatteiltaan vuonna 1947 laadittuun kaupunki- ja maaseudun suunnittelulakiin (*Town and Country Planning Act*) (Cullingworth & Nadin 2006; Tewdwr-Jones 2012). Valtionhallinto ohjaa suunnittelua tarkkaan rajatulla formaalilla lainsäädännöllä sekä kulloisenkin hallituksen linjaan liittyvillä politiikkadokumenteilla. Poliitikoilla on vahva asema, sillä kullakin hallituksella on täysi valta muuttaa esimerkiksi kunnallisen tason rahoitusta ja kontrolloida siten merkittävästi paikallista suunnittelua ja päätöksentekoa. Kuntatason toiminnalla ei näin ole samanlaista perustuslain mukaista itsehallinnollista turvaa kuten Suomessa, eikä myöskään vastaavaa kaavoitusmonopolia. Valtiolla on mahdollisuus ohittaa kuntatason päätökset, ja usein niin käykin (Nadin & Stead 2014). Kuntatason rahoitus tapahtuu suurimmaksi osaksi valtion tulonsiirtojen kautta, sillä paikallistasolla ei ole tuloverotusta ja myös oikeudet muuhun veronkantoon ovat rajalliset.

Kunnallisen tason suunnitelmat ovat kaavoina melko yleispiirteisiä ja kehittämisen periaatteet alueellistetaan suomalaisen yleiskaavoituksen rinnastettavalla tasolla. Suunnitelmat ovat osa paikallista suunnittelun ohjausta (*planning policy*), jolla on viime kädessä tarkoitus luoda puitteet suomalaista rakennuslupakäytäntöä lähellä olevalle *development controllille*, jossa rakennus- ja kehittämissankkeille haetaan toteuttamislupa. Vasta tällä tasolla tehdään päätökset, jotka mahdollistavat sitovasti tietyn tyyppisen rakentamisen, tai alueen kehittämisen. Englantilaisissa kunnissa päätöksenteko perustuu

sinänsä lainvoimaisten suunnitelmien noudattamisen lisäksi pitkälti myös tilannekohtaiseen arvioon ja harkintaan (Booth 1996; Cullingworth & Nadin 2006). Tilanne on siis hyvin erilainen verrattuna esimerkiksi asemakaavan ohjausvaikutukseen Suomessa, jossa rakennuslupa on lähinnä muodollinen ja tekninen asia, mikäli lupahakemus on voimassa olevan kaavoituksen mukainen.

Viimeisen viidentoista vuoden aikana englantilainen hallinto- ja suunnittelujärjestelmä ovat läpikäyneet merkittäviä muutoksia. Muutoksissa on nähtävissä, että paitsi suunnittelun sisällöt, myös englantilainen suunnittelujärjestelmä kokonaisuudessaan on säännöllisesti aktiivisen politisoimisen kohteena: valtakunnan politiikassa on käytäntönä radikaalisti ”uudistaa” aiempien hallitusten määrittelemiä hallinnollisia ja lakisäätteisiä käytäntöjä. Keskeisin kysymys erilaisissa hallinnon uudistamisen projekteissa on kuitenkin ollut keskushallinnon vallan ja paikallisen itsemääräämisoikeuden suhde. Hallituspohjasta riippumatta hallituksilla on ollut näkyvä tahto vallan jakamiseen keskushallinnolta paikallishallinnoille (Galent & Robinson 2013). 2000-luvun suunnittelujärjestelmäreformien yhtenä julkilausuttuna tavoitteena on ollut tehdä suunnittelujärjestelmästä enemmän paikallisia yhteisöjä palveleva ja samalla entistä vähemmän maankäytön kontrolliin keskittyvä.

Työväenpuolueen hallituskauden uudistuksissa (vuodesta 1997 vuoteen 2010, erityisesti vuosina 2004–2008) maankäytön suunnittelun koordinaation nähtiin tapahtuvan kahden suunnittelun ulottuvuuden kautta: strategisen ja paikallisen. Edellisen tehtävänä oli käsitellä seudullisia kasvun ja kehittämistyön edellytyksiä, käytännössä myös keskushallinnon intressien alueellistamista. Jälkimmäisen tehtävänä oli puolestaan paikallisyhteisötoiminnan suunnittelu siihen liittyvine konkreettisine kysymyksineen (Galent & Robinson 2013). Tämä suunnittelujärjestelmä vahvisti kahtalaisia kehityskulkuja. Strateginen maankäytön ohjaus siirtyi kunnan tasolta seuduille ja paikallisia kysymyksiä alettiin käsitellä selkeämmin toimijoiden väliseen jatkuvaan kommunikaatioon perustuen (ks. Morphet *et al.* 2007). Keskeistä tässä muutoksessa oli vaatimus, jonka mukaan suunnitteluviranomaisen oli ilmoitettava osallistumiskäytännöistä ennen suunnitteluprosessin käynnistymistä pitkälti samoin kuin suomalaisessa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Tämä sekä pakotti suunnittelijat huomioimaan paikalliset yhteisöt, että ainakin teoriassa mahdollisti osallistumisen aikaisessa vaiheessa suunnitteluprosessia.

Vuoden 2008 lakiuudistuksessa suunnittelussa

siirryttiin aluevarauksiin ja rajoituksiin keskittyvästä kaksitasoisesta kuntakaavoituksesta – strategisesta rakennesuunnitelmasta sekä yksityiskohtaisemmasta aluevarausten suunnitelmasta – laajempaan ja osin vapaamuotoisempaan kokoomaan erillisiä ja eri tasoisia suunnitteludokumentteja, jotka yhdessä muodostivat visioista toteutukseen asti ulottuvan spatiaalisen suunnittelun kokonaisuuden (*Local Planning Framework*, LPF). Samalla korostuivat julkisen, yksityisen ja vapaaehtois sektorin väliset hallinnan verkostot. Näistä keskeisimmäksi suunnitteluun vaikuttavaksi toimijaksi muodostui puolivirallinen *Local Strategic Partnership* (LSP), josta oli perustettu lähes kaikkiin kuntiin luomaan yhteisöstrategioita (*Community Strategy*), joiden puolestaan tuli ohjata kehittämistoimenpiteitä paikallisten toimijoiden välisten sopimusten kautta. Kun edellä mainittu strategia muutettiin retorisesti kestävästä kehitystä palvelevaksi (*Sustainable Community Strategy*, SCS) ja määriteltiin samalla kunnan strategista suunnittelua ohjaavaksi dokumentiksi, oli vapaaehtoisesta kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin yhteisestä kumppanuuspohjaisesta yhteenliittymästä tullut samalla lakisäätteistä toimintaa tuottava ja sääntelevä spatiaalisen suunnittelun keskeinen paikallinen toimija (Tewdwr-Jones 2012). Tämä paikallisuutta korostava kehityskulku oli kuitenkin ristiriidassa 2000-luvun alkupuolen nousukauden kasvuagendan kanssa (Galent & Robinson 2013). Kansallinen politiikka korosti suurten hankkeiden merkitystä uuden infrastruktuurin toteuttamisessa, ja esimerkiksi kasvavaan asuntopulaan koettiin tarvittavan kansallista ohjausta. Paikalliset toimijat joutuivat siis käytännössä toimimaan valtion tason suunnittelussa päätettyjen, kasvun retoriikkaa korostavien reunaehto- jien puitteissa (vrt. Tewdwr-Jones 2012).

