

Kaupunkiseudun imaginaari

Simin Davoudi

“Kaupunkiseudun käsite on kaikkien käsitteiden tapaan eräänlainen mentaalinen konstruktio. Toisin kuin jotkut suunnittelijat ja tutkijat näyttävät luulevan, kaupunkiseutu ei ole alue, joka voidaan ojentaa tarjottimella ja sovittaa heidän yleisiin tarpeisiinsa.” (Dickinson 1964, 227.)

Kaupunkiseudun käsite on kokenut uuden nousun akateemisessa ja hallinnollisessa kirjallisuudessa. Ilmiössä on kyse yhtäältä analyttisen käsitteen uudelleensyntymisestä monimutkaisten sosio-spatiaalisten suhteiden ymmärtämisen edistämiseksi, toisaalta metropolin/kaupunkiseudun hallinnan uuden aallon manifestoinnista ja oikeuttamisesta monissa maissa, kuten Suomessa ja Iso-Britanniassa. Pyrin tässä artikkelissa osoittamaan, kuinka 60 vuotta data-analyysijä ja kartografiaa ovat edesauttaneet ylläpitämään ja legitimoimaan kaupunkiseutua erityisenä toiminnallisen talousalueen imaginaarina.

Jo 1960-luvulla jotkut maantieteilijät esittivät, “ettei ole olemassa yksittäistä, yksiselitteisesti määriteltyä ‘seutua’, joka kattaisi kaupunkiseudullisten relaatioiden koko kirjon” (Duncan 1960, 402). Korostamalla spatiaalisten suhteiden fluidisuutta ja ehdollistuneisuutta maantieteilijät kyseenalaistivat positivistisen näkemyksen ”skaalasta” tietynä entiteettinä, jolla on globaalista kansalliseen ja kaupunkiseudulliseen ulottuva hierarkkinen rakenne. Toisin sanoen Duncanin edellä siteeratussa toteamuksessa korostetaan relationaalista käsitystä tilasta, jonka mukaan sosiaaliset prosessit eivät tapahdu jossain tilassa vaan ne aktiivisesti konstruoivat tilaa (Harvey, 1990). Euklidisestä absoluuttista, mitattavissa olevaa ja tilan neutraalia ”säiliöluonnetta” korostavasta kolmiulotteisesta tilakäsityksestä poiketen relationaalisessa näkökulmassa suhtaudutaan tilaan sosiaalisesti ja kulttuurisesti tuotettuna. Siten sen enempää tila kuin skaalakaan

eivät ole entiteettejä itsessään vaan sidoksissa niihin sosiaalisiin prosesseihin, joissa ne syntyvät (Davoudi 2012).

Sellaisia skalaarisia konfiguraatioita kuten kaupunkiseutu ei ole olemassa ennen interaktioitamme. Niitä tuotetaan aktiivisesti poliittisten strategioiden, institutionaalisten kehystämisten, yhteiskunnallisten arvojen sekä päivittäisten rutiinien ja tapojen myötä. Näin niitä “määritellään uudelleen, kyseenalaistetaan ja uudistetaan jatkuvasti” (Swyngedouw 1997, 141) valtasuhteiden muokkaamina ja eri poliittisten hankkeiden tarkoituksena varten. Ne herättävät kysymään, kuinka ja miksi määrätynlaisia skalaarisia imaginaareja konstruoidaan, vakiinnutetaan ja ylläpidetään institutionaalisissa käytännöissä ja mitä tiedon muotoja ja rationaliteetteja niiden legitimoimiseksi käytetään. Tässä aiempaan tutkimukseeni (Davoudi 2008 & 2009a) nojaavassa katsauksessa keskitytään jälkimmäiseen kysymykseen.

