

Sari Puustinen

Yhdyskuntasuunnittelu ammattina

Suomalaiset kaavoittajat ja 2000-luvun haasteet

HELSINKI 2004

*Julkaisu on saatavana myös Internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>*

*Suomen ympäristö 715
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto*

*Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Anu Allt*

*ISSN 1238-7312
ISBN 952-11-1775-3 (nid.)
ISBN 952-11-1776-1 (PDF)*

Edita Prima Oy

Helsinki 2004

Esipuhe

Tutkimuksessa tarkastellaan suomalaista kaavoittajakuntaa professiona eli ammattikuntana. Sen tarkoituksena on selvittää kaavoittajien ammattikunnan nykyistä kuvaa, kaavoittajien asenteita ja arvostuksia sekä heidän näkemyksiään työstään ja suomalaisesta kaavoitusjärjestelmästä.

Tutkimuksen taustalla on vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen vaikutukset kaavoitukseen. Taustalla vaikuttavat myös laajemmat yhteiskunnalliset muutokset, jotka ovat osaltaan tuoneet muutospaineita kaavoittajien rooliin. Yksi niistä on vaatimus suunnittelun kommunikatiivisuuden lisäämisestä.

Tutkimus perustuu kaavoittajien haastatteluihin kolmessa suomalaisessa kaupungissa. Heidän kokemustensa perusteella tarkastellaan kaavoittajan työtä ja sen muutoksia, kaavoittajan suhdetta asukkaisiin ja osallistumiseen sekä kaavoittajan asemaa asiantuntijana ja vallankäyttäjänä. Yleisen edun puolustaminen nousee vahvasti esiin haastateltavien vastauksista. Kaavoittajat kokevat edustavansa kaavoitusprosessissa yleistä etua.

Tutkimus on osa Sari Puustisen väitöskirjatyötä, jonka rahoittajina toimivat Suomen Akatemia, ympäristöministeriö sekä Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV). Ympäristöministeriön näkökulmasta tutkimus tuo tärkeää tietoa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta ja vaikutuksesta. Ovathan juuri kaavoittajat avainryhmä lain soveltajina. Useissa tutkimuksissa on tarkasteltu maankäyttö- ja rakennuslain vaikutuksia asukkaiden, kansalaisjärjestöjen tai valtion viranomaisten näkökulmasta. Sari Puustinen antaa tutkimuksessaan äänen kaavoittajille itselleen.

Katri Tulkki
yliarkkitehti

Sisältö

Esipuhe	3
1 Johdanto	6
Tutkimuksen lähtökohdat ja tarkoitus	6
Esitutkimuksena kyselytutkimus vuonna 2000	7
Teemahaastattelututkimus	10
Tutkimukseen haastatellut	11
Teemahaastattelut	11
Tutkimuksen tarkastelu- ja esitystapa	12
Kiitokset	13
2 Kaavoitusprofessio	14
Miten kaavoittajan ammattitaito syntyy ja mistä se koostuu?	15
Vuorovaikutustaidot, näkemyksellisyys ja prosessinhallintataidot muodostavat kaavoittajan ammattitaidon	16
Miksi juuri kaavoittajaksi?	18
Työurat	19
Näkemyksiä arkkitehtikoulutuksesta	20
Näkemyksiä kaavoituksesta ammattina	23
Kaavan laatijoiden rekisteri	27
3 Kaavoittajan työ	29
Kaavoitustyön muutokset uran aikana	29
Maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset kaavoituskäytäntöihin ...	31
Osallistuminen ja perusselvitykset ovat lisänneet työmäärää	32
Kaavoitusprosessien aikataulut ovat pidentyneet	33
Alueellisten ympäristökeskusten muuttunut rooli	34
Mikä muuttui?	35
Viranomaisten väliset suhteet	36
Mielekkäimmiksi ja vähiten mielekkäiksi koetut työt	37
Työpaikan sisäinen ilmapiiri	40
Osallistumisen vaikutus ilta- ja ylitöihin	41
Tietokoneet kaavoituksessa	41
Tietokoneavusteisen suunnittelun hyödyt	42
Tietokoneavusteisen suunnitteluun liittyviä ongelmia	44
Sähköposti ja internet vuorovaikutuksen välineinä	44
Tietokoneiden käyttöön liittyviä avoimia kysymyksiä	45
4 Näkemyksiä asukkaista ja asukasosallistumisesta	47
Kaavoittajien näkemyksiä asukkaista	47
Ihanneosallistujan muotokuva	50
Kokemuksia vuorovaikutuksesta	53
Vuorovaikutuksen hyödyt ja haitat kaavoittajien näkökulmasta	54
Asukasosallistumisen ongelmien syitä	55
Osallistumista ei pidetä tehokkaana vaikuttamisen tapana	57

5	<i>Asiantuntijuus ja valta maankäytön suunnittelussa</i>	58
	Suunnittelijat ovat tiedon portinvartijoita	58
	Suunnittelijat tuottavat päätöksenteon tausta-aineistoa	59
	Viranomaistietoa pidetään luotettavana	59
	Asukazosallisten tuottama tieto on subjektiivista	61
	Kaavoittajan vaikutusmahdollisuudet	62
	Kaavoituksen tavoitteista päättäminen	66
	Kaavoitusprosessista päättäminen	70
	Näkemyksiä luottamushenkilöistä ja politiikasta	71
	Näkemyksiä maanomistajista	74
	Media ja kaavoitus	76
6	<i>Yleisen edun käsite kaavoittajien työn legitimoijana</i>	79
	Yleinen etu professiotutkimuksen näkökulmasta	79
	Suunnittelu ja yleisen edun käsite	80
	Yleisen edun käsitteen sisältö muuttuu ajan mukana	82
	Mitä kaavoittajat tarkoittavat yleisellä edulla?	83
	Kenen tehtävä on huolehtia yleisestä edusta?	86
	Yleinen etu ja erityisintressit	88
7	<i>Johtopäätöksiä</i>	91
	Kommunikatiivinen käänne on tapahtunut, mutta asukas- osallistumiseen liittyy edelleen ongelmia	91
	Kaavoittajien strategiat kommunikatiivisuuden kohtaamiseen	93
	Kaavoitusprofession haasteita	94
	Kaavoittajat yhtenä intressiryhmänä maankäytön suunnittelussa	95
	<i>Lähdeviitteet</i>	97
	<i>Liite: Teemahaastattelurunko</i>	99
	<i>Kuvailulehti</i>	100

Johdanto

Tutkimuksen lähtökohdat ja tarkoitus

Tässä käsillä olevassa julkaisussa olen selvittänyt laadullisen haastattelututkimuksen kautta suomalaisten yhdyskuntasuunnittelijoiden, tarkemmin määriteltynä kaavoittajien näkemyksiä omasta ammatistaan, ammattikunnastaan sekä erityisesti osallistuvan suunnittelun haastetta suunnittelun kentälle.

Tutkimuksen taustana on vuonna 2000 voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, mutta myös laajat yhteiskunnalliset muutokset. Muutospaineita kaavoittajien rooliin on tullut eri suunnista. Ensinnäkin ympäristökysymysten integroituminen osaksi suunnittelua on venyttänyt suunnittelijoiden perinteistä ammattitaitoa ja pakottanut uudistamaan käsityksiä suunnittelusta. Toiseksi markkinaperusteisen suunnittelun vahvistuminen on kiinnittänyt kaupunkien maankäytön suunnittelua entistä vahvemmin taloudellisten toimintaedellytysten ja globaalien markkinoiden vaatimuksiin (mm. Lapintie 2003). Kolmantena nousevana haasteena ovat kaupunkisuunnittelun ja *urban designin* piirissä voimistuneet suunnittelun esteettisyyden painotukset. Neljänneksi merkittäväksi haasteeksi on noussut vaatimus suunnittelun kommunikatiivisuuden lisäämisestä. Kommunikatiivisuuden haaste on koskettanut suunnittelijoita erityisen konkreettisesti, sillä suunnittelusta on kiinnostunut yhä suurempi joukko erilaisia toimijoita. Käytännössä kommunikatiivisuuden vaatimukset ovat tarkoittaneet keskustelua osallistuvasta suunnittelusta.

1990-luvulla Suomessa vallinnut lama tuntui myös kaavoittajien maailmassa. Vaikka kaupunkien kaavoittajat säilyttivät pääsääntöisesti työpaikkansa, väki väheni esimerkiksi eläkkeelle siirtymisten myötä eikä virkoihin välttämättä palkattu uusia työntekijöitä. Kuntaliiton teettämän selvityksen mukaan (Meurmann 1996) kaavoitushenkilöstön määrä väheni kunnissa vuosina 1990-1996 jonkin verran, joskaan ei kovin merkittävästi.

Useimmat muutokset eivät ole tapahtuneet yhtäkkiä, vaan niistä on keskusteltu jo kauan. 1980-luvun lopulla ja 90-luvulla keskusteltiin Suomessa yritysten ja julkisten yhteisöjen avoimuudesta – tai sen puutteesta – sekä uudenlaisen palvelu- ja viestintäkulttuurin tarpeesta. Nähtiin, että erityisesti julkiset yhteisöt olivat sisäänpäin kääntyneitä, hierarkkisia ja muutosvastaisia (esimerkiksi Summa 1989). Julkisessa keskustelussa vaadittiin kansalaisläheisyyden ja aloitteellisuuden parantamista. Lisäksi erityisesti kansalaisjärjestöt toivat esille vaatimuksia perinteisen edustuksellisen demokratian laajentamisesta. Päätösvaltaa haluttiin siirtää lähemmäs ruohonjuuritasoa, kansalaisia ja asukkaita. Päätöksentekoa myös vaadittiin läpinäkyvämmäksi.

Valmisteluaikanaan kiivasta keskustelua herättäneessä uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa korostetaan päätöksenteon avoimuutta ja ruohonjuuritason vaikutusmahdollisuuksia. Päätävävaltaa maankäytön suunnittelussa siirrettiin valtiolta kunnille. Samalla lakiin tuotiin yhtenä keskeisenä uudistuksena osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) sekä osallisen ja osallistumisen käsitteet. Näiden toivottiin lisäävän kaavoituksen läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten ja kaikkien osalliseksi määriteltujen ryhmien vaikutusvaltaa kaavoituksessa.

Yhdyskuntasuunnittelijoille suunnatuilla kursseilla ja keskustelutilaisuuksissa käytiin 1990-luvun aikana vilkasta keskustelua asukasosallistumisesta. Työpaikal-

lani Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa YTK:ssa minulla on ollut mahdollisuus seurata käytyä keskustelua. Olen myös ollut mukana järjestä- mässä osallistumista käsitteleviä kursseja ja tilaisuuksia. Usein näillä kursseilla ase- telmana on ollut se, että tutkijat tai konsultit ovat luennoineet osallistumisesta käy- tännön kaavoittajille ja yhdyskuntasuunnittelun ammattilaisille. Tämä kuvastaa hyvin sitä tosiasiaa, että monet osallistumisen vaateet eivät ole tulleet suunnittelu- maailmaan itse suunnittelijoilta, vaan pikemminkin tutkimusmaailmasta tai kansa- laisjärjestöjen taholta. Taustalla on tunnettu eurooppalainen ja amerikkalainen kes- kustelu *kommunikatiivisesta* tai *yhteistoiminnallisesta* suunnittelusta (mm. Healey, Sager, Forrester, Flyvbjerg jne.).

Kiinnostukseni osallistuvan suunnittelun haasteeseen yhdyskuntasuunnitteli- joille lähti alun perin liikkeelle siitä havainnosta, että yhdyskuntasuunnittelun am- mattilaiset vielä 1990-luvulla näyttivät yleensä torjuvan mahdollisuuden ”avau- tua” yleisölle ja samalla – strategisen viestinnän oppien mukaisesti – markkinoida tai *tuoda tykö* itseään ja työtään. Sitä oli viestinnän alan koulutuksen saaneen ja yhdyskuntasuunnittelun perinteitä heikosti tunteneen perspektiivistä vaikeaa ym- märtää. Se myös tuntui suurelle vahingolle. Mielestäni yhdyskuntasuunnittelijat menettivät jotain linnoittautuessaan vanhojen käytäntöjensä ja näkemystensä taak- se. Tutkimukseni lähti liikkeelle myös silkasta ihmettelystä sitä vastenmielisyyttä kohtaan, jota monet yhdyskuntasuunnittelijat näyttivät kommunikatiivisuutta ja erityisesti osallistuvaa suunnittelua kohtaan tuntevan. Mistä se johtui?

Esitutkimuksena kyselytutkimus vuonna 2000

Keväällä 2000 aloitimme FT, arkkitehti Kimmo Lapintien johdolla, Suomen Akate- mian kaupunkitutkimusohjelman rahoituksella projektin ”Globalizing City in a Local Context”. Oma tutkimukseni oli tuon projektin itsenäinen osahanke. Maalis-huhti- kuussa 2000 lähetin kyselylomakkeen yhteensä 528 suomalaiselle kaavoittajalle ja yhdyskuntasuunnittelijalle. Kyselyn tarkoituksena oli kerätä esitietoa haastattelu- tutkimusta varten. Lisäksi halusin muodostaa yleiskuvaa suomalaisen suunnitteli- jakunnan koostumuksesta ja asenteista. Kyselytutkimuksen otos tehtiin ottamalla mukaan Suomen Arkkitehtiliiton SAFAn yhdyskuntasuunnittelijoiden rekisterissä olevat henkilöt, Suomen Maisema-arkkitehtiliiton MARKin jäsenet, Suomen Kaa- voitusinsinöörien Yhdistyksen SKI:n jäsenet sekä joukko Rakennusinsinöörit- ja ark- kitehdit- liiton (RIA) jäseniä. Otantateknisistä syistä kyselyn ulkopuolelle jäivät näi- hin rekistereihin kuulumattomat henkilöt. Kyselytutkimuksen palautusprosentti oli 44 % eli kyselyyn vastasi 233 henkilöä.

Kvantitatiivisen eli määrällisen aineiston lisäksi kyselyn tuloksena koottiin laa- ja ja erittäin kiinnostava kvalitatiivinen aineisto. Kyselyyn osallistuneita oli pyydet- ty tutkimuksen lopuksi kertomaan vapaasti omakohtaisia kokemuksiaan ja mielipi- teitään vuorovaikutteisesta suunnittelusta. Peräti 64 % vastanneista eli 149 henki- löä kirjoitti kokemuksistaan, toiset vastasivat myös puhelimitse, kirjeitse ja sähkö- postitse.

Vastaajista 59 % oli arkkitehteja, 32 % diplomi-insinöörejä (pääosin maanmitta- reita), 6% rakennusarkkitehteja ja 3% muita, lähinnä rakennusinsinöörejä. Naisia oli vastanneista 42 %, miehiä 58 %. Vastaajat jakaantuivat seuraaviin ikäryhmiin:

Ikäryhmät	% vastanneista
20-30	8,7
31-40	13,9
41-50	36,5
51-60	33,0
61-	7,8
yhteensä	100,0

**Taulukko: Kyselytutki-
mukseen osallistuneiden
ikä.**

Kyselytutkimuksen analyysissä huomasi eroja kvantitatiivisessa eli määrällisessä ja kvalitatiivisessa eli laadullisessa aineistossa (avovastauksissa). Määrällisen aineiston perusteella asenteet osallistuvan suunnittelun *idea* kohtaan olivat melko positiivisia. Laadullisessa aineistossa sen sijaan korostuivat negatiiviset käytännön kokemukset osallistumisesta. Kyseessä voi olla ilmiö, joka tunnetaan tilastollisessa tutkimuksessa. Vastaajat voivat haluta vastata "oikein" tai "korrektisti" kysymyksiin. Toisaalta on myös mahdollista, että vastaajat halusivat vapaamuotoisessa vastausosiossa purkaa sydäntään tilanteesta, jossa uusi laki aiheutti vielä epävarmuutta ja kysymyksiä.

Käytin kyselylomakkeessa Likert-tyyppistä asteikkoa, jossa vastaajat kommentoivat esitettyjä osallistuvaa suunnittelua koskevia väitteitä olemalla täysin samaa, jokseenkin samaa, jokseenkin eri tai täysin eri mieltä. Lisäksi oli vaihtoehto "en osaa sanoa". Ikä, sukupuoli, koulutustausta ja työyksikön koko toimivat analyysissä riippumattomina muuttujina. Yleisesti ottaen kaavoittajien asenteet osallistuvaa suunnittelua kohtaan olivat melko positiivisia. Esimerkiksi 78 % kaikista vastaajista oli jokseenkin samaa tai täysin samaa mieltä väitteestä "vuorovaikutteinen suunnittelu lisää kaavoittajan työn mielekkyyttä". Toisaalta 36 % vastanneista oli jokseenkin samaa tai täysin samaa mieltä väitteestä "osallistumisen järjestäminen on hyötyynsä nähden työlästä ja aikaa vievää".

Naispuoliset kaavoittajat suhtautuivat osallistumiseen positiivisemmin kuin miehet. Erot olivat tilastollisesti merkittäviä.¹ Esimerkiksi 42 % vastanneista naisista mutta vain 30 % miehistä oli täysin samaa mieltä väitteestä "vuorovaikutteisten menetelmien käyttö parantaa lopullisen suunnitelman sisältöä". Väitteestä "vuorovaikutteinen suunnittelu lisää kaavoittajan työn mielekkyyttä" oli naisista 28 % täysin samaa mieltä, mutta miehistä vain 20 %. Edelleen 60 % miehistä, mutta 48 % naisista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteestä "asukkaat vastustavat yleensä kaikkea rakentamista ja muutosta". Sukupuolten välinen ero asenteissa tuli esille myös avovastauksissa. Kriittisimmät ja skeptisimmät kommentit olivat mieskaavoittajien esittämiä.

Myös koulutustausta vaikutti asenteisiin jonkin verran. Merkittävin ero ryhmien välillä oli se, että keskiasteen tutkinnon suorittaneiden asenteet osallistumista kohtaan olivat negatiivisemmat kuin arkkitehdeillä ja diplomi-insinööreillä. Ero oli tilastollisesti merkittävä useiden väittämien kohdalla. Esimerkiksi 63 % arkkitehdeistä, 73 % DI:stä, mutta vain 43 % rakennusarkkitehdeistä oli täysin samaa tai jokseenkin samaa mieltä väitteestä "vuorovaikutteisten menetelmien käyttö kaavoituksessa lisää kaavoittajan ammatin arvostusta". Samoin väitteestä "asukkaat puolustavat ennen kaikkea omia etujaan" oli täysin samaa mieltä 31 % arkkitehdeistä, 24 % DI:stä, mutta 64 % ryhmästä "muut".

Erot suhtautumisessa osallistumisprosessien hyötyyn olivat eri koulutustaustojen välillä pieniä. Arkkitehdit suhtautuivat hieman diplomi-insinöörejä positiivisemmin vuorovaikutusprosessissa kerätyn informaation laatuun. Ero ei kuitenkaan ole tilastollisesti merkitsevä. Toisaalta diplomi-insinöörit olivat arkkitehtejä innokkaampia organisoimaan osallistumista. 29 % diplomi-insinööreistä, 22 % arkkitehdeistä, 14 % "muista" ja 7 % rakennusarkkitehdeistä oli täysin samaa mieltä väitteestä "vuorovaikutteinen suunnittelu lisää kaavoittajan työn mielekkyyttä". Jos otetaan huomioon vain kaksi suurinta ammattiryhmää, 27 % arkkitehdeistä, mutta vain 19 % diplomi-insinööreistä oli jokseenkin samaa tai täysin samaa mieltä väitteestä "osallistumisen järjestäminen on hyötyynsä nähden työlästä ja aikaa vievää". Kyselylomakkeessa esitetystä voimakkaasta väitteestä "suunnittelu pitäisi jättää alan ammattilaisille, jotka ymmärtävät paremmin kokonaisuuksia" oli jokseenkin samaa tai täysin samaa mieltä 40 % arkkitehdeistä mutta vain 33 % diplomi-insinööreistä.

Yhdistämällä muuttujat "sukupuoli" ja "koulutustausta" kävi ilmi se ilmeinen seikka, että positiivisimmin osallistuvaan suunnitteluun suhtautuivat naispuoliset diplomi-insinöörit. Esimerkiksi 67 % naisdiplomi-insinööreistä, 28 % naisarkkiteh-

¹ Tässä esitetyt tulokset ovat kaikki tilastollisesti merkittäviä (Kruskall-Wallis -testi), ellei toisin mainita.

deistä, 24 % miesdiplomi-insinööreistä ja 20 % miesarkkitehdeistä oli täysin samaa mieltä väitteestä ”vuorovaikutteinen suunnittelu lisää kaavoittajan työn mielekkyyttä”. Kukaan vastanneista miespuolisista rakennusarkkitehdeistä ei ollut täysin samaa mieltä edellä esitetystä väitteestä. Jos huomioidaan vain arkkitehdit ja diplomi-insinöörit, useista väittämistä saadaan sama tulos: naispuoliset diplomi-insinöörit suhtautuvat osallistuvaan suunnitteluun positiivisimmin, toisena tulevat naispuoliset arkkitehdit, kolmantena miespuoliset diplomi-insinöörit ja viimeisenä miespuoliset arkkitehdit.

Ennen tutkimusta esittämäni hypoteesi siitä, että nuoremmat kaavoittajat suhtautuisivat osallistuvaan suunnitteluun positiivisemmin kuin vanhemmat, ei osoittautunut täysin paikkaansa pitäväksi. Iällä ei siis kyselytutkimuksen valossa ole suoraa vaikutusta asenteisiin osallistumisesta. Erot ikäryhmien välillä vaihtelivat kysymyksestä toiseen. Kuitenkin ikäryhmään 51-60 vuotta kuuluvilla oli negatiivisin suhtautuminen osallistuvaan suunnitteluun. Erot olivat tilastollisesti merkittäviä. Esimerkkinä suhtautuminen väitteeseen ”vuorovaikutteisten menetelmien käyttö parantaa lopullisen suunnitelman sisältöä”:

Taulukko: ”Vuorovaikutteisten menetelmien käyttö parantaa lopullisen suunnitelman sisältöä.”

Ikäryhmä	% vastanneista täysin samaa mieltä
21-30	40 %
31-40	55 %
41-50	42 %
51-60	20 %
61-	25 %

Eroja löytyi myös suhtautumisessa osallistumisen järjestämisen työläyteen. Vanhin ikäryhmä eli yli 61-vuotiaat kokivat osallistumisen järjestämisen työläemmäksi kuin nuoremmat. Toisaalta, vanhin ikäryhmä oli muita ryhmiä enemmän täysin samaa mieltä väitteestä ”vuorovaikutteisten menetelmien käyttö kaavoituksessa lisää kaavoittajan ammatin arvostusta”.

Myös työyksikön (toimiston, kaavoitusosaston) koolla näytti olevan vaikutusta suhtautumisessa sekä osallistuvaan suunnitteluun sinänsä että suhtautumisessa asukkaisiin. ”Työyksikön kokoa” tosin kysyttiin tutkimuksessa hieman epäonnistuneella tavalla. Vastajat luokiteltiin yli 10 hengen ja alle 10 hengen työyksiköissä työskenteleviin. Analyysissä otettiin huomioon ainoastaan julkisen sektorin työntekijät, ei siis konsulttitoimistoissa työskenteleviä. Oletuksena voitaneen pitää sitä, että yli 10 hengen yksiköissä työskentelevät ovat suurempien kaupunkien edustajia, alle 10 hengen yksiköissä taas pienempien kaupunkien ja kuntien edustajia. Jako on kuitenkin vain suuntaa antava.

Osoittautui, että pienemmissä työyksiköissä työskentelevät suhtautuivat osallistumiseen ja erityisesti asukkaisiin positiivisemmin kuin suuremmissa työyksiköissä työskentelevät. Esimerkiksi väitteestä ”asukkaat vastustavat yleensä kaikkea rakentamista ja muutosta” oli täysin samaa mieltä alle 5 % pienemmissä työyksiköissä työskentelevistä mutta 23 % suuremmissa työyksiköissä työskentelevistä. Edelleen 34 % pienemmissä työyksiköissä työskentelevistä mutta 49 % suuremmissa työyksiköissä työskentelevistä oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä vahvasta väitteestä ”suunnittelu pitäisi jättää alan ammattilaisille, jotka ymmärtävät paremmin kokonaisuuksia”. Näyttääkin siltä, että Suomessa maankäytön konfliktit tapahtuvat usein kaupunkiseuduilla, jossa paineet rakentamiseen ja kasvuun ovat voimakkaita. Kasvukeskusten ulkopuolella sekä suunnittelun että rakentamisen määrä on pienempi ja tahti verkkaisempi.

Suunnittelun laadullisessa osiossa eli avovastauksissa nousivat esille erityisesti osallistumiseen liittyvät käytännön ongelmat sekä uuteen lakiin liittyvät avoimet kysymykset. Toinen selvästi esille noussut tema oli kysymys yleisen edun toteutumisesta suunnittelussa. Monet vastanneet olivat huolissaan siitä, että osallistumisen myötä yleisen edun valvominen jää entistä enemmän kaavoittajien eli virkamiesten harteille. Sekä poliitikkojen että muiden osallisryhmien nähtiin ajavan suunnitteluprosessin aikana lähinnä oman taustaryhmänsä erityisintressejä. Toisaalta vastaajat olivat sitä mieltä, että heillä on sekä ammattitaitonsa että viranomaisasemansa vuoksi parhaat edellytykset määrittellä yleinen etu maankäytön suunnittelussa (mm. Puustinen 2001, 2002).

Kyselytutkimuksen analysointi sai minut yhä vahvemmin kiinnostumaan yhdyskuntasuunnittelijoista eli kaavoittajista **ammattikuntana eli professiona**. Professiososiologisesta tutkimuksesta on ollut mahdollista löytää yleisiä selitysmalleja professioiden edustajien käyttäytymiselle. Jotkin selitysmallit tuntuvat pätevän myös kaavoittajiin. Olen pohtinut näitä kysymyksiä vuonna 2002 ja 2003 julkaistuissa artikkeleissa ja jatkan aihetta väitöskirjassani.

Kyselytutkimus nosti esille monia jatkokysymyksiä liittyen kaavoittajien ammattiin ja ammattikuntaan. Tässä raportissa esittelen vuonna 2002 tekemiäni **teemahaastattelujen** tuloksia.

Teemahaastattelututkimus

Aloitin tutkimuksen syventävän osuuden vuonna 2002 Suomen Akatemian ja ympäristöministeriön alueidenkäytön osaston rahoituksella. Akatemian projektin nimenä on ollut ”Planners as Professionals of the General Interest. Professional Identity of Planners and the Challenge of Communicative Planning. (”Yleisen edun ammattilaiset. Yhdyskuntasuunnittelijat ja vuorovaikutteisen suunnittelun haaste”). Teemahaastattelujen analyysi muodostaa väitöskirjani empiirisen osuuden. Tarkoituksena on ollut laadullisen tutkimuksen keinoin selvittää suomalaisen suunnittelijaprofession nykyistä kuvaa sekä erityisesti ajankohtaisia ammatillisia haasteita ja professioon kohdistuvia muutospaineita. Haastattelututkimuksen avulla halusin myös selvittää uuden maankäyttö- ja rakennuslain aiheuttamia muutoksia käytännön suunnittelutyöhön.

Teemahaastattelun kohteiksi valittiin suomalaiset kaavoittajat, jotka työskentelevät (suomalaisittain) suurissa, kasvavissa kaupungeissa. Kasvukeskuksissa paineet sekä suunnitteluun että rakentamiseen ovat kovemmat kuin näitä ympäröivillä alueilla. Myös kaavoittajiin kohdistuu oletettavasti näillä alueilla monenlaisia odotuksia. Halusin kaupunkien valinnalla viitata käynnissä olevaan globalisaatioprosessiin, jossa kaupunkien maankäytön suunnittelussa joudutaan ottamaan entistä tietoisemmin huomioon kansainvälisten markkinoiden toiminta. Kaupungit kilpailevat toisaalta dynaamisuudellaan ja yritysmuoteisyydellään, mutta toisaalta myös mm. ympäristönsä laadulla ja palveluilla.

Valituissa kohdekaupungeissa **Helsingissä, Tampereella ja Oulussa** on myös perinteitä asukas- ja kansalaistoiminnalle. Kaikki kolme kaupunkia ovat yliopisto-kaupunkeja, joissa väestö on suhteellisen koulutettua ja aktiivista.

Haastattelututkimuksessani olen keskittänyt nimenomaan kaavoittajiin työhönsä. Vaikka haastatteluilla on ajallinen kytkentänsä eli ne on tehty keväällä ja syksyllä 2002, en ole halunnut keskittyä haastatteluissa erityisiin kaavoitustapauksiin. En siis ole tässä tutkimuksessa analysoinut kaavaprosesseja. Haastateltavat viittasivat vastauksissaan joihinkin tutkimusajankohtana käynnissä olleisiin prosesseihin, kuten Oulun ja Helsingin yleiskaavatoihin. Tämä näkyy tekstissä.

En ole tässä tutkimuksessa myöskään halunnut kuvata ja vertailla valittujen kaupunkien kaavoitustoimia. Siihen ei ollut tarpeeksi aineistoa eikä se olisi erityisesti palvellut omaa kiinnostuksen kohdettani. On selvää, että valituissa kaupungeissa

– ja eri kaupungeissa ylipäänsä – on erilainen kaavoitus- ja suunnittelukulttuuri. Näiden tutkiminen ja erittelemine olisi hyvin kiinnostavaa. Mutta kuten sanottu, se ei ollut tämän tutkimuksen tehtävä.

Tutkimukseen haastatellut

Tein tutkimusta varten yhteensä **24 haastattelua** eli 8 jokaisella tutkimuspaikkakunnalla. Haastattelujen kohteeksi valitsin kaavoittajat, eli henkilöt, joilla on koulutuksensa ja asemansa mukaiset edellytykset kaavan laatimiseen. Kaikki haastatellut täyttäsivät luultavasti kaavan laatijoiden rekisterin kelpoisuusehdot ja heillä on myös uuden MRL 10 §:n mukainen kaavan laatijan pätevyys.