Konservatiivi-liberaalin hallituskoalition tultua valtaan vuonna 2010, paikallisuus yleisenä, mutta täsmentämättömänä käsitteenä alkoi korostua alueidenkäytön ohjauksessa uudella tavalla. Vuoden 2010 vallanvaihto merkitsi monella tavalla yhteiskuntapoliittista uudelleenmäärittelyä, mikä olenaisesti vaikutti myös suunnittelujärjestelmään. Retorisesti muutos esitettiin kansalaisyhteiskunnan laajentamisena nimikkeellä ”*Big Society*”, mutta käytännössä ensisijaisena toimintalinjana oli kuitenkin valtion toimintojen supistamisen ”*small government*” (vrt. Holman & Rydin 2013). Uusi hallitus otti konservatiivis-liberaalidemokraattisen hybridi-ideologiansa mukaisesti tavoitteekseen hallinnon keventämisen ja valtion roolin supistamisen yhdistettynä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kasvattamiseen. Valtionhallinto julkaisi uudet val-

takunnallisen alueidenkäytön suunnittelun suunta-
viivat (*National Planning Policy Framework*, NPPF)
vuonna 2012. Tarkoituksena oli yksinkertaistaa
suunnittelun ohjausta ja samalla mahdollistaa en-
tistä monimuotoisempi paikallislähtöinen suunnit-
telu. Paikallislähtöisyyttä korostava *Localism Act*
(2011) toi suunnittelujärjestelmään paitsi uutta re-
toriikkaa – LPF muuttui *Local Planiksi* (LP) – myös
uuden suunnittelun tason, naapurustosuunnittelun
(*Neighbourhood Planning*) ja tähän liittyvän uuden
suunnittelun työkalun, naapurustosuunnitelman
(*Neighbourhood Development Plan*, lyhyesti *Neighbour-
hood Plan*). Tavoitteena oli valjastaa paikallisyhteisöt
keskeiseksi osaksi alhaalta ylös ohjautuvaa spa-
tiaalista suunnittelua.

Kyseisessä viimeisimmässä suunnittelujärjes-
telmän muutoksessa on ikään kuin palattu takai-
sin englantilaisen paikallisuuden perinteeseen:
paikallistason (*Civil Parish*) hallinto on ollut mer-
kittävässä roolissa jo toista sataa vuotta. *Parish* on
”naapuruston” tason hallintomuoto, jossa pääasi-
allinen päätöksentekofoorumi on asukaskokous.
Parisheja on brittiläisessä hallintojärjestelmässä
ollut 1800-luvulta alkaen, joskin niitä on lakimuu-
toksilla purettu erityisesti 1970-luvulla, jolloin *pa-
rishit* poistettiin kaupunkialueilta osana hallinnon
aluetasojen kokonaisuudistusta ja ne pyrittiin jät-
tämään vain maaseudun paikalliseksi hallintomu-
doksi (Gallent 2013). Useat kaupunkimaiset alueet
ja kaupungit ovat kuitenkin tuon jälkeen hakeneet
ja saaneet *parish* -oikeudet takaisin, mikä osaltaan
kertoo englantilaisen aluehallintojärjestelmän mo-
nimutkaisuudesta. Vuodesta 1997 alkaen paikal-
liset toimijat ovat voineet vaatia *parishin* perusta-
mista, jos vähintään 250 ihmistä, tai 10 prosenttia
asukkaista kannattaa sitä. Suurin osa Englannista
on kuitenkin edelleen järjestelmän ulkopuolella
(”*un-parished*”); tätä kirjoitettaessa vain noin 35
prosenttia väestöstä asuu *parish*-alueilla.

Parish-tasolla on laadittu maankäytön suunnit-
telmia hajanaisesti jo vuosikymmeniä, mutta
parish-tasoinen suunnittelu alkoi saada systemaati-
sua piirteitä vasta 1990-luvun lopulla (Bishop
2010). *Parish*-suunnittelun mahdollistama paikal-
linen näkemys nähtiin tärkeänä osana erityisesti
maaseudun kehittämistä, ja suunnitelmien nähtiin
tarjoavan lähtökohtia aidosti paikallisista tarpeis-
ta ja kysymyksistä lähtevälle kuntasuunnittelulle.
Valtion avustusten turvin kyseisiä suunnitelmia
laadittiinkin tuhatmäärin (*Countryside Agency* 2004).
Suunnitelmien sisältö, muoto ja laatu vaihtelivat
kuitenkin voimakkaasti, minkä vuoksi niiden suh-
de muuhun suunnitteluun jäi usein häilyväksi (vrt.
Gallent 2013). *Localism Actin* mukanaan tuoma

naapurustosuunnittelu vaikuttaakin uudelta syste-
maattiselta yritykseltä saada paikalliset voimava-
rat valjastettua alueiden kehittämiseen antamalla
suunnitelmalle myös legitiimi asema osana muuta
kuntatason suunnittelua. Kuvaamme seuraavas-
sa tarkemmin naapurustosuunnittelun käytäntö-
jä ja suunnitelman sisällöllisiä periaatteita, minkä
jälkeen paneudumme tarkemmin siihen, millaisia
haasteita naapurustosuunnittelu kohtaa paikalli-
suuden, edustavuuden ja vaikuttavuuden näkökul-
mista.

Naapurustosuunnitelma konkreettisena suunnittelun työkaluna

Naapurustosuunnitelma on nimensä mukaisesti
tarkoitettu asukkaiden arkea lähimpänä olevak-
si maankäytön suunnittelun suunnitelmatasoksi.
Naapurustosuunnitelman laatiminen vaatii aloit-
teen joko *parishin* valtuustolta (*Parish Council*) tai
alueilla, joilla *parishia* ei ole, asukkaiden itse perus-
tamalta vähintään 21 henkilön kansalaisryhmältä,
jota suunnitelmassa kutsutaan *Neighbourhood Foru-
miksi* (jatkossa ”naapurustofoorumi”). Aloitteen
tekijän on määriteltävä suunnitelma-alueen fyysis-
tilallinen raja ja perusteltava se. Aluerajaus on
hyväksyttävä kunnallisessa suunnitteluelimessä,
joka arvioi rajauksen toimivuutta. Suunnittelualue-
en rajauksen luonnollisuudelle ja toimivuudelle
on puolestaan asetettu ohjausdokumentaatiossa
(PPG p033, 06.03.2014) muutamia kriteerejä: ky-
lien tai asuinalueiden rajat, kävelyetäisyys paikalli-
siin palveluihin, asukasluku, maisema ja luonnon-
olot, erilaiset luonnolliset ja rakennetut rajat (joet,
moottoritiet yms.), rakennetun ympäristön luonne,
rakennetun ympäristön ulkonäöllinen tai tyyllinen
yhteneväisyys, sekä alueella toimivien virallisten
ja epävirallisten ryhmien verkostojen alueellinen
ulottuvuus. Kriteerit ovat yhtäältä yksityiskohtaisia
ja tarkkoja, toisaalta ne ovat myös hyvin subjektiiv-
isia ja yhtä lailla kokemuksellisia kuin faktuaalisia.
Siten ne jättävät varsin paljon harkinnanvaraa alue-
en ”luonnollisen” rajauksen osalta (Layard 2012;
vrt. Gallent 2013).