Kaupunkiseudun synty

Kaupunkiseudun termin keksi brittiläinen maantieteilijä Robert Dickinson vuonna 1947, mutta käsite oli ollut olemassa jo kauan ennen sitä. Esimerkiksi niinkin varhain kuin vuonna 1909 Chicagon kaava ajoi kaupunkiseudullista visiota kaupungista, joka ulottui hallinnollisten rajojensa yli. Tätä ilmensi kaavan kansilehti, jossa taiteilija oli esittänyt lintuperspektiivinäkömän alueesta. Vastaavasti vuonna 1915 skotlantilainen suunnittelija Patrick Geddes käytti konurbaation käsitettä samankaltaisen idean esiintuomiseksi. Myös amerikkalainen sosiologi McKenzie toi esiin, että “metropolialue... on ennen kaikkea toiminnallinen yksikkö, ja maantieteellisesti se ulottuu niin laajalle kuin kaupungilla on dominoiva vaikutus” (McKenzie 1933).

1950-luvulle tultaessa oli käynyt selväksi, että sosio-spatiaaliset suhteet ylittävät annetut hallinnolliset rajat ja saavat aikaan monensuuntaisten näkyvien ja näkymättömien virtausten dynaamisen verkoston synnyttäen moninaisia spatiaalisia imaginaareja. Toisen amerikkalaisen sosiologin Hawleyn sanoin “modernin yhteisön rajat ovat tarkkojen linjausten sijaan häilyviä ja epämääräisiä” (Hawley 1950, 248). Tämän laajemman relationaalisen tulkinnan on sittemmin syrjäyttänyt rajoittuneempi mutta totalisoivampi kaupunkiseudun käsitteellistäminen toiminnallisena talousalueena. Tämä imaginaari priorisoi taloudellisia virtauksia monien muiden suhteiden, kuten ihmisvirtojen, ympäristöressurssien ja -saasteiden sekä sosiaalisten ja kulttuuristen perinteiden sijaan. Talousorientoitunut kaupunkiseudun käsite on saanut epistemologisen oikeutuksensa useiden vuosikymmenten investoinneista tiedonkeruuseen ja analyysihin, joilla on konstruoitu se, mikä yleisesti tunnetaan toiminnallisena kaupunkiseutuna (functional urban region, FUR).

FUR esittää kaupunkiseudun itsenäisenä ja koherenttina talousvyöhykkeenä, joka määrittyy ja kartallistuu päivittäisen työmatkaliikkumisdatan pohjalta. Termin FUR keksi Brian Berry (Berry et al. 1968), mutta ensimmäiset toiminnallisten kaupunkiseutujen kartoitukset laati Gras (1922), joka käytti talouden kriteereitä määrittääkseen 14 metropolialuetta Yhdysvalloissa. Tämä merkitsi luopumista aiemmasta, metropolialueiden *väestöpohjaisesta* käsitteestä. Lähestymistapa vakiintui 1950-luvulla, kun Yhdysvaltain väestönlaskentakeskus (US Census Bureau) ryhtyi soveltamaan sitä. Sitä on sen jälkeen käytetty pohjana Pohjois-Amerikan 14 standardinmukaisen metropolitilastoalueen (Standard metropolitan statistical areas) määrittämiselle ja rajaamiselle.

Fawcett kehitti Isossa-Britanniassa edelleen Geddesin konurbaation (kaupunkiseutu) käsitettä vuonna 1932. Hänen lähestymistapansa konurbaatioiden kartoittamiseen perustui kuitenkin *toiminnallisten* kriteereiden sijaan *morfologisiin* kriteereihin, mikä ilmenee seuraavasta toteamuksesta: “Konurbaatio on alue, jolla sijaitsee katkeamaton sarja asuinrakennuksia, joiden välissä ei ole viljelymaata” (Fawcett 1932). Ison-Britannian tilastovirkailijat omaksuivat tämän morfologisen määritelmän kartoittaessaan maan kaupunkiseutuja. Joissakin muissa osissa Eurooppaa hyödynnettiin Amerikassa käytettyjä toiminnallisuuteen perustuvia kriteereitä kaupunkiseutujen konstruoinnissa ja rajaamisessa. Hyvä esimerkki tästä on Hans Carolin (1956) määritelmä Zürichin kaupunkiseudusta. Manner-Euroopan kontekstissa, jossa Christallerin nk. keskuspaikkateorialla (Central place theory) oli huomattava vaikutus, Carol yhdisti toiminnalliseen lähestymistapaansa palvelukeskusten sisäkkäiset hierarkiat. Hänen analyysinsä vaikuttivat suoraan hallitusten politiikkoihin ja tarjosivat asiantuntijalegitimaation taloudellisen toiminnan hajakeskittävälle suunnittelulle Sveitsissä. Kaupunkiseutujen talousjohteinen konstruointi tuotiin 1970-luvulla takaisin Isoon-Britanniaan vaikutusvaltaisen suunnittelututkijan Peter Hallin työn kautta. Hänen kehittämänsä metropolityövoima-alueiden standardit (Standard metropolitan labour areas) pohjustivat tietä kaupunkiseutujen seuraavalle määritelmälle Isossa-Britanniassa (Hall et al. 1973).