Valitsin haastateltavat sattumanvaraisesti, mutta siten, että yritin saada mukaan sekä miehiä että naisia ja eri virka-asemassa työskenteleviä. Yritin myös valita koulutustaustaltaan mahdollisimman monipuolisen joukon, mutta tämä osoittautui ongelmalliseksi. Kaikissa tapauksissa virkanimike ei kerro henkilön koulutustaustaa. Esimerkiksi ”suunnitteluinsinööri” voi olla koulutukseltaan arkkitehti tai maantieteilijä. Haastateltujen joukossa oli

- 17 arkkitehtia tai maisema-arkkitehtia
- 2 diplomi-insinööriä
- 2 rakennusarkkitehtia
- 1 rakennusinsinööri
- 1 suunnittelumaantieteilijä
- 1 VTM.

Haastatelluista yksi oli arkkitehti & MMM ja yksi rakennusarkkitehti & HTM.

Lisäksi monilla oli yliopistotasoisia jatko-opintoja eri aloilta, usein yhdyskuntasuunnittelusta.

On selvää, että haastatteluissa painottuvat arkkitehtien kokemukset, koska näitä oli lopulta haastatelluista suuri osa. Olen kuitenkin yrittänyt ottaa tämän tekstissä huomioon. Esimerkiksi puhuessani kaavoittajien koulutuksesta olen keskittynyt ainoastaan arkkitehtikoulutukseen. Toisaalta halusin haastatella myös muita kuin arkkitehteja, koska kaavoittajien ammattikunta on koulutustaustaltaan heterogeeninen. Tarkoitukseni oli myös selvittää tämän heterogeenisyyden mahdollisia vaikutuksia ammattikunnan sisäiseen yhtenäisyyteen ja toisaalta arkipäivän työkokemuksiin.

Haastateltavista nuorin oli haastatteluhetkellä 31-vuotias ja vanhin 60. Työtehtävät vaihtelivat ”rivikaavoittajasta” päällikköön. Haastattelin sekä asemakaavoittajia että yleiskaavoittajia. Osalla oli myös kaupungin strategiseen suunnitteluun liittyviä tehtäviä. En mainitse tässä raportissa haastateltujen työnimikkeitä, koska se voisi vaarantaa haastateltujen anonymiteetin.

Kaupunkien kaavoittajien lisäksi haastattelin kullakin tutkimuspaikkakunnalla alueellisen ympäristökeskuksen edustajaa (tai edustajia) sekä konsulttikaavoittajia. Haastateltujen joukossa oli yhteensä 4 alueellisen ympäristökeskuksen edustajaa ja 4 konsulttia. Pyrin valitsemaan sekä alueellisten ympäristökeskusten edustajat että konsultit siten, että nämä olisivat työnsä puolesta tekemisissä tutkittavien kaupunkien kanssa. Tällöin oli mahdollista selvittää uuden lain mukaista viranomaisyhteistyötä sekä toisaalta konsulttien ja työtä ostavan organisaation suhteita. Viimeksi mainittu ei ehkä onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla, koska haastateltavien otos oli niin pieni ja osin sattumanvarainen.

Teemahaastattelut

Teemahaastattelumenetelmä on yhteiskuntatieteissä paljon käytetty laadullinen tutkimusmenetelmä (mm. Grönfors 1982, Alasuutari 1993, Hirsjärvi & Hurme 1988). Itse olen käyttänyt teemahaastatteluja useissa aiemmissa tutkimuksissani ja ko-

kenut ne luontevaksi menetelmäksi. Haastattelujen etuna on se, että haastattelulta voidaan kysyä asioita, joita kyselytutkimuksen keinoin ei voitaisi täsmällisesti selvittää. Lisäksi haastatteluissa usein syntyy luottamuksellinen keskusteluympäristö, joka mahdollistaa asioiden pohdiskelun. Myös ”naivit” kysymykset ovat teemahaastattelussa mahdollisia.

Teemahaastattelulla tarkoitetaan tilannetta, jossa tutkija on etukäteen kartoittanut ne asiakokonaisuudet tai teemadiskurssit, joista hän haluaa tutkimusaineistoa kerättävän. Tutkija vie haastattelua eteenpäin, mutta toisaalta haastateltava voi varsin vapaasti kertoa näkemyksistään. Tutkija voi esittää tarkentavia lisäkysymyksiä. Tässä tutkimuksessa käytetty teemahaastattelurunko on raportin lopussa liitteenä. Teemat olivat lyhyesti:

- vastaajan taustatiedot ja koulutus
- kaavoittajan työ
- kaavoittajan suhde muihin toimijoihin
- kenen ehdoilla ja kenen edun vuoksi kaavoitusta tehdään
- tieto suunnittelun pohjana

Tein useimmat haastattelut haastateltavien työpaikalla. Haastattelut kestivät keskimäärin 90 minuuttia. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Litteroinnin eli nauhojen purkamisen on tehnyt VTM Tiina Kivilahti. Haastattelumateriaalia kertyi noin 500 liuskaa eli aineisto on laaja.

Analysoinnissa olen käyttänyt apuna kvalitatiivisen aineiston analyysiin soveltuvaan ATLASti 4.1 -ohjelmaa.

Tutkimuksen tarkastelu- ja esitystapa

Raportti on luonteeltaan empiirinen, eli siinä painottuvat haastatteluaineistossa esille nousseet kysymykset ja mielipiteet. Olen esittänyt sekä haastateltujen näkemyksiä että omia tulkintojani kyseistä näkemyksistä. Raportissa ei ole varsinaista teoreettista osuutta, mutta se sisältää viittauksia alan tutkimukseen. Joissakin tulkinnoissani painottuvat professiososiologiset teoriat, erityisesti Andrew Abbottin (1988) näkemykset sekä – toivottavasti – konstruktivistinen tutkimusote.

Haastateltujen kanssa on sovittu, että heidän henkilöllisyyttään ei paljasteta. Suoria lainauksia esittäessäni olen muokannut puheesta murteelliset ilmaisut pois. Olen myös jättänyt pois paikkojen tai kaavoitustapausten nimiä, jos olen katsonut niiden vaarantavan haastateltujen anonymiteetin säilymisen. En myöskään ilmoita suorissa lainauksissa, miltä paikkakunnalta haastateltava on.

Joidenkin haastateltujen toivomuksesta olen myös jättänyt kaikista suorista lainauksista pois pahimmat puhekielisyydet eli *niinku*- ja *tota noin* - tyyppiset ilmaukset. En katso puheen muuttamisen ”puhekielestä” ”kirjakieleksi” muuttaneen itse asiassa sisältöjä. Joissakin lauseissa puhekielisyyden, esimerkiksi pitkät lauseet, on säilytetty, koska muokkaaminen olisi muuttanut lainausta liikaa.

Itse tekstissä esiintyy jonkin verran päällekkäisyyksiä. Tämä johtuu siitä, että olen käsitellyt toisiinsa läheisesti liittyviä asioita useissa eri luvuissa. En ole karsinut kaikkia päällekkäisyyksiä, koska en oleta jokaisen lukijan lukevan koko raporttia. Lukija voi etsiä itseään kiinnostavat teemat sisällysluettelon avulla.

Kiitokset

Käsillä olevan raportin työstäminen on kestänyt kauan. Aineisto on ollut laaja ja haastava, mutta samalla kiinnostava. Työn ohessa olen tehnyt lukuisia pienempiä projekteja ja julkaisuja.

Kiitokset erityisesti ympäristöministeriön alueidenkäytön osaston yliarkkitehti Katri Tulkille pitkämielisyydestä ja rohkaisevista kommentteista. Rakentavaa palautetta ja kommentteja olen saanut myös YM:n seurantaryhmän jäseniltä, YTK:n tutkijoilta, Akatemian projektin jäseniltä eli professori Kimmo Lapintieltä, VTT Taina Rajannilta sekä FM Hanna Mattilalta. YTK:n tutkimuspäällikkö Rauno Sairinen, laitoksen johtaja Hilikka Lehtonen sekä tutkimusapulaisena toiminut VTM Tiina Kivilahti ansaitsevat lämpimät kiitokset.

Kiitokset myös kaikille haastatetuille Oulussa, Tampereella ja Helsingissä. Olen oppinut paljon. Kunnioitan valtavasti kaavoittajien monipuolista ammattitaitoa ja osaamista. Toivotan myös jaksamista työhön.

2

Kaavoitusprofessio

Suomalaisella kaavoittajien ammattikunnalla eli professiolla on ainakin kaksi tyypillistä piirrettä: verrattuna esimerkiksi moniin anglosaksisiin maihin professio on melko nuori ja epäyhtenäinen.

Suomalaista arkkitehtikuntaa tutkineen Terttu Nupposen mukaan arkkitehdit vakiinnuttivat asemaansa suunnittelutehtävissä Safan omaksuman aktiivisen roolin avulla sotien jälkeisessä jälleenrakennusprojektissa (Nupponen 2000, 170-184). Pertti Vuorelan mukaan yhdyskuntasuunnittelijat tulivat suunnittelutehtäviin 1940- ja 1950-luvulla yleensä organisaatioiden sisältä. He olivat erilaisten toimikuntien sihteereitä ja puheenjohtajia ja heille uskottiin suunnittelutehtäviä tarpeen vaatien. Ammattia eivät tunteneet muut kuin maankäytön suunnittelutehtävissä työskentelevät insinöörit ja arkkitehdit. Yhdyskuntasuunnittelu kuntasuunnittelun yhtenä sektorina vakiintui 1960-luvulla. Vuoden 1958 rakennuslaissa kuntien maankäytön suunnittelu säädettiin kuntien tehtäväksi, mutta valtion keskushallinnon ohjaamaksi ja kontrolloimaksi (Vuorela 1991, 100-102). Yhdyskuntasuunnittelun kulta-aika Suomessa ajoittuu 1960-luvun lopulta 1980-luvun alkuun, jona aikana suunnittelijoiden määrä lähes kymmenkertaistui. Tämän jälkeen suunnittelijoiden määrä ei juuri ole lisääntynyt (mts. 102). 1980-luvulla suunnittelun merkitys näytti myös hiipuvan ja suunnittelu-termi koki inflaation. *“Arkkitehtikin on nykyisin arkkitehti eikä suunnittelija”* totesi J. P. Roos (1983). 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla kuntien kaavoitushenkilöstön määrää vähennettiin jonkin verran, mutta ei merkittävästi (ks. Meurmann 1996, 20).

Suomalainen professio ei ole yhtä yhtenäinen eikä täytä profession tunnusmerkkejä yhtä hyvin kuin esimerkiksi brittiläinen ammattikunta. Tätä on näkökulmasta katsoen pidetty sekä heikkoutena että rikkautena. Koska Suomessa ei ole varsinaista maankäytön suunnittelun koulutusohjelmaa, ovat suunnittelijat koulutukseltaan pääasiassa arkkitehtejä ja DI-tutkinnon suorittaneita maanmittareita. Lisäksi suunnittelijoiden joukossa on muun muassa maantieteilijöitä ja rakennusinsinöörejä. 1960- ja 1970-luvulta lähtien on kasvanut erityisesti yhteiskuntatieteilijöiden määrä. Heidän tehtäviensä maankäytön suunnittelussa ovat lähinnä tutkimus- ja selvitystyöt sekä vaikutusten arviointi (mm. Virtanen 1999, 67; Vuorela 1991, 102). Koulutuksen, tutkinnon ja työympäristön kautta suunnittelijat sosiaalistuvat siihen ammatilliseen kulttuuriin sekä niihin normeihin ja käytäntöihin, joita kulloisenakin aikana korostetaan. Suomalaisen suunnitteliprofession erään erityispiirteen on sanottu olevan (Abbotinkin mainitsema) arkkitehtien ja insinöörien välillä vallitseva syvä kulttuurinen juopa (mm. Mattila 2000, 40-50, Michelsen 1999, 323-330). Tällä juovalla tarkoitettaneen arkkitehtien ja insinöörien epäluuloista suhtautumista toistensa ammattitaitoon. Insinöörit ovat nähneet arkkitehdit *“taiteilijoina”* ja arkkitehdit vastaavasti insinöörit *“teknikkoina”*. Arkkitehtien ja insinöörien professiokulttuurien eroista keskusteltiin aktiivisesti 1950-luvun lopulla, jolloin muun muassa Yhdyskuntasuunnittelun seura (nyk. Yhteiskuntasuunnittelun seura) perustettiin kaventamaan tätä kuilua. Michelsenin (1999) mukaan arkkitehti- ja insinööriprofessiot ovat käyneet institutionaalista, professioiden välistä taistelua yhdyskuntasuunnittelun hallinnasta koko 1900-luvun ajan. Hänen mukaansa insinöörit ovat järjestelmällisesti hävinneet kaikki taistelut arkkitehteja vastaan, mutta toisaalta taas insinöörit ovat *“suurelta osin säästyneet siltä poliittis-ideologiselta painolastilta, joka kohdistui suunnittelukulttuuria ja -järjestelmiä kohtaan erityisesti 1970 ja 1980-luvuilla”* (mts. 326).

Suunnittelijaprofession sisäistä epäyhtenäisyyttä Suomessa kuvaa hyvin se, että suunnittelijoita kuuluu ainakin viiteen ammatilliseen järjestöön. Nämä ovat SAFA, SKI, RIA ja MARK sekä Suomen suunnittelumaantieteilijöiden liitto SUM ry. Yhtenäisyyden lisäämisen ja professionaalisen statuksen kohottamisen tarpeesta kertoo mm. se, että vuonna 2000 ensin mainitut neljä liittoa allekirjoittivat sopimuksen ns. kaavan laatijoiden rekisterin perustamisesta. Kaavan laatijoiden rekisteriin kuulakseen henkilön on täytettävä tietyt koulutus- ja työkokemusvaatimukset.

Kaavoittajille vuonna 2000 suunnatussa kyselyssäni tiedustelin, mikä on vastaajien mielestä ”pitkällä tähtäimellä ammattirekisterin perustamisen tärkein merkitys”. 51 % vastaajista oli sitä mieltä, että rekisterin tärkein merkitys on ammattikunnan yhtenäisyyden ja statuksen parantaminen. Kaavoittajien työn laadun parantamista piti tärkeimpänä 31 % vastaajista. Rekisterin perustamista piti tarpeellisenä tai erittäin tarpeellisenä 92 % vastanneista.

Yhdyskuntasuunnittelun alalla ammatillisen tai professiokulttuurin piirteitä on sivuttu Suomessa lähinnä arkkitehtejä ja arkkitehtuuria koskevassa tutkimuksessa (mm. Kervanto 1987, Lehtonen 1991, Vuorela 1991, Nupponen 2000, ks. myös Michelsen 1999). Hilikka Lehtosen mukaan arkkitehtien ammattikulttuurissa on korostettu aika ajoin esteettistä ja aika-ajoin sosiaaliesteettistä näkökulmaa. Perinteisen ajattelun mukaan arkkitehdilla on ympäristön esteettisestä laadusta huolehtivan taiteilijan rooli. 1970-luvulla tämä näkemys painui taka-alalle noustakseen uudelleen esiin 1980-luvulla (Lehtonen 1991, 28-30). Vaihtoehtoisia roolimalleja ovat tarjonneet yhteiskunnan palvelijan sekä viimeksi tulkin ja välittäjän roolit (mts. 28; Kervanto 1987). Analogia näihin malleihin löytyy useimmista länsimaista. Englantilaisen Nigel Taylorin mukaan (1998) yhdyskuntasuunnittelussa *plannerilla* on toisen maailmansodan jälkeen ollut kolme roolia: taiteilijan, rationalistisen (tilasto)tieteilijän ja kommunikaattorin rooli. Kommunikaattorilla tarkoitetaan osallistumis- tai vuorovaikutusmenettelyihin erikoistunutta henkilöä, joka voi olla joko suunnittelija tai palkattu ”ulkopuolinen” välittäjä (mm. Taylor 1998, 161, 162; Forester 1987, 303-314). Kommunikaattorin rooli on vasta haastamassa rationalistisen suunnittelijan roolia.

Miten kaavoittajan ammattitaito syntyy ja mistä se koostuu?

Yhtenä tutkimuksen keskeisenä tarkoituksena oli kartoittaa kaavoittajien näkemyksiä itsestään yhdyskuntasuunnittelun ammattilaisina. Haluttiin myös selvittää kaavoittajien käsityksiä omasta ammattikunnastaan. Kysyin siis haastateltavilta näkemyksiä heidän ammattitaitonsa synnystä sekä siitä, mikä on koulutuksen osuus todellisessa ammattitaidossa. Kartoitin myös sitä, minkä vuoksi ja miten vastaajat olivat päätyneet kaavoittajan ammattiin. Kyselin myös vastaajien näkemyksiä alan koulutuksesta.

Haastatelluilla kaavoittajilla oli vankka ja yhteneväinen näkemys siitä, että kaavoittajan todellinen ammattitaito perustuu työkokemukseen. Tällaista työn kautta opittua ammattitaitoa on englantilainen Michael Polanyi kuvannut *connoisseurship*- käsitteellä (1958, 54, 55). Polanyi korostaa tunnetussa teoksessaan *Personal Knowledge* käytännön kokemuksen ja harjoituksen merkitystä. Hänen mukaansa pelkkä esimerkkien opiskelu ja tutkiminen ei tuo samaa ammattitaitoa (skill) kuin itse tekemisen kautta oppiminen. Haastatelluilla kaavoittajilla oli hyvin yhteneväinen käsitys siitä, että kaavoittajan ammatti opitaan työtä tekemällä. Taito on siis kokemuseräinen ja kokemus karttuu iän ja työvuosien myötä.

Koulutuksella nähtiin olevan hyvin pieni osuus ammattitaidon synnyssä. Myös haastatellut nuoret kaavoittajat (noin 40-vuotiaita ja sitä nuorempia, kaikki koulutukseltaan arkkitehteja) olivat sitä mieltä, että koulutus ei tarjoa riittäviä eväitä kaavoittajan työhön.

Koulutuksen osuuden kuvattiin olevan lähinnä sen, että se antaa jonkinlaiset perusvalmiudet tai "näkövinkkelin" kaavoittajan työhön. Monet haastatellut – myös nuoremmat – arvostelivat yhdyskuntasuunnittelun koulutusta Suomessa. Se oli joidenkin mukaan jopa täysin käsittämätöntä. Erityisesti Otaniemessä 1960-1980-luvuilla opiskelleet pitivät yhdyskuntasuunnittelun opetusta huonotasoisena tai väärin painottuneena. Vuorovaikutustaitoja sekä toisaalta ympäristökysymysten erityisosaamista ehdotettiin lisää nykyiseen koulutukseen. Useat arkkitehdit mainitsivat, että arkkitehtikoulutuksen hyvä puoli on se, että siinä painotetaan ongelmanratkaisutaitoa ja jonkin verran myös prosessinhallintaa. Lopputulos, oli se sitten kaava tai muu suunnitelma, on saatava puristettua valmiiksi. Eräs haastateltava kuvasi eroa arkkitehtien ja "yliopistolla opiskelleiden" välillä siten, että arkkitehtejä opetetaan ratkaisemaan ongelmia, kun yliopistolla ongelmia vaan "pyöritellään". Toisaalta arkkitehtiosastojen koulutusta moitittiin laboratoriomaisista olosuhteista ja jopa kommunikaation tukahduttamisesta. Joidenkin haastateltavien mukaan vuorovaikutus ei istu perinteiseen arkkitehdin rooliin. Perinteisen näkemyksen mukaan arkkitehdin piirustukset puhuvat puolestaan eikä niitä pidä selitellä. Koulutuksesta enemmän myöhemmin tässä luvussa

Vuorovaikutustaidot, näkemyksellisyys ja prosessinhallintataidot muodostavat kaavoittajan ammattitaidon

Kysyin haastatteluissa, mitä taitoja haastateltavat pitävät kaavoittajan tärkeimpinä taitoina eli toisin sanoen mistä kaavoittajan ammattitaito muodostuu. Vastauksista nousee yllättävän selkeästi esille kuva ammattitaidon kannalta merkittävimmistä taidoista. Nämä taidot voidaan jakaa kolmeen ryhmän: Ensinnäkin vuorovaikutustaidot, toiseksi kaavoittajan omaan näkemyksellisyyteen liittyvät taidot sekä kolmanneksi prosessinhallinta. Vastauksissa korostettiin hyvin vähän varsinaisen "teknisen osaamisen" merkitystä, vaikka ulkopuolisen silmin esimerkiksi maankäyttöä koskevalla lainsäädännöllä ja normeilla näyttää olevan suuri vaikutus siihen, miten työtä tehdään. Ilmeisesti "tekninen osaaminen", kuten normien, säännösten ja työskentelykäytäntöjen hallinta, on itsestään selvää sellaisille kaavoittajille, joilla on pitkä työkokemus. Eräs nuorimmasta päästä ollut haastateltava mainitsikin, että arkkitehtikaavoittajan on tärkeää hallita perustiedot myös esimerkiksi liikennesuunnittelusta ja kiinteistönmuodostuksesta, jotteivät näiden alojen asiantuntijat pääse "vedättämään" liikaa. Toisin sanoen kaavoittajan on pystyttävä puolustamaan näkemyksiään neuvottelutilanteessa.

Ehkä eniten haastatellut korostivat vuorovaikutustaitoja. Kaikkien haastateltujen mukaan vuorovaikutustaidot ovat – tai olisivat – tärkeimpiä kaavoittajan taitoja. Vuorovaikutustaidoilla haastatellut tarkoittivat muun muassa neuvottelutaitoja, kykyä perustella mielipiteensä, yhteistyökykyä tai "tiimityökykyä", toisten ammattitaidon kunnioittamista ja kykyä kuunnella sekä yleensä kykyä tulla toimeen toisten ihmisten kanssa. Muutamat mainitsivat myös kyvyn kommunikoida asukkaiden kanssa ymmärrettävästi ja ammattislangia välttäen. Näitä taitoja ei ole opittu koulutuksen yhteydessä, vaan ne on jokaisen opittava työnsä kautta. Vuorovaikutustaitojen merkitystä korostettiin sekä viranomaisyhteistyössä että asukasosallistumisessa. Myös ne haastatellut, jotka eivät pitäneet kansalaisosallistumista kovin positiivisena ilmiönä, arvostivat kaavoittajan vuorovaikutustaitojen merkitystä. Jotkut haastatellut käyttivät myös ilmaisuja "sosiaaliset taidot" tai "kaavoittajan pelisilmä". Näillä haastatellut tarkoittivat kaavoittajan suhteellisuudentajua, itsesensuuria sekä kykyä luovia erilaisissa tilanteissa ja saada mahdollisesti omia näkemyksiään lävitse.

Toista merkittävää kaavoittajan ammattitaidon osa-aluetta nimitän kaavoittajan omaksi näkemyksellisyydeksi. Tämäkin kyky kehittyy haastateltujen mukaan enimmäkseen työkokemuksen myötä. Näkemyksellisyys koostuu monista

osatekijöistä. Haastatellut mainitsivat, että kaavoittajalla olisi tärkeää olla kyky nähdä yhteiskunta kokonaisuutena sekä toisaalta kyky tunnistaa, miten yhteiskunta kokonaisuutena toimii ja millaisista tekijöistä yhteiskunnallinen kehitys syntyy. Kaavoittajan olisi kyettävä näkemään tulevaisuuteen ja myös kyettävä visioimaan tulevaisuutta. Suuret asiat ja linjaukset olisi haastateltavien mukaan kyettävä erottamaan detaljeista. Kaavoittajien tehtävänä olisi haastateltujen mukaan nimenomaan nähdä ”suuria linjoja”. Toisaalta myös kaavoittajan tulisi aina pystyä liittämään pienempi kokonaisuus suurempaan. Helsinkiläisille haastatelluille oli tyypillisempää kuin oululaisille ja tamperelaisille, että nämä korostivat myös kaavoittajan rohkeuden sekä luovuuden merkitystä. Heidän mukaansa paras ratkaisu ei aina synny kompromisseista. Tarvitaan myös uskallusta.

Kolmas merkittävä ammattitaidon osa-alue on prosessinhallinta ja siihen liittyvät taidot. Haastatellut korostivat, että kaavoitus on mitä suurimmassa määrin tiedon kokoamista ja yhteensovittamista. Tieto voi olla pirstaleista ja luonteeltaan erityyppistä (esimerkiksi määrällistä, laadullista, arvottavaa). On kyettävä tekemään synteesejä ja lopulta valitsemaan ”vähiten huono” tai ”paras mahdollinen” vaihtoehto. Myös ristiriitoja ja ristiriitaisia tavoitteita on pystyttävä käsittelemään ja sovittamaan yhteen. Kaavoitusprosessin vetäjällä on oltava myös organisointitaitoja. Näitä ovat muun muassa projektin eteenpäin vienti, selvityksistä huolehtiminen, ajoitus jne.

”Aikaisemmin oli tämä suuri maestrotaitelija, mutta nythän korostuu se, että pystyy tekemään vuorovaikutusta ja kokoamaan erilaisia näkemyksiä. Tämä yhteensovittamisjuttu korostuu entistä enemmän, että ei voi olla niin, että yksin tekee hienoa suunnitelmaa, vaan todella joutuu yhdistämään erilaisia näkemyksiä.”

Haastattelussa nousi esiin myös joitakin yksittäisiä taitoja, joita jotkut haastateltavat korostivat tärkeinä ammattitaidon osasina. Eräs mainittu oli ”institutionaalinen osaaminen”, jolla haastateltu tarkoitti sitä, että kaavoittajalla on oltava hallussaan suuri määrä kirjoittamatonta tietoa, joka koskee eri instituutioiden sisäistä ja näiden välistä vuorovaikutusta. Kyseessä voi olla esimerkiksi organisaatiokulttuuria koskevaa tietoa. Haastateltu korosti, että kaavoituksessa ja maankäytön suunnittelussa on voimassa monia käytäntöjä, jotka voivat perustua esimerkiksi pitkäaikaisiin henkilösuhteisiin. Näiden suhteiden oppiminen tai käytäntöjen uudelleen luominen vaatii aikaa.

Toinen mainittu erityistaito oli kyky ymmärtää maankäyttöä hyvin abstraktilla tasolla ja laajoina kokonaisuuksina. Tämä taito korostuu erityisesti ylempillä kaavatasoilla, kuten yleiskaavoituksessa ja maakuntakaavoituksessa. Haastatellut moittivat suomalaista suunnittelijakoulutusta siitä, ettei näitä ylempiä kaavatasoja ja niiden merkitystä ole kunnolla opetettu.

”Nämä tehtävät mitä minä nyt ajattelen, eivät ennen menneet minun päähäni edes, tai mitä minä teen nyt, niin en minä edes käsittänyt, että tällaisia tehtäviä on. Tietenkin ympäristöministeriö perustettiin vasta silloin, mutta että ylipäättänsä läänien ja mitä näitä silloin oli, niin ei semmoisia tasoja havainnut edes, ja niihin ei koulutuksessa mitenkään pyritty. Koulutus tavallaan antoi valmiudet sen lähiympäristön suunnitteluun, mutta se oli tavallaan se arvomaailma sen rakennussuunnittelun kannalta niin voimakas, että se tavallaan painoi siinä yhdyskuntasuunnittelussakin minun mielestäni.”

Haastateltujen joukosta löytyi kaksi tietynlaista ääripäiden edustajaa siinä, millaiseksi kaavoittajan rooli nähtiin suunnittelussa. Haastateltu ”maestrokaavoittaja” korosti oman henkilökohtaisen näkemyksensä ja vastuunsa merkitystä kaavoituksessa. ”Yhteisökaavoittaja” taas korosti yhteisen tahdon muodostamisen merkitystä ja kaavoittajan roolia prosessissa, jossa tätä tahtoa pyritään kartoittamaan ja muodostamaan. Alla olevassataulukossa on tiivistetyssä muodossa haastatel-

tujen näkemykset kaavoittajien roolista kaavoituksesta. Haastatelluista suurimman osan näkemykset sijoittuvat johonkin esitettyjen ääripäiden välille.

Taulukko: ”Maestrokaavoitus ja yhteisökaavoitus”, kahden kaavoittajan näkemykset kaavoittajan roolista.

	Maestrokaavoittaja	Yhteisökaavoittaja
Lähtökohta	Maestrokaavoitus, suunnittelijan oman tahdon toteuttaminen	Yhteisökaavoitus, Yhteisön tahdon jalostaminen
Kaavoittajan tehtävä	Kaavoittaja vie läpi näkemyksellään ja ammattitaidollaan koko prosessin	Kaavoittajan tehtävänä koota yhteisön näkemyksistä ”paliakoista” yhteinen tahtotila ja toimia sen mukaisesti
Vastuu	Kaavoittaja vastaa suurelta osin sekä tavoitteista, prosessista että toteutuksesta, ”vastuu rajaton”	Kaavoittaja vastaa prosessin kulusta ja toteutuksesta, mutta ei tavoitteista eikä seurauksista
Näkemyks yhteisöstä	Demokraattisella suunnittelulla lopputulos on huono, koska ihmiset eivät tunne hyvän ympäristön kriteereitä. Kaavoittajalla oltava korkeat eettiset päämäärät (jotka hän itse määrittelee)	Yhteisön tahtoa vastaan ei voi suunnitella, tai lopputulos ei ole toimiva, sillä yhteisö toimii kuitenkin oman tahtonsa mukaisesti, eikä suunnittelijan toiveiden mukaisesti
Kaavoittajan tärkein taito	Luovuus, kyky suunnitella	Kommunikointikyvyt
Muu tärkeä taito	Pelisilmä, realismin taju	Luovuus, suunnittelukyky
Ajattelua vastaan esitetty kritiikki	Yhteisökaavoittaja: Maestron suunnittelu on epädemokraattista, suunnittelija korottaa itsensä jumalan asemaan	Maestro: Yhteisön tahdon mukaan suunnitteleva väistelee omaa vastuutaan suunnittelijana
esimerkki	Maestro itse (kirjoittajan mielestä)	Frank Gehry (yhteisökaavoittajan mainitsema)
Ongelmat suunnittelijan kannalta	Jos suunnitelma on huono, alueen käyttäjät kärsivät ja suunnittelija kantaa siitä vastuun	Suunnittelija voi joutua suunnittelemaan sellaista, jota ei itse hyväksy tai pidä onnistuneena ratkaisuna

Miksi juuri kaavoittajaksi?