Saatuaan hyväksynnän suunnitteluviranomaisel-
ta sekä aluerajaukseen että suunnitelman laatimi-
seen on aloitteen tekijällä valtuutus laatia naapu-
rustosuunnitelma. Naapurustosuunnitelman on
tarkoitus olla paikallisyhteisön tulevaisuuden visio
(DCLG 2011). Kunnan viranomaiset ovat velvol-
lisia avustamaan naapurustosuunnitelmien teossa.
Lisäksi valtiolla on erityinen rahasto, josta suunnit-
elmien laatimiseen voi anoa taloudellista tukea.
Naapurustosuunnitelmaa laativa ryhmä on velvoi-

tettu huolehtimaan, että suunnittelusta ilmoitetaan tavalla, joka ”*todennäköisesti mahdollistaa suunnitelman tulevan alueella asuvien, työskentelevien ja yrittävien ihmisten huomioon*” (Localism Act 2011). Hallituksen ohjeistuksen mukaan ”laajempaa julkisuutta” tulisi käyttää, jotta myös suunnittelualueen ulkopuoliset asiasta kiinnostuneet voivat olla tietoisia suunnittelun vaiheista, pystyvät tuomaan mielipiteensä esiin ja voivat halutessaan osallistua suunnitelman laatimiseen (PPG p047, 6.3.2014). Suunnitelmassa voidaan asettaa sekä yleisiä kehittämisen suuntaviivoja että maankäyttöön liittyviä konkreettisia rajoituksia. Suunnitelmassa esitettävä ohjauksen taso on näin laatijan itsensä määriteltävissä: se voi olla yksityiskohtaista ja määritellä esimerkiksi julkisivujen ominaisuuksia, tai se voi olla strategista ja keskittyä kehittämisen periaatteisiin. Näin naapurustosuunnitelma määrittelevät suunniteltavan alueen (ja sen toivottavat) ominaisuudet paitsi fyysisesti, myös toiminnallisesti, sosiaalisesti ja symbolisesti, joko yleisellä tai yksityiskohtaisella tasolla.

Valmis suunnitelma alistetaan prosessia, muotoseikkoja ja sisältöjä koskevaan asiantuntija-arviointiin, jonka tekee kunnanhallinnon valitsema riippumattomaksi katsottu henkilö. Naapurustosuunnitelman on täytettävä sisällöllisesti muutama vaatimus: sen on noudatettava kansallisia, suunnitteluun liittyviä politiikkoja ja lakeja; se ei saa estää kunnassa todettua kehittämistarvetta, mutta se voi esittää ehtoja kehittämistoimenpiteiden sijoittumiseen, tyyppiin, laatuun ja kokoonpanoon liittyen. Lisäksi suunnitelman on edistettävä kestävää kehitystä. Jos suunnitelma täyttää sille asetetut vaatimukset, kunnan hallinto järjestää suunnitelma-alueella kansanäänestyksen suunnitelman hyväksymisestä. Mikäli enemmistö äänestäneistä kannattaa suunnitelmaa (äänestysprosentille ei ole asetettu alarajaa) ja mikäli se ei sisällöllisesti ole konfliktissa EU-lainsäädännön ja ihmisoikeuslainsäädännön kanssa (Localism Act 2011), on kunnallisen suunnitteluviranomaisen otettava se sisältöineen kuntatasoisen suunnittelun (Local Plan) osaksi.

Vaikka suunnitelman laatimiseen voivat periaatteessa osallistua kaikki asiasta kiinnostuneet, suunnitelmasta järjestettävän kansanäänestyksen alue on kuitenkin lähtökohtaisesti suunnittelualue. Näin suunnittelualueen fyysis-tilallinen rajausta määrittelevä vaikuttavat osalliset, äänioikeutetut. Ennen kansanäänestyksen järjestämistä suunnitelman arvioi riippumaton tarkastaja, joka voi lain mukaan olla kuka tahansa, jolla nimittäjän näkemyksen mukaan on ”*sovelias ammattitaito ja tietämys, riippumaton asema subteesa suunnittelun osapuoliin, eikä omia*

intressejä ko. alueella” (Localism Act 2011, Schedule 10). Suunnitelman arvioinut asiantuntija on velvollinen arvioimaan, onko kansanäänestyksen aluetta syytä laajentaa suunnitelma-alueen ulkopuolelle, ja esittämään mikä olisi sovelias alue. Riippumaton tarkastaja siis käytännössä määrittelee vaikuttavat osalliset (vrt. PPG p047, 03.06.2014). Joissain tapauksissa kunnan viranomaisen on maininnut suunnittelualueen rajauksen muutostarpeen perusteena sen, että ehdotettu rajausta sisältää laajemman mielenkiinnon kohteena olevia alueita, joten rajausta merkittäisi naapurustosuunnitelman luonteelle ”*sopimattoman laajan*” kansanäänestyksen järjestämistä (esim. Stockport 2013). Kunnan kaavoitusviranomaisen tulee äänestysalueen rajauksen hyväksytyään tuottaa siitä kartta ja julkistaa se siten, että ”*alueen äänioikeutetut voivat todennäköisesti tulla tietoiseksi asiasta*” (PPG p033, 03.06.2014).

Naapurustosuunnitelmien laatiminen on tällä hetkellä hyvinkin riippuvaista yksittäisten toimijoiden aktiivisuudesta ja resursseista. Naapurustosuunnittelualueet eivät myöskään ole sen paremmin koherentteja kuin autonomisiakaan (Clarke & Cochrane, 2013). Tämän vuoksi niiden on arveltu olevan vielä pitkään yksittäisiä paikallisen suunnittelun saarekkeita (Broughton *et al.* 2013). Toistaiseksi Englannissa on pidetty 54 kansanäänestystä ja hyväksytty 37 naapurustosuunnitelmaa (PlanningResource 2015, 4.3.2015). Viimeisimpien kansanäänestysten keskimääräinen äänestysprosentti on ollut noin 25.