FUR on nykyään vallitseva kaupunkiseudun imaginaari monissa maissa ympäri maailman. Yksi vaikutusvoimainen esimerkki ovat Euroopan laajuiset analyysit ja kartoitushankkeet, joita rahoitetaan EU:n ESPON-tutkimusohjelmasta (ks. www.espon.eu). FUR on monin tavoin klassinen esimerkki siitä, mitä Lefebvre (1991) kutsuu suunnittelijoiden, maanmittareiden ja analyytikoiden käsitteellistetyksi tilaksi. Siitä on tullut tehokas ja kestävä spatiaalinen imaginaari. FUR on nivoutunut käytäntöön niin saumattomasti, että monet pitävät sitä itsestäänselvänä, universaalina ja välttämättömänä kaupunkiseudullisten suhteiden määritelmänä (Davoudi 2018). Tämän spatiaalisen imaginaarin

normalisaation kritiikki edellyttää sen synnyttämisessä käytettyjen menetelmien huolellista dekonstruointia ja niiden rajoitteiden paljastamista, kuten jäljempänä selostetaan.

Kaupunkiseudun tuottaminen

Kaupunkiseudun määrittämiseen käytetään useimmiten kaupunkikeskeistä menetelmää, jossa valitaan aluksi useita kaupunkeja (kaupunkiseudun sisemät ytimet), minkä jälkeen selvitetään niiden kehysalueet tai taloudelliset vaikutusalueet. Sisemmälle ytimelle ja ulommalle kehysalueelle on annettu eri koodeja ja tunnuksia eri paikoissa, mutta lähes kaikkialla kartoitusprosessi etenee ”ylhäältä alas” ja deduktiivisesti. Tämä tarkoittaa, että analyysit aloitetaan ennalta määritetyistä kaupungeista, minkä jälkeen siirrytään mittaamaan niiden taloudellisen vaikutuksen laajuutta. Ydinkaupunki itsessään nähdään rajautuneena fyysisenä säiliönä, jonka rajat määritetään morfologisten ominaisuuksien, kuten tiiviyyden ja/tai yhtenäisen rakennetun alueen, perusteella. Niiden valinta perustuu esimerkiksi väkiluvun, talouden suorituskyvyn (mitataan usein BKT:lla) ja saavutettavuuden tapaisiin kriteereihin. Siten kaupungin sisällyttäminen ydinkaupunkien kategoriaan riippuu edellä mainituille kriteereille annetusta painoarvosta. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että kaupunkiseutujen kokonaismäärä kussakin maassa voi vähentyä tai lisääntyä sen mukaan, kuinka moni kaupunki täyttää ennalta määritetyt kriteerit.

Seuraavaksi muodostetaan valikoitujen kaupunkien kehysalueet joko ydinkeskustaan päivittäin matkustavien työntekijöiden määrän perusteella tai käyttämällä ytimestä lasketun työssäkäyntietäisyyden approksimaatiota. Kummatkin menetelmät ovat kapeasti määriteltyjä ja analyttisesti ongelmallisia. Suhteessa todellisiin ihmisvirtoihin kaupunkiseudullisten suhteiden monimuotoisuus usein laiminlyödään ja jopa ytimen ja kehysalueen väliset rajoittuneet taloudelliset suhteet määritellään kapeasti työmarkkina-alue-tarkastelulla. Tämän menetelmän mukaan FUR:in ulottuvuus määritetään siten, että siihen sisällytetään sellaiset alueet, joissa tiettyä prosenttiosuutta suurempi määrä työllisestä työvoimasta työskentelee ydinkaupungissa (Robson et al. 2006). Tämä tarkoittaa, että mitä *pienempi* tämä prosenttiosuus on, sitä *suurempi* on FUR:in ulottuvuus ja päinvastoin.