Haastatelluilta kysyttiin, minkä takia he olivat valinneet juuri kaavoittajan uran tai miten he olivat päätyneet nykyiseen ammattiinsa. Kahta samanlaista tarinaa ei tietenkään ole, mutta yhtäläisyyksiäkin kertomuksista löytyy.

Niillä haastatelluilla, joilla oli takanaan keskiasteen koulutus tai korkeakoulututkinto muualta kuin arkkitehtiosastolta, olivat syyt sekä opiskelupaikan että työn valintaan käytännölliset. Haastatellut mainitsivat, että olivat jo ennen opiskelun aloittamista tehneet alan töitä ja alasta oli kiinnostuttu tätä kautta. Opinnoilla haluttiin tukea jo alkanutta uraa ja ammatillista osaamista. Monet haastatellut olivat suorittaneet erilaisia täydentäviä opintoja myös perustutkinnon jälkeen.

Sattumalla näyttää sen sijaan olleen suuri merkitys arkkitehtien ammatinvalinnassa. Kiinnostavaa on se, että yhtä maisema-arkkitehtia lukuun ottamatta kukaan arkkitehtikaavoittajista ei ollut tietoisesti lähtenyt opiskelemaan nimenomaan yhdyskuntasuunnittelua tai kaavoitusta. Tosin mainitulla maisema-arkki-

tehdillakaan ei ollut tietoa siitä, millaisia tehtäviä ammatti toisi tullessaan. Veljensä arkkitehtiyntävänä innoittamana hän päätyi valitsemaan tämän ”luovaksi, mutta kunnialliseksi” arvioimansa ammatin.

Kahden haastatellun arkkitehtikaavoittajan vanhemmat olivat arkkitehtejä, tosin rakennussuunnittelupuolelta. Heille opiskelupaikan valinta oli helppoja luontevea, varsinkin kun molemmat pääsivät ensi yrittämällä sisään. Muut arkkitehtikoulutuksen saaneet haastatellut kertoivat, ettei heillä ollut juurikaan realistista käsitystä arkkitehdin ammatista ennen opiskelujen aloittamista. He olivat valinneet arkkitehtikoulutuksen piirustustaidon, matemaattisten lahjojen sekä toisaalta haa-veiden ja mielikuvien perusteella.

”Pitkään oli, että minä halusin lääkäriksi tai jotain muuta, mutta sitten jossain vaiheessa ajattelin, että se oli hirveän makeeta, kun käveli musta Marimekkolaukku kädessä Vanhan Ylioppilastalon ohi, ja sitten sieltä näkyi tuo hakaviivain ja ne kaikki tietää että minä olen arkkitehti. Suuria syviä motiiveja...(naurahtaa) Se (ammatti) tuntui arvostetulta, ja sitten se oli taiteellinen. Hyvin epämääräinen käsitys siitä arkkitehdin ammatista kuitenkin oli.”

Muutama haastateltu kertoi kiinnostuneensa kaavoituksesta kesätyöpaikassaan ja jääneensä sitä kautta maankäytön suunnittelun pariin. Yleistäen voidaan sanoa, että 1960- ja 70-luvuilla opiskelleet kertoivat jo opiskeluaikanaan kiinnostuneensa yhteiskunnallisista kysymyksistä ja tämä oli sysännyt heidät kiinnostamaan myös ”yhteiskuntasuunnittelusta” tai yhdyskuntasuunnittelusta. Ilmapiiri yhdyskuntasuunnitteluun oli myönteinen. Sen sijaan 1980-luvulla opiskelleita ei yhdyskuntasuunnittelu kiinnostanut vielä opiskeluaikana. Tähän oli haastatellujen mukaan syynä opetuksen huono taso sekä yleinen suunnitteluvastainen ilmapiiri. 1980-luvulla opiskelleet ”ajautuivatkin” maankäytön suunnittelutehtäviin sattumalta, kilpailujen tai muiden työtehtävien kautta. He totesivat kuitenkin kaavoituksen ja yhdyskuntasuunnittelun arvostuksen nousseen ja olivat tyytyväisiä nykyisiin tehtäviinsä.

1990-luvulla opiskelleet taas painottivat kertomuksissaan maankäytön suunnittelun kiinnostavuutta, vaativuutta ja vaihtelevuutta verrattuna rakennussuunnitteluun. Kiinnostus kaupunkikulttuuriin sekä kaupunkirakennustaiteeseen mainitaan myös syiksi, miksi haastatellut olivat opiskeluaikanaan vähitellen suuntautuneet yhdyskuntasuunnitteluun. 1990-luvulla opiskelleet mainitsivat myös, että yhdyskuntasuunnittelun opetus oli kiinnostavaa ja että laman aikana järjestettiin korkeatasoisia kursseja.

Kaavoittajan ammatista oli siis useimmilla haastatelluilla hyvin hatara käsitys ennen alalle pääsemistä tai joutumista. Jotkut mainitsivat, että alaan liittyi jopa hyvin virheellisiä mielikuvia. Vallalla olleet käsitykset arkkitehteistä luovina, yksinäistä työtä tekevinä maestroina olivat romuttuneet viimeistään työelämään astuttua.

”Varmaan arkkitehtiuralle hakeutuu enimmäkseen tällaiset taiteilijatyypit, jotka haluavat sen oman kädenjälkensä esille ja juuri näissä kaavoitustyössä tiedänkin joitakin kurssitovereita, joille on ollut hirveän vaikeata sitten se, kun se oma hieno ajatus ei mene läpi ja sitten kun se tyrmentään, niin se aiheuttaa kyllä turhautumista ja masentumista. Se kyllä voi olla hyvinkin vaikea kestää.”

Työurat

Kartoitin haastatteluissa myös haastatellujen tähänastiset työurat. Toisin sanoen kysyin, missä alaan liittyvissä työpaikoissa he olivat ennen nykyistä työpaikkaansa työskennelleet. Listasta tuli hyvin vaihteleva. 24 haastatellusta tosin 9 kertoi tulleen nykyiseen työpaikkaansa kaupungille yhden tai useamman yksityisen toimiston kautta. Muiden haastatellujen taustat olivat toisistaan poik-

keavat. Kaikilla haastateltavilla oli kokemusta useammasta kuin yhdestä työpaikasta:

- Yksityinen toimisto (tai useita) – kaupunki (9 haastateltua)
- Yksityinen toimisto – alueellinen ympäristökeskus – kaupunki
- Seutukaavaliitto – yksityinen toimisto
- Yksityinen toimisto – kunta – lääninhallitus – alueellinen ympäristökeskus
- Kaupunki – yksityinen toimisto – kaupunki
- Yksityinen toimisto (useita)
- Assistenttuuri yliopistolla – yksityinen toimisto – kaupunki
- Yksityinen toimisto – kaupunki – alueellinen ympäristökeskus
- Yksityinen toimisto – kaupunki – yksityinen toimisto – kaupunki
- Kaupunki – kunta – kaupunki
- Kaupunki – yksityinen toimisto
- Yksityinen toimisto – kaupunki – yksityinen toimisto – alueellinen ympäristökeskus
- Yksityinen toimisto – kaupunki – yksityinen toimisto
- Assistenttuuri korkeakoulussa – kaupunki
- Valtio (VTT) – kaupunki
- Yksityinen toimisto – kaupunki – valtio(ulkomailla) – yksityinen – kaupunki – yksityinen toimisto – alueellinen ympäristökeskus

Näkemyksiä arkkitehtikoulutuksesta

Tämän luvun tarkoituksena on kuvailla haastateltujen näkemyksiä suomalaisesta arkkitehtikoulutuksesta, keskittyen erityisesti yhdyskuntasuunnittelun opetukseen 1960-1990-luvuilla. Tutkimuksessa haastatellut kaavoittajat ovat suorittaneet tutkintonsa (valmistuneet) vuosina 1969-2002. Haastatelluista 24 henkilöstä 17 oli peruskoulutukseltaan arkkitehteja, lisäksi 4 muun koulutuksen saanutta haastateltua oli opiskellut yhdyskuntasuunnittelua Helsingin, Oulun tai Tampereen arkkitehtiosastoilla. Suomessa arkkitehtien tutkinto on ollut eräänlainen ”yleisarkkitehdin” tutkinto. Kaikki opiskelevat sekä rakennus- että yhdyskuntasuunnittelua ja vasta opintojen loppuvaiheessa erikoistutaan johonkin tiettyyn oppiaineeseen. Kaikki haastatellut arkkitehdit eivät ole erikoistuneet yhdyskuntasuunnitteluun.

Yleisesti ottaen haastatellut pitivät saamaansa yhdyskuntasuunnittelun opetusta melko huonona. Keskeisenä ongelmana pidettiin sitä, ettei aikaisempina vuosikymmeninä annettu opetus vastaa millään tavalla nykyisen kaavoittajan työn vaatimuksia. Monet mainitsivat myös, että opinnoissa tuotiin esille sellaisia arvoja ja asenteita, jotka eivät enää ole ajankohtaisia, voivatpa ne olla jopa haitata uusien asioiden omaksumista. Vastaajien mielipiteet vaihtelivat hieman sen mukaan, millä vuosikymmenellä ja missä tutkinto oli suoritettu.

Kriittisimmin haastatellut suhtautuivat Otaniemen arkkitehtiosaston yhdyskuntasuunnittelun opetukseen. Tampereella ja Oulussa opiskelleet kuvailivat opetusta jonkin verran positiivisemmin. Haastateltujen mukaan menneinä vuosikymmeninä Otaniemessä on Oulua ja Tamperetta voimakkaammin korostunut rakennussuunnittelun painottaminen ja arvostaminen. Tämä on haastateltujen mukaan johtunut mm. siitä, että Helsingin seudulla on rakennettu enemmän kuin muualla maassa ja arkkitehtitoimistot ovat keskittyneet sinne. Otaniemen arkkitehtiosaston opettajista suuri osa on ollut myös tunnettuja arkkitehtejä ja suurten toimistojen omistajia, joten nuoria arkkitehtejä on kouluttu suoraan toimistojen tarpeisiin. Tampereella ja Oulussa taas yhdyskuntasuunnittelu on nähty realistisempänä ammattivaihtoehtona, koska rakennussuunnittelutehtäviä ei ole ollut tarjolla yhtä runsaasti. Myös opetuksessa on painotettu enemmän yhdyskuntasuunnittelua.

1960-luvun lopun – 1980-lukujen yhdyskuntasuunnittelun (YKS:n) opetusta Otaniemessä kuvailtiin yhtäältä positiivisesti, toisaalta kriittisesti. Hyväksi puoleksi mainittiin se, että opetuksessa korostettiin ratkaisukeskeisyyttä. Myös 1970-

luvun demokraattisen suunnittelun ideoita pidettiin edelleen omalla tavallaan ajankohtaisina. Sen sijaan opetusta ja kurssikirjallisuutta pidettiin pääsääntöisesti huonoina. Opettajilla ei ollut pedagogisia valmiuksia, vaikka nämä olisivatkin olleet hyviä arkkitehtejä. Toisaalta on huomattava, että opetusta yliopistoissa 1970-luvulla on arvosteltu muuallakin kuin Teknillisissä korkeakouluissa. Opetus perustui tällöin enemmän massaluentoihin eikä vuorovaikutustaitoja yleisesti korostettu.

”Silloin ennen niitä (vuorovaikutustaitoja) ei opetettu. Esimerkiksi kun meni kurssin opinäytetyötä assistentille esittelemään – assistentteinahan oli täällä nuoria, vastavalmistuneita arkkitehtejä – niin ei niillä ollut pedagogista kokemusta. Ne rupesivat sieltä katsomaan, että jaa, mitäs sä oot täällä tehny, että jaa, sä oot tehny näin ja näin, sen sijaan että ne olisivat edes sanoneet, että esittelepä tämä työ nyt... Se on muuttunut, opiskelijat tekevät kurssitöitä kuntien kanssa nyt. Että se oppi on tullut kyllä kantapään kautta. Se on tullut kantapään kautta.”

Joidenkin YKS:n oppikirjojen sisältöä kuvasivat useat haastatellut ”käsittämättömäksi”. YKS:n opiskelua ei etenkään enää 1980-luvulla pidetty houkuttelevana. Tapana olikin haastateltavien mukaan vain päästä läpi tietyistä pakollisista kursseista.

Yhdyskuntasuunnittelun opetusta moitittiin myös siitä, että se oli liian teoreettista. Suunnittelu kuvattiin opiskelijoille tieteellisenä prosessina, jossa mitataan, ruudutetaan ja moduloidaan. Luovuudella ei nähty olevan suunnittelussa suurtakaan roolia.

”...Tehtiin kaupunkisuunnittelusta tiedettä. Asiasta, joka ei ole tiedettä vaan suunnittelua. Eli ongelmana oli se, että kuviteltiin, että tietyn tieteellisin metodein syntyy paras ympäristö. Jos katsoo sillä argumentilla toteutettua ympäristöä, niin se on itse asiassa kamalinta mitä on tehty. Tavallaan semmoinen luovuus ja intuitio, mikä on välttämätön osa kaikessa suunnittelussa, ikään kuin kiellettiin ja sitten myöskin tehtiin siitä asiasta monimutkaisempaa kuin se onkaan.”

Yhdyskuntasuunnittelun opetusta erityisesti 1980-luvulla kuvattiin niin huonoksi ja teoreettiseksi, että se ”karkotti” opiskelijoita rakennussuunnittelun puolelle. Toisaalta 1980-luvulle sijoittunut suunnittelun arvostuksen yleinen lasku vaikutti myös yhdyskuntasuunnittelun opintojen vähäiseen houkuttavuuteen.

”Minä olen opiskellut 80-luvulla ja se oli nimenomaan sitä, että nämä virastoarkkitehdit, ne eivät ole arkkitehtejä ollenkaan...Kunnon arkkitehdit suunnittelevat taloja, joita julkaisetaan Arkkitehti-lehdessä, että se on sitä arkkitehdin oikeata hommaa. Ei esimerkiksi kesätöihin tullut mieleenkään hakea virastoon. Se oli jotenkin tosi kaukana semmoinen ajatus. Ja opetuskin oli ... yhdyskuntasuunnittelun kirjoja kuvailtiin järeiksi nukuttajiksi vaativille käyttäjille. Se tuntui hirveän teoreettiselta.”

Kritiikillä on myös toinen tärkeä kohde. Joidenkin haastateltujen mukaan erityisesti Otaniemen arkkitehtiosastolla (mutta jonkin verran myös Oulussa ja Tampereella) vallitsi 1960-1980-luvuilla henki, joka suosi ”sankariarkkitehteja” ja sankariarkkitehtuuria. Tämä henki heijastui myös yhdyskuntasuunnittelun puolelle, vaikka yhdyskuntasuunnittelu ja rakennussuunnittelu ovatkin Otaniemessä olleet melko erillään toisistaan. Sankariarkkitehdillä tarkoitetaan tietynlaista mielikuvaa arkkitehdistä. Sankariarkkitehdin rooliin kuuluu ”tinkimätön rakennustaiteen korkeampien päämäärien toteuttaminen”², siihen kuuluvat myös luovuus ja voimakas näkemyksellisyys sekä oman tahdon toteuttaminen. Luovuuden nähdään olevan lahjakkuutta, johon opetuksella ei pystytä vaikuttamaan. Sitä joko on tai ei ole.

² Helsingin Sanomat uutisoi 13.1.2003 SAFAn päätöksestä valita arkkitehti Juha Leiviskä SAFAn kunniajäseneksi. SAFAn perusteluiksi mainitaan, että ”Leiviskä on tinkimättömästi pyrkinyt toteuttamaan rakennustaiteen korkeampia päämääriä ja siksi hänen työnsä on esikuvana koko arkkitehtikunnalle”.

”Lähtökohta oli tavallaan aika mystinen osaaminen, että ei ajateltukaan, että voidaan kouluttaa hyviä suunnittelijoita tai hyviä arkkitehtejä ylipäättänsä, vaan ajateltiin, että se koulutus tähtää siihen, että täytyy olla 48 huonoa, jotta on sitten ne kaksi loistavaa arkkitehtiä, joita julkaistaan ja joita ihailaan... Ja sen sitten huomasi, että jos sai rakennus-arkkitehtikoulutuksen tai oli saanut jonkun muun koulutuksen aikaisemmin kun tuli arkkitehtiosastolle, niin kehittyi erilaiseksi arkkitehdiksi... Tavallaan siinä oli joku semmoinen, että kun koulusta tuli ja halusi arkkitehdiksi, niin siinä ehdollistui ainakin Otaniemessä niihin tavoitteisiin, joita siellä annettiin. Ja tavallaan niitä alkoi pitää oikeina, koska ei ollut sellaista historiaa, että olisi kyennyt (vastustamaan). Mutta niillä oli, jotka olivat opiskelleet jotain muuta, tai joilla oli ollut väli vuosia tai jotain, ne ainakin siinä opiskeluaikana enemmän kyseenalaisti sitä arvomaailmaa.”

Suomalaisen sankariarkkitehdin rooliin eivät kuulu kompromissihakuisuus tai kommunikaatiokyvyt ja -halukkuus. Sankariarkkitehti on piirtävä ”guru”, jonka kuvat puhuvat puolestaan ja joka ei selittele tekemisiään. Opetuksessa tämä näkyi muun muassa siten, että opiskelijoita ei rohkaistu esittelemään töittensä sisältöä muille.

”Meillä pidetään sitä selittämistä, ainakin siinä 1970- ja 1980-luvun koulutuksessa, niin se oli suuri synty. Että tavallaan oli hienoa seisoa oman esityksensä takana, sai se minkälaiset arvostelut tahansa.”

Haastattelija: ”Oliko teillä opiskeluaikana mitään osallistumiseen liittyvää koulutusta?”
Haastateltu: ”Ei mitään, ei. Arkkitehti, suunnittelija piirsi ja arkkitehti oli jonkinlainen guru siihen aikaan, että näin tehdään. Nythän se ei ole semmoinen ollenkaan. Arkkitehdin asema on kyllä tässä 30 vuodessa muuttunut.. Ja kyllä se näkyy palkkauksessakin.”

Sankariarkkitehdin piirteisiin kuuluu myös se, että nämä ovat lähes poikkeuksetta olleet miehiä. Naisia ei ole sankariarkkitehdin uralle kannustettu samalla tavalla.

”Tämä klassinen juttuhan oli; meille sanottiin silloin kun kouluun lähdettiin tai oltiin ekana vuonna opiskelemassa, että kun meitä oli 50, niin että kahdesta teistä tulee hyvä arkkitehti, eivätkä ne ole naisia. Näin sanottiin vuonna 1977. Että se tavallaan siitä opetuksesta.”

Jotkut haastatellut arvelivat, että opiskeluaikana omaksuttu sankariarkkitehdin malli on voinut haitata sopeutumista myöhempään työelämään. Ongelmia on voinut syntyä sekä rakennussuunnittelun että yhdyskuntasuunnittelun puolella. Rakennussuunnittelussa yksittäinen arkkitehti on haastatellun mukaan rakennuttajan ja taloudellisten reunaehtojen armoilla. Omien periaatteiden ja todellisuuden välille voi syntyä suuriakin ristiriitoja. Yhdyskuntasuunnittelussa taas suunnittelijan on kyettävä kuuntelemaan eri osapuolia ja hakemaan ratkaisua monista eri vaihtoehdoista. Oman tahdon läpi ajaminen ei useinkaan onnistu. Jos tämän ottaa kovin raskaasti, voi työskentely olla vaikeaa.

”Varmaankin opiskelussa vielä tänäkin päivänä aika monella nuorella on semmoinen haaste ja mielikuva siitä tulevaisuudesta. Kaikista tulee Aaltoja tai Pietilöitä, jotka suunnittelevat ja tekevät sitä työtänsä niin kuin itse tahtoo. Mutta kyllä se käytännön tosiasia varmasti on, että suurin osa tekee kuitenkin sitä työtä niin paljon pienemmällä profiililla ja paljon tiukemmassa ohjauksessa. Ainoastaan hyvin pieni osa siitä porukasta valmistuu tällaiseksi maestroksi sitten jatkossa.”

Haastatelluilla oli myös keskenään toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, millaisia asioita esimerkiksi Otaniemessä on koettu painotettavan. Erään näkemyksen mukaan ympäristökysymysten ja erilaisten luonnon arvojen huomioonotta-

mista opetuksessa on järjestelmällisesti väheksytty. Kaupunki on tämän painoutuksen mukaisesti nähty taideluomana, jolle luonnon on ollut alistuttava. Toisen, suunnilleen samaan aikaan 1970-luvulla Otaniemessä opiskelleen haastatellun mukaan yhdyskuntasuunnittelun opetuksessa on nimenomaan väheksytty kaupunkirakennustaiteen tai luovuuden merkitystä ja on painotettu liikaa suunnittelua tieteellisenä prosessina. Nämä kaksi toisistaan poikkeavaa näkemystä kuvastavat ehkä sitä, miten haastateltujen oma arvomaailma ja nykyiset työtehtävät vaikuttavat siihen, millaiseksi opetus jälkeensä koetaan.

1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla opiskelleet haastatellut painottivat vanhempia haastateltuja enemmän kaupunkirakennustaiteen ja *urban designin and planningin* osuutta opetuksessa. Opetus sai kiitosta siitä, että taiteen ja luovuuden merkitystä korostettiin myös kaupunki- ja yhdyskuntasuunnittelun opetuksessa. Toisaalta nämä nuoremman polven haastatellut olisivat kaivanneet opetukseen lisää käytännön työelämässä tarvittavia taitoja ja työkaluja.

”Ja kyllä esimerkiksi rantayleiskaavoitus on niin kaukana opiskeluajan systeemeistä kuin vain ikinä voi olla... ei siellä semmoisia asioita ikinä opetettu.”

”Olisin kaivannut semmoista kurssia, missä olisi paneuduttu jotenkin enemmän niihin arkkitehtuurin perustekijöihin... Minä vähän vierastan että lähetään heti olemaan semmoisia individualisteja ja kauhean lahjakkaita persoonia. Ne ensimmäiset (kurssit) mihin tullaan arkkitehtuuria opiskelemaan menee heti semmoiseen, että pitää niitä ideoita luovasti esittää... että jotenkin semmoista enemmän että hahmotettaisiin niitä tiloja ja mietittäisiin niitä mittasuhteita kunnolla, että mitä se tarkoittaa, jos meillä on tällainen huonemitta tai tällainen aukiomitta. Jotenkin ainakin siinä alkuvaiheessa olisi kaivannut ihan semmoista perusfaktaa ja sitä saa tulla ihan vankasti. Jotenkin tuntuu että silloin vielä kun itse aloitin, niin oli vallalla semmoinen käsitys, että kyllähän te siellä töissä sitten ne asiat opitte.”

”Arkkitehtikaavoitusta. Ja se on minun mielestä vähän ongelma, että esimerkiksi juridiikkakäytännöt ja muut on valinnaisina lisäkursseina, ja monikaan ei älyä ottaa niitä opiskeluaikana. Siinä tulee semmoinen ongelma, että toisaalta sinulla on hyvät valmiudet kaikista ylimmän tason suunnitteluun. Silloinhan pääset tekemään kaupunkirakennustaidetta, kun tunnet ne perusasiat ja niiden yläpuolella pystyt tekemään ratkaisuja. Mutta vähän sellaista perustaa, mistä se kaupunki sitten aina rakentuu... Pitäisi olla enemmän sellaisia workshoppeja jonkun tietyn casen ympärillä, mitkä olisivat todella monialaisia, että opettajat olisivat myös useammilta aloilta. Se vaatisi tietysti, jos perusopetusta ajatellaan, suomenkielisen opetusmateriaalin tekemistä, mitä ei ole sitten 1970-luvun minun mielestäni kunnolla edes yritetty.”

Ongelmaksi läpi vuosikymmenten nähtiin se, että opettajina eri koulujen arkkitehtiosastoilla on ollut niin vähän opetukseen keskittyvää henkilökuntaa. Opettajien pedagogisia kykyjä pidettiin huonona. Positiivisessa mielessä muistettiinkin niitä muutamia harvoja opettajia, jotka oli koettu sekä karismaattisiksi että opiskelijoiden ongelmiin paneutuviksi.

Näkemyksiä kaavoituksesta ammattina

Haastatelluilla on yksiselitteinen ja selkeä näkemys siitä, että kaupunkisuunnittelu on ammattilaisten työtä ”niin kuin mikä muu työ tahansa”. Osallistumisen korostaminen on haastateltujen mukaan joissakin tapauksessa sumentanut ihmisten käsitykset siitä, kenen tehtävä suunnittelu on. Sen sijaan haastateltujen mielipiteet vaihtelivat puhuttaessa osallistumisesta ja sen merkityksestä. Jotkut haastatellut pitivät osallistumista ensiarvoisen tärkeänä ja toiset taas lähes haitallisena. Molempien näkemysten mukaan osallistuminen siirtää suunnittelussa käytettävää valtaa suunnittelijoilta pois.

”Minusta kaupunkisuunnittelu jos mikä ja yhdyskuntasuunnittelu on ammatti-ihmisten tehtävä, ja nyt kun on viety tuo kuuleminen ja kaikki osallistuminen niin pitkälle, niin minusta piilee selkeästi semmoinen vaara, että joitakin asioita päätetään niin kutsutulla huutoäänestyksellä. Että se asia tai joku vaihtoehto, joka saa eniten eri piireistä vihreätä valoa, niin sitten päätökset tehdään jonkun semmoisen pohjalta.”

Perinteiseen kaavoitusprofession rooliin kommunikatiivisuus ei ole kuulunut ja kaavoittaja on pystynyt vetäytymään roolinsa taakse. Tänä päivänä se ei enää onnistukaan. Erityisesti nuoremmat haastatellut olivat tästä hyvillään, vaikka kommunikaatiotaitojen nähdäänkin olevan vaikeita.

”Minulla itselläni on sellainen kuva, että silläkin lailla on muuttunut, että kaavoittajat ja kunnan päättäjät eivät ole semmoisia jumalia enää, vähän ylempänä ja ne sanoskelee vaan. Että ollaan enemmän samalla tasolla, ja kuunnellaan ja on hirveän tärkeää, että he (asukkaat) kokevat, että otetaan huomioon. Mutta jos ei voi kaikkia tyydyttää, niin on joku faktinen peruste sitten sille. Monesti se on tasapuolisuus, joka...”

Kaavoittajien puheesta muodostuu näkemys siitä, millaisena oman profession edustajat nähdään. Toisaalta kysymyksessä on ihanteellinen kuva ”hyvästä kaavoittajasta” (vrt. myöhemmin haastateltujen näkemykseen ”hyvästä osallisesta”). Eräiden arkkitehtikaavoittajien näkemyksen mukaan suunnittelijoiden koulutuksessa olennaista on se, että se tähtää parhaan mahdollisen vaihtoehdon löytämiseen. Suunnittelijoilla on tämän ajatuksen mukaan kyky saada hyvää aikaan. Tämä oikeuttaa suunnittelijan työn eli amerikkalaisen professioita tutkineen sosiologin Andrew Abbottin mukaan (1988) antaa ”valtuutuksen” työhön. Haastatellut näkivät suunnittelijoiden ”moraalin ja etiikan” olevan korkean. Huonoja ratkaisuja ei haluta esittää, vaan lopputulosta ”hinkataan ja hinkataan” niin kauan, kunnes paras tai ”kokonaisedullinen” vaihtoehto löytyy. Tällöin toteutuu vastaajien mukaan myös yleinen etu. Osallistuminen taas voidaan nähdä tämän yleisen edun haastamisena ja suunnittelijoiden ammattitaidon kyseenalaistamisena.

”Jos on hyvä suunnittelija ja suunnitelma on hyvä, eihän se suunnitelman laatua välttämättä paranna se suuri osallistuminen, ja jos ei ole hyvä suunnittelija, hän nyt saattaa pystyä puolustamaan sitä suunnitelmaansa, ja sitten sillä tavalla saamaan sen vielä paremmaksi siinä vuorovaikutusprosessissa. Sitten voi olla semmoisia persoonallisuuksia, jotka tavaltaan hyytyy siinä, että ahaa, tuli tämmöistä palautetta, että eikö tämä minun työni ole minkään arvoista. Joillekin voi olla henkisesti hirveän raskasta se, että ei ole luottamusta. Kun itse ajattelee niin, että meidän ammattikunnalla, varmasti kaikilla koulutuksen käyneillä on semmoiset hyvät eettiset periaatteet ja hyvää halua suunnitella, että on semmoinen lähtökohta, että haluaa tehdä hyvää. Sitten jollekin voi olla aika vaikeaa se, että sitä ei ymmärretä.”

Hyvän kaavoittajan tärkeänä ominaisuutena pidetään myös tasapuolisuutta kaikkia ryhmiä ja osallisia kohtaan. Tasapuolisuutta korostaa haastateltujen mukaan maankäyttö- ja rakennuslakikin. Kaavoittajan täytyy kyetä perustelemaan selkeästi ratkaisunsa, koska kaikkia ei voi kuitenkaan samanaikaisesti miellyttää. Hyvä kaavoittaja ei ole ”styranki” vaan hän on kuunteleva ja keskusteleleva.