Keskustelua: paikallisuuden, edustavuuden ja vaikuttavuuden kompleksinen todellisuus

Urban geography is quite contested, and it's not easy to delineate boundaries between communities. (Suunnittelukonsultin kommentti naapurustoforumiryhmien kilpailusta, Geoheghan 2013)

Tulkintamme mukaan naapurustosuunnittelu on vakava yritys siirtää paikallistasolle määrittelyoikeutta alueiden tulevasta kehityksestä ja valtaistaa paikalliset toimijat. Taustalta voidaan tunnistaa samoja uusliberalistiseen julkishallinnolliseen rationaliteettiin liittyviä elementtejä, joilla myös suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa on perusteltu tarvetta asuinalueperustaisen osallistumisen vahvistamiseen. Vaikka naapurustosuunnittelukonseptiin latautuu omia erityisiä haasteitaan johtuen englantilaisen hallinto- ja suunnittelujärjestelmän kompleksisuudesta, näemme, että se

samalla nostaa esille yleisempiä asuinalueperustaiseen ja vaikuttavaksi tarkoitettuun osallistumiseen liittyviä kysymyksiä.

Ensinnäkin, naapurustosuunnittelu törmää konkreettisesti kysymykseen *paikallisuudesta*. Kenen, keiden, mistä ja millaisesta paikallisuudesta on kyse? Yksi toimintaa kohtaan osoitettu kritiikki onkin puettu kysymyksen muotoon: ”syövätkö nopeat hitaat?” (Broughton *et al.* 2013). Vaikka suunnitelman laatimiseen liittyy myös periaatteellista ohjeistusta tiedottamisen ja julkisuuden osalta, on kuitenkin varsin todennäköistä, että suunnitelman laatimisen käynnistymisestä ei mene tietoa kovinkaan laajalle taholle. Vain yksi kehittämissuunnitelma voi olla alueella kerrallaan legitimitä hyväksyttyä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hyväksytty naapurustosuunnitelma voi lukita useiksi vuosiksi kerrallaan muiden paikallisten toimijoiden mahdollisuuksia politisoida itselle tärkeiksi koettuja asioita virallisen suunnittelujärjestelmän sisällä. Tästä voi seurata, että muu alhaalta ylöspäin ponnistava toimintatapa päättyy lopulta olemaan ”*bottom only*”, eli toiminta jää vaille kytkentää niihin julkisen toiminnan paikkoihin ja tilanteisiin, joissa suunnittelun sisältöjä ja toiminnan pelisääntöjä reaalisesti määritellään (Gallent & Robinson 2013).

Toimintatavan keskeiset haasteet liittyvät myös siihen, miten paikallisuuden ”paikka” voitaisiin rajata fyysis-tilallisesti niin joustavaksi, että se kykenisi huomioimaan yksilöiden monimuotoiset arjen toimintaympäristöt, ja tunnistamaan ihmisen ja paikkojen välisten suhteiden rakentamisen henkilökohtaisuuden ja dynaamisuuden – ja mahdollistamaan myös vaikuttavan osallistumisen kaikille itsensä osalliseksi tunteville. Naapurustosuunnittelun paikallisuutta hämärtää olennaisesti se, että suunnitelman laatimiseen voivat osallistua periaatteessa kaikki halukkaat, kun taas suunnitelman hyväksymisvaiheessa äänioikeutetut ovat toisten toimijoiden rajaama joukko. Siten nykyiset käytännöt yhtäältä mahdollistavat toimijoille itselleen määrittelyoikeuden osallisena olemisen osalta suunnitelman laatimisvaiheessa, mutta rajaavat *vaikuttavan osallistumisen* koskemaan vain tiettyä joukkoa. Tilanne mahdollistaa sen, että naapurustosuunnittelun aktiiviset toimijat valitsevat alue-rajauksen kautta käytännössä itselleen ”kansan”, jota he edustavat. Asetelma on päinvastainen kuin muodollisesti (vaaleilla) valittujen edustajien kohdalla; edustuksellisen demokratian lähtökohtahan on, että kansa valitsee edustajansa, ei toisinpäin (Davoudi & Cowie 2013).

Olellainen naapurustosuunnitelman laatimista määrittelevästä säännöstöstä nouseva kysymys on,

ketkä lopulta osallistuvat suunnitelmien laadintaan ja mitä he konkreettisesti tekevät. Järjestelmää on kritisoitu siitä, että se antaa mahdollisuuksia ”nimbyismiin”, jossa paikallisen edun nimissä estetään laajemmasta katsannosta todettua tarpeellista kehitystä (esim. Holman & Rydin 2013). ”Nimbyilyn” estämistä on laissa (*Localism Act*) jossain määrin pyritty huomioimaan, sillä naapurustosuunnittelussa ei lain mukaan voida estää kunnan suunnittelussa (*Local Plan*) esitettyä kehittämistä. Toisaalta siinä voidaan kuitenkin esittää omia ratkaisuja kehittämistoimenpiteiden suuntaamiseksi ja sijoittamiseksi. Samalla naapurustosuunnittelussa esitettävien kehittämistoimien tai -politiikkojen tulisi olla suhteessa alueen ominaisuuksiin sekä sisäisesti että ympäröivä yhdyskuntarakenne huomioiden. Alueen ominaisuudet määrittävät kuitenkin yhtä lailla subjektiivisina kokemuksina kuin faktuaalisina tosiasioina, mikä osaltaan edelleen suhteellistaa suunnitelman sisällön relevanssin arvioimista laajemmasta perspektiivistä.

”Nimbyilynä” pidettyä toimintaa voidaan ajatella myös paikallisyhteisöjen aidon olemassaolon konkreettisenä ilmentymänä, omien arvojen ja olemassaolon puolustamisena (Lapintie 2002). Paikallisuusretoriikan korostumisesta huolimatta juuri tämänkaltaista paikallisyhteisöllisyyttä pidetään kuitenkin suunnittelun ongelmana, koska suunnittelussa pitäisi tähdätä ”yleisen edun” tai laajemman näkemyksen tavoittamiseen. Mihin naapurustosuunnittelu sijoittuu tässä mielessä: onko se aidosti paikallinen ja sellaisena tuomittu epäedustavuuden, konfliktuaalisuuden ja ruohonjuuritasolle jäämisen diskursseihin, vai pyrkiikö se vaikuttamaan osana suunnittelujärjestelmää ja ainakin osin luopumaan samalla omasta ainutkertaisuudestaan, josta sen voimavaroja oli tarkoitus ammentaa?

Tulkintamme mukaan naapurustosuunnittelukonseptin keskeinen lähtökohta, paikallisuuden käsite, on monella tavalla epäselvä ja jännitteinen. Lainsäädännöstä johtuen paikallisuus määritty käytännössä joko historiallisen (ja näin ollen naapurustosuunnitelman suhteen erityisesti perustelemattoman) *parish*-rajauksen kautta, tai *ad hoc* -tyyppisesti ”paikallisten aktiivien” oman, tilanteisesti perustellun määrittelyn kautta. Lisäksi kunnan viranomainen voi lisätä ajateltuun aluerajaukseen omia näkemyksiään ”oikeasta” paikallisuudesta tai ”luonnollisesta” aluerajauksesta. Prosessi ei myöskään politisoi sitä, kenen paikasta on kulloinkin kyse, vaan korkeintaan pyrkii konsensuksen muodostamiseen neuvoteltujen kautta, jotta paikalliselle suunnittelulle saadaan välttämättömät fyysis-tilalliset rajat (vrt.