Kaupunkiseudun imaginaarin performatiivisuus

Ratkaisevaa tässä menetelmässä on kynnysarvon valinta, sillä kynnysarvon ollessa korkea monet alueet suljetaan pois kaupunkiseudusta, vaikka ne olisivat tiiviissä kytköksissä siihen muiden kuin taloudellisten tekijöiden, kuten ympäristöön liittyvien, kulttuuristen tai hallinnollisten kytkösten kautta. Vastaavasti kun

kynnysarvo on matala, sisällytetään kaupunkiseudun kehysalueeseen useita alueita, vaikka niillä olisi oma historiallinen, kulttuurinen ja poliittinen identiteettinsä. Esimerkiksi 2000-luvun ensikymmenen puolivälissä toteutetussa strategisessa suunnitteluprosessissa Leedsin (Englannissa) FUR:in luominen johti Yorkin historiallisen kaupungin sisällyttämiseen siihen kehysalueena. Tämä aiheutti huomattavaa poliittista ja kulttuurista tyytymättömyyttä, koska Yorkissa asuvien ja työskentelevien mielestä kaupunki ei ollut eikä sitä voitu kuvitella pelkkänä toisen, suuremman kaupungin kehysalueena (Dabinett 2009).

Näin ollen se, mikä vaikuttaa rajakohtien ja kynnysarvojen tekniseltä valintatoimenpiteeltä, onkin tosiasiaa kiistanalainen sosiaalinen ja poliittinen prosessi, jolla on huomattavia vaikutuksia aluesuunnittelun ja investointipäätösten lisäksi paikkaidentiteettiin liittyviin merkityksiin ja arvoihin. Kaupunkiseutujen kartat ovat erittäin performatiivisia, ne kantavat toimijuutta. Viivojen piirtäminen ja alueiden värikoodaaminen ytiminä ja kehysalueina tuo joitakin asioita esiin ja piilottaa toisia. Vakiinnutetut viivat ja värit tuottavat erityisen spatiaalisen imaginaarin, joka useissa kanavissa kierrätettynä sekä politiikkoihin ja käytäntöihin kiinnittyneenä ei vain kuvaa, missä kaupunkiseutu on; se myös määrää, missä sen tulisi sijaita.

Miksi kaupunkiseutu ja miksi FUR?

Menetelmän rajoitusten paljastaminen on tärkeää kaupunkiseudun legitimoinnin perustana olevan analyttisen rationaliteetin kyseenlaistamiseksi, mutta vielä on esitettävä ainakin kaksi muuta toisiinsa liittyvää kysymystä. Ensiksi, jos tila ja skaala ovat relationaalisia, tilapäisiä ja kiistanalaisia sosiaalisia konstruktioita, miksi niiden rajojen mittaamiseen, määrittämiseen ja linjaamiseen käytetään niin paljon aikaa ja energiaa? Toiseksi, miksi FUR on todetuista puutteistaan huolimatta pysynyt melkein ainoana kaupunkiseudun imaginaarina, jota pidetään nykyään luonnollisena ja itsestäänselvänä maantieteellisen ”todellisuuden” kuvaajana?

Mahdollinen vastaus ensimmäiseen kysymykseen löytyy uusliberalistisesta talouspolitiikasta, jossa yhtäältä edistetään ”virtojen tilaa” (Castells 1996) niin, että pääoma voi liikkua vapaasti maantieteellisten ja poliittisten rajojen yli. Toisaalta kyseisellä politiikalla pyritään sitomaan pääomatuottoja tiettyihin paikkoihin, kuten tiettyihin maihin, tietyille seuduille tai tiettyihin kaupunkiin. Yksi vastaus tähän dilemmaan on sellaisten spatiaalisten kiinnittymien (spatial fixes) muodostaminen, mobilisointi ja legitimointi, jotka voivat toimia, joskin tilapäisesti, talouden edistämisen ensimmäisenä askeleena. Kuten Harvey (2000, 54) ehdottaa, ”kapitalismi ei voi toteutua ilman siihen liittyviä spatiaalisia kiinnittymiä”, koska ne tarjoavat osittaisen ratkai-