”Sen pitää olla yhteistyökykyinen ja yhteistyöhakuinen. Ei styranki. Siis styranki ei tänä päivänä... Kaksikymmentä vuotta sitten ihmiset ovat olleet vielä ja suorastaan tänäkin päivänä ehkä jotkut ovat suorastaan kaivanneet tämmöistä styrankia. He ovat olleet valmiita luovuttamaan sille styrangille sen homman ja siinä vaan ihmettelemään. Kun siinäpä pääsee vähällä myöskin kun styranki hoitaa hommat. Se on muuttunut.”

Kaavoitusprofession status on usean vastaajan mukaan muuttunut. Yhtenä kiin-

nostavana tekijänä mainitaan alan naisistuminen. Aiemmin kaavoitustehtävät ovat olleet lähes pelkästään miesten vallassa. Nykyisin naisia arvioidaan olevan jopa yli puolet kaikista kaavoittajista. Päällikkötasolla miehiä on kuitenkin edelleen enemmistö³. Naisistumista pidetään suurena muutoksena alalla. Sen uskotaan vaikuttaneen siten, että työ on ”demokratisoitunut, arkipäiväistynyt ja laskeutunut ruohonjuuritasolle”. Naisten arvellaan tulevan paremmin toimeen asiakkaiden ja osallisten kanssa. Tätä arvioita tukee aiemmin tekemäni tilastollinen kyselytutkimus (mm. Puustinen 2001; 2002 a ja b), jonka mukaan naiskaavoittajat suhtautuvat osallistuvaan suunnitteluun positiivisemmin kuin mieskaavoittajat. Naisten arvellaan myös tuoneen kaavoitukseen sellaisia ”pehmeitä arvoja”, jotka eivät sovi niin luontevasti miehiseen kaavoitusmaailmaan.

”Ja myöskin sisältökysymyksissä on eroja. Silloin 1980-luvun alussa, kun minä olin konsulttitoimistossa töissä ja oli semmoinen miespuolinen arkkitehti minulla työparina, niin hän sanoi minulle jossain kaavakokouksessa, että sano sinä tuosta puistosta, että siinä pitäisi olla puisto. Että ei hän kehtaa semmoisesta puistosta puhua. Tämä on ihan totta.”

Myös kaavoittajien palkkakehityksen huononemisen arvioitiin haastatteluissa johtuvan osittain juuri naisistumisesta. Toisaalta ei voida vetää johtopäätöksiä siitä, että juuri alan naisistuminen olisi yksinään tuonut muutoksia alalle. Pikemminkin voidaan todeta, että useita eri muutoksia (esimerkiksi naisistuminen, ympäristökysymysten esiinnoisuus, vaatimus avoimemmasta ja kommunikatiivisemmasta päätöksenteosta, palkkakehitys) on tapahtunut yhtä aikaa. Näiden muutosten taustalla on laajempia yhteiskunnallisia ja kulttuurisia muutoksia. Toisaalta pienemmät muutokset voivat myös vaikuttaa toisiinsa kiihdyttäen tai hidastaen näitä.

Toisena kaavoitusprofession statukseen vaikuttaneena tekijänä jotkut haastateltavat mainitsevat laman ja sen seuraukset. Haastateltujen mukaan lama paransi kaavoittajien työn arvostusta erityisesti arkkitehtien ammattikunnan sisällä. Virkatyötä kaupunkien ja kuntien palveluksessa ei 1980-luvun nousukaudella juuri arvostettu. Laman tullessa erityisesti arkkitehtikuntaa koetellut työttömyys teki kuitenkin kaavoitustehtävistä arvostetumpia. Tämä koski sekä konsulttikaavoitusta että virkatyötä.

”Kaavoittajan uraa jossain määrin halveksittiin silloin ennen lamaa. Kyllä minä muistan, että silloin kun menin vuonna 1990 konsulttikaavoittajaksi niin tapasin joitakin kollegoja... Ne piruili siitä että olin mennyt konsulttikaavahommiin. Ja se muutos tapahtui ihan, että sitten kun minä näin vuoden kahden kuluttua niitä ja minä olin ainut, joka oli töissä, niin sitten ne olivat kateellisia ja pitivät hyväosaisena, kulturalisikka suussa syntyneenä.”

Kaavoittajien ja kaavoitukseen työn arvostuksen arvellaan nousseen myös siitä syystä, että yhdyskunta- tai kaupunkisuunnittelu on 1990-luvun loppua kohti tultaessa ollut kokemassa uutta nousua. Keskustojen kehittämishankkeet eri puolilla maata ovat olleet näkyviä ja kaupunkikulttuuria on nostettu esille ilmiönä muun muassa useissa ilmestyneissä kirjoissa ja artikkeleissa (mm. Knuuti 1999; URBS, kirja Helsingin kaupunkikulttuurista 2000).

”Silloin (1980-luvulla) tänne enemmän jouduttiin kun päästiin. Että nyt on täysin päin vastoin. Että kun suunnilleen tietää minkä tasoisia hakijoita tänne on ollut uusiin paikkoihin niin tämä on tosi haluttu paikka nyt, se on ihan selvä muutos. Toki siihen vaikuttaa varmaan myös se yksityisen puolen projektiluontoisuus eli että se työpaikka on projektin mittainen ja täällä se on toivottavasti vähän pidempi.”

Osallistumismahdollisuuksien paranemisen arveltiin haastatteluissa lisänneen ihmisten kiinnostusta kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen. Koska osallistuminen

³Tämä on haastateltujen arvio. Tarkkoja lukuja ei ole saatavissa.

on kuitenkin monilla paikkakunnilla saanut uusia muotoja uuden lain myötä, on viimeaikaisissa kaavoitustapauksessa jonkinlaista "ennakkotapausten" makua. Kaavoittajien onnistumisesta nimenomaan osallistumisprosessien vetämisessä voi riippua se, miten kaavoittajakuntaa milläkin paikkakunnalla arvostetaan.

Luvun alussa mainittu suomalaiselle kaavoittajakunnalle tyypillinen piirre on eri koulutustaustaisten kaavoittajien väliset erot. On puhuttu "arkkitehtien ja insinöörien välisestä kuilusta" (mm. Puustinen 2001, Michelsen 1999) tai asetelmasta "arkkitehdit vastaan muut". Asetelmaa konkretisoi se, että suomalaisesta kaavoittajakunnasta noin 60 % on arkkitehtejä. Arkkitehtien dominanssilla on myös historiallinen taustansa Suomessa (mm. Nupponen 2000).

Molemmat yllä mainitut asetelmat nousevat esiin myös omasta haastatteluaineistostani, jossa arkkitehtejä oli 17 kappaletta kaikkiaan 24 haastatellusta. Arkkitehdeillä ja insinööreillä nähdään olevan joitakin peruseroavaisuuksia, jotka johtuvat esimerkiksi koulutuksen eroista. Arkkitehtien nähdään olevan enemmän kokonaistaiteellista ratkaisua painottavia, kun taas insinöörit (maanmittarit) keskittyvät teknisempiin seikkoihin.

"... Ja maanmittaustyypeillä on juuri se, että niiltä puuttuu se kokonaisnäkemys näistä eri asioista. Että tavallaan siitä juridiikasta, sanotaan että kiinteistötekniikka, että missä tontin raja menee, niin se nousee aina maanmittarisuunnittelijoilla aivan liian tärkeäksi asiaksi. Niin että se, mitä siinä todellisessa ympäristössä tapahtuu, niin se voi olla ihan absurdiakin helposti. Kunhan vaan niin kun tontin rajat, jotka on kerran mitattu. Jokainen katsoo sitä oman asiantuntemuksensa kautta... Ja arkkitehdit voi esittää jotain makeita juttuja, jotka on aivan älyttömiä toteuttaa, kun joku talo sijaitsee yhtäaikaan 8 maanomistajan maalla. Että karkeasti yleistettynä se on noin."

Arkkitehtien ja insinöörien työtapojen eroa kuvaa erään haastateltavan mukaan se, että arkkitehdit hiovat ratkaisuaan aina viimeiseen asti ja pyrkivät esittämään parhaan mahdollisen loppuratkaisun "miljoonista vaihtoehdoista". Optimiratkaisua ei arkkitehtiongelmiiin kuitenkaan ole. Sen sijaan insinöörit "laskevat matemaattisen optimiratkaisun joka ongelmaan" ja tyytyvät siihen. Jo opiskeluaikoina insinööreille on haastatellun mukaan tyypillistä "prujaaminen" eli optimivastausten kopioiminen. Mikä on kerran ratkaistu, sitä ei kannata enää uudestaan miettiä.

Monet haastatellut toivat esille sen, että "ulkopuolisten" (eli ei-kaavoittajien) mielikuvat kaavoitustyöstä eivät vastaa todellisuutta. Kaavoittajat törmäävät tähän sekä muistellessaan omia mielikuviaan kaavoittajan työstä ennen kaavoittajaksi ryhtymistään että kuullessaan "ulkopuolisten" mielipiteitä ammatistaan. Haastateltujen mukaan yleiset mielikuvat kaavoituksesta vastaavat pitkälti kuvaa piirtävästä maestro-arkkitehdistä. Haastateltujen mukaan kaavoittajilla luullaan myös olevan enemmän valtaa kuin heillä todellisuudessa onkaan. (Toisaalta monet haastatellut ovat sitä mieltä, että heillä on työssään runsaasti päätäntävaltaa). Haastateltujen mukaan ihmiset eivät kuitenkaan ymmärrä, miten monien näkemysten ja kompromissien tulos jokainen kaava on. Tämä näkyy haastateltujen mukaan siinä, että huonosta tai epämiellyttävästä ympäristöstä syytetään pelkästään kaavoittajia eikä esimerkiksi poliitikkoja. Kaavoittajan hyvät ajatukset on kuitenkin saatettu vesittää moneen kertaan. Tällöin kaikkea vastuuta ei pitäisi kasata kaavoittajien niskoille.

Toinen asia, minkä ulkopuoliset usein kaavoittajan työstä unohtavat, on se, että kaavoittajan täytyy toimia lain edustajana. Kaavoittajan velvollisuus on huolehtia siitä, että pienissäkin kaavoitustöissä noudatetaan lakia. Tämän nähdään olevan tärkeää asukkaiden tasapuolisen kohtelun vuoksi. Pienen kaavamuutoksen kestäminen voi asukkaasta tuntua byrokraattiselta kiusanteolta, mutta kaavoittaja ei voi luistaa velvollisuuksistaan.

"Ja sitten hämärää on myöskin se, että millä tavalla tämä meidän työ tosiaankin perustuu

lakiin: että näin täytyy toimia, että kysymys ei ole siitä, että me haluaisimme pompottaa jotain asukkaita. Asemakaavan muuttaminen on hirveän paljon hankalampi prosessi kuin miltä se kuulostaa. Se ei ole meidän viraston sisäistä byrokratiaa – vaikka on siinä sitäkin – vaan miten lain laatija on tämän asian muotoillut. Meillä ei ole mitään oikoteitä siinä. Ihmiset eivät voi käsittää, että jos nyt yhden omakotitalotontin asemakaavaa muutetaan, niin mikä siinä voi kestää. Vaan (sanotaan) että ettekö te nyt voi käydä sitä numeroa kumittamassa siellä ja panna uutta tilalle, että ei tämä voi olla niin vaikeaa. Mutta kun asemakaavalla kuitenkin mitä suurimmassa määrin on tällainen juridinen merkitys ja sen tarkoituksena on luoda semmoisia pelisääntöjä yhteiskunnalle ja meillä on sitä kautta velvollisuus toimia parhaamme mukaan tasapuolisesti, niin sen takia sitä prosessia ei ole tehty turhan yksinkertaiseksi.”

Kaavan laatijoiden rekisteri

Kaavan laatijoiden rekisteri perustettiin uuden maankäyttö- ja rakennuslain astuttua voimaan keväällä 2000. Perustajajärjestöt olivat Suomen Arkkitehtiliitto SAFA, Suomen Maisema-arkkitehtiliitto MARK, Suomen Kaavoitusinsinöörien yhdistys SKI sekä Rakennusinsinöörit- ja arkkitehdit RIA. Maaliskuussa 2004 rekisterissä oli 209 hyväksyttyä jäsentä. Tämä vastaa arviolta 25-35 % koko kaavoittajakunnasta.

Kyselytutkimuksessani keväällä 2000 tiedustelin vastaajien näkemyksiä samoihin aikoihin perustetun rekisterin merkittävyydestä. Kyselyn suorittamisen aikaan rekisteriin liittyminen ei vielä ollut mahdollista. Vastaajista 92 % piti rekisterin perustamista tarpeellisena tai erittäin tarpeellisena. Noin puolet vastaajista eli 51 % piti rekisterin tärkeimpänä merkityksenä pitkällä tähtäimellä sitä, että se parantaa kaavoittajien yhtenäisyyttä ja statusta. 31 % taas piti tärkeimpänä sitä, että rekisteri pitkällä tähtäimellä parantaa kaavoittajien työn laatua. Vain 16 % piti tärkeimpänä merkityksenä sitä, että rekisteriin kuulumisen parantaisi jäsentensä työnsaantimahdollisuuksia.

Haastattelemistani 24 henkilöstä 4 ilmoitti kuuluvansa rekisteriin. Näistä kaksi oli nuorehkoja konsulttitoimistossa työskenteleviä arkkitehtejä. Heille oli tärkeää se, että he tarvittaessa pystyvät osoittamaan pätevyytensä. Kaksi muuta liittynyttä olivat aktiivisesti seuranneet rekisterin perustamista ja toinen oli jopa ollut sitä perustamassa. Nämä ”perustajajäsenet” pitivät rekisterin merkitystä selvästi tärkeämpänä kuin muut haastatellut. Rekisteriin kuulumisen he näkivät periaatteellisena kysymyksenä eikä niinkään henkilökohtaisen pätevyyden osoituksena.

Suurin osa haastatelluista ei siis kuulunut rekisteriin ja he pitivät siihen liittymistä turhana henkilökohtaisista syistä. Liittymisestä ei nähty saatavan hyötyä, jos haastatellulla oli vakinainen ”suht’ varma” virka tai eläkeikä oli lähellä. Rekisteriin kuulumisesta aiheutuva maksu mainittiin korkeaksi. Jotkut taas ilmoittivat liittvänsä rekisteriin ehkä, ”jos joskus saa kaivettua paperit esille”. Pari haastateltua arveli, ettei heidän pätevyytensä syystä tai toisesta riittäisi rekisteriin kuulumiseen.

Rekisteriin kuulumisesta arveltiin olevan eniten hyötyä nuorille kaavoittajille ja niille, joiden on vielä osoitettava pätevyyttänsä esimerkiksi työnhaun yhteydessä. Sen merkitystä yksityisellä sektorilla toimiville kaavoittajille pidettiin tärkeämpänä kuin julkisen sektorin työntekijöille. Konsulttipuolella nähtiin myös esiintyvän enemmän epäpäteviä kaavoittajia kuin julkisella sektorilla.

Vaikka siis rekisterin perustamisen aikoina rekisterillä nähtiin olevan periaatteellista merkitystä nimenomaan ammattikunnan yhtenäisyyden kannalta, näyttää siltä, että liittymispäätökseen vaikuttavat lähinnä henkilökohtaiset syyt. Nämä eivät tietenkään kokonaisuutena tarkastellen sulje toisiaan pois. Voi osoittautua, että nuoremasta kaavoittajasukupolvesta yhä suurempi osa liittyy rekisteriin. Tällöin sen merkitys kasvaa.

Mielenkiintoinen ammattikuntakysymys liittyy suunnittelumaantieteilijöiden ja rekisterin perustajajärjestöjen suhteeseen. Suunnittelumaantieteilijät SUM ry.

haki jäsenilleen mahdollisuutta päästä rekisteriin syksyllä 2001, mutta eräistä suosituksista huolimatta⁴ rekisterin perustajajärjestöt eivät tähän suostuneet. Suunnittelumaantieteilijöiden on rekisteriin päästäkseen tällä hetkellä täytettävä perustajajärjestöjen jäseniä tiukemmat pääsyvaatimukset mm. työkokemuksen suhteen. SUM ry on kuitenkin tehnyt yhteistyötä rekisterin perustajajärjestöjen kanssa. Esimerkiksi lokakuussa 2002 järjestettiin yhteinen koulutuspäivä Helsingissä.

⁴ Emeritusprofessori Pekka V. Virtanen ja TKK:n arkkitehti-osaston yhdyskuntasuunnittelun professori Kimmo Lapintie puolsivat lausunnoissaan SUM ry:n hakemusta.

Kaavoittajan työ

Luvussa käsitellään kaavoittajan työn arkipäivään ja käytäntöihin liittyviä kysymyksiä.

Kaavoitustyön muutokset uran aikana

Kaavoittajien työn sisältö on muuttunut monella tavalla viimeisten vuosikymmenien aikana. Selkeitä ulkoisia muutoksia ovat olleet ainakin tietokoneiden tulo suunnittelutyöhön ja viimeksi vuonna 2000 voimaan tulleen uuden maankäyttö- ja rakennuslain tuomat muutokset. Myös suunnitteluun liittyvissä arvoissa ja asenteissa on tapahtunut muutoksia.

Yksi keskeinen muutos on kiireen lisääntyminen suunnittelutyössä. Tämä ei haastateltujen mukaan johdu niinkään kaavoituksen aikataulujen kiristymisestä, vaan kaavoitukseen liittyvän työmäärän kasvusta. Kaavaprosesseihin liittyvien selvitysten lisääntyminen ja osallistumisjärjestelyt vievät runsaasti aikaa. Käytännössä kaavaprosessit ovat haastateltujen mukaan myös pidentyneet. Jotkut haastatellut olivat huolissaan siitä, että kiireen lisääntyminen huonontaa kaavojen laatua, kun kaavoittajat eivät ehdi tarpeeksi keskittyä ”ajattelemiseen” tai ”parhaan vaihtoehdon etsimiseen”. Toisaalta erilaisten selvitysten arveltiin omalta osaltaan parantavan kaavojen laatua. Tietokoneiden tulo suunnitteluun on myös muuttanut kaavoitustyötä, mutta siitä enemmän omassa luvussa.

Pitkään alalla olleet suunnittelijat kuvaavat itse suunnittelutyön muuttumista yksinäisestä, ”teknisestä” tai toisaalta luovasta työstä enemmän ryhmätyöksi. Yhteistyötä tehdään eniten muiden suunnittelualan ammattilaisten kanssa. Osallistumisen lisääntyminen ja osallistumismuotojen muuttuminen on vaikuttanut myös selvästi työn sisältöön. Suunnittelu on muuttunut haastateltujen mukaan avoimemmaksi.

”Minun mielestäni on ihan oleellisesti (muuttunut) juuri se, että aikaisemmin istuttiin sen piirustuspöydän ääressä, vetäistiin se kaava ja laitettiin se nähtäville ja odotettiin, että annetaanko siitä useimmiten kirjallista palautetta, tai muistutetaanko siitä kaavasta. Ja sitten tutkittiin ne. Että ei ollut minkäänlaista tällöistä vuorovaikutusta. Ehkä se on suurimmaksi osaksi tämän uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukanaan tuomaa, että osallistutaan osallistutaan osallistutaan, että pitää olla koko ajan ihmisten kanssa tekemisissä eikä voi olla semmoinen anonyymi kaavoittaja, joka vaan lätkäisee jonkun kaavan jonnekin esille ja joku käy katsomassa sitä ja tulkitsee miten tulkitsee... Nykyäänhän on niin, että se, joka kaavan laatii, niin se sitten taas vetää sen koko homman. Se vastuu on tavallaan siirtynyt sille joka sen tekee. Totta kai siinä on sitten muitakin virkamiehiä mukana, mutta tuota osittain sanoisinko että paljon työläämmäksi se on muuttunut. Just tämän vuorovaikutuksen kautta, mutta se on varmaan ihan oikein silti.”

Suunnittelun avoimuuden lisääntymisellä nähdään olevan sekä hyviä että huonoja puolia. Erään oululaisen haastatellun mukaan yleisötilaisuudet ovat muuttuneet mukavammiksi ja asiallisemmiksi, kun tietoa kaavoitusasioista on saatavissa runsaasti ja aiempaa varhaisemmassa vaiheessa. Tilaisuuksiin on myös totuttu puolin ja toisin. Avoimuuden huonoksi puoleksi ainakin Tampereella arveltiin valitusten lisääntyminen.

Yhteiskunnallisten muutosprosessien ja arvojen muuttumisen myötä suunnitteluprosessiin on tullut enemmän osapuolia.

Haastateltujen mukaan liikennesuunnittelijoilla oli aikaisempina vuosina huomattavan suuri painoarvo suunnitteluprosessissa. Nyt ympäristökysymykset, luonnonsuojelu sekä rakennetun ympäristön suojelu ovat nousseet vahvasti esille ja liikennesuunnittelu on ehkä menettänyt hieman entistä asemaansa. Uusien osa-alueiden korostuminen suunnittelussa on koetellut sekä kaavoittajien ammattitaitoa että vaatinut uusien kontaktiverkoston ja vuorovaikutussuhteiden luomista. Toiset kaavoittajat ovat kokeneet muutokset positiivisesti, toiset taas vähemmän positiivisesti.

”Monta eri asiaa on muuttunut melkein päinvastaisiksi. Ensin on esimerkiksi tämä kysymys rakennussuojelusta ja vanhojen rakennusten arvosta. 1960-luvulla aika huolettomasti purettiin rakennuksia ja nyt taas melkein jokainen talo pitää suojella. Ja rakennussuojelun asema on muuttunut totaalisesti. Ja vanhan ympäristön arvostus, joka on monessa tapauksessa ihan hyvä, pääosin ihan hyvä, mutta joissakin asioissa se saattaa mennä jopa liiallisuuksiin... Kun jotain Hervantaa kaavoitettiin, niin ei siinä paljon luontoarvoja inventoitu. Ja nyt sitten jotain liito-oravia pitää suojella ja melkein sanoisin että tässäkin ammuetaan jo yli.”

Ympäristökysymysten ja rakennetun ympäristön suojelukysymysten esiinnousu on joidenkin haastateltujen mukaan aiheuttanut jo vastareaktiota. Esimerkiksi suhtautumisessa rantojen rakentamiseen on joidenkin arvioiden mukaan käynnissä vaihe, jossa erityisesti kaupunkirantojen suojelua tai varaamista yleiseen virkistyskäyttöön ei enää pidetä itsestään selvänä. Tähän kehitykseen nähdään ainakin kaksi eri syytä. Suomessa on haastateltujen mukaan siirrytty vaiheeseen, joissa kollektiivisista arvoista on siirrytty moniarvoisuuteen ja toisaalta yhteiskunnallisen tasa-arvon ihanteesta on siirrytty yksilöllisyyden ja individualismin ihannointiin. Tällöin esimerkiksi rantojen privatisointi tuntuu luontevammalta kuin aikaisemmin. Lisäksi rantarakentaminen erityisesti kaupungeissa ja näiden lähialueilla on viimeisen vuosikymmenen aikana kokenut eräänlaista renessanssia kansainvälisten *waterfront*- ja *brownfield*- ilmiöiden myötä. Lukuisat esimerkit entisten satama- ja teollisuusalueiden ottamisesta uudelleen käyttöön esimerkiksi asuin- tai yrityskortteleiksi (mm. Lontoo, Amsterdam, Rotterdam, Malmö, Kööpenhamina, Dublin) ovat innoittaneet myös suomalaista kaupunkisuunnittelua. Ilmiötä pidetään toisaalta kiinnostavana, mutta joidenkin suunnittelijoiden mukaan rantojen yksityistämässä ei pitäisi mennä liian pitkälle.

Suhtautuminen ympäristökysymysten esiinnousuun kaavoituksessa jakaa haastateltuja. Toiset pitävät ympäristönäkökulman korostumista maankäytön suunnittelussa merkittävänä edistysaskeleena. He iloitsevat siitä, että laadukkaita ympäristöselvityksiä on saatavana aiempaa enemmän. Näiden suunnittelijoiden mukaan kaavoituksen taso on parantunut uusien käytäntöjen myötä. Ympäristötietoisuuden lisääntyminen on nostanut esille myös 1960- ja 1970-lukujen ”kertakäyttörakentamisen” ongelmat. Ympäristökysymyksiä korostavat suunnittelijat toteavat, että heidän tietotaitonsa ympäristökysymysten, esimerkiksi hydrologian tai lajityyppien tuntemuksen osalta on puutteellinen. He kertovat hankkivansa aktiivisesti tietoa näistä kysymyksistä. Toisaalta tiedon sanotaan lisäävän tunnetta, ettei tiedä ympäristöasioista tarpeeksi. Ympäristökysymyksiä tärkeinä pitävät kaavoittajat korostavat, että myös kaupungissa on luontoa ja että luonnon kiertokulut on otettava huomioon kaupunkirakentamisessa.

Toiset haastatellut taas ovat sitä mieltä, että ympäristö- ja rakennussuojelussa on menty liian pitkälle. Ympäristöselvityksiä tehdään heidän mukaansa liikaa ja ne mutkistavat kaavoitusprosesseja entisestään. Mitä enemmän ympäristöselvityksiä tehdään, sen vähemmän rakennetaan. Aina löytyy jotain suojeltavaa. Tätä mieltä olleet haastatellut haluaisivat erottaa urbaanin ympäristön ja luon-

nonympäristön toisistaan. Kaupunkien pitäisi tämän näkemyksen mukaan saada kasvaa vapaammin. Luontoa löytyy vielä muualtakin. Toisaalta todetaan, että tiivistämällä nykyisiä kaupunkeja voidaan säästää luontoa siellä, missä ei vielä ole rakennettu.

Erityisesti vanhemmat kaavoittajat ovat kiinnittäneet huomiota arvojen muutokseen kaavoituksessa. Kokonaisvaltaisen suunnittelun ihanteiden perään huokailevat vielä jotkut. Nykyinen markkinavoimia suosiva postimerkkikaavoitus tai hankekaavoitus nähdään voimattomaksi puuttumaan esimerkiksi kaupan sijoittumisen kysymyksiin. Jotkut näkevät myös, että edullinen asuntotuotanto on jäänyt kaupungeissa markkinavoimien jalkoihin.

Eräänä kiinnostavana muutoksena mainittiin NIMBY-ilmiön⁵ vahvistumisen Suomessa. Tämän arveltiin johtuvan toisaalta osallistumisen ja kaavoituksen avoimuuden lisääntymisestä mutta toisaalta myös arvojen muutoksesta. Koventuneet arvot saavat haastateltujen mukaan aikaan sen, että ”vanhat asukkaat” vastustavat erityisesti sosiaalisen asuntotuotannon sijoittamista omille asuinalueilleen. Tämän pelätään aiheuttavan rauhattomuutta ja laskevan kiinteistöjen arvoa. Esimerkkejä sosiaalisen asuntotuotannon vastustamisesta kerrottiin ainakin Tampereella ja Helsingissä. Oulussa taas moni haastateltu kertoi esimerkkinä saman tapauksen, jossa erään vauraan asuinalueen asukkaat olivat onnistuneet estämään asemakaavaan merkityn päiväkodin rakentamisen omalle alueelleen.

Positiivisena muutoksena useat haastatellut mainitsevat kaupunkikulttuurin tai ”urbanismin” saapumisen Suomen. Tällä on ollut vaikutusta sekä kaupunkisuunnittelun laatuun että suunnittelun arvostuksen lisääntymiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset kaavoituskäytäntöihin

Keskeiset uuden maankäyttö- ja rakennuslain aiheuttamat muutokset ovat haastateltujen mukaan jo aiemmin mainitut osallistumisen lisääntyminen sekä erilaisen pakollisten perusselvitysten määrän kasvu. Lisäksi mainitaan muun muassa rakennussuojelun voimistunut asema sekä kaavojen alisteisuuden poistuminen. Lain aiheuttamat muutokset kaavoituksen painopisteissä ovat vuorostaan vaikuttaneet kaavoitustyöhön monella tavalla.

Haastateltujen suhtautuminen uuden lain tuomiin muutoksiin vaihteli, joten ei voida sanoa, että lakia pidettäisiin yksiselitteisesti huonona tai hyvänä. Yleisiten voidaan kuitenkin sanoa, että Oulussa uuteen lakiin suhtauduttiin positiivisemmin kuin Tampereella ja Helsingissä. Negatiivisimmat kokemukset ja mielipiteet löytyivät Tampereelta, jossa haastattelun teon aikana ehkä eniten elettiin vielä uuden lain sopeutumisvaihetta. Haastateltujen näkemykset ja arvomaailmat vaihtelivat kuitenkin kaikissa kaupungeissa. Yksi piti osallistumisen lisääntymistä huonona, toinen hyvänä ja kolmas jotakin siltä väliltä. Ympäristökysymysten painottuminen aiempaa enemmän jakoi haastateltuja samalla tavalla.

Vuoden 2000 alusta voimaan tullut laki sai kunnissa aikaan siirtymävaiheen tai sopeutumisprosessin, joka ei haastateltujen mukaan vielä ole päättynyt. Siirtymävaiheen aikana uutta lakia on tulkittu ensimmäisiä kertoja ja monia uusia käytäntöjä, mm. osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimista ja toteuttamista ja viranomaisneuvotteluja uusien asetelmin, on testattu. Koska kaavoitusprosessit ovat luonteeltaan hitaita ja pitkäkestoisia, kaikki uuden lain myötä tulleet muutokset eivät välttämättä edelleen ole konkretisoituneet. Joidenkin haastateltujen mukaan lakia on tulkittu alkuvaiheessa liian kirjaimellisesti ja he arvelevat, että käytäntöjä tullaan edelleen muuttamaan ja tarkentamaan asetuksin.

Haastatellut eri kaupungeissa mainitsivat, että lain voimaantulo sai aikaan julkisuusbuumin, jossa asukkaille ehkä syntyi vääranlaisia mielikuvia lain sisällystä. Osallistumisen korostaminen johti joidenkin arvioiden mukaan siihen, että

⁵ NIMBY tulee sanoista Not In My BackYard eli ”ei minun takapihalleni”.

ihmiset ehkä kuvittelivat pääsevänsä mukaan suunnittelemaan tai että päätöksiä tehdään "huutoäänestyksellä".