Gallent & Robinson 2013; Geoheghan & Tilley 2014). Kuvaavaa on se, että englantilaiseen suunnittelukulttuuriin olennaisesti liittyvä harkinnan elementti on voimakkaasti läsnä myös paikallisuuden määrittelyssä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lopulta yksittäinen ”riittävän pätevä henkilö” on oikeutettu päättämään myös kansanäänestysalueen rajat ja samalla paikallista tahtoa edustavat toimijat.

Naapurustosuunnittelun käytäntöjä ohjaavien politiikkadokumenttien perusteella voidaan todeta, että toiminnan legitimeettikysymykset *edustavuuden* näkökulmasta ovat olleet agendalla myös eksplisiittisesti. Tähän liittyvät esimerkiksi toiminnan julkisuuteen liittyvät vaatimukset ja se, että osallistuminen suunnitelman laatimiseen tulee olla mahdollista kaikille halukkailla. Keskeiset toiminnan edustavuuteen liittyvät haasteet kulminoituvat erityisesti naapurustofoorumeiden toimintaan. Davoudi ja Cowie (2013) ovat analysoineet naapurustofoorumeiden legitimeettiä nojaten Hannah Pitkinin (1967) tulkintoihin edustavuuden eri ulottuvuuksista. Ulottuvuuksina he nostavat esille ensinnäkin formaalin edustavuuden (*do they speak for the represented*), symbolisen edustavuuden (*do they stand for the represented*) ja sen, kuinka hyvin naapurustofoorumin voi ajatella heijastavan alueen väestöä (*do they resemble the represented*). Heidän keskeinen kritiikkinsä kohdistuu siihen, miten hyvin näiden ulottuvuuksien mukaiset legitimeettikysymykset voidaan ratkaista periaatteessa ja käytännössä. Siinä missä *Parish Council* on esimerkiksi selkeästi muodollisesti edustava, naapurustofoorumi on itse määritellyt oman äänestäjäkuntansa tekemällä suunnittelualueensa rajauksen.

Epäselvää on myös se, millä tavoin naapurustofoorumi käytännössä varmistaa luotettavuutensa ja hyväksyttävyytensä tässä itse valitsemassaan äänestäjäkunnassa. Tätä symbolisen edustavuuden avainkysymystä voidaan lähestyä esimerkiksi tarkastelemalla naapurustosuunnitteluprosessien kansanäänestysten äänestysprosentteja sekä naapurustofoorumeiden hakemusten käsittelyä kunnanhallinnossa. Edellinen kertoo osaltaan siitä, miten hyvin paikallinen väestö on saatu mobilisoitua suunnittelukysymysten pariin, jälkimmäinen puolestaan siitä, missä määrin itse itsensä valitsema naapurustofoorumi nauttii laajempaa luottamusta kyseessä olevan suunnittelun alueen tasolla.

John Geoghegan (2014) kertoo Lontoon Hackneyn alueesta, jossa kilpailevat ryhmät yrittivät saada perustettua omat naapurustofooruminsa. Ryhmien intressit, kokoonpanot ja naapurustosuunnitelma-alueen halutut rajaukset olivat erilaiset ja ryhmät olivat keskenään eripuraisia. Kilpailussa

alueen suunnitteluvaltuutuksesta ryhmät syyttelivät toisiaan haastamalla erityisesti toisen ryhmän oikeutuksen alueen edustamiseen. Muiden paikallisten asukkaiden vastineet kilpailevien ryhmien hakemuksiin olivat yksinomaan kielteisiä: ryhmiä pidettiin epäedustavina, epädemokraattisina, yksipuolisina suhteessa alueen asukas- ja yrityspohjaan, alueen henkeä hajottavana, vanhoja valtasuhteita vahvistavana ja alueen yhteisöjen suhteita vahingoittavana.

Väistämättä monella tavalla heterogeenisen naapurustosuunnittelun sisällä onkin nähtävissä potentiaalista ristivetoa edustavuuden kysymysten osalta, suunnitelman laatijoiden ja syystä tai toisesta ulkopuolelle jääneiksi itsensä kokevien ryhmien tai yksilöiden välillä. Keskeiseksi hakemusten hyväksymistä hidastavaksi tekijäksi suunnitteluviranomaisen osalta onkin muodostunut naapurustofoorumien kokoonpanon edustavuuden ja kiistattomuuden varmistaminen. Myös tässä tapauskohtainen harkinta nousee jälleen keskeiseen rooliin. Geoheghanin ja Tilley'n (2014) mukaan paikallisviranomaiset ovat olleet halukkaita auttamaan ”täysin edustavien ja luotettavien” naapurustofoorumeiden kokoonpanojen löytämisessä. Edustuksellisuuden periaatteellinen kysymys tulee näin ikään kuin ratkaistua legitimiin, ulkopuolisen toimija-aseman kautta. Suunnitteluun liittyvät valtasuhteet eivät kuitenkaan ole yksinkertaisia (Broughton *et al.* 2013): *parish*-alueilla naapurustosuunnittelu toteuttaa väistämättä vakiintuneita valtasuhteita, kun taas naapurustofoorumien tapauksessa valtaa jaetaan ja käytetään kompetenssien ja aktiivisuuden pohjalta (myös Holman & Rydin 2013; Lord & Tewdwr-Jones 2014).

Naapurustosuunnittelun *vaikuttavuuteen* liittyvät haasteet liitämme ennen muuta englantilaisen hallinto- ja suunnittelujärjestelmän yleiseen kompleksisuuteen, strategisen ja formaalin suunnittelun epäselvään suhteeseen ja historiallisten tekijöiden sekä monitasoisen ja keskenään ristiriitaisen politiikkaohjauksen toisiinsa limittymiseen. Koko englantilaista suunnittelujärjestelmää luonnehtii muutosten politiikka. Vuosina 1997–2012 on tapahtunut viisi huomattavaa suunnittelulainsäädännön uudistusta, joista jokaisen pontimena on toiminut tarve järjestelmän ”kroonisten” ongelmien korjaamiseen (Lord & Tewdwr-Jones 2014). Suomalaiseen kontekstiin verrattuna englantilainen suunnittelujärjestelmä on paljon epävakammassa tilassa yleisemmästä poliittis-hallinnollisesta kontekstista johtuen, mikä väistämättä kehystää myös naapurustosuunnittelun reaaliaikaisen vaikuttavuutta.