sun sen kriiseihin. Uuden spatiaalisen kiinnittymän luonne ja konfiguraatio riippuvat kuitenkin tarkoituksesta, jota se palvelee. Neil Brennerin (2003, 300) mukaan toisen maailmansodan jälkeen on ollut kaksi uudelleenskaalauksen ja metropolireformin aaltoa. Vaikka niissä molemmissa on keskitytty kaupunkiseutuihin tärkeimpänä spatiaalisena kiinnittymänä, ne ovat palvelleet erilaisia tarkoituksia. Hyvinvointivaltiossa kaupunkiseutuskaala luotiin hallinnon tehokkuutta ja koordinoitua, strategista suunnittelua ja resurssien spatiaalista uudelleenjakoa varten. Uusliberalistisessa valtiossa keskitytään yrittäjyyteen, taloudelliseen kilpailukykyyn ja sisäsyntyiseen kasvuun (Jonas & Ward 2002). Vaikka oma ympäristöllistä hallintaa käsittelevä työni (Davoudi 2009b) on osoittanut, että kaupunkiseudullisuuden ensimmäisen aallon tavoitteet ovat edelleen päteviä, talouskasvun ja kilpailukykyyn uusliberalistinen korostaminen tarjoaa hyvän pohjan toiseen kysymykseen vastaamiseksi FUR-menetelmän oikeutuksesta. Tässä kohden on lainattava Foucault'n tieto-valta -paria ja tunnistettava, että poliittiset pyrkimykset ja analyttinen päättely kulkevat usein käsi kädessä. Kuten Foucault mainitsee, valta "sekä määrää mitä tehdään että koodaa mitä on tiedettävä". FUR:in tapauksessa, jos se mitä tehdään on talouskasvun edistämistä, on se mitä on tiedettävä sen tietämistä, kuinka spatiaaliset rajat on muodostettava, linjattava ja vakiinnutettava, jotta ne palvelevat talouskasvua. Näin ollen ei ole yllättävää, että painopiste on FUR:issa ja sen rajoittuneiden taloudellisten kriteerien mukaan tapahtuvassa kartallistamisessa. Lisäksi sen positivististen ja kaupunkikeskeisten kartoitustekniikoiden avulla muodostetaan ja toteutetaan poliittista projektia, jonka perustana on näkemys "väreilystä ulospäin" (ripple out). Sen oletuksena on, että "kilpailukykyiset kaupungit luovat vauraita seutuja potentiaalisen ketjureaktion kautta" (ODPM 2003, 6). Tässä kaupunkikeskeisessä ja talousvetoisessa käsitteenmuodostuksessa seutu nojaa kaupunkiin ja kaupunki puolestaan kaupunkikeskustaan. Kaupunkikeskustasta tulee näin koko seudun korvike (Gonzales et al. 2006).

Edellä käsitelty diskursiivinen valikoivuus olemuksellistaa kaupunkiseudullisten suhteiden taloudellisen imaginaarin ja sulkee pois kaupunkiseutujen vaihtoehtoiset imaginaarit sosiaalisina, kulttuurisina tai ekologisina tiloina. Koska FUR on legitimoitu evidenssiin perustuvana kaupunkiseudun määrittelmänä, se toimii dogmina, johon toimivallan rajausten ja vastuullisuuden linjausten tulisi yhteensovittua. FUR:in diskursiivinen teho on sen kyvyssä tuoda yhteen yhtäältä positivistinen skaalakäsite määrällisesti mitattavana "säiliönä" vakiintuneine rajoineen ja toisaalta poliittinen agenda, jossa asetetaan sosiaalisten ja ekologisten kysymysten sijaan etusijalle *urbaani* taloudellinen kilpailukyky.