Haastateltava: "Tässä on pikkuisen liian aikaista vetää johtopäätöksiä, kun tämä uusi laki on ollut niin vähän aikaa voimassa. Sitä on vaikea arvioida, mutta kyllä tämä on raskaammaksi tehnyt tämän suunnittelun tämä uusi laki. Ja sanotaan että on luotu vähän sellainen kuva, että osalliset saa päättää, millainen kaava tehdään, ja melkein niin kun sillä tavalla että osalliset voi ottaa kynän käteen ja piirtää sen kaavan."

Haastattelija: "Missä sitä sitten, missä sellainen mielikuva on syntynyt?"

Haastateltava: "Joissakin lehtijutuissa ne toimittajat on luoneet tätä. Sitten tietyt kansalaisvaikuttajat vetoaa uuteen lakiin tällä tavalla. Kyllä minä itse asiassa kerran huomautin, kun tätä lakia valmisteltiin, yhdelle ministeriön virkamiehelle, että hänkin puhuu vähän tähän tyyliin."

Osallistuminen ja perusselvitykset ovat lisänneet työmäärää

Eräänä keskeisenä lain vaikutuksena mainitaan työmäärän lisääntyminen kaava-prosessien yhteydessä. Tämä mainittiin kaikissa kolmessa kaupungissa, mutta Tampereella tilanne koettiin kaikista vaikeimmaksi. Henkilökuntaa ei ole saatu tarpeeksi lisää suhteessa siihen, kuinka paljon työmäärä on kasvanut. Ongelmia tuottavat erityisesti ympäristöselvitykset, joiden tekijöistä on ollut pulaa. Kaupungin ympäristökeskus ei haastateltujen mukaan ole aktiivinen selvitysten tuottaja. Tampereella ei myöskään ole tarpeeksi ympäristöselvitysten tekemiseen erikoistuneita konsultteja. Kaupungin kaavoitustoimi on jo palkannut yhden biologin, mutta tämän lisäksi tarvittaisiin enemmänkin ympäristöalan koulutuksen saanutta työvoimaa. Oulussa ja Helsingissä haastateltavat toivat myös esille lisääntyneen työmäärän. Ympäristöselvitysten osalta tilannetta ei kuitenkaan pidetty niin huolestuttavana kuin Tampereella. Oulussa ja Helsingissä mainittiin, että selvitysten tekijöitä on saatavissa sekä omasta takaa (joko kaavoitustoimesta tai kaupungin ympäristötoimesta) että konsulttipuolelta. Konsultteja pidettiin osaavina, mutta heidän työnsä koordinoimisen ja valvomisen sanottiin lisäävän kiireitä entisestään.

Sekä Helsingissä että Oulussa pidettiin ilahduttavana myös sitä, että ympäristöselvitysten taso on parantunut. Tämä vaikuttaa siihen, että selvityksiin voidaan suhtautua riittävän vakavasti ja ne saavat painoarvoa päätöksenteossa. Arveltiin myös, että kaavojen laatu ja tarkkuus ovat parantuneet selvitysten myötä.

Ympäristökysymysten painottaminen maankäyttö- ja rakennuslaissa vaikuttaa siihen, että kaavoitusprosessiin tulee mukaan ympäristöalan ammattilaisia. Haastattelujen perusteella kaavoittajat pitävät tätä positiivisena ilmiönä. He eivät koe, että esimerkiksi biologit uhkaisivat jollakin tavalla kaavoittajan ammattia tai ammattiosaamista. Päinvastoin – haastateltavat ovat sitä mieltä, että ympäristöön liittyvät erityiskysymykset ja selvitystyö eivät kuulu kaavoittajan tehtäväalueeseen. Niiden hallinta on oma tieteenlajinsa, jonka kaavoittajat selkeästi jättävät toisten ammattilaisten harteille. Monet haastateltavat tosin huomauttavat, että ympäristökysymyksistä on kaavoittajillakin oltava perustietoa. Kokonaisnäkemystä tarvitaan, koska selvityksiä on osattava tulkita ja niiden perusteella on kyettävä tekemään johtopäätöksiä. Biologeja ja muita ympäristöalan koulutuksen saaneita toivottiin kaupunkien kaavoitustoimeen lisää erityisesti Tampereella, jossa kaavoittajien tämänhetkistä työtaakkaa pidettiin liian suurena.

Osallistumisen lisääntyminen on myös lisännyt kaavoittajien työn määrää. Näin totesivat kaikki haastatellut. Toiset pitivät ilmiötä hyvänä, toiset negatiivisena. Näkemyksistä enemmän toisaalla. Laissa uutena elementtinä mukaan

tullut osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) sai kiitosta monilta haastateltavilta erityisesti Oulussa. OAS pakottaa kaavoittajan hahmottamaan osalliset ja suunnittelemaan osallistumisen heti projektin alussa. Nuoremmat kaavoittajat pitivät sitä hyvänä ”checking-listana” kaavoitusprosessin alussa ja matkan varrella. Sitä pidettiin myös mahdollisesti konflikteja vähentävänä ja resursseja säästävänä tekijänä. Kun osallistuminen päästään aloittamaan aikaisessa vaiheessa, voidaan kaavoituksen tavoitteita testata ja muutoksia vielä tehdä.

”Kyllä minun kokemukseni on se, että tämä osallistumis- ja arviointisuunnitelma on yksi uuden lain parhaita ideoita, joka on vähentänyt näitä konflikteja. Minun tulkintani on se, että koska kansalaiset saavat siinä riittävän aikaisin tiedon, mitä aiotaan, niin kunta ei ole ehtinyt liikaa sitoutua. Valmiimpia ollaan perääntymäänkin siitä ajatuksesta. Kun ei ole vielä tuhlattu aikaa ja rahaa siihen suunnitteluun, niin on helpompi tehdä semmoinen päätös, että kun ei näy menevän läpi niin ei tehdä sitten tätä... oleellisin asiahan kansalaisten kannalta on juuri se, että rakennetaanko jonnekin ylipäätään vai eikö, niin se tulee siinä testattua sitten. Minun mielestäni konfliktit on kyllä vähentyneet tämän uuden lain aikana ihan tuntuvasti. Mitä myöhemmin se kansalainen saa sen tiedon, niin sitä kärkeämpi se on jotenkin.”

Eräiden arvioiden mukaan hyvä kaavoittaja on tosin tehnyt OAS:n ”päässänsä” jo ennen uutta lakia. Nyt asiat on kirjoitettava auki ja asetettava nähtäville.

Kaavoitusprosessien aikataulut ovat pidentyneet

Kaavaprosessien mainitaan pidentyneen uuden lain vaikutuksesta kaikissa kolmessa kaupungissa. Esimerkiksi Oulussa käynnissä olevan yleiskaavaprosessin aikataulu on erään haastatellun arvion mukaan kaksinkertaistunut. Oulussa aikataulujen pidentymisellä nähdään olevan myönteisiäkin vaikutuksia. Vastaajien mielestä ristiriitoja saadaan paremmin soviteltua, kun siihen varataan tarpeeksi aikaa. Oululaiset haastatellut toivat esille myös sen, että pitkän ja runsaasti osallistumista sisältävän kaavaprosessin aikana asukkaat ehtivät tottua ajatukseen uusista rakentamiskohteista ja ovat valmiimpia hyväksymään ne. Osallistumistilaisuuksien ilmapiiri on myös vastaajien mukaan muuttunut positiivisemmaksi ja ”leppoisammaksi”, kun tilaisuuksia järjestetään entistä enemmän ja tiedotusta on tehostettu. Oulussa arvellaankin valitusten vähentyvän uuden lain myötä. Tilastotietoa tästä ei kuitenkaan ole saatavilla.

Tampereella valitusten määrän arvellaan uuden lain myötä kasvavan. Viitteitä siitä on haastateltujen mukaan jo nähty, vaikka tilastotietoa ei olekaan saatavilla. Kaavaprosessit pitkittyvät haastateltujen mukaan sekä osallistumisen, lain vaatimien selvitysten että laajentuneen valitusoikeuden vuoksi. Erään haastatellun mukaan osallistuminen ja kaavaprosessien avoimuus tuottaa lisää muistutuksia ja valituksia. Sama haastateltu kuitenkin toteaa, että kansalaisilla on lain mukaan tähän oikeus. Toinen haastateltu tulkitsee tamperelaista ilmapiiriä siten, että hänen mukaansa Tampereella on perinteisesti totuttu viemään erilaisten hankkeiden suunnittelu pitkälle, ennen kuin ne tuodaan julkisuuteen ja asukkaiden tarkasteltavaksi. Uusi laki vaikeuttaa vanhaa käytäntöä ja on sen vuoksi otettu ristiriitaisesti vastaan.

Tampereella kritiikkiä ja kysymyksiä ovat herättäneet myös uuden lain epämääräiset ilmaukset. Erityisesti mainittiin selvitysten määrää koskeva MRL 9 §, jonka mukaan selvitysten tulee olla ”riittäviä”, mutta tämän tarkemmin laajuutta ei ole määritelty.

”Siis siellä on liikaa tämmöistä keskustelua, siellä on lakitekstissä liikaa epämääräisyyksiä... Kun siellä lukee, että on riittävässä määrin tutkittava, tai tehtävä tarpeellisia selvityksiä, niin

nämä sanat on sellaisia, riittävää ja tarpeellinen, että niistä saadaan se riita aikaan. Mikä on riittävä, mikä on tarpeellinen? Toisen mielestä joku on riittävä, toisen mielestä se ei ole ollenkaan riittävä. Eikä niitä varmaan saakaan kirjattua kovin yksiselitteisesti, mutta nämä on niitä asioita, että vedotaan tiettyyn lakipykälään, että tämän perusteella tätä ei ole tehty oikein, ja siitä tulee sellainen juupas eipäs -kina. Kyllä meillä on havaittu se, että prosessit on muuttunut raskaammaksi.”

Arviot valitusten lisääntymisestä vähentymisestä ovat edelleenkin vain arvioita. Kaupungeissa kuitenkin arvellaan, että tulevaisuudessa valitustie on otettava automaattisesti mukaan kaavaprosessien aikatauluun. Jotta aikataulut saataisiin kuitenkin pysymään kohtuullisina, voi valitusprosessiin kuuluva aika vähentää itse kaavoitustyölle varattavaa aikaa.

Kaavaprosessien pidentyminen voi olla myös väliaikainen ilmiö. Näin voitaisiin arvella siitä syystä, että useat tutkimuksen aikana käynnissä olleet kaavaprosessit (mm. Oulun ja Helsingin yleiskaavat, Tampereella Vuoreksen osayleiskaava) ovat toimineet uuden lain testaushankkeina. Käytännöt saattavat hioutua, kun lain tulkinnasta saadaan enemmän kokemuksia. Toinen kaavaprosessin hidastumiseen vaikuttanut tekijä voi olla lähes kaikkien haastateltujen valittama kiire ja henkilöstöpula.

Alueellisten ympäristökeskusten muuttunut rooli

Alueellisten ympäristökeskusten rooli ja tehtävät muuttuivat uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä. Aiempi rooli kaavojen vahvistajana ja valitusviranomaisena muuttui neuvottelevaksi ja ohjaavaksi viranomaisosalliseksi, jolle jäi valitusoikeus kaavoista. Lisäksi ympäristökeskukset voivat tehdä oikaisukehotuksia ja ne myöntävät edelleen tietyt luvat (esimerkiksi poikkeusluvut ranta-alueilla). Lainmuutoksen tehtävänä oli vahvistaa alueellisten ympäristökeskusten roolia neuvonta- ja asiantuntija-apua tarjoavana viranomaisena (vrt. Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 106). Samalla vahvistettiin kuntien valtaa kaavoituksessa poistamalla kaavojen alistusmenettely. Toisaalta ympäristökeskuksille jäi perinteistä valvovaa roolia, sillä MRL 18 § mukaan ympäristökeskusten on huolehdittava mm. valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisesta sekä maankäytön tavoitteiden ja säännösten noudattamisesta. Periaatteessa ympäristökeskuksilla on mahdollisuus kaavoituksen osalta sekä valvoa kaavoitusprosessin toteuttamista että vaikuttaa kaavan sisältöön.

Kaikissa kolmessa kaupungissa ympäristökeskusten muuttunut rooli toi aluksi mukanaan epätietoisuutta puolin ja toisin. Kysymyksiä herättivät muun muassa lain määräämien kehityskeskustelujen merkitys sekä se, kuinka korkealla tai matalalla on ympäristökeskusten valituskynnys. Kaikki haastatellut ympäristökeskusten edustajat olivat sitä mieltä, että valittamista tulisi viimeiseen asti välttää. Haastateltujen mukaan ympäristöministeriö evästi lain voimaantullessa ympäristökeskuksia siten, että valittaminen voidaan tulkita neuvottelujen epäonnistumiseksi. Valituskilta ei kuitenkaan ole vältytty. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus on tehnyt muutamia kaavavalituksia, mutta ne eivät ole koskeneet tutkimuskohteena ollutta Oulun kaupunkia. Tampereella taas erityisen hiertävinä kysymyksinä on nähty Natura-alueiden suojelukysymykset sekä rakennussuojelu. Pirkanmaan ympäristökeskus on valittanut Tampereen kaupungin kaavoista mm. Veturitallin tapauksessa. Uudenmaan ympäristökeskus ei ole valittanut Helsingin kaupungin kaavoista. Ympäristökeskuksen edustajien mukaan kaavojen valmistelu on Helsingissä korkeatasoista.

Haastateltujen mukaan ympäristökeskusten ja kuntien välisissä kaavoitusta koskevissa neuvotteluissa tärkeimmäksi kysymykseksi ovat nousseet ympäristöselvitysten määrä ja laatu. Osallistumiseen liittyvät kysymykset ovat haasta-

teltujen mukaan jääneet taka-alalle lain voimaantumisen aiheuttaman kuohuntavaiheen jälkeen. Miksi neuvotteluissa ovat nyt painottuneet nimenomaan ympäristöselvitykset, on haastateltujen mukaan epäselvää.

”Selvästi siinä alussa meidän ohjauksessa olikin iso rooli siinä osallistumisen painottamisessa, mutta selvästi nyt tämä paine on siirtynyt sinne selvitysten ja arviointien puolelle. Minä en oikein tiedä, onko se itsestään siirtynyt sinne vai onko joku ohjannut, mutta mekin otettiin se nyt painopisteeksi.”

Ympäristöselvitysten painottaminen on eri kunnissa koettu eri tavoin. Helsingissä ja Oulussa kaupungin ja ympäristökeskuksen välejä luonnehdittiin ”alun epäselvyyksien jälkeen” asiallisiksi. Keskusteluyhteys viranomaisten välillä toimii hyvin ja säännöllisesti. Tampereella taas roolien epäselvyydet ovat jatkuneet sekä kaupungin että ympäristökeskuksen edustajien mukaan. Kaupungin edustajien mukaan ympäristökeskus vaatii kaupungin resursseihin nähden liikaa ympäristöselvityksiä. Pirkanmaan ympäristökeskuksen edustaja taas painottaa ympäristökeskuksen roolia lain noudattamisen vartijana. Myös henkilösuhteissa on haastateltujen mukaan ollut sovittamista. Sekä kaupungin että ympäristökeskuksen edustajien mukaan kyseessä on kuitenkin siirtymävaihe, jolloin ongelmat korostuvat. Tähän toivotaan tulevaisuudessa kehitystä parempaan suuntaan.

”Mutta kuitenkin minusta tuntuu, että kun päästään sen siirtymävaiheen yli, niin löydetään semmoinen oikea taso, että mitkä selvitykset pitäisi olla ja millä tarkkuudella eri tarpeisiin. Mutta tämä on semmoista että tässä varmaan joudutaan tätä vielä hakemaan. Sitä vartenhan tässä tehdään nyt näitä selvityksiä.”

”Että selvästi siinäkin on semmoinen opettelemisen paikka vielä, että me opitaan tekemään yhteistyötä sitten keskenämme. Ympäristökeskus hakee rooliansa, ja tietenkin kaupunki hakee rooliansa siinä ympäristökeskuksen kanssa. Se ei kaikissa asioissa vielä mene yhteen.”

Toinen ristiriitoja aiheuttanut kysymys liittyy rakennetun ympäristön suojeluun. Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä rakennussuojelulaissa on havaittu joitakin ristiriitaisuuksia tai epäloogisuuksia. Periaatteessa MRL:n mukaan asemakaava-alueella suojelukysymys tulisi ratkaista kaavamerkinnöin. Jos tämä ei riitä tai ole muuten mahdollista (esimerkiksi kunta ei ole halukas kaavalla suojeluun), voi ympäristökeskus tehdä suojelupäätöksen rakennussuojelulain nojalla. Ympäristökeskuksille ja kunnille on syntynyt jonkin verran ristiriitoja siitä, kumman lain perusteella suojelu tulisi hoitaa.

Ympäristökeskusten näkemysten mukaan kunnilla ja kaupungeilla on erilaisia suhtautumistapoja viranomaisyhteistyöhön. Parhaassa tapauksessa ympäristökeskusten viranomaisiin suhtaudutaan ”resurssihenkilöinä”, jotka voivat tarjota asiantuntija-apua. Tästä voisi olla hyötyä erityisesti pienille kunnille, joilla kaavoitustoimi on minimissään. Toisaalta ympäristökeskukseen voidaan suhtautua niin kuin välttämättömään pahaan. Tällöin ympäristökeskuksen edustajat nähdään vain tiukkoina valvojina. Haastatellut korostivat kuitenkin, että uudesta MRL:sta huolimatta ympäristökeskusten ja kuntien suhteet perustuvat pitkäaikaiseen yhteistyöhön ja usein henkilösuhteisiin. Olennaista suhteessa on molemminpuolinen luottamus ja keskusteluhaluus.

Mikä muuttui?

Muutos myös uuden maankäyttö- ja rakennuslain kohdalla on loppujen lopuksi suhteellista. Joidenkin haastateltujen näkemysten mukaan oikeastaan mikään ei

ole muuttunut. Kaavoitusprosessi on heidän mukaansa pysynyt periaatteessa samanlaisena kuin ennenkin. Osallistumista on monien haastateltujen mukaan toteutettu jo kauan ennen uutta lakia. Erään näkemyksen mukaan hyvä kaavoittaja teki työnsä ennenkin hyvin, huono taas voi tehdä työnsä edelleen huonosti tai "rimaa hipoen". Lain minimivaatimuksia noudattaen tekeminen on alueellisen ympäristökeskuksen edustajan mukaan mahdollista erityisesti pienissä kunnissa, jossa asukkaat eivät ole vielä niin valveutuneita kuin suurissa kaupungeissa. Myös resurssit ovat pienissä kunnissa usein olemattomat. Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan suhteen laadusta riippuu, näkeekö kunta ympäristökeskuksen positiivisesti "resurssihenkilöinä" vai pelkästään negatiivisesti lakisääteisenä valvojana ja osallisena.

Toisen esitetyn näkemyksen mukaan kaavoitustyö on ollut muutoksen kourissa jo pitkään. Alalla kymmenen vuotta työskennellyt kaavoittaja kertoo, että kahta samanlaisin menetelmin tehtyä työtä hän ei ole vielä tehnyt. Hän vitsaileekin, että nykyisin arkkitehti voi käyttää kuuluisaa luovuuttaan ainakin osallistumismenetelmien keksimiseen ja kehittämiseen, jos haluaa.

Viranomaisten väliset suhteet

Maankäytön suunnitteluun voi kaupungin oman organisaation lisäksi osallistua jopa kymmenien muiden organisaatioiden edustajia. Alueellisten ympäristökeskusten ja museotoimen (museovirasto tai maakuntamuseot) lisäksi näitä ovat esimerkiksi maakuntaliittojen, Tielaitoksen, ilmailuhallinnon, ratahallinnon, Turvatekniikan keskuksen tai julkisten kiinteistöyhtiöiden edustajat. Uudenmaan ympäristökeskuksen edustajan mukaan eräässä kaavahankkeessa laskettiin osallisia olleen yli 50 organisaatiosta. Toisaalta pienissä kaavahankkeissa osallisia on mahdollisesti vain muutama.

Viranomaisosallisten määrittämiseen ei ole olemassa mitään kaavaa tai reseptiä. MRL 62 §:n mukaan osallisia ovat ne viranomaistahot, joiden toimialaa hanke käsittelee. Kaavoittavan organisaation on kussakin tapauksessa määriteltävä tahot erikseen ja esitettävä ne osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. OAS:t toimitetaan yleensä vähäisiä hankkeita lukuun ottamatta nähtäväksi alueelliseen ympäristökeskukseen. Kunnat ja ympäristökeskukset yleensä sopivat, miten merkittävien kaavojen OAS:t lähetetään ympäristökeskuksille. Laki ei tätä määrittele.

Viranomaisten yhteistyöllä nähtiin haastatteluissa olevan ainakin kaksi positiivista merkitystä. Yhteistyön ehkä ilmeisimpänä tavoitteena on parantaa suunnittelun laatua siten, että mahdollisimman moni viranomaistaho voi tuoda suunnittelutyön käyttöön oman ammattitaitonsa. Tällöin tulevat huomioiduksi sellaisetkin näkökannat, joita kaavoittaja ei ehkä tunne (esimerkiksi kunkin alan uusien tutkimustietojen). Toiseksi viranomaistahojen yhteistyöllä voi olla se merkitys, että eri sektorien ja tahojen viranomaiset sitoutuvat suunnitelmaan myös myöhemmässä toiminnassaan. Ainakin he saavat tietoa suunnitelmasta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Kuten aiemmin mainittiin, organisaatioiden välisessä viranomaisyhteistyössä tärkeänä onnistumisen elementtinä pidettiin luottamusta. Kertaalleen sovituista asioista olisi pystyttävä pitämään kiinni. Ongelmia syntyy erityisesti silloin, jos tietyn organisaation vastuulliset henkilöt vaihtuvat ja uusien ja vanhojen työntekijöiden näkemyksissä on eroavaisuuksia. Myös eri ihmisten tyyliä esittää asioita vaihtelevat. Saman asian voi esittää monella eri tavalla.

Toinen tärkeäksi mainittu yhteistyön edellytys oli haastateltujen mukaan se, että suunnitteluprojektissa (esimerkiksi kaavoitusprojektissa) eri viranomaisten olisi nähtävä kokonaisuus, vaikka jokainen katsoisikin asiaa omasta näkökulmastaan. Yhteistyön olisi haastateltujen mukaan oltava hyvin koordinoitua, jotta "voitaisiin puhaltaa yhteen hiileen". Ongelmia aiheutuu kaavoittajan näkökulmasta silloin,

jos joku osallinen ”hirttäytyy” omaan näkemykseensä eikä pysty ymmärtämään muiden näkökulmia tai laajempaa kokonaisuutta.

Kolmantena hyvän yhteistyön edellytyksenä pidettiin sitä, että toisten viranomaisten asiantuntemusta kunnioitetaan ja käytetään hyväksi. Kaikkien haastatellut ympäristökeskusten edustajat halusivat nähdä itsensä mieluummin kuntien ”resurssihenkilöinä” ja oman alansa asiantuntijoina kuin valvovana viranomaisena. Kunnissa suhtautuminen ympäristökeskusten edustajiin kuitenkin vaihtelee. Usein esimerkiksi viranomaisten huonoilla suhteilla voi olla pitkä historia.

Haastatteluista sai vaikutelman, että tällä hetkellä kuntien ja muiden viranomaisten välisistä suhteista eniten ovat käymistilassa välit museotoimen edustajien kanssa⁶. Museotoimen edustajia ei ole haastateltu tähän tutkimukseen, mutta haastateltujen kuntien ja ympäristökeskusten edustajien mukaan rakennus- ja suojelu- ja rakennetun ympäristön suojelu ovat olleet kiistakysymyksiä kaikilla tutkimuspaikkakunnilla. Mrl nosti rakennetun ympäristön suojelun entistä painokkaammin esille. Vaikuttaa siltä, että järjestelmällinen suhtautuminen rakennetun ympäristön suojelukysymyksiin on kaupungeissa vielä varsin uutta. Rakennetun ympäristön suojelua ei perinteisesti ole priorisoitu Suomessa. Tämä on aiheuttanut kiistoja puolin ja toisin. Toisaalta museotoimen viranomaisille kaavoitus on joidenkin arvioiden mukaan vieras väline. Tällöin museotoimen viranomaiset ovat voineet vaatia suojelun tueksi kaavoitusresursseihin nähden esimerkiksi liian laajoja selvityksiä.

Oman tulkintani mukaan ongelmia voi aiheuttaa myös se, että rakennetun ympäristön suojeluun liittyvä tieto on luonteeltaan laadullista ja arvioivaa. Kaavoittajat eivät ehkä ole tottuneet arvostamaan tämän tyyppistä asiantuntijätietoa samalla tavalla kuin esimerkiksi luonnontieteellistä tai teknistä, kvantitatiivista tietoa. Toinen tulkintamahdollisuus on se, että kaavoittajat kokevat museotoimen edustajien kilpailevan ”omalla alueellaan” eli omasta valtuutuksestaan: rakennetun ympäristön arvottaminen on aiemmin ollut nimenomaan kaavoittajien tehtävää. Joidenkin haastateltujen kaavoittajien mukaan tällä hetkellä on joka tapauksessa menty ojasta allikkoon: suojelukysymyksiä painotetaan liikaa kaupunkien kehityksen kustannuksella.

Mielekkäimmiksi ja vähiten mielekkäiksi koetut työt

Professiotutkimuksessa (mm. Abbott 1988) on todettu, että tietyn alan ammattilaiset halusivat yleensä työssään keskittyä niihin tehtäviin, jotka koetaan ammatilliseksi ydinosaksi. Esimerkiksi lääkärit haluavat keskittyä pelkästään potilaiden parantamiseen ja jättää vastaanottotyöt ja tietojen kirjaamisen avustavalle henkilökunnalle. Akateemiset tutkijat taas halusivat keskittyä pelkästään tutkimustyöhön ja jättää hallinnolliset työt vähemmälle. Suomalaisia kaavoittajia tutkiessani olen esittänyt (mm. Puustinen 2001, 2002), että myös nämä halusivat työssään keskittyä nimenomaan ydinosamiseensa. Kaavoittajat kokevat ydinosamiseksi suunnittelutyön eli suunnitelman laatimisen. Tällöin tarkoitetaan suunnittelutyötä perinteisessä merkityksessä, jolloin suunnittelua tehtiin ”työpöydän ääressä” itsenäisemmin ja osallisia oli nykyistä vähemmän. Olen myös esittänyt, että kommunikaatiokyvyt eivät kuulu kaavoittajien perinteisen ammattitaidon keskiöön eikä itse kommunikaatiotilanteita pidetä erityisen miellyttävinä.

Myös käsillä oleva haastatteluaineisto tukee aiemmin esittämäni näkemystä. On kuitenkin muistettava, että haastatellut kaavoittajat nimesivät eniten tarvitsemakseen taidoksi nimenomaan kommunikaatiotaidot. Tästä on kerrottu enemmän luvussa 2.

Kysyin haastatelluilta kaavoittajilta, mikä heidän työssään on mieleisintä ja mielekkäintä tekemistä. Toisaalta kysyin myös epämiellekkäimpiä tai ikävimpiä

⁶ Kuten aiemmin mainittu, ympäristöselvitykset ovat myös tapetilla ja hiertävät jonkin verran kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten välejä. Ympäristöselvitysten kohdalla ongelmassa on enimmäkseen kyse vaadittavien ympäristöselvitysten määrästä, ei niinkään asiantuntemuksen laadusta tai ympäristöselvitysten luotettavuudesta.

tehtäviä. Vastauksissa nousivat esille sekä yksittäiset tehtävät (esimerkiksi ideointi) että jotkut työoloihin vaikuttavat tekijät (esimerkiksi kiire).

Lähes kaikki vastaajat pitivät mieluisimpana työtehtävänä ”ihan rehellistä suunnittelua” tai ”varsinaista suunnittelua”. Tällä tarkoitettiin suunnitteluprosessin ideointivaihetta, jolloin suunnittelija voi työskennellä melko itsenäisesti. Työtä kuvattiin luovaksi ja kiehtovaksi. Lähes kaikki tosin totesivat, että tämä vaihe työssä on nykyisin kutistunut lähes olemattomiin. Usea haastateltu oli sitä mieltä, että nykyinen suunnittelujälki ei ole niin hyvää kuin mihin olisi paremmilla resursseilla mahdollisuus.

”Tietenkin se on ehkä mielenkiintoisin osa sitä työtä juuri se ideoiminen ja sen suunnitelman muodon hakeminen. Semmoinen että saat mieltä ja erilaisia vaihtoehtoja pyörittää, miten se asia ratkaistaan. Ja se on jännä, oikeastaan semmoinen euforinen kokemus kun saat palaset sillä lailla loksautettua paikallensa. Siitä tulee aina se yhtä hieno tyydytyksen tunne. Mutta se on hirveän pieni osa sitä työtä tänä päivänä.”

Luovien tehtävien mielisuudesta mainitsivat erityisesti arkkitehdit. Eräs haastateltu diplomi-insinööri kuvasi mieluisinta työtehtäväänsä hieman eri sanoin:

”Minä lähdän siitä, että kun töissä ollaan ja nyt tässä on kaavoituksesta kysymys, niin sen työn täytyy olla tuloksellista. Eli täytyy syntyä sitä kaavaa ja sehän taas luo puitteet yhdyskunnan rakentamiseen. Ja kyllä minä pyrinkin aina siihen että keskityn niihin tehtäviin jotka vie tätä asiaa eteenpäin. Ja vaikka se seurustelu on aina välttämätön tietysti, se varsinaisten kuvien ja siihen liittyvien tekstien ja selvitysten tuottaminen on se pääasia. Substanssia, niin kuin nykyisin sanottaisiin.”