Mitä enemmän paikallisen suunnittelun sisäl-

töjä kontrolloi ja määrittelee politiikkatasoinen ohjaus, sitä vähemmän liikkumavaraa jää paikallisista arjen todellisuuksista nousevalle tavoitteiden asetelulle. Toisaalta politiikkaohjaus voidaan nähdä myös välttämättömänä kuntien ja kaupunkiseutujen kokonaiskehityksen kannalta. Kuvaavaa onkin, että naapurustosuunnittelukonseptissa on lainsäädännön tasolla eksplisiittisesti pyritty ehkäisemään ”nimbylyä” kokonaisuutena, kuten kestävän kehityksen edistämiseen, vedoten. Samalla tehdään merkittäviä rajoituksia sen osalta, millaiseen yleisempään yhteiskunnalliseen kehitykseen paikallinen tahto on sovitettava. Tätä voidaan pitää hyvänä asiana siksi, että yksittäiset suunnittelualueet eivät voi ulkoistaa ”ikäviä asioita” (esimerkiksi sosiaalinen asuntotuotanto, jäteasiat) itseltään täysin pois. Riippuen kulloisestakin poliittisesti määritellystä yhteiskunnallisesta tahtotilasta voivat yhteisen hyvän uhrialttarille kuitenkin päätyä yhtä lailla myös esimerkiksi paikalliset luonnonsuojelukysymykset yleisen talouskasvun nimissä.

Vaikka jo yhtenäisen paikallisyhteisön olemassaoloon voidaan suhtautua kriittisesti, myös erilaisten paikallisten yhteisöjen tuottamien suunnitelmien suhde kuntasuunnitteluun on edelleen jännitteinen. Owen *et al.* (2007) huomauttavat, että jo aiemmin *parishien* puitteissa tapahtuneen vapaaehtoisen suunnittelun ja virallisten kunnallisen tason suunnitteluprosessin yhteensovittamisessa oli perustavanlaatuisia ratkaisemattomia ongelmia. Nämä kohdentuivat yhtäältä edustuksellisen ja suoran demokratian väliseen jännitteeseen, toisaalta ruohonjuuritoiminnan paikallisia ratkaisuja etsivän ja strategisen suunnittelun yleisiin ratkaisuihin tähtäävän lähestymistavan näkökulmaeroihin (ks. myös Davies 2008). Gallentin ja Robinsonin (2013) mukaan naapurustosuunnittelu on samojen haasteiden edessä. Niin *Parish Council* kuin mahdollinen naapurustofoorumikin asettuvat demokratiatulkintojen välimaastoon ja niiden suhde kunnalliseen päätöksentekoon on tämän vuoksi väistämättä jännitteinen. Lisäksi on nähtävissä, että huolimatta suunnitelman laatimiseen tarkoitettusta tukirahastosta, on naapurustoilla hyvin erilaisia sosiokulttuurisia ja taloudellisia resursseja suunnitelmien laatimiseen (Ellis 2011; Lowndes & Pratchett 2012; Davoudi & Cowie 2013). Suunnitelmilta esimerkiksi edellytetään monia selvityksiä, joiden laatimiseen vaaditaan erityistä asiantuntemusta. Vaikka viranomaisilla on velvollisuus antaa apua, naapurustosuunnitelman laatimisen käynnistyminen edellyttää kuitenkin merkittävää sosiokulttuurista pääomaa.

Naapurustosuunnitelmien tosiasiallinen vai-

kuttavuus on yhä pitkälti avoin kysymys, koska toimintatapa on vasta alkuvaiheissaan. Toisaalta sen voi katsoa olevan jo lähtökohtaisesti tiukasti säännelty erilaisten suunnittelujärjestelmään kytkeytyvien ehtojen kautta, joista viimeisimpänä vuoden 2015 alusta mukaan tullut vaatimus ympäristövaikutusten arvioinnista, tai sen puuttumisen perustelusta. Paikallinen tahto voi siis viime kädessä jäädä yleisten vaatimusten varjoon. Näin naapurustosuunnittelukonsepti konkretisoi yleisen ja yksityisen näkökulman välisen jännitteen monellakin tavalla, mutta ei varsinaisesti tarjoa siihen mitään uutta ratkaisua.

Koska naapurustosuunnittelu mahdollistaa hyvinkin yksityiskohtaisen suunnitelman laatimisen, olisi niin paikallisuuden, edustavuuden kuin vaikuttavuudenkin näkökulmasta erityisen olennaista keskittyä siihen, millaiset ja kenen todellisuudet ovat alueen fyysis-sosiaalis-symbolisen nykytilan ja tulevaisuuden määrittelyjen taustalla heijastuen suunnittelualueen fyysis-tilalliseen rajaukseen (esim. Clarke & Cochrane 2013). Naapurustosuunnittelukäytännöt ja suunnittelualueen ”luonnollisuuden” epämääräisyys tekevät mahdolliseksi esimerkiksi sen, että nykyiset epätoivot tai epävarmuutta aiheuttavat toiminnot ja/tai alueet voidaan tarkoituksella rajata suunnittelualueen sisälle, jolloin tietyn toimijaryhmän vaikutusvalta näiden asioiden tulevaisuuteen kasvaa. Käytännössä niitä voidaan ”rajata ulos” muuttamalla uudessa suunnitelmassa nykytilanteen toiminnot toisiksi, tai vaikuttamalla toimintojen sijoittumiseen ja mittakaavaan. Englantilaisessa suunnittelujärjestelmässä ei kaavoituksella ole samanlaista pitkäjänteistä ohjausvaikutusta kuin suomalaisella kaavoitushierarkialla sitovuukseen, jolloin naapurustosuunnittelussa piilee myös todellinen mahdollisuus muuttaa alueen kehitystä radikaalistikin. Kansanvallan näkökulmasta tämä on tietysti yhtäältä toivottavaa; toisaalta siinä korostuu se, millaisesta ”kansasta” tavoitemäärittely kulloinkin kumpuaa ja millaisten prosessien kautta yksittäisistä intresseistä legitimiä konstruoidaan ikään kuin paikallinen yleinen tahto, tai etu.

Lopuksi

Edellä esitetyistä haasteista huolimatta asuinalueperustaisia väli-tilan osallistumismuotoja ei pidä ajatella vain suunnittelumandaatin antamisena entuudestaan resurssivahvoille toimijoille ja ulossulkevan paikallispolitiikan tukemisena, sillä niiden kautta voi myös rakentua kokonaan uusia mahdollisuuksia poliittiseen toimijuuteen ja todelliseen vaikuttavuuteen paikallistason erityispiirteet huomioiden. Toisaalta toimintaan liittyvät legitimitteettikysymykset pitäisi

pystyä myös käsittelemään ja ratkaisemaan vaarantamatta muiden ihmisten mahdollisuuksia aktiiviseen poliittiseen toimijuuteen.

Asuinalueperustaiseen osallistumiseen liittyvät ikuisuuskyymykset paikallisuudesta, edustavuudesta ja vaikuttavuudesta on naapurustosuunnittelukonseptissa kyetty nostamaan aktiivisesti agendalle, vaikka niiden ratkaisemisessa onkin vielä paljon tehtävää. Tässä mielessä konseptilla on annettavaa myös suomalaisen osallistumiskeskusteluun, suunnittelu- ja yhteiskuntajärjestelmän eroista huolimatta. Yksi keskeisimmistä kysymyksistä on se, toimiiko naapurustosuunnittelu edustuksellisen vai suoran demokratian pelisäännöillä. Vastaus tähän heijastuu samalla olennaisesti myös siihen, miten paikallisuutta, edustavuutta ja vaikuttavuutta pitäisi käsitteellistää käytännön tasolla. Edustaako esimerkiksi naapurustofoorumi vain yhtä lukuisista paikallisista toimijaryhmistä, jotka orientoituvat omista paikallisuuksistaan käsin, vai onko sen tarkoitus toimia ”yleisemmän paikallisuuden” äänitorvena?