KIRJALLISUUS

- Berry, Brian J.L., Coheen, Peter G. and Goldstein, Harry** (1968). Metropolitan area definition: a re-evaluation of concept and statistical practice, Working Paper No. 28. Bureau of the Census, Washington DC.
- Brenner, Neil** (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe, *European Urban and Regional Studies* 10: 4, 297–324.
- Carol, Hans** (1956). Sozialräumliche gliederung und planerische gestaltung des großstadtbereiches. *Raumforschung & Raumordnung* 14 Jhg., Heft 2/3, 80–92.
- Castells, Manuel** (1996). *The rise of the network society*. Blackwell, Oxford.
- Christaller, Walter** (1933). *Die zentralen orte in süddeutschland*. Fischer, Jena.
- Dabinett, Gordon** (2009). Doing strategic planning differently? The Yorkshire and Humber Regional Spatial Strategy. Teoksessa Davoudi, Simin & Strange, Ian (toim.): *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. Routledge, London, 147–180.
- Davoudi, Simin** (2008). Conceptions of the city region: A critical review. *Journal of Urban Design and Planning DP2*, 51–60.
- Davoudi, Simin** (2009a). The City-Region. Teoksessa Kitchin, Rob & Thrift, Nigel (toim.): *The International Encyclopaedia of Human Geography*. Elsevier, Amsterdam.
- Davoudi, Simin** (2009b). Scalar Tensions in the Governance of Waste: The resilience of state spatial Keynesianism. *Journal of Environmental Planning and Management* 52: 2, 137–157.
- Davoudi, Simin** (2012). The legacy of positivism and the emergence of interpretive tradition in spatial planning. *Regional Studies* 46:4, 429–441.
- Davoudi, Simin** (2018). Imagination and Spatial imaginaries: a conceptual framework. *Town Planning Review* 89: 2, 97–107.
- Dickinson, Robert E.** (1964). *City and Region: A Geographical interpretation*. Routledge and Kegan Paul, London.
- Dickinson, Robert E.** (1947). *City Region and Regionalism*. Kegan Paul, London.
- Duncan, Otis D. (1960). *Metropolis and Region: Resources for the Future*. John Hopkins Press, Baltimore.
- Fawcett, Charles B.** (1932). Distribution of the urban population of Great Britain. *Geographical Journal* 79, 100–113.
- Geddes, Patrick** (1915). *Cities in Evolution*. Williams and Margate, London.
- Gonzales, Sara & Tomaney, John & Ward, Neil** (2006). Faith in the city-region? *Town and Country Planning*, November, 315–17.
- Gras, Norman S.B.** (1922). *An Introduction to Economic History*. Harper, New York.
- Hall, Peter & Thomas, Ray & Gracey, Harry & Drewett, Roy** (1973). *The Containment of Urban England: urban and Metropolitan Growth Processes or Megalopolis Denied*. Allen and Unwin, London.
- Harvey, David** (1990). Between space and time: reflections on the geographical imagination. *Annals of Association of American Geographers* 80, 418–434.
- Harvey, David** (2000). *Spaces of hope*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Hawley, Amos H.** (1950). *Human Ecology*. The Ronald Press, New York.
- HMSO (2006). *Devolving decision-making: 3 – Meeting the regional economic challenge: The importance of cities to regional growth*. HMSO, London.
- Lefebvre, Henri** (1991). *The Production of Space*. Blackwell, Oxford.
- McKenzie, Roderick D.** (1933). *The metropolitan community*. McGraw-Hill, New York.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2003). *Cities, regions and competitiveness. Second report from the Working Group*. ODPM, London.
- Robson, Brian & Barr, Robert & Lymeropoulou, Kitty & Rees, James & Coombes, Michael G.A.** (2006). *Framework for City-regions. Working Paper 1: Mapping City Region*. Office of the Deputy Prime Minister, London.
- Swyngedouw, Erik** (1997). Neither global nor local. 'Glocalisation' and the politics of scale. Teoksessa Cox, Kevin R. (toim.): *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*. Guilford Press, New York, 137–166.
- Ward, Kevin & Jonas, Andrew E.G.** (2004). Competitive city-regionalism as a politics of space: a critical reinterpretation of the new regionalism. *Environment and Planning A* 36, 2119–2139.