Yksi haastateltu, koulutukseltaan rakennusarkkitehti, piti mieluisimpana työtehtävänä asiakaspalvelua. Hänen mukaansa siinä pääsee kosketuksiin kaikenlaisten ihmisten kanssa ja saa käyttää ihmissuhdetaitojaan.

Kaksi muutakin haastateltua mainitsi, että asiakaspalvelussa tai ”ihmisten kanssa olemisessa” on hyvät puolensa. He eivät kuitenkaan pitäneet tätä mieluisimpana tehtävänä. Toisen haastatellun mukaan osallistumisen järjestäminen on kiinnostavaa ja kunnianhimoista työtä, jossa luovuuttaan voi käyttää osallistumismenetelmien kehittämiseen. Toisaalta hän piti ihmisten kanssa työskentelyä hyvin haastavana ja raskaana. Ongelmana on hänen mukaansa se, että tuodessaan ”katastrofeja ihmisten kotinurkille” kaavoittaja joutuu helposti koko kaupungin edustajaksi, jolloin saa ottaa moitteet vastaan myös päivähoiton riittämättömyydestä, katujen talvikunnossapidosta ynnä muusta.

Haastatellut ympäristökeskusten edustajat pitivät mieluisimpana työtehtävänä ongelmallisten tai haastavien kaavoituskohteiden parissa työskentelyä. Tällöin asiantuntemusta päästään käyttämään ja parhaimmassa tapauksessa käymään hedelmällistä keskustelua. Mieluisiksi kysymyksiksi mainittiin kaupunkikuvalliset kysymykset.

Muita yksittäisiä, mieluisia työtehtäviä ei haastatteluissa mainittu. Eräs mieluisa työn sisältöä kuvaava asia kaavoittajan työstä nousi kuitenkin esille. Työn positiiviseksi puoleksi erityisesti monet nuoremmat kaavoittajat mainitsivat työn monipuolisuuden ja vaihtelevuuden. Päivät ja viikot koostuvat erilaisista tehtävistä ja projekteista, joissa aina on mahdollisuus uusien asioiden oppimiseen.

”Olen vissiin niin vähän aikaa ollut, että ei kauheasti (negatiivista) ole. Minä olen vielä sellaisessa hurmiossa, että ihanaa kun saan tehdä tätä työtä”

”Minä olen vielä sen verran innoissani ja ehkä vähän hölmö, että minun mielestäni tässä ei mitään kauhean epämieliekästä ole. Ehkä semmoiset säännölliset hallinnolliset kokouk-

set, niin ne ovat vähän tylsiä. Mutta toisaalta siis asemakaavakokoukset, joissa pitää kerran viikossa aina käydä istumassa, kun minä olen uusi ja en oikein tunne talon tapoja, niin minä opin niissä hirveästi, joten ne on ihan järkeviä käydä. Mutta kaikkein hauskinta tässä on suunnittelu.”

Työn vaihtelevuus koettiin toisaalta myös ongelmaksi. Monet vastaajat olivat sitä mieltä, että kaavoittajan työn raskaimpia puolia ovat kiire ja pirstaleiset päivät, jolloin ei ennätä keskittyä mihinkään. Projekteja voi olla useita päällekkäin ja neuvottelut ja kokoukset vievät ajan. Ylikuormitus, kiire, resurssipula, keskeneräisyys, töitten paljous ja ylityöt mainittiinkin lähes joka haastattelussa. Nuoremmat kaavoittajat hyväksyivät tämän paremmin kuin vanhemmat, jotka ilmeisesti ovat nähneet helpompiakin aikoja.

”Minun lisäksi tässä on tällä hetkellä ainoastaan kolme suunnittelijaa ja sitten tätä muuta henkilökuntaa lisäksi. Että se käytännössä tarkoittaa sitä, että yhdellä ihmisellä on monta isoa projektia vedettävänä, ja kukaan ei pysty sitä yksin tekemään. Välillä on semmoinen tunne, että ei tiedä mihin suuntaan syöksyisi, että ne asiat pysyisivät niin kun kasassa, jollakin tavalla hallinnassa.”

”Työtä on, sanotaan yli 10 vuotta, ollut aivan liian paljon. Se on ollut ihan loputonta. Vaikka oltiin 1990-luvulla, oli lama-aika, meidän yksikössä täällä ei ollut lamaa. Vaan siis me olimme koko ajan tiukasti työllistettyjä. Täytyy sanoa suoraan, että se työaika, niin sanottu virallinen työaika, niin se ei ole aika ajoin riittänyt alkuunkaan, vaan on pitänyt aina vaan venyä ja venyä. Eli siis resurssit ja työtehtävät ei ihan ole olleet tasapainossa... Ja sitten vielä se, että kun joutuu niin moniin, moniin kymmeniin asioihin ottamaan kantaa lyhyellä aikavälillä ja päivät on hirveän pirstaleiset, niin ei ehdi mihinkään kunnolla paneutumaan, niin se koettelee. Että miten jaksaa pään pitää selvänä.”

Vähiten miellyttäviä työtehtäviä mainittiin useita. Erityisen epämiellyttävinä töinä pidettiin erilaisia ”byrokraatiaan” liittyviä pakollisia tehtäviä, kuten lausuntojen ja muistutusvastineiden kirjoittamista. Niihin kuuluu haastateltujen mukaan liikaa aikaa ja ne ovat ”tarkkaa ja puisevaa työtä”. Ylipäänsä kirjoittamista pidettiin epämieluisana tehtävänä. Kirjoittamista on kuitenkin kaavoittajan työssä nykyisin paljon riippumatta asemasta työorganisaatiossa.

Usea haastateltu mainitsi epämiellyttäväksi työksi myös neuvottelut ja kokoukset. Epämiellyttäviä ne olivat joko sisältönsä vuoksi tai siksi, että ne vievät niin paljon työaikaa. Konsulttikaavoittajat pitivät usein epämiellyttävinä tilaajaorganisaation kanssa käytyjä neuvotteluja. Eräs haastateltu totesi karrikoiden, että ”jäykkä ja perinteinen tilaajaorganisaatio pystyy latistamaan konsulttien parhaimmatkin ideat vakiotuotteiksi.” Tämä toistuu konsulttien mukaan valitettavasti lähes joka projektissa. Konsulttikaavoittajat mainitsivat työn epämiellyttäväksi puoleksi myös alalla vallitsevan ”epäterveen” hintakilpailun, joka ajaa projektit minimiin ja laskee lopputuloksen laatua.

Kaupunkien edustajat taas pitivät neuvotteluja, kokouksia ja osallistumistilaisuuksia epämiellyttävinä sen vuoksi, että ne vievät paljon aikaa. Iltatyöt olivat epämiellyttäviä joillekin, varsinkin pienten lasten vanhemmille. Yksi haastateltu mainitsi epämiellyttävimmäksi työksi rantakaavojen mitoituksen, koska piti sitä vaikeana.

Ympäristökeskuksissa pidettiin työn epämiellyttävänä puolena ”punakynä” toimimista. Se on haastateltujen mukaan henkisesti raskasta, koska palaute on usein negatiivista. Tämä pätee sekä kaavoitukseen että poikkeuslupamenettelyyn. Jos kaavasta joudutaan valittamaan, ympäristökeskusten viranomaiset kokevat epäonnistuneensa kunnan ja ympäristökeskuksen välisissä neuvotteluissa.

Haastatellusta riippumatta kaavoitustyö yleensä koettiin raskaudesta huolimatta kiinnostavaksi ja paljon antavaksi. Jotkut vanhemmat kaavoittajat tote-

sivat, että työssä jaksamista helpottaa tunne siitä, että tietää uransa aikana vaikuttaneensa tärkeisiin paikallisiin kysymyksiin yhdyskuntasuunnittelussa.

”Minä pidän siitä tietenkin, että yhdyskuntasuunnittelu on hirveän haasteellista ja monesti puhutaan hyvin tärkeistä ja isoista kysymyksistä. Minä olen ihan oikeasti kokenut, että olen pystynyt ihan vaikuttamaan niihin ratkaisuihin. Että kyllä se on sitten se, joka kuitenkin antaa sitä... Ja sitten joskus on myös niin, että on saanut olla aika vähään tyytyväinen, että on saanut jonkun pienenkin asian. Voit kuvitella että kaupungeissa byrokratia on aika jäykkää ja päätöksenteko vaivalloista monesti. Sitä on pitänyt olla pitkäjänteinen eikä ole saanut antaa periksi ja sitten on täytynyt kehittää niitä vuorovaikutustaitoja, eliikkä kykyä siitä, että miten saat ne asiat läpi. Ja se on myös opettanut.”

Työpaikan sisäinen ilmapiiri

Haastatteluissa nousi esille useita työpaikan sisäiseen ilmapiiriin vaikuttavia asioita. Tässä tutkimuksessa työilmapiiri ei kuitenkaan ollut keskeinen tutkittava asia, joten aineisto ei tältä osin ole kovin laaja tai kattava. Aineiston pienuuden vuoksi kuvaan lyhyesti esille nousseet teemat, mutta en mainitse paikkakuntaa. Työpaikan sisäiseen ilmapiiriin vaikuttavat monet tekijät. Suurin osa näistä tekijöistä liittyy organisaatiossa työskentelevien ihmisten välisiin suhteisiin; sekä virallisiin että epävirallisiin. Toisaalta on myös ulkoisia tekijöitä – kuten kaikkien mainitsema **kiire** ja **resurssipula** – jotka voivat vaikuttaa ilmapiiriin. Monet esille nousseet asiat ilmenevät piilevinä (niitä ei siis ole kirjattu käytännöiksi mihinkään), mutta niihin voidaan haluttaessa puuttua hyvinkin avoimesti.

Kaavoitus ja maankäytön suunnittelu ovat suurelta osin **ryhmätyötä**. Haastateltujen mukaan ryhmätyötaitoja ei ole kaikilla eivätkä kaikki haluakaan tehdä yhteistyötä. Tästä voi seurata ongelmia, jotka vaikuttavat koko työyhteisön jaksamiseen. Arveltiin, että joissakin tapauksissa sukupolven on vaihduttava, ennen kuin ongelma ratkeaa. Haastateltujen mukaan kommunikaatiotaitoja tulisikin kaavoittajien koulutuksessa nostaa enemmän esille.

Johtaminen ja organisaatioiden johtamiskulttuurit vaikuttavat ilmapiiriin. Esimerkiksi erään haastateltavan mukaan työpaikan ilmapiiri on huono, koska osaston johtaja puuttuu ”joka asiaan”. Alaisille on syntynyt mielikuva, että johtaja ei osaa delegoida, eikä myöskään luota alaisiinsa.

Työpaikan sisäinen tiedonkulku oli haastateltujen mukaan heikkoa monilla työpaikoilla. Haastatellut kertoivat, etteivät oikeastaan tunne työpaikkansa tavoitteita ja / tai tapahtumia, vaikka olisivat olleet töissä samassa paikassa jo kauan. Jotkut kaavoittajat kertoivat, etteivät tiedä, mistä tietyt maankäyttöä koskevat tavoitteet tulevat. Erään haastatellun mukaan johtajat eivät välttämättä kerro edes tietyn projektin työntekijöille kyseisen projektin edistymisestä ja kaikista käänteistä. Tieto voi tulla viime tipassa, jolloin kaavoittajan tehtävänä on vain kiireesti piirtää tai kirjata ylös jossakin muualla sovitut asiat. Monet haastatellut kertoivat lisäksi, että työpaikan henkilöstöasioiden tiedotuksessa on puutteita. Esimerkiksi useampi haastateltava ei tiennyt, maksetaanko hänelle (tai kuuluisiko hänelle maksaa) ylityökorvauksia ilta- tai ylitöistä.

Koulutustaustojen eroista voi aiheutua myös ongelmia. Erään näkemyksen mukaan arkkitehdit dominoivat työpaikalla eivätkä arvosta esimerkiksi maistereita tai diplomi-insinöörejä. Muut kuin arkkitehdit joutuvat haastatellun mukaan kaavoituksessa toisarvoisiin työtehtäviin ja heitä kohdellaan ”arkkitehtien juoksupoikina”. Erottelu johtuu haastatellun mukaan siitä, että arkkitehtien ns. luovaa työtä arvostetaan työyhteisössä enemmän kuin muuta työtä. Arkkitehdit eivät näkemyksen mukaan myöskään arvosta muun kuin arkkitehtuurin alan tutkimustietoa. Toisaalta asenteet ovat haastatellun mukaan ehkä hiljakseen muuttumassa tasa-arvoisempaan suuntaan.

Osallistumisen vaikutus ilta- ja ylitöihin

Osallistumisen lisääntyminen kaavahankkeiden yhteydessä on haastateltujen mukaan lisännyt kaavoittajien ilta- ja ylitöitä. Suurin osa kansalaisille tarkoitettuista osallistumistilaisuuksista, kuten yleisötilaisuudet, erilaiset seminaarit ja foorumit sekä kaavanäyttelyt ovat iltaisin tai joskus viikonloppuisin. Haastatellut olivat usein sitä mieltä, että iltatilaisuudet työpäivän päälle ovat raskaita. Toisaalta ymmärrettiin, ettei niitä voi päivälläkään pitää.

Käytännöt siitä, miten ilta- ja ylityöt korvattiin, vaihtelivat eri kaupungeissa. Kaikissa kolmessa kaupungissa oli kuitenkin periaatteena se, että johtavat viranhaltijat eivät saa ilta- tai ylitöistä korvauksia. Heillä on ”ympäri vuorokautinen virkavelvollisuus”. Helsingissä kaavoittajat saavat iltatilaisuuksista rahallisen ylityökorvauksen, jos sitä hakee etukäteen. Rahapalkka on haastateltujen mukaan tärkeää, koska tilaisuuksia voi olla runsaasti ja niitä varten voi joutua itse palkkaamaan esimerkiksi lastenhoitajan. Tampereella iltatöitä korvataan ”tunti tunnista” -periaatteella, eli iltatyöt voi vaihtaa vapaaksi. Ongelmana pidettiin kuitenkin sitä, että töiden paljouden vuoksi vapaita ei ole mahdollista eikä suotavaa pitää kovin usein. Muuten kärsivät projektit. Resurssipulan vuoksi tilannetta pidettiin ylipäänsä ongelmallisena. Rahallista korvausta ilta- tai ylitöistä ei Tampereella vielä saanut, mutta asiasta oli käyty keskusteluja.

Oulussa iltatöiden korvaaminen oli vielä epäselvää. Pelisääntöjen sanottiin olevan vielä hakusessa. Toisin sanoen haastatelluille oli epäselvää se, millä tavalla iltatöitä korvataan ja onko siihen olemassa jokin virallinen systeemi. Arveltiin myös, että eri henkilöillä saattaa olla erilaisia käytäntöjä. Toiset vaihtavat tunteja itse vapaiksi ja toiset eivät. Asiaa pitäisikin haastateltujen mukaan saada pian selvyys ja yhtenevät käytännöt.

Aiemmassa kyselytutkimuksessani monet vastaajat nostivat esille sen seikan, että ilta- ja ylitöitä jouduttiin kunnissa tekemään ilman korvausta. Osallistumisen lisäämisen sanottiin lisänneen kaavoittajien työmäärää huomattavasti. Olinkin tullut kinnut, että eräs syy kaavoittajien osallistumiskielteisyyteen (mm. Puustinen 2001) saattaisi olla se, että osallistumisjärjestelyjä joudutaan tekemään ilman korvausta, ikään kuin talkootyönä. Tämän tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, että tutkituissa kaupungeissa ylitöitä korvataan nykyisin ainakin jollakin lailla. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin töiden yleinen paljous, jatkuva kiire ja aikataulujen venyminen. Joillakin haastatelluilla kaavoittajilla oli toive, että **sekä viranomais- että kansalaisosallistumisesta aiheutuvan kokous- ja organisoitirumban pyöritykseen varattaisiin kunnissa erityistä henkilökuntaa**. Tällöin kaavoittajat vapautuisivat ainakin sellaisista aikaa vievistä tehtävistä kuin tilavarauksien järjestämisestä, ihmisten ja yhteisöjen tavoittamisesta ja koollekutsumisesta sekä ainakin osittain tiedotuksesta. Ehdotuksella ei tarkoitettu sitä, että varsinainen osallistuminen siirrettäisiin osallistumiskoordinaattorien tai ”kommunikaattoreiden” tehtäväksi. Pikemminkin kyse olisi organisoinnissa avustavasta henkilökunnasta. Tällaista henkilökuntaa koettiin olevan liian vähän nyt, kun suunnittelussa on pysyvästi mukana enemmän tahoja ja osallisia.

Tietokoneet kaavoituksessa

1980-luvulta eteenpäin maankäytön suunnittelussa on tapahtunut monia muutoksia. Merkittäviä muutoksia on aiheuttanut tietokoneiden tulo suunnittelijan työhuoneeseen. Koska tietokoneiden käyttö yleistyi 1990-luvun aikana melko hitaasti, muutokset työtapoihin olivat myös vähittäisiä. On kuitenkin ilmeistä, että tietokoneet ovat muuttaneet myös maankäytön suunnittelua. Muutoksia on tapahtunut erityisesti suunnittelutyössä, eli siinä, millä tavalla suunnittelua tehdään. Oletettavasti vaikutukset ulottuvat myös itse suunnittelutuotteiden sisältöön eli kaavoihin ja suunnitelmiin.

Tietokoneita ja niiden mahdollistamia yhteyksiä käytetään suunnittelutyössä ainakin kolmella eri tavalla. Ensinnäkin tietokoneita käytetään tietokoneavusteiseen suunnitteluun (computer aided design, CAD) eli erilaisten maankäytön suunnitelmien tuottamiseen piirustus- ja suunnitteluohjelmien avulla. Apuna ovat lisäksi uudet merkittävät järjestelmät, kuten paikkatietojärjestelmä sekä esimerkiksi ilmakuvauksen digitaaliset sovellukset. Toiseksi tietokoneiden sähköpostiohjelmien ja internetin avulla suunnitelmia voidaan siirtää ja esittää sähköisesti. Sähköpostitse hoituu myös suuri määrä yhteydenpidosta suunnittelijoiden, eri viranomaisten, asiakkaiden, asukkaiden ynnä muiden toimijoiden välillä. Kolmanneksi suunnittelijat käyttävät tietokonetta tekstin tuottamiseen.

Tietokoneavusteinen suunnittelu on Suomessa astunut entisen, käsin piirtämällä tapahtuvan suunnittelun tilalle vähitellen, 1990-luvun ja 2000-luvun alun aikana. Tietokoneiden käyttö suunnittelussa on pääsääntöisesti lisääntynyt siten, että ensin suunnittelijat ovat saaneet käyttöönsä tekstinkäsittelylaitteet ja -ohjelmat. Tietokoneiden käytön harjoittelu on siis aloitettu useimmiten tekstinkäsittelyllä. Varsinaisen suunnittelun apuvälineiksi tietokoneohjelmat on otettu vasta myöhemmin. Ensimmäiset CAD -ohjelmat olivat melko alkeellisia mutta kalliita. Vähitellen ohjelmien taso on parantunut ja hinnat ovat suhteessa laatuun laskeutuneet.

Tällä hetkellä tutkituissa kaupungeissa suurin osa itse piirtämistyöstä tehdään tietokoneilla. Myös käsin skissatut suunnitelmat pyritään mahdollisimman nopeasti siirtämään digitaaliseen muotoon, koska niiden jatkokäsittely on siten huomattavasti helpompaa. Käsin piirtämisestä ollaan luopumassa, koska se kaksinkertaistaa työn määrän. Suunnitelmat on joka tapauksessa piirrettävä myös koneella.

Tietokoneiden käyttöönoton aiheuttama muutos sekä työtaivoissa että työn sisällössä on ollut suuri. Toisaalta se on tapahtunut pikkuhiljaa ja enimmäkseen ”vapaaehtoisesti”. Haastatellut kaupunkien kaavoittajat ovat saaneet itse valita, kuinka nopeasti ja miten taitavasti kukin on opetellut eri ohjelmia käyttämään. Läheskään kaikki tutkittujen kaupunkien kaavoittajat (erityisesti vanhemman polven edustajat) eivät edelleenkään käytä tietokonetta piirtämiseen. Sen sijaan tekstinkäsittelyohjelmia käyttivät kaikki haastatellut. Työpaikoilla tietokoneiden käyttötaito on levinnyt joidenkin innokkaiden käyttäjien, ATK-tukihenkilöiden sekä kurssituksen avulla. Tietokoneavusteisen suunnittelun lisääntyminen lienee konkreettisimmin koskettanut piirtäjien ammattikuntaa. Piirtäjät ovat ”joutuneet” opettelemaan CAD-ohjelmien käytön ensimmäisten joukossa. Samalla työtehtävien sisältö on voinut muuttua. Esimerkiksi Tampereella piirtäjien työnimike on nykyisin kaavoitusavustaja.⁷ Onpa tietokoneiden yleistymisen lakkauttanut myös yhden ammattikunnan kokonaan: konekirjoittajia tai ”konekirjoittajattaria” ei enää tarvita, koska kaavoittajat kirjoittavat ja muokkaavat nykyisin tekstin itse tekstinkäsittelylaitteilla. Aiemmin kaavoittajat kirjoittivat tekstit käsin ja konekirjoittajat kirjoittivat ne puhtaaksi.

Haastatellun konsulttikaavoittajan mukaan 1990-luvun alussa, laman painaessa päälle, käytiin konsulttitoimistoissa tietokoneiden käyttöönoton kanssa ”viivytystaistelua”. Erityisesti pienille toimistoille tietokoneiden ja ensimmäisten CAD-ohjelmien hankkiminen oli suuri askel. Sekä laitteet että ohjelmat olivat kalliita ja niiden opetteluun jouduttiin käyttämään kallista aikaa. Toisaalta laman hiljentämät markkinat mahdollistivat sen, että aikaa voitiin käyttää myös tietokoneiden käytön opetteluun. Konsulttitoimistoihin tulevilta nuorilta kaavoittajilta edellytetään nykyisin CAD-ohjelmien käytön hallitsemista tai ainakin niiden pikaista opettelua.

Tietokoneavusteisen suunnittelun hyödyt

Tietokoneiden tulo suunnittelun apuvälineeksi on kaikkien haastateltujen mukaan tuonut mukanaan hyötyä ja parannuksia sekä itse työhön että kaavojen laatuun.

⁷ Piirtäjä tai muuta kaavoituksessa avustavaa henkilökuntaa ei kuitenkaan tässä tutkimuksessa haastateltu.

Toisaalta haastatellut eivät olleet samaa mieltä siitä, keitä tietokoneavusteinen suunnittelu eniten hyödyttää. Kaavoittajien työmäärää tietokoneet eivät sinänsä ole vähentäneet, joidenkin mielestä jopa päinvastoin lisänneet.

Useimpien haastateltujen mukaan kaavojen laatu paranee tietokoneavusteisen suunnittelun myötä. Erityisesti tietokoneet parantavat suunnitelmien tarkkuutta ja luotettavuutta. Kaikissa kolmessa kaupungissa on suunnittelun tukena pitkälle kehitetty paikkatietojärjestelmä. Suoraan kantakarttojen tai ilmakuvien päälle tapahtuva suunnittelu lisää suunnitelmien tarkkuutta ja erään haastatellun mukaan ”vähentää (esimeriksi maaston muotoja koskevaa) arvailua ja kömmähdyksiä”. Paikkatietojärjestelmän ansiosta kaavan laadinnan yhteydessä on mahdollista ratkaista myös sellaisia detaljitason kysymyksiä, jotka aiemmin on jätetty esimerkiksi maanmittareille. Kaava on ”valmiimpi tuote” kuin aiemmin. Tämä voi tuoda säästöjä maankäytön myöhempiin vaiheisiin, joskaan ei välttämättä itse kaavoitukseen. Joidenkin haastateltujen mukaan tietokoneet ovat helpottaneet kommunikointia maanmittauslaitoksen ja muidenkin viranomaisten kanssa. Tietoja voidaan helposti tarkistaa ja lähettää puolin ja toisin. Tiedostojen siirtely sähköisesti on nopeaa. Tämä edellyttää sitä, että käytetyt ohjelmat ovat yhteensopivia. Tietokoneet ovat ylipäänsä lisänneet tiedon määrää ja parantaneet sen saatavuutta. Paikkatietojärjestelmän lisäksi esimerkiksi erilaiset tilastotiedot ovat haastateltujen mukaan helpommin käytettävissä kuin aikaisemmin.

Tietokoneet helpottavat myös laskelmien tekoa. Alueiden pinta-alat saadaan koneella laskettua nopeasti ja tarkasti. Esimerkiksi entiset planimetrin avulla tehdyt pinta-alojen mittaukset ovat osoittautuneet hyvinkin epätarkoiksi verrattaessa tietokoneiden laskentaohjelmien mittauksiin. Toisaalta jotkut haastatellut epäilivät, kuinka pitkälle tietokoneiden laskentaohjelmiin voi luottaa ja miettiivät, olisiko laskelmia vielä tarkistettava esimerkiksi perinteisillä mittaustavoilla.

Tietokoneella piirretyistä kaavoista saadaan jo ensimmäisissä luonnosvaiheissa tarkan ja ”valmiin” näköisiä. Luonnosten tekeminen värillisenä on helpompaa kuin aiemmin, jolloin työt väritettiin käsin, puuväreillä. ”Värillisyyttä” onkin korvannut mustavalkoisen maailman monien haastateltujen mielestä. Tästä on hyötyä sekä kaavoittajille itselleen että niille, joille kaavoja esitellään. Värillisyyttä lisää haastateltujen mukaan havainnollisuutta.

Erään haastatellun mukaan suunnitteluohjelmien käyttö on lisännyt ”plastiisuutta” eli vapaita muotoja arkkitehtisuunnittelussa. Esimerkiksi erilaisten kaarien tekeminen on tietokoneella huomattavasti helpompaa kuin käsin ja harpilla. Tämä näkyy haastatellun mukaan jo selkeästi rakennusten suunnittelussa, mutta voi tulevaisuudessa näkyä myös kaavoissa.

Tietokoneavusteinen suunnittelu voi vaikuttaa myös siihen, että kaavoista tehdään enemmän erilaisia luonnoksia. Vaihtoehtojen tuottaminen ja tarkastelu on helpompaa kuin perinteisellä tavalla käsin piirtäen. Se, tuotetaanko vaihtoehtoja enemmän, ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Vallitseva kiireinen kulttuuri ja tiukat aikataulut voivat sinänsä vähentää halukkuutta vaihtoehtojen tuottamiseen. Joidenkin haastateltujen mukaan vaihtoehtoja tarkastellaan nykyisin enemmän kuin ennen, toisten mielestä ”hyvät kaavoittajat tekivät sitä ennenkin”.

Monien haastateltujen mainitsema positiivinen ilmiö on kolmiulotteisen suunnittelun ja mallintamisen lisääntyminen. Tietokoneavusteisen suunnittelun mahdollistamat 3D-mallit parantavat suunnitelmien havainnollisuutta huomattavasti. Tämä lisää haastateltujen mukaan omaakin työmotivaatiota, mutta eniten siitä nähdään olevan hyötyä esimerkiksi asukkaille tai päättäjille.

”Saadaan materiaalin tuottaminen helpommaksi ja ennen kaikkea se on paljon havainnollisempaa kuntalaisille. Erilaiset kuvasovitteet ja muut tekevät sen, että – en tiedä paljonko se keskustelua on lisännyt – mutta materiaali on selvästi havainnollisempaa kuin aikaisemmin. Että ne eivät ole semmoisia ammatti-ihmisten kuvia pelkästään.”

Tiivistäen voidaan siis sanoa, että haastatellut kaavoittajat näkevät tietokoneavusteisessa suunnittelussa monia etuja. Suunnittelun tarkkuus ja mahdollisuudet lisääntyvät, havainnollisuus paranee ja yhteydenpito viranomaisten välillä helpottuu. Suurimmat edut liittyvät haastateltujen mukaan nimenomaan havainnollisuuden eli ymmärrettävyyden paranemiseen. Tästä hyötyvät periaatteessa asukkaat ja muut ”maallikot”, jotka suunnitelmia saavat tarkastellakseen.

Tietokoneavusteisen suunnitteluun liittyviä ongelmia

Tietokoneiden käyttöönotto on tuonut mukanaan myös ongelmia. Jotkut niistä liittyvät selkeästi ylimenokauteen, jolloin koneitten ja ohjelmien käyttöä on opeteltu. Opettelu jatkuu tosin edelleenkin. Arviot siitä, kuinka paljon työaikaa käytön opettelu on vienyt, vaihtelevat. Joidenkin haastateltujen mielestä aikaa ja resursseja muulta työnteolta on kulunut hyvin paljon. Toisten mielestä taas käyttöönotto on tapahtunut melko kivuttomasti. Kokemukseen vaikuttavat varmasti työtilanne sekä se, miten positiivisesti tai negatiivisesti haastateltu ylipäänsä tietokoneisiin suhtautuu. Kaupalliset kurssit ovat joidenkin haastateltavien mukaan olleet heikkolaatuisia ja painottuneet liikaa CAD -ohjelmien rakennussuunnitteluominaisuuksiin. Parhaita opettajia ovat haastateltujen mukaan olleet omat pitemmälle edistyneet kollegat.

”Se on semmoista vähittäistä opiskelua. Sitä aina yhden tempun oppii kerran kuussa lisää.”

Joidenkin mukaan tietokoneet ovat lisänneet käytettävissä olevan tiedon määrää rajattomasti, mutta oma tietokoneiden käyttötaito sekä rajallinen aika eivät mahdollista tiedon hyödyntämistä.

Ohjelmien versioiden vaihtuminen on aiheuttanut harmia, samoin ohjelmien yhteensopimattomuus mm. konsulttien ja kuntien välisessä työskentelyssä. Ohjelmia onkin esimerkiksi Oulussa pyritty sovittamaan yhteen mm. siten, että Oulun kaupunki on hankkinut tiettyä konsulttien suosimaa ohjelmaa omaankin käyttöön.