Näemme, että naapurustosuunnittelukonsepti purjehtii tällä hetkellä sekä julkisen hallinnon että hallinnan verkostojen kuin myös suoran ja edustuksellisen demokratiatulkinnan välisillä harmailla vesillä. Nimenomaan tästä kumpuavat myös konseptin keskeiset haasteet. Kansanäänestysvelvollisuus liittyy naapurustosuunnittelukäytännön osaksi suoraa demokratiaa; toisaalta äänioikeutettujen ja osallisten määrittelyn epämääräisyys ja harkinnanvaraisuus siirtävät prosessin demokratianäkökulmasta katsottuna harmaalle alueelle. Naapurustosuunnittelu toimii suunnittelujärjestelmän vapaaehtoisena ja itseorganisoidutvana kumppanina, mutta toisaalta samalla järjestelmän sisällä.

Perustavanlaatuinen naapurustosuunnitteluun liittyvä haaste on tulkintamme mukaan se, että paikallisen suunnittelun ”paikallisuus” on jäänyt tarkemmin käsitteellistämättä. Tämän myötä toimintaan on rakentunut sisään epäselviä käytäntöjä, joita kehystää englantilaiseen suunnittelukulttuuriin leimallisesti kuuluva tapauskohtainen harkinta.

Kiitokset

Kiitämme Suomen Akatemiaa (SA253845) tutkimuksen tukemisesta, hallintotieteiden ylioppilas Jaakko Tuomista ansiokkaasta esityöstä aineiston käsittelyssä ja nimettömiä asiantuntija-arvoitsijoita rakentavasta palautteesta.

We acknowledge the support for this research by Newcastle University, Global Urban Research Unit, during our research visit in 2013–2014.

Lähteet

- Agger, Annika & Löfgren, Karl (2008). Democratic assessment of collaborative planning. *Planning Theory* 7:2, 145–164.
- Anttonen, Anneli (1989). *Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipoliittikkaan*. Sosiaaliturvan keskusliitto, Mänttä.
- Beveridge, Ross (2012). Consultants, depoliticization and arena-shifting in the policy process. *Policy Sciences* 45:1, 47–68.
- Bishop, Jeff (2010). From parish plans to localism in England: straight track or long and winding road? *Planning Practice and Research* 25:5, 611–624.
- Booth, Philip (1996). *Controlling development: Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. Routledge, Florence, KY.
- Broughton, Kevin, Berkeley, Nigel & Jarvis, David (2013). Where next for neighbourhood regeneration in England? Two years on. *Local Economy* 28:7–8, 817–827.
- Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tietokunnan hallinnassa*. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Bäcklund, Pia & Kallio, Kirsi Pauliina (2012). Poliittinen toimijuus julkishallinnon lapsi- ja nuorisopoliittisessa osallistumisretoriikassa. *Alue ja Ympäristö* 41:1, 40–53.
- Bäcklund, Pia & Korhonen, Heli (1998). Paikallisyhteistön käsite ja asumisen arki. Juurtumisen, asukasaktiivisuuden ja sosiaalisen vuorovaikutuksen tarkastelua. *Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita* 1998:1.
- Bäcklund, Pia & Mäntyselä, Raine (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9:4, 333–350.
- Bäcklund, Pia, Kallio, Kirsi Pauliina & Häkli, Jouni (2014). Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory and Practice* 15:3, 311–327.
- Callahan, Kathe (2007). Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration* 30:11, 1179–1196.
- Campbell, Heather (2012). Planning ethics and rediscovering the idea of planning. *Planning Theory* 11:4, 379–399.
- Cassia, Fabio & Magno, Francesca (2011). Differences between public administrators’ and elected officials’ perspectives on the role of the citizen in service quality improvement processes. *Total Quality Management* 23:5, 550–559.
- Clarke, Nick (2013). Locality and localism: A view from British human geography. *Policy Studies* 34:5–6, 492–507.
- Clarke, Nick & Cochrane, Allan (2013). Geographies and politics of localism: The localism of the United Kingdom’s coalition government. *Political Geography* 34, 10–23.
- Cullingworth, Barry & Nadin, Vincent (2006). *Town and country planning in the UK*. Routledge, London.
- Davies, Jonathan (2008). Double-devolution or double-dealing? The local government White Paper and the Lyons Review. *Local Government Studies* 34, 3–22.
- Davoudi, Simin & Cowie, Paul (2013). Are English neighbourhood forums democratically legitimate? *Planning Theory & Practice* 14:4, 562–566.
- DCLG=Department of Communities and Local Government (DCLG) (2011). *A plain English guide to the Localism*. DCLG, London.
- Dryzek, John S. (2005). Deliberative democracy in divided societies: Alternatives to agonism and analgesia. *Political*