Asukkaille tietokoneavusteisesta suunnittelusta haastatellut eivät nähneet aiheutuvan haittaa. Kaikki haastatellut pitivät havainnollisuuden parantumista tärkeänä.

Sähköposti ja internet vuorovaikutuksen välineinä

Kaikissa kolmessa kaupungissa käytetään internettiä ja sähköpostia kommunikointiin kaupunkilaisten kanssa. Sekä netistä että sähköpostista on haastateltujen mukaan tullut yksi merkittävä vuorovaikutuksen väline.

Tampereen kaavoitustoimen internetsivut ovat (tilanne syksyllä 2003) selkeät ja informatiiviset. Esillä ovat mm. ajankohtaiset asiat, vireillä olevat kaavat karttoineen, asukastilaisuudet ja henkilökunta yhteystietoineen. Suora palaute-mahdollisuus löytyy etusivulta.

Oulussa yleiskaavoitus ja asemakaavoitus on jaettu siten, että yleiskaavoitus toimii kaupungin keskusviraston suunnittelupalvelujen yhteydessä. Asemakaavoitus taas toimii teknisen sektorin tai ”teknisen torin” yhteydessä eri toimipisteessä. Myös internetsivut on jaettu siten, että yleiskaavoitus ja asemakaavoitus on etsittävä eri paikoista. Netissä on luettavissa ja katsottavissa (tilanne syksyllä 2003) mm. ajankohtaiset asiat, voimassa olevat yleiskaavat ja uudet yleiskaavaluonnokset, luettelo asemakaavoista, viimeisin kaavoituskatsaus karttoineen ja henkilökunnan yhteystiedot. Sivuilta on suora palautemahdollisuus.

Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston sivut (tilanne syksyllä 2003) ovat tyyliältään käyntikorttimaiset mutta hieman sekavat ja (kirjoittajan mielestä) vaikeasti hahmotettavat. Sivujen rakennetta on tosin parannettu viimeisen vuoden

aikana. KSV:n sivuilla on keskustelukanava, joka ei aina toimi. Myöskään suora palautemahdollisuus ei useallakaan yrittämällä toiminut ainakaan kirjoittajan koneesta. Sivuilta löytyvät mm. ajantasainen uutissivu, kaavoittajien yhteystiedot, organisaation arvot ja päämäärät sekä palvelut, tuotteet ja hinnat, viimeinen kaavoituskatsaus, voimassa oleva yleiskaava ja luonnosvaiheessa oleva yleiskaava karttoineen, sekä palsta ”usein kysytyjä”.

Haastateltujen kaavoittajien mukaan sähköpostin ja internetin käyttö on hyvin positiivinen asia, erään haastatellun mielestä jopa ”paras saavutus”. Asukkaat löytävät tietoa (esimerkiksi kaavakarttoja) mihin vuorokaudenaikaan hyvänsä. Oululaisen haastatellun mukaan erään kaavoitusprojektin sivuilla käytiin kuukaudessa 400 kertaa, kun taas saman projektin yleisötilaisuudessa oli 10 ihmistä. Internet tavoittaa haastateltujen mukaan kiireisiä ihmisiä ja esimerkiksi lapsiperheiden vanhempia, joiden voi olla vaikea päästä iltatilaisuuksiin. Palautetta suunnitelmista tulee haastateltujen mukaan ulkomaita myöten. Internet ja sähköposti eivät ole kaikkien käytettävissä, mutta toisaalta niillä voidaan tavoittaa joitakin ryhmiä tehokkaasti.

Haastateltujen mukaan sähköposti tai netti eivät korvaa kaikkea vuorovaikutusta, mutta ne ovat ”suhteellisen miellyttävä vuorovaikutuksen muoto”. Ne säästävät aikaa ja vaivaa sekä asukkailta että kaavoittajilta. Sähköinen yhteydenpito koetaan myös neutraalimmaksi kuin kasvotusten tapaaminen. Tapaamisia, joissa hermostunut asiakas tulee kaavoittajan työhuoneen ovelle ”niin että selässä tuntuu tuijotus”, kuvaavatkin monet haastateltavat.

Tietokoneiden käyttöön liittyviä avoimia kysymyksiä

Tietokoneiden käyttöön eri muodoissaan liittyy monia avoimia kysymyksiä, joista ei vielä ole saatavilla tutkimustietoa. Erään haastatellun kaavoittajan mukaan tietokoneella on suunnittelun apuvälineenä vain välinearvoa. Hänen mukaansa hyviä kaavoja on tehty ennen tietokoneita ja niitä voitaisiin tehdä edelleenkin. Tietokoneavusteinen suunnittelu ei siis hänen mukaansa ratkaise suunnittelun sisältöä. Toisaalta, kuten edellä on mainittu, CADin käyttö voi vaikuttaa moniin yksityiskohtiin kaavoitusprosessissa. Esimerkiksi kaava voi olla viimeistellympi, laskelmiltaan tarkempi tai esitystavaltaan havainnollisempi. On oletettavaa, että vaikutus ei ole pelkästään välineellinen. Esitystavalla taas voi olla vaikutusta esimerkiksi suunnitelman hyväksyttävyyteen päätöksentekijöiden ja osallisten keskuudessa.

Kiinnostavia avoimia kysymyksiä liittyy esimerkiksi tietokoneella tuotettujen havainnekuvien vaikutukseen suunnitteluprosessissa. Uudenlaiset havainnekuvat, esimerkiksi kuvasovitteet, voivat olla realistisuudeltaan täysin valokuvan tai elokuvan luokkaa. Tällöin on olemassa mahdollisuus, että kaikki eivät ymmärrä tehtyjä havainnekuvia suunnitelmiksi. Ne voidaan sekoittaa olemassa olevaan todellisuuteen, jos samassa yhteydessä ei tarpeeksi selkeästi tuoda esille, että kyseessä on vain havainnekuva. Vaikka havainnekuvat ovat vain tekijänsä (enemmän tai vähemmän realistisia) kuvitelmia siitä, millaiseksi suunnitelma saattaisi toteutuessaan muodostua, on myös mahdollista, että kuvien luullaan esittävän tulevaa todellisuutta yksi yhteen. Jotkut haastatellut toivat esille, että suunnittelijoiden täytyy olla hyvin tarkka siitä, mitä havainnollistuksia he tuovat julkisuuteen. Asukkaat voivat olla tuohtuneita myös esimerkiksi siitä, että joitakin kohteita on suunniteltu detaljitasolla jo hyvin varhaisessa vaiheessa (esimerkiksi asemakaavatasoista suunnittelua on tehty ennen kuin yleiskaava on hyväksytty).

Kiinnostava näkökulma liittyy myös tunnettuun viestinnän vaikutustutkimukseen (Lowery & DeFleur, 1995) jonka mukaan toisto on ainoa tapa, jolla viestinnän tehokkuutta voidaan parantaa. Jos tiettyjä samoja (hyvin realistisia) kuvasovitteita esitetään esimerkiksi mediassa tarpeeksi monta kertaa, on mah-

dollista, että kuvien ja samalla kyseisten hankkeiden hyväksyttävyyttä vähitellen lisääntyy. Ihmiset siis tottuvat kuvaan ja ajatukseen kyseisestä hankkeesta ja sen hyväksyttävyyttä lisääntyy. Voidaan jopa kuvitella, että kyseinen hanke on jo toteutettu.

Tietokoneet ovat mahdollistaneet sen, että suunnittelun apuvälineenä tarvittavan tiedon määrä ja tarkkuus ovat kasvaneet. Esimerkkejä tästä ovat paikakatietojärjestelmä sekä esimerkiksi mahdollisuus "kutsua ilmakuvat paikalle" ja suunnitella suoraan niiden päälle. Epäilemättä suunnitelmien tekninen tarkkuus paranee ja tästä seuraa positiivisia vaikutuksia. Mutta parantaako teknisyys lisääntyminen kaavoituksen laatua ylipäänsä ja voiko käydä niin, ettei asukkailla saatavaa arvottava tietoa koetakaan yhtä tärkeäksi kuin saatavilla olevaa "tarkkaa, teknistä dataa"? Korvaavatko tietokoneet asukasosallistumisen, jos esimerkiksi ilmakuvissa voidaan nähdä jopa hiekkalaatikot lapioineen ja ämpäreineen? Tai vähentävätkö tekniset mahdollisuudet suunnittelijoiden tarvetta lähteä "kentälle" tutustumaan suunnittelemaansa kohteeseen? Onko tämä hyvä vai huono asia?

Jotkut haastatellut suunnittelijat olivat sitä mieltä, että suunnittelun taustaineistoksi on tarjolla liikaakin tietoa. Kaikkea ei ole mahdollista hyödyntää suunnittelutyössä, koska tietokoneiden käyttötaidot ja aika ovat rajallisia. Jotkut suunnittelijat mietiskelivät saatavilla olevan tiedon relevanttiutta. Esille nousi haastattelussa myös kysymys siitä, parantaako tietokoneiden tarjoama mahdollisuus tehdä useita vaihtoehtoisia suunnitelmia todella lopputuloksen laatua. Jos suunnittelija käyttää liikaa aikaa useiden vaihtoehtojen miettimiseen ja työstämiseen, voi lopputuloksena olla yksi huonosti mietitty vaihtoehto. Tämän ajatuksen mukaan keskittyminen vain yhteen vaihtoehtoon voi tuottaa paremmin harkitun suunnitelman. Suunnitteluun käytettävissä oleva aika kun on rajallinen. Toisaalta vaihtoehtojen tarjoaminen on ainakin monille osallisille suunnittelun demokraattisuuden tunnetta lisäävä piirre.

Näkemyksiä asukkaista ja asukasosallistumisesta

4

Tässä luvussa käsitellään asukasosallistumista eli kaavoittajien ja asukkaiden välistä vuorovaikutusta. Viranomaisosallistumista on käsitelty edellisessä luvussa. Käsitellen asukasosallistujina tässä sekä yksittäisiä asukkaita että erilaisten yhdistysten ja järjestöjen edustajia. Näiden roolit ja oikeudet osallisena ovat MRL 62 §:n mukaan periaatteessa samanlaiset kuin viranomaisosallisilla. Käytännössä osallistumistilaisuudet eri viranomaistahojen välillä ja toisaalta kaavoittajien ja asukkaiden välillä järjestetään erikseen. Osallistumistilanteet ovat myös luonteeltaan erilaisia. Viranomaisosallisilla on kaavoitusprosessissa yleensä neuvotteluasema ja viranomaisneuvotteluissa on kyse usein joko saman profession edustajien tapaamisesta tai ainakin eri alojen asiantuntijoiden kohtaamisesta. Asukkailla taas ei useinkaan ole taustatukenaan professionaalista kaavoituksen osaamista⁸ tai viranomaisroolin tuomaa asemaa. Asukkaiden tai eri järjestöjen edustajien asiantuntijuutta nimitetään joskus *vasta-asiantuntijuudeksi*. Se eroaa professionaalista asiantuntijuudesta siinä, ettei sillä ole taustatukenaan vahvaa institutionaalista rakennetta (mm. Saaristo 2000, 118, 119).

Kaavoittajien näkemyksiä asukkaista

Kaavoittajien näkemykset kaavoitukseen osallistuvista asukkaista vaihtelevat melko paljon. Yhteistä kaikille haastatelluille on lähinnä se, että asukkaiden *maallikkoutta* kaavoituskysymyksissä korostetaan verrattuna viranomaisten asiantuntijuuteen. Asemakaavoittajat ja yleiskaavoittajat näkevät asukkaiden roolin ja osallistumisen merkityksen eri tavoin. Asemakaavoittajat toteavat, että asukkailla voi asemakaavoitusvaiheessa saada merkittävääkin paikallista tietoa. Tärkeät maankäyttöä koskevat päätökset on kuitenkin yleensä tehty jo aiemmassa vaiheessa, usein yleiskaavaa tehtäessä. Tällöin todellinen vaikuttaminen asema-kaavatasolla on jo käytännössä myöhäistä.

Yleiskaavoittajien mukaan taas yleiskaavataso on useimmille ”tavallisille asukkaille” liian abstrakti ja epäkiinnostava. Asukkaat eivät haastateltujen mukaan aina pysty näkemään asioita kokonaisuuksina, vaan tarkastelevat sitä lähinnä oman lähiympäristönsä perspektiivistä. Tästä on kuitenkin olemassa myös poikkeuksia. Esimerkkinä mainitaan järjestöt, joilla on sekä kokemusta kaavoituksesta prosessina että näkemystä monista maankäytön suunnittelun kysymyksistä. Positiivisena esimerkkinä yleiskaavatason osallistumisesta mainitaan Oulun viime yleiskaavaprosessi. Tässä haastatellut oululaiset kaavoittajat näkivät vuorovaikutuksella olleen monia positiivisia vaikutuksia, vaikka itse prosessi pitenikin vuorovaikutuksen takia aiotusta lähes kaksinkertaiseksi.

Yleistäen voidaan todeta, että kaavoittajilla oli kolmenlaista näkemystä asukasosallistumisen tarpeesta. Ensimmäisen näkemyksen edustajat pitivät osallistumista tärkeänä demokratian, avoimuuden ja keskustelun lisääntymisen takia. Haittapuolena mainittiin kaavoitusprosessien pidentyminen. Toisen, harvinaisemman näkemyksen mukaan osallistuminen on kaavoittajille ”pakkopullaa” eli uusi lakisääteinen velvoite, josta ei kuitenkaan nähty olevan itse kaavoitustyöhön apua. Pikemminkin se koettiin kaavoitusta hidastavaksi ja hankaloittavaksi työvaiheeksi. Arveltiin osallistumisen jopa voivan heikentää kaavoituksen laa-

⁸ Toisaalta esim. Aija Staffans käyttää ”supertyypin” käsitettä kuvaamaan sellaisia osallistujia, joilla on sekä tietoa ja asiantuntemusta suunnittelusta että kykyä käyttää näitä tietoja verkostoitumalla, neuvottelemalla, tiedottamalla jne. (esim. Staffans 2002).

tua. Kolmannen, ehkä yleisimmin esiintyneen näkemyksen mukaan asukasosallistumisen keskeisen merkityksen nähtiin olevan siinä, että osallistujat tuovat osallistumisprosessiin paikallista tietoa ja paikallisnäkökulmaa. Tämä tarkoittaa sellaista yksityiskohtaista (esimerkiksi toiminnallista, luonnontieteellistä, historiaan liittyvää, paikkojen merkityksiin ja identiteettiin liittyvää) tietoa, jota kaavoittajan voi muuten olla vaikea löytää. Paikallisen tiedon tuottaminen nähdään positiivisena ja tärkeänä asiana. Asukkaiden tiedon tasoa luonnehdittiin haastateluissa kuitenkin useammin ”mielipiteiksi” kuin asiantuntijoiden näkemyksiä. Asukkailta nähtiin myös puuttuvan kokonaisnäkemys suunnittelusta. Siitäkin syystä haastatellut kaavoittajat haluavat säilyttää itsellään aseman asukkaiden tuottaman tiedon arvottajana.

”Sieltä (asukkailta) tulee paljon ihan arvokasta tietoakin, toisaalta taas erittäin paljon tulee ihan semmoista palautetta minkä tavallaan jo tietää etukäteen siihen lähtiessään. Tietää sen että siellä on paljon ihmisiä jotka joka tapauksessa vastustaa sitä ja sitten he koko sen prosessin ajan, pari vuottakin, he on ja vastustaa sitä (naurahtaa) säännöllisesti joka kerta kun minä olen niihin yhteydessä. Ikään kuin uudestaan ja uudestaan tuovat julki sen paheksuntansa ja sen. Ja sitten tietenkään jää usein semmoinen mielikuva että he kysyvät, että minkä takia te kysytte meiltä mielipiteitä kun te ette kuitenkaan ota niitä huomioon.”

Monet kaavoittajat toteavat, että asukkaiden muutosvastaisuus ja oman asuinympäristönsä tai ”näkyvien” suojeluhalu vievät usein esitetyiltä argumenteilta tai näkemyksiltä oikeutuksen. Usein asukkaiden esittämien mielipiteiden taustalla epäillä myös olevan muita, piilotettuja syitä, joiden kaavoittajat arvelevat olevan todellisen muutosvastaisuuden taustalla. Yksi mainittu esimerkki oli se, että alueiden nykyiset asukkaat pelkäävät sosiaalista asuntotuotantoa eli vuokratalojen rakentamista. Ei kuitenkaan ole korrektaa vastustaa vuokra-asuntotuotantoa sinänsä, joten argumentteina käytetään haastateltujen mukaan esimerkiksi ympäristön suojelua. Kateus mainittiin toisena taustalla vaikuttavana syynä muutosvastaisuuteen.

”Jos se on aitoa se osallistuminen, ja vuorovaikutus, ja että päästään keskusteluyhteyteen osallisten ja suunnittelijoiden välillä, niin toki sieltä voi tulla hyviä asioita, joita sitten jatkossa voi ottaa huomioon. Että kyllä se on hirveän hyvä. Mutta se edellyttää, että se on avointa, todella, se vuorovaikutus ja että molemmin puolin avointa. Mutta aina niin ei ole. Siellä on aina joukossa semmoisia, jotka vaan haluaa valittaa siksi, että kun ei itse saa, mutta toinen saa.”

Kuten sanottu, kaavoittajien näkemykset asukasosallisten aktiivisuudesta ja tietämyksen tasosta vaihtelevat. Toisten mielestä asukkaat ovat nykyisin erityisesti suurissa kaupungeissa koulutetumpia ja valveutuneempia kuin ennen ja he osaavat vaatia lähiympäristönsä suojelua hanakammin kuin aiemmin. Joskus osallistujien joukossa on myös ”todellisia asiantuntijoita”, kuten suunnittelun ammattilaisia tai muuten valveutuneita alan harrastajia. Näiden mielipiteitä ja näkemyksiä pidettiin tärkeinä. Eräät haastatellut vanhemmat kaavoittajat kertoivat, että aiempina vuosikymmeninä asukkaat tyytyivät virkamiesten päätöksiin huomattavasti varhaisemmassa vaiheessa, asukkaat myös osaavat tarttua mahdollisuuksien lausua mielipiteensä. Joidenkin haastateltujen mielestä nykyinen avoimempi linja on hyvä asia, toisten mielestä huono.

”Kyllä minun kokemukseni on se, että ennen kaikkia tämä osallistumis- ja arviointisuunnitelma on yksi tämän uuden lain parhaita ideoita, joka on vähentänyt näitä konflikteja. Minun tulkintani on se, että koska kansalaiset saavat siinä riittävän aikaisin tiedon, mitä aiotaan, sitten kunta ei ole ehtinyt liikaa sitoutua, valmiimpia ollaan perääntymäänkin siitä

ajatuksesta kun ei ole vielä tuhlattu aikaa ja rahaa siihen suunnitteluun, niin on helpompi tehdä semmoinen päätös, että kun ei näy menevän läpi, niin ei tehdä sitten tätä.”

”Minusta kaupunkisuunnittelu jos mikä ja yhdyskuntasuunnittelu on ammatti-ihmisten tehtävä, ja nyt kun on viety tuo kuuleminen ja kaikki osallistuminen niin pitkälle, niin minusta piilee selkeästi semmoinen vaara, että joitakin asioita päätetään niin kutsutulla huutoäänestyksellä. Että se asia tai joku vaihtoehto, joka saa eniten eri piireistä vihreätä valoa, niin sitten päätökset tehdään jonkun semmoisen pohjalta.”

Joidenkin haastateltujen mukaan asukkaat ovat passiivisia ja heitä on ylipäänsä vaikea saada kiinnostumaan kaavoituksesta. Vain aivan omia kotikulmia, ”backyardia”⁹ koskevat asiat saavat ihmiset liikkeelle. Monet haastatellut olivat sitä mieltä, että asukkaiden tiedon taso kaavoitukseen liittyvistä kysymyksistä on edelleen heikko. Ihmiset eivät siis tiedä, mikä on kaavoituksen tehtävä, miten eri kaavatasot eroavat toisistaan tai mihin asioihin osallistumisella voidaan vaikuttaa. Yleinen ilmiö kaavoittajien mukaan tuntuu olevan, että yleisötilaisuuksissa asukkaat valittavat asioista, jolla ei ole mitään tekemistä itse kaavoituksen kanssa. Tällöin kaavoittajat joutuvat virkamiehinä edustamaan koko kaupunkia, vaikkeivät haluaisikaan. Varsinkin nuoremmat kaavoittajat pitivät näitä tilanteita vaikeina.

”... Ja sitten tietysti esimerkiksi tuossa tapauksessa kun oli tiedotustilaisuus, niin siellä oli hyvin tämmöistä ärhäkkää se kommentointi. Siinä joutuu sitten aivan altavastaajaksi ja sen tilaisuuden luonne menee jotenkin aivan niin kuin yli. Että siinä haukutaan sitten jo kaikki kaupungin virkamiehet ja sen kokee itse vähän outona, koska yrittää vaan sitä osiota hoitaa, eikä välttämättä tiedä kaikkea.”

Jos ”tavallisten asukkaiden” tietotasoa pidettiinkin kaavoituksen suhteen heikkona ja osallistumista lähinnä oman edun tavoitteluna, monet kaavoittajat olivat sitä mieltä, että erilaisista yhdistyksistä ja järjestöistä löytyy parempaa osaamista.

”Kaavoittajan näkökulmasta ovat kaikkein parhaimpia osallisia nämä, jotka edustavat jotain muuta kuin omaa henkilökohtaista ruokakuntaansa. Elikkä semmoinen, kun on joku yksittäinen ihminen, niin se varjelee vaan jotain ihan omaa. Siis sillä tavalla että heillä on joku näkymä ja he eivät halua, että joku paikka heidän tontistaan sadan metrin päässä, niin se mikä näkyy heidän tontiltaan niin sinne ei saisi ikään kuin tulla mitään. Niin semmoisiin ei mielellään hukkaisi kauheasti aikaa. Mutta sitten on tosi paljon näitä tämmöisiä omakotitaloyhdistyksiä ja kaikki nämä luontojärjestöt ja MaanYstävät -järjestö ja muut, niin heillä on erittäin paljon tämmöisiä fiksua ihmisiä jotka edustaa semmoista vähän laajempaa näkemystä.”

Järjestöjen edustajilla on kaavoittajien mukaan usein arvokasta tietoa annettavanaan esimerkiksi kaavoitettavan alueen luonnonarvoista tai historiasta. Järjestöjen edustajien osallistumista pidettiinkin oikeutetumpana kuin yksittäisten asukkaiden. Heitä pidettiin edustavampina, koska heillä on takanaan suurempi joukko jäseniä ja toisaalta heitä pidettiin myös yleisemmän intressin puolustajina. Tampereella on haastateltujen mukaan otettu osallistumisessa sellainen käytäntö, että kaavoittajat valitsevat osallistujiksi työpajoihin pelkästään ryhmien tai järjestöjen edustajia. Tämä on joissakin tapauksessa johtanut uusien yhdistysten perustamiseen.

⁹ Backyard eli takapiha.

Ihanneosallistujan muotokuva

Eräs haastateltu konsulttikaavoittaja kertoi näkemyksensä omasta ammattikunnastaan, että kaavoittajien on usein vaikeampaa kestää kritiikkiä ”alhaalta” (eli asukkailta) kuin ”ylhäältä” päin omilta johtajiltaan. Kysymys on hänen mukaansa ammattilypeydestä, eli siitä, että on vaikeampaa sietää kritiikkiä sellaisilta, joiden ei katsota hallitsevan alaa ammattimaisesti. Samaisen haastatellun mielestä asukkaiden onkin helpompaa saada näkemyksiään läpi, jos nämä pystyvät olemaan kyseenalaistamatta itse kaavoittajan ammattitaitoa. Tällöin esitettyjen näkemysten tai argumenttien tulisi olla melko yleisellä tasolla ja kohdistua lähinnä itse projektin perusteisiin, tavoitteisiin tai periaatteisiin. Nämä ovat usein luonteeltaan poliittisia päätöksiä, jolloin kaavoittaja ei välttämättä tunne olevansa niistä vastuussa. Haastatellun mukaan kaavoittajat myös usein käyttävät ammattitaitoaan ja teknisten yksityiskohtien osaamistaan siten, että sen avulla pystytään ”torpedoimaan” asukkaiden esittämiä hyviäkin mielipiteitä tai vaihtoehtoisia näkemyksiä.

”Tosiaan varsinkin jos se (osallistuja) ei ole asiantuntijajärjestö, niin minä suhtautuisin siihen vaihtoehtojen esittämiseen, että niitä kannattaa aika harvoin käyttää, ellei ole sitten aivan täysin varma siitä. Koska se on ensimmäinen, millä torpedoidaan. Jos esität jonkun vaihtoehdon, niin kaavoittaja keksii siihen yhden – se voi olla pienikin syy – että vaikka jäteastioita ei saada sijoitettua, niin sillähän se pystytään kaatamaan koko juttu. Mutta jos sinulla on joku yleistetty periaatekysymys, niin sitä joudutaan keskustelemaan. Ja siitä joudutaan keskustelemaan, koska oletetaan, että mielipiteitä ja lausuntoja käsitellään luottamusmiestasolla. Ja juuri niin, että osataan kysyä isoja asioita. Että onko oikein, että tähän tehdään näin korkeita taloja, joka pimittää viereisten talojen pihat. Mutta ei lähdetä esittämään sitä, että se talo voisi olla 16-kerroksinen, jos se olisi kapeampi, että se paistaisi sitten sivusta. Siinä minusta menee se raja. Nimenomaan, miten sen nyt sanoisi, kaavoittajat ovat usein aika herkkänahkaisia ihmisiä. Se on hämmästyttävää, kun he joutuvat ottamaan aika ikäviä asioita yläpuolelta, niin he eivät tunnu oikein kestävä arvostelua alapuolelta.”

Kysyin haastatelluilta näkemyksiä siitä, millainen olisi kaavoittajan ihanneosallinen tai hyvä osallinen. Moni vastaaja totesi, ettei ihanneosallista voi eikä pidä määritellä. Kaikki, jotka osallistuvat, ovat tavallaan ”ihanneosallistujia”. Toisaalta haastatteluissa nousi esille runsaasti esimerkkejä, joissa korostuivat nimenomaan osallistujien negatiiviset ominaisuudet. Tämän vuoksi halusin vastapainoksi kuulla ihanneosallistujan tuntomerkkejä. Toivottujen ominaisuuksien listasta tuli pitkä. Ominaisuuksissa korostuvat erityisesti hyvät kommunikaatiotaidot sekä kaavoituksen perustietojen hallitseminen. Haastattelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että ihanneosallinen on käytännössä harvinaisempi kuin sellainen osallinen, joka jonkun ominaisuutensa vuoksi koetaan ”huonoksi” tai vähemmän toivotuiksi.

Vähemmän toivotuilla osallisilla tarkoitan sellaisia osallisia tai osallisryhmiä, jotka yleensä mainittiin negatiivisessa yhteydessä. Nämä voidaan jakaa ”hyväosaisiin” ja ”häiriköihin”. Hyväosaisia ovat esimerkiksi varakkaat, koulutetut ja sanavalmiit henkilöt sekä joskus järjestöjen edustajat. Kuten edellä tässä luvussa on mainittu, järjestöjen edustajia pidettiin hyvinä osallisina silloin, jos näillä oli alueesta erityistä tietoa sekä heidän nähtiin edustavan muutakin kuin kapeaa erityisintressiä. Toisinaan taas asukasjärjestöjen edustajien mainittiin ajavan vain nykyisten asukkaiden etuja. Asukasjärjestöt ovat esimerkiksi vastustaneet sosiaalista asuntotuotantoa. Kaavoittajien näkökulmasta tämä ei ole oikeutettua, koska asuinalueilla tulisi olla segregaaation välttämiseksi monen muotoista asumista.

Hyväosaisiin voidaan laskea myös täydennysrakentamiskohteiden nykyiset eli aiemmin alueelle muuttaneet asukkaat, jotka yleensä vastustavat muutok-

sia alueellaan. Aiemmin alueelle muuttaneet ovat hyväosaisia siinä mielessä, että heillä on jo asunto eikä enää henkilökohtaista tarvetta uuteen. Suuri osa osallistujista on haastateltujen mukaan juuri näitä hyväosaisia.

Häiriköitä taas ovat epäsosiaaliset henkilöt, kansankiihottajat, ”joka paikan osallistujat” sekä vakiovalittajat. Vakiovalittajat tunnettiin kaikilla haastattelu-paikkakunnilla. Vakiovalittaja on henkilö, joka osallistuu peruskielteisellä asenteella eri tilaisuuksiin. Usein hän on tuttu näky kaikissa osallistumistilaisuuksissa. Hänen läsnäoloon ei toivota, koska hänen tiedetään jo ennalta vaikeuttavan sekä osallistumistilaisuuksia että koko hanketta.

”Meillä on, niin kuin varmaan muissakin kaupungeissa muutamia sellaisia, vakio-osallistujia, jotka haluaa olla joka kaavatyössä mukana. Energiaa riittää ja sitten sitä tahtoa ja halua toimia monessa asiassa mukana. Ja välttämättä se ei ole aina niin kauhean sujuvaa se yhteistyö.. (He)haluavat olla joka kaavatyössä mukana ja he haluavat olla äänessä, he haluavat kuulla. Että helposti sitten se vähän hiljaisemman asukkaan mielipide jää sinne taka-alalle, kun siellä on tämmöisiä voimakkaita ihmisiä, jotka on äänessä... Kyllä siinä useampia on semmoisiakin jotka pelkäävät sen vastustamisen vuoksi vastustaa, että on useissa, monissa hankkeissa ollut mukana tässä vuosien varrella, että tarkoituksena on vaan kaupungin tekemistä vastustaa ja epäillä kaupungin toiminnan lainmukaisuutta. Sitteen tehdään kesken kaavaprosessin erilaisia tutkimuspyyntöjä ja jopa eduskunnan oikeusasiamiestä myöten on käyty tämmöisiä prosesseja läpi. Se teettää hirveästi turhaa työtä, kun me vastaillaan niihin kysymyksiin, ja ne ei kuitenkaan ole sillä tavalla oikeutettuja, että he eivät usko ollenkaan, että heidänkin pitäisi mennä sen kaavaprosessin mukaan ja sen mukaan muistutella ja valitella, niin kun kaikki muutkin tekee.”