- Theory* 33, 218–242.
- Ellis, Hugh (2011). Planning reform – ‘the continuous revolution’ meets the legal minefield. *Environmental Law Review* 13, 151–154.
- Faehnle, Maija, Bäcklund, Pia, Tyrväinen, Liisa, Yli-Pelkonen, Vesa & Niemelä, Jari (2014). How can residents’ experiences inform planning of urban green infrastructure? Case Finland. *Landscape and Urban Planning* 130, 171–183.
- Faludi, Andreas (2012). Multi-level (territorial) governance: Three criticisms. *Planning Theory & Practice* 13:2, 197–211.
- Forester, John (1989). *Planning in the Face of Power*. University of California Press, Berkeley, CA.
- Forester, John (2013). On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory* 12:1, 5–22.
- Friedmann, John (1992). Empowerment: the politics of alternative development. Blackwell, Cambridge, MA.
- Gallent, Nick (2013). Re-connecting ‘people and planning’: parish plans and the English localism agenda. *Town Planning Review*, 84:3, 371–396.
- Gallent, Nick & Steve Robinson (2013). *Neighbourhood planning. Communities, networks and governance*. Policy Press, Bristol.
- Geoheghan, John (2014). Hackney group launches new bid for neighbourhood planning powers. *Planning* 22 January 2014.
- Geoheghan, John (2013). Hackney groups battle over community plan. *Planning* 8 February 2013.
- Geoheghan, John & Tilley, Jonathan (2014). Parish plans decisions miss deadline. *Planning* 17 October 2014.
- Granlund, Marja (1981). Asukkaiden mahdollisuudet osallistua yhdyskuntasuunnitteluun kunnan ja kunnanosan tasolla. *Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskuksen julkaisuja* B37. Espoo.
- Hajer, Maarten (2009). *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*. Oxford University Press, Oxford.
- Harju, Pertti (1988). *Yhteissuunnittelu asuinalueiden kehittämisessä. Raportti SOFY-projektin kentiesuunnittelusta*. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Hautamäki, Antti (2005). Poliittikan paluu. Teoksessa Hautamäki, Antti, Lehtonen, Tommi, Sihvola, Juha, Tuomi, Ilkka, Vaaranen, Heli & Veijola, Soile (toim.) *Yhteisöllisyyden paluu*. Gaudeamus, Helsinki.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Macmillan, London.
- Healey, Patsy (2013). Circuits of knowledge and techniques: The transnational flow of planning ideas and practices. *International Journal of Urban and Regional Research* 37:5, 1510–1526.
- Hillier, Jean (2003). Agonizing over consensus: Why Habermasian ideals cannot be ‘Real’. *Planning Theory*, 2:1, 37–59.
- Holman, Nancy & Rydin, Yvonne (2013). What can social capital tell us about planning under localism? *Local Government Studies* 39:1, 71–88.
- Häikiö, Liisa (2005). *Osallistumisen rajat*. Tampere University Press, Tampere.
- Häikiö, Liisa (2010). The diversity of citizenship and democracy in local public management reform. *Public Management Review* 12:3, 363–384.
- Häkli, Jouni & Kallio, Kirsi Pauliina (2013). Subject, action and polis: Theorizing political agency. *Progress in Human Geography* 38:2, 181–200.
- Jacobs, Jane (1961). *The death and life of great American cities*. Random House, New York.
- Kallio, Kirsi Pauliina, Häkli, Jouni & Bäcklund, Pia (2015). Lived citizenship as the locus of political agency in participatory policy. *Citizenship Studies* 19:1, 101–119.
- Kanninen, Vesa, Bäcklund, Pia & Mäntyselkä, Raine (2013). Trading zone and the complexity of planning. Teoksessa Balducci, Alessandro & Mäntyselkä, Raine (toim.) *Urban planning as a trading zone*. Springer, Dordrecht, 159–178.
- Keskisuuri suomalainen kaupunki*. Kaupunkitutkimus 70. Julkaisu 10/1971.
- Koskinen, Simo (2003). *Suomalaisen yhteisöosiaalityön kehitys ja nykysuunnaukset*. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) *Sosiaalisen vaihtuvat vastuut*. PS-kustannus, Jyväskylä, 206–236.
- Laiho, Ulla-Maija (1996). *Lähiöprojektin organisointi. Yhteistyötä ja asukkaiden osallistamista*. Suomen Kuntaliitto ja ympäristöministeriö.
- Lapintie, Kimmo (2002). Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Gaudeamus, Helsinki, 158–179.
- Layard, Antonia (2012). The Localism Act 2011: What is ‘local’ and how do we (legally) construct it? *Law, Localism & Governance* 14:2, 134–144.
- Lawless, Paul & Pearson, Sarah (2012). Outcomes from community engagement in urban regeneration: Evidence from England’s New Deal for communities programme. *Planning Theory & Practice* 13:4, 509–527.
- Lehtonen, Pauliina (2013). *Julkisesti uskottavat. Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt*. Acta Universitatis Tampereensis, Tampere University Press, Tampere.
- Leino, Helena, & Laine, Markus (2012). Do matters of concern matter? Bringing issues back to participation. *Planning Theory* 11:1, 89–103.
- Localism Act* (2011). 18.1.2015, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents>
- Lord, Alex & Tewdwr-Jones, Mark (2014). Is planning ‘Under attack’? Chronicling the deregulation of urban and environmental planning in England. *European Planning Studies* 22:2, 345–361.
- Lowndes, Vivien & Pratchett, Lawrence (2012). Designing democratic institutions for decentred governance: The Council of Europe’s acquis. Teoksessa Griggs, Steven, Norval, Aletta & Wagenaar, Hendrik (toim.) *Practices of freedom: Decentred governance, conflict and democratic participation*. Cambridge University Press, New York, 85–107.
- Martikainen, Tuomo & Yrjölä, Risto (1984). *Lähiödemokratia kunnallishallinnossa. Tutkimus Helsingin kaupungin aluetoimintakokeilusta ja lähiödemokratian eräistä kehittämisellätyksistä*. Helsingin kaupunki.
- Morphet, Janice, Tewdwr-Jones, Mark, Gallent, Nick, Hall, Bill, Spry, Matthew & Howard, Rachael (2007). *Shaping and delivering tomorrow’s places effective practice in spatial planning*. Royal Town Planning Institute, London.
- Mouffe, Chantal (2000). *The democratic paradox*. Verso, London.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005). *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot*. PS-kustannus, Keuruu.
- Nadin, Vincent & Stead, Dominic (2014). Spatial planning in the United Kingdom, 1990–2013. Teoksessa Reimer, Mario, Getimis, Panagiotis & Blotvogel, Hans (toim.) *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes*. Routledge, Abingdon, 189–214.

- Niemelä, Pauli (2004). *Sosiaalinen pääoma Suomen kunnissa*. Kunnallisanalyyttisen tutkimuskeskuksen julkaisu, Helsinki.
- Owen, Stephen, Moseley, Malcolm & Courtney, Paul (2007). Bridging the gap: An attempt to reconcile strategic planning and very local community-based planning in rural England. *Local Government Studies* 33:1, 49–76.
- Pitkin, Hannah (1967). *The concept of representation*. University of California Press, Berkeley.
- PlanningResource (2015). 18.1.2015, <http://www.planningresource.co.uk/neighbourhood-planning>
- PPG=Planning Practice Guidance. 18.1.2015, <http://planning-guidance.planningportal.gov.uk>
- Portes, Alejandro (1998). *Social capital: Its origins and applications in modern sociology*. *Annual Review of Sociology* 24, 1–24.
- Putnam, Robert (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy* 6:1, 65–78.
- Rauhala, Pirkko-Liisa (1998). Mistä ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa on kysymys? Käsitteellistä ja historiallista tarkastelua. *STAKES tutkimuksia* 90.
- Roivainen, Irene (1999). Sokeripala metsän keskellä. Lähiö sanomalehden konstruktiona. *Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia* 1999:2.
- Roivainen, Irene (2009). Community work to community-based strategies: Transformation of community work in the context of Finnish and Swedish social work. *Nordisk Socialt Arbeid. Tidsskrift for socialarbeider i Norden (NSA)* 28:3-4, 154–168.
- Sager, Tore (2009). Planners' role: Torn between dialogical ideals and neo-liberal realities. *European Planning Studies* 17:1, 65–84.
- Sinkkonen-Tolppi, Merja (2002). Näkökulma sosiaalisen pääoman käsitteeseen ja sen käyttöön. *Kunnallistieteiden aikakauskirja* 3/2002.
- Staffans, Aija (2004). Vaikuttavat asukkaat - vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haastajina. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29*. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Stockport (2013). Applications to establish Woodford Neighbourhood Forum and Neighbourhood Area. 18.1.2015, <http://democracy.stockport.gov.uk/ieDecisionDetails.aspx?ID=1148>
- Tewdwr-Jones, Mark (2012). *Spatial planning and governance: Understanding UK planning*. Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Vartola, Juha (2005). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampereen Yliopistopaino, Tampere.