Mainituista osallistujista ainoastaan (ympäristö)järjestöjen edustajat sekä kaavoitusta ammattimaisesti ymmärtävät henkilöt mainittiin positiivisessa valossa. Muiden osallistumismotiiveja pidettiin lähinnä oman edun ja takapihan puolustamisena. Monet haastatellut toki myönsivät, että asukkailla on oikeus puolustaa näkemyksiään. Samalla he kuitenkin totesivat, että asukkaiden perustelut eivät kaavoittajan näkökulmasta katsottuna ole riittäviä, jos ne osoittavat selvää tietämättömyyttä tai tähtäävät yksityisen edun puolustamiseen. Kaavoittajan on tällöin helppo joko kumota esitetty väite tai yksinkertaisesti sivuuttaa se.

Ongelmaksi nähtiin myös se, että osallistumisprosesseista puuttuvat usein tietyt ryhmät, kuten asunnottomat, huono-osaiset sekä tulevat asukkaat ja tulevien sukupolvien edustajat. Haastatellut kaavoittajat kokivat olevansa erityisesti näiden ryhmien puolustajia.

Mitä sitten ovat hyvän osallisen ominaisuudet? Vastauksista voidaan erotella tietyt erityyppisiä ominaisuuksia, joita osallisella olisi hyvä olla. Ensinnäkin hänellä tulisi olla **jonkinlainen käsitys sekä kunnallisesta toiminnasta että kaavoituksesta**. Hyvä osallinen olisi siis henkilö, joka

- ottaa asioista itse selvää
- perehtyy asioihin ja raportteihin
- jolla on perusymmärrys kaavoituksesta
- ymmärtää suunnittelun ja päätöksenteon eron
- ei osallistu liian usein, ettei olisi ”joka paikan osallistuja” tai ”ammattivalittaja”
- osaa kertoa perustellun näkemyksensä kaavaprosessin oikeassa vaiheessa
- on konkreettinen
- on idearikas
- antaa ideoita ja parannusehdotuksia mielellään kirjallisesti.

Toinen haastateltujen mainitsema ominaisuus on se, että **osallistujan pitäisi ymmärtää suunnittelijan näkemyksiä ja ajattelutapaa**. Tällainen osallinen

- ymmärtää asiat muutenkin kuin oman edun kannalta
- ymmärtää, että suunnittelija ja asukas ovat samalla asialla

- ymmärtää oman toimintansa osana kokonaisuutta
- ajattelee asiaa "kaupungin kehityksen kannalta"
- ei pelkää muutosta
- uskoo suunnittelijan puhuvan totta
- luottaa suunnittelijan asiantuntemukseen
- näkee myös tulevaisuuteen (ts. ymmärtää pitkän perspektiivin, joka suunnittelussa on oltava)
- hyväksyy uuden asutuksen.

Haastatelluilla oli näkemyksiä myös siitä, millainen ihanneosallinen on luonteeltaan. Hän on

- aktiivinen
- kohtelias
- asenteeltaan positiivinen
- kiinnostunut
- kriittinen
- avarakatseinen
- joustava
- antaa myönteistäkin palautetta
- osaa tehdä kompromisseja.

Ihaneosallinen on taustaltaan **koulutettu** ja hänellä on elämäkokemusta. Hän saisi mielellään olla myös monipuolisesti sivistynyt. Haastatelluista kukaan ei maininnut lapsia tai nuoria hyvinä osallisina.

Ihaneosallistujaa kuvattiin myös siten, että hän on mieluummin **yhteyshenkilö jollekin laajemmalle ryhmälle** kuin pelkästään oman itsensä edustaja. Haastateltujen mukaan järjestöjen edustajilla on usein laajempi tietopohja ja selkeämpi käsitys alueesta kokonaisuutena kuin tavallisilla asukkailla. Järjestöjen edustajat eivät aina itse asu suunnittelun kohteena olevalla alueella, joten heidän intressinsä voidaan myös sen vuoksi tulkita enemmän yleisen edun mukaiseksi kuin alueella ennestään asuvien asukkaiden intressit.

Ihaneosallistujan muotokuvaan liittyy se ristiriita, että haastatellut kuvaavat toisaalta ihanteellisen osallistujan aktiiviseksi, koulutetuksi, sivistyneeksi ja sosiaalisesti lahjakkaaksi henkilöksi. Toisaalta tämän kaltaiset henkilöt ovat juuri edellä mainittuja "hyväosaisia", joiden osallistumisen oikeutusta pidetään tietyissä tilanteissa kyseenalaisena. Hyväosaisilla on kaavoittajien mukaan kaikki kanavat käytössään. He voivat vaikuttaa poliittikkoihin, verkostoitua, käyttää osallistumiseen aikaa ja jopa rahaa. Jos heidän toimintansa kuitenkin tulkitaan oman edun, takapihan tai näkymien puolustamiseksi, sitä ei pidetä oikeutettuna tai toivottuna. Jos sen sijaan osallistuja ei itse asu alueella, mutta tarjoaa tietotaitonsa ja osaamisensa kaavoittajien käyttöön, ymmärtää kaavoitusta sekä kunnioittaa suunnittelijoiden ammattitaitoa, hän on mitä ihanteellisimmin osallistuja.

Kiinnostavaa on myös se, että kaavoittajat usein sanovat edustavansa kaavoitusprosessissa ns. heikkoja intressiryhmiä. Nämä heikot intressiryhmät eli lapset, nuoret, vammaiset, vanhukset, syrjäytyneet ja asunnottomat eivät täyttyllä kuvattuja ihaneosallistujan vaatimuksia. Näiden ryhmiin kuuluvia pidetään usein passiivisina, eli nykyisillä osallistumiskäytännöillä heitä ei juuri tavoiteta. Ehkä on tulkittava, että suunnittelijat arvelevat tuntevansa näiden ryhmien tarpeet ilman osallistumistakin. Toisaalta on varmasti myös niin, että heikkoja intressiryhmiä varten olisi otettava käyttöön uudenlaisia osallistumismenetelmiä. Uusien menetelmien käyttö nyt käytössä olevien lisäksi voidaan kuitenkin kokea liian vaikeaksi ja aikaa vieväksi, kun nykyisessäkin tilanteessa kaavoituksen resurssipula on ilmeinen.

Kokemuksia vuorovaikutuksesta

Vuorovaikutus ja erityisesti asukasosallistuminen on ollut erityisesti MRL:n alkuvaiheessa yksi maankäytön suunnittelun näkyvimmistä ja myös kiistellyimmistä elementeistä. Vaikka uuden lain voimaantulosta on jo lähes neljä vuotta, vaikuttavat monet vuorovaikutukseen liittyvät käsitteet ja käytännöt edelleen epäselviltä. Laissa on havaittu tulkinnanvaraisuuksia¹⁰, eikä kaikista esille nousseista epäselvyyksistä edelleenkään ole olemassa juridisia ennakkotapauksia.

Lain valmistelutyössä ja sen voimaantulon aikoihin mediassa tuotiin esille laajentunutta osallisuuden käsitettä sekä kansalaisten parantuneita vaikutusmahdollisuuksia. Tämä johti joidenkin haastateltujen mukaan harhaan, jonka mukaan asukkaat luulevat saavansa suunnitella ja osallistua suunnittelutyöhön. ”Ylilyöntiin” eli vaikutusmahdollisuuksien liioitteluun osallistuivat erään haastatellun mukaan sekä toimittajat että ministeriön virkamiehet.

Haastateltu: ”Kyllä tämä on raskaammaksi tehnyt suunnittelun tämä uusi laki. Ja sanotaan, että on luotu vähän semmoista kuvaa, että osalliset saa päättää, millainen kaava tehdään, ja melkein niin kuin sillä tavalla, että osalliset voi ottaa kynän käteen ja piirtää sen kaavan.”

Haastattelija: ”Missä sitä sitten, kuka sun mielestä, missä semmoinen mielikuva on syntynyt?”

Haastateltu: ”Joissakin lehtijutuissa ne toimittajat ovat luoneet tätä. Sitten tietyt kansalaisvaikuttajat vetoavat uuteen lakiin tällä tavalla. Kyllä minä itse asiassa kerran huomautin, kun tätä lakia valmisteltiin, yhdelle ministeriön virkamiehelle, että hänkin puhuu vähän tähän tyyliin.”

Haastateltujen mukaan osallistumisen mittasuhteet ovatkin olleet lain voimassaolon alkuvuosina hieman hukassa. Toisaalta asukasosallistumista on erityisesti suurissa kaupungeissa yritetty järjestää mahdollisimman paljon ja ”varman päälle”. Vaatimuksia laajasta osallistumisesta ovat esittäneet sekä asukkaat, järjestöt että virallisemmat tahot. Esimerkiksi Sisäministeriön ja Suomen Kuntaliiton osallisuushankkeilla on haluttu luoda osallistumismyönteisempää ilmapiiriä kuntiin ja kaupunkeihin.

Eräs epävarmuutta nostattanut tekijä on ollut kysymys osallistumisen vaikutuksista kaavavalitusten määrään. Haastatelluilla ei ollut valitusten lisääntymisestä tai vähentymisestä täsmällistä tietoa, mutta Oulussa valitusten arveltiin vähentyneen ja Tampereella taas lisääntyneen. Helsingissä asiasta ei ollut tietoa. Mediassa kaavavalitusten lisääntymisestä on uutisoitu ja on jopa esitetty vaatimuksia lain muutoksesta valitusoikeuden osalta. On muun muassa esitetty, että valitusoikeutta kavennettaisiin siten, että valitusoikeus olisi vain sellaisilla tahoilla, jotka ovat jättäneet kaavasta ajoissa muistutuksen.

Monet haastatellut arvelivat, että vuorovaikutuksen sopivan laajuuden löytämisessä sekä osallistumiskäytäntöjen kehittämisessä on vielä runsaasti työtä. Alun kompasteluista uskotaan vielä päästävän.

”Vaikka valitukset ei vähene. Niin ehkä sitten kun vuosia menee eteenpäin ja se homma kehittyy eteenpäin, niin minä luulen että myöskin ne systeemit järkeistyy ja muotoutuu sitten semmoisiksi, että me opitaan saamaan niistä semmoista konkreettista hyötyä enemmän irti.”

Haastatteluissa oli silmiin pistävää, että monet haastateltavat kuvasivat nimenomaan epäonnistuneita vuorovaikutustilanteita. Vuorovaikutusta ei koettu onnistuneeksi läheskään yhtä usein kuin epäonnistuneeksi. Merkille pantavaa oli myös se, että useimmat kuvaukset epäonnistuneista vuorovaikutustilanteista koskivat yleisötilaisuuksia. Yleisötilaisuudet ovat kenties asukasosallistumisessa käytetyin vuorovaikutusmenetelmä. Tilaisuuksia on helppo järjestää ja ne tulevat ehkä

¹⁰ Muun muassa vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa, MRL 9 § on koettu liian väljäksi.

edullisimmaksi, mutta ”epäonnistumisen” riski on kaavoittajan kannalta suuri. Yleisötilaisuuksissa on usein se mahdollisuus, että osallistujien paineet purkautuvat hallitsemattomalla tavalla. Kaavoittaja saattaa saada päällensä henkilökohtaisten solvausten sarjan tai yksi dominoiva henkilö voi viedä puheenvuorot mahdollisilta muilta halukkailta puhujilta. Yleisötilaisuuksien ilmapiiri on usein epämiellyttävä sekä kaavoittajan että osallistujan kannalta. Tilaisuuksien vetäminen vaatii kaavoittajalta sekä kykyä ilmaista asioita selkeästi ja rauhallisesti, mutta ennen kaikkea vaaditaan rautaista itsehillintää ja hyviä hermoja. Kaikista ei haastateltujen mukaan ole tähän.

Sen sijaan muista osallistumismuodoista haastatelluilla oli positiivisempia kokemuksia. Mainittiin muun muassa henkilökohtaiset kirjeet ja kyselyt osallisille, pajatyöskentely sekä kaavanäyttelyt. Myös internet- ja sähköposti mainittiin hyvinä osallistumisvälineinä (ks. tarkemmin luku Kaavoittajan työ).

Ei kuitenkaan voida sanoa, että yleisötilaisuudet olisivat pelkästään huonoja osallistumisareenoita ja muut vastaavasti hyviä. Yleisötilaisuudella on omat funktionsa, kuten yleisen ja yhteisen keskustelun käyminen sekä asioista tiedottaminen puolin ja toisin. Paikalla on usein myös toimittajia, jotka nostavat esitellyn hankkeen julkisen keskustelun kohteeksi. Sen sijaan voidaan sanoa, että yleisötilaisuus on epäonnistunut, jos kaavoittaja ei esimerkiksi etukäteen suunnittele tilaisuuden ja siellä esitettyjen mielipiteiden dokumentointia. Kaavoittajan on myös huolehdittava siitä, että tilaisuudessa esitetty informaatio sekä argumentaatio puolin ja toisin on ymmärrettävää ja kestää lähemmänkin tarkastelun.

Vuorovaikutuksen hyödyt ja haitat kaavoittajien näkökulmasta

Monia asukasosallistumiseen liittyviä hyötyjä ja haittoja on nostettu esille jo edellä. Olen kerännyt aineistosta kaavoittajien näkemykset vuorovaikutuksesta ja nostan ne esiin yhteen koottuna tässä osiossa. Osa sekä hyödyistä että haitoista on luonteeltaan potentiaalisia eli mahdollisia. Osa taas koetaan konkreettisina asioina arkisessa työssä. Voidaan ehkä tulkita että tällä hetkellä asukasosallistumisen haitat ovat kaavoittajien mielestä hyötyjä konkreettisempia. Hyödyt taas koetaan enemmän mahdollisina ja vaikeammin osoitettavina.

Esille nostettuja vuorovaikutuksen hyötyjä

Mainituista hyödyistä ensimmäisenä voidaan pitää sitä, että vuorovaikutteisen suunnittelun myötä toivotaan yhteiskunnallisen avoimuuden lisääntymistä. Aikaisemmin maankäyttöä koskevat päätökset on tehty pienessä piirissä ja ne ovat tulleet yleiseen tietoisuuteen usein vasta toteutusvaiheessa. Tähän kulttuuriin toivotaan vuorovaikutteisen suunnittelun tuovan muutoksen. Päätöksenteko voi säilyä osin edelleen pienen piirin käsissä, mutta vireillä olevat hankkeet on tuotava julkiseen keskusteluun huomattavasti aiempaa aikaisemmin. Vuorovaikutuksen arvellaan parantavan suomalaista keskustelukulttuuria ja lisäävän yleistä tietoisuutta maankäytön suunnittelusta. Erään esitetyn näkemyksen mukaan kaavoittajia ei voida vuorovaikutteisen suunnittelun myötä syyttää mahdollisista huonoista päätöksistä, jos päätökset on tehty tarpeeksi avoimessa ja demokraattisessa prosessissa. Myös konfliktit vähenevät tai niiden toivotaan vähenevän vuorovaikutuksen avulla. Saadaan aikaan sovittelua ja sopuratkaisuja.

Vuorovaikutuksen avulla voidaan saada julkista tukea tai vastustusta joillekin ratkaisuille ja siten suunnitelmia voidaan muuttaa varhaisessa vaiheessa. Tämä voi säästää kustannuksia, mutta on myös demokratiaa parhaimmillaan. Vuorovaikutus on mielipiteiden kartoitusta. Joidenkin haastateltujen mukaan vuorovaikutuksella totutetaan ja jopa väsytetään ihmisiä. Tällöin shokkireaktiot vähenevät ja asukkaat sopeutuvat muutokseen.

Vuorovaikutuksessa asukkaat tuovat esille paikallistietoa, historiaa ja käyttäjän näkemyksen. Heillä on tietoa ”ihmisten arjesta” jota ei kaavoittajilla aina ole. Vuorovaikutuksen tuloksena voidaan saada hyviä ja hyödyllisiä lausuntoja myös esim. järjestöiltä. Ihmisiä voidaan sitouttaa sekä suunnitteluprosessiin ja suunnittelumaailmaan että suunnittelun lopputulokseen, esimerkiksi valmiiseen kaavaan. Vuorovaikutus voidaan erään haastattelun mukaan nähdä myös ympäristökasvatuksena, koska suunnitteluprosessin aikana ihmiset saadaan tietoiseksi omasta ympäristöstään ja sen erityispiirteistä. Parhaimmillaan vuorovaikutus on kahdensuuntainen virta joka opettaa kaikkia osapuolia.

Esille nostettuja haittoja

Haastatteluissa esille nousseet vuorovaikutuksen haitat ovat osittain vastakkaisia edellä esitettyjen hyötyjen kanssa. Riippuu katsojan näkökulmasta, näkeekö jonkin ilmiön hyötynä vai haittana.

Vuorovaikutuksen haittana pidettiin sitä, että asioita viedään läpi ”huutoäänestyksellä”. Tämän näkemyksen mukaan kaavoittajan asiantuntijuuden merkitys vähenee, jos hänen laatimiinsa suunnitelmiin tulee muutoksia vuorovaikutusprosessin seurauksena. Vuorovaikutus voi jopa huonontaa lopputulosta suunnittelijan näkökulmasta. Näkemyksen mukaan tavallisilla asukkailla ei ole suunnittelussa vaadittavaa taitoa ja kokemusta. Tällöin voidaan vuorovaikutusprosessin aikana vaatia suunniteltavaksi esimerkiksi jotakin sellaista, jonka kaavoittaja tietää kokemuksensa perusteella huonoksi tai toimimattomaksi ratkaisuksi.

Avoimuus lisää myös tietoisuutta vireillä olevista asioista. Osallistuminen ja vuorovaikutus voivat opettaa asukkaita valittamaan ja tekemään muistutuksia. Valitusten määrä voi lisääntyä.

Vuorovaikutusprosessi hidastaa kaavoitusta. Hidastuminen voi johtua eri syistä: Työmäärä lisääntyy, jolloin prosessi hidastuu, jos siihen ei saada lisätyövoimaa tai jos muun työn määrää (esimerkiksi kaavoittajan piirtämiseen tai eri vaihtoehtojen hahmotteluun käyttämiä tunteja) ei vastaavasti vähennetä. Vuorovaikutus voi hidastaa kaavoitusta myös silloin, jos sen seurauksena muistutusten ja valitusten määrä lisääntyy.

Itse vuorovaikutukseen ja sen järjestämiseen, esimerkiksi osallisten kartoittamiseen ja tavoittamiseen, tilaisuuksien järjestämiseen, muistutuksiin vastaamiseen jne., kuluu kohtuuttomasti työaika. Tämä vähentää aikaa ”varsinaiselta suunnittelulta”. Vuorovaikutus on myös lisännyt työn määrää yleensä. Jotkut haastatellut ovat kokeneet, että suunnittelijalta puuttuu suunnittelurauhaa, kun osalliset jatkuvasti ottavat yhteyttä ja kokouksien ja neuvottelujen määrä on lisääntynyt.

Lisäksi jotkut haastateltavat pitivät vuorovaikutusta, erityisesti yleisötilaisuuksia kaavoittajille henkisesti raskaina ja ikävinä kokemuksina.

Asukasosallistumisen ongelmien syitä

Yhtenä merkittävänä syynä siihen, että osallistumista ja vuorovaikutusta pidetään usein ongelmallisena, ovat *vuorovaikutuksen ja osallistumisen käsitteiden laajuus ja kirjavat tulkinnat*. Tutkijat tekevät osallistumisesta erilaisia – myös normatiivisia – tulkintoja kuin käytännön suunnittelutyössä olevat. Toisaalta myös tutkimusmaailmassa osallistumista korostavat ns. kommunikatiivisen suunnittelun teoriat ovat jatkuvan keskustelun ja kyseenalaistuksen kohteena. Monet teoriat (mm. Healey, Sager, Forester) pitävät lähtökohtanaan tunnetun saksalaisen Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaa. Teorian keskeisenä ajatuksena on pyrkiä luomaan keskustelun avulla ideaalinen yhteisymmärrys eri toimijoiden ja osapuolten välille. Teoria on kuitenkin osoittautunut suunnittelumaailmassa vaikeasti konkretisoitavaksi (mm. Leino 2001: 50, 51; Lapintie 1999: 8). Tällä hetkellä suomalaisessa teoriakeskustelussa pohditaan mm. sitä, kuinka

suunnittelun esteettisistä kysymyksistä ja ulottuvuuksista voidaan ylipäänsä keskustella ja argumentoida, kun esteettinen arviointi on yleensä (ainakin esteetiikan teorioissa) mielletty luonteeltaan ei-argumentatiiviseksi tai jopa ei-diskursiiviseksi (Mattila 2003).

Käytännön suunnittelutyössä osallistumista säätelee viime kädessä Maankäyttö- ja rakennuslaki. Osallistumisen ”minimirajojen” käsitteestä on uuden lain myötä haluttu luopua. Käytännössä uusi laki vaatii enemmän tapauskohtaista harkintaa ja antaa enemmän tulkinnanmahdollisuuksia kuin entinen. MRL määrittelee osallistumisen pakolliset elementit. Nämä pakolliset elementit on kuitenkin kaikissa tutkituissa kaupungeissa haluttu toteuttaa laajasti ja osallistumista on laajennettu erityisesti suurissa ja laajalti vaikuttavissa kaavahankkeissa. Kaikissa kolmessa kaupungissa (Oulu, Tampere, Helsinki) on aktiivista kansalaistoimintaa ja osallistumista osattu myös vaatia. Kaavoittajien mukaan erityisesti Helsingissä ja Tampereella asukkaat kritisoivat osallistumista edelleen liian vähäiseksi.

Eräs esimerkki osallistumisen käsitteen monitulkintaisuudesta liittyy kaavoitusprosessien tavoitteiden asetteluun ja osallistumisen vaikuttavuuteen. Asukkailla ei ole selvää (eikä heitä ehkä tässä suhteessa aina valaista tarpeeksi), mihin osallistumisella voidaan vaikuttaa ja mitkä asiat taas on lyöty jo ennalta lukkoon. Tämä vaihtelee tietenkin suuresti eri kaavoproसेsseissa. Osallistujilla on usein haastateltujen kaavoittajien mukaan liian suuret odotukset osallistumisprosessista. Olisikin hyvä, jos osallistumistilanteiden alussa osallistujille kerrotaisiin mahdollisimman rehellisesti ja selkeästi, mitkä asiat suunnitteluprosessissa ovat työn alla ja mihin taas ei enää voida vaikuttaa. Toisaalta kaavoittajat eivät aina itsekään tiedä, mihin kaavoitusprosessi voi johtaa. Osallistuminen voi saada aikaan ennalta arvioitua suurempiakin vaikutuksia.

Yhtenä selvänä syynä siihen, miksi haastatellut suhtautuvat osallistumiseen penseästi, on kaavoitusaikataulujen kireys ja liian vähäinen kaavoitustoimen työvoima (ks. myös luku 2). **Kaavoitusaikatauluissa ei usein ole otettu huomioon osallistumisen vaatimaa aikaa ja työmäärää.** Osallistuminen ja sen vaatimat valmistelut ja jälkityöt (mm. mielipiteiden kokoaminen, muistutuksiin vastaaminen) ovat työläisiä vaiheita. Jotkut haastatellut ehdottivatkin, että kaupunkien kaavoitustoimeen pitäisi saada osallistumisen järjestämiseen erikoistuvaa henkilökuntaa. Esimerkiksi osallisten kartoittaminen, heidän tavoittamisensa kirjein ja lehti-ilmoituksin, tilojen varaukset tilaisuuksia varten sekä tekniikasta vastaaminen ovat tehtäviä, jotka voitaisiin keskittää ”vuorovaikutussihteerille”. Varsinainen vastuu tilaisuuksien sisällöstä ja ohjelmasta jäisi kuitenkin kaavoittajille. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirastossa on kaksi osallistumiseen erikoistunutta vuorovaikutussihteerä ja haastateltujen mukaan kokemukset ovat olleet hyviä.

Osallistumisen ongelmana voidaan pitää myös sitä, että *vuorovaikutusmenetelmiä käytetään edelleen sangen rajoitetusti*. Yllä mainitut yleisötilaisuudet ovat ylivoimaisesti suosituin, muttei aina onnistunein tapa järjestää osallistuminen. Haastatellut tunsivat kyllä muitakin menetelmiä mutta pitivät näitä (esimerkiksi Gäturia, tuplatiimiä, pajoja) työläisinä ja kalliina. Niiden järjestämiseen ei ole resursseja, vaikka haluja olisikin. Toisaalta useampi haastateltu mainitsi, ettei tunne kovin monia osallistumismenetelmiä, työn ohessa ei ehdi perehtyä uusiin menetelmiin, eikä tiedä, mistä informaatiota parhaiten löytyisi.¹¹

Vaikka haastatellut mainitsivatkin tärkeimmäksi työssä tarvitsemakseen taidoksi kommunikaatiotaidot, **on ”kommunikaatioon” suhtautuminen edelleen riskitriitaista.** Monet haastateltavat kertoivat, että he mieluummin ”tekisivät töitä kuin kommunikoisivat koko ajan”. Vuorovaikutus, olipa se sitten viranomaisneuvotteluja tai asukasosallistumista, koetaan edelleenkin toisarvoiseksi tehtäväksi, ”epätyöksi” varsinaisen suunnittelutyön rinnalla. Jos ja kun vuorovaikutusta ei arvosteta oikeana työnä, sen kehittämisen ei ehkä myöskään panosteta kovin paljon.

¹¹ Osallistumismenetelmiä voi etsiä ja vertailla esimerkiksi YTK:n metodikortiston sivuilla <http://www.hut.fi/Yksikot/YTK/koulutus/metodikortti/Metodit.html>

Osallistumista ei pidetä tehokkaana vaikuttamisen tapana

Kiinnostavaa on myös se, että kaavoittajat eivät pitäneet virallisiin osallistumistilaisuuksiin osallistumista asukkaiden kannalta kovin tehokkaana vaikuttamisen kanavana. Osallistumisella voidaan vaikuttaa lähinnä yksityiskohtiin, kuten yksittäisten luonnonarvojen säästämiseen tai esim. kevyen liikenteen kulkureitien sijoitteluun. Itse osallistumisella sen sijaan on vaikea muuttaa hankkeen kokoa, luonnetta tai ylipäänsä olemassaoloa. Haastatellut totesivatkin, että suora vaikuttaminen politiikkoihin voi olla asukkaiden kannalta huomattavasti tehokkaampi vaikuttamisen kanava. Jos poliitikot kuuntelevat asukkaita eli äänestäjiään ja kääntävät mahdollisesti kelkkansa jonkin hankkeen suhteen, on kaavoittajan vain tyydyttävä demokraattiseen päätökseen. Haastatteluissa esitettiin (yleensä negatiivisessa sävyssä) useita esimerkkejä vahvojen asukasryhmien tuloksellisesta vaikuttamisesta poliittisiin päättäjiin. Kiinnostavaa on se, että asukasosallistumista asukkaiden näkökulmasta tutkinut Aija Staffans on päättänyt väitöskirjassaan hyvin samanlaisiin johtopäätöksiin (Staffans 2004).

Suunnittelijoiden skeptisyyttä osallistumista kohtaan voi siis lisätä myös se, että sitä ei pidetä tehokkaana vaikuttamisen kanavana eikä sitä kautta tehokkaana työskentelyinstrumenttina. Toisaalta juuri suunnittelijat ovat avainasemassa määrittelemässä sitä, millaisen painoarvon osallistuminen suunnitteluprosessissa saa. Yhtenä, vaikkei suinkaan uutena ehdotuksena tuotiin haastatteluissa esille se, että suunnitelmien taustalla olevat poliittiset päätökset ja sopimukset olisi tuotava selkeämmin esille jo suunnittelun alkuvaiheessa. Tällöin rajoitettaisiin sekä suunnittelijoiden valtaa että vastuuta asukkaiden silmissä. Tämä voisi myös rajata ja tehostaa osallistumisprosesseja.

5

Asiantuntijuus ja valta maankäytön suunnittelussa

Suunnittelijat ovat tiedon portinvartijoita

Suunnittelussa on pitkälti kyse tiedon tuotannosta, sen keräämisestä ja hallinnasta. Esimerkiksi Kimmo Lapintien mukaan suunnittelijan vallankäytön avaimet liittyvät juuri tiedon hallintaan. Suunnittelijan työssään käyttämä valta on luonteeltaan asiantuntemusvaltaa ja se olisi kyettävä tunnistamaan yhtenä vallankäytön muotona (Lapintie 2003). Suunnittelija kerää suunnitteluprosessin aikana valtavan määrään eriluonteista tietoa; ns. teknistä, kokemusperäistä, poliittista jne. Tieto on myös peräisin eri monista eri lähteistä: luottamushenkilöiden päätöksistä ja viesteistä, kunnan tai kaupungin omilta eri alojen viranomaisilta, konsulteilta, yhdistyksiltä, asukkailta, verkostoilta, oman alansa julkaisuista jne. Suuri osa tiedon hankinnasta on lakisäänteistä. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää tarvittavien selvitysten tekemistä sekä asukkaiden kuulemista. Toisaalta osa tiedosta on sattumanvaraista ja osa ei koskaan päädy virallisiin asiakirjoihin.

Suunnittelu on haastateltujen mukaan muuttunut tietopohjaltaan monimutkaisemmaksi. Mukaan on tullut uusia tiedon aloja ja toimijoita sekä työtapoja. Ympäristökysymysten painottuminen uudessa laissa on esimerkiksi lisännyt alan konsulttien tarvetta. Tietokoneiden tulo suunnitteluun on toisaalta lisännyt tiedon määrää, mutta toisaalta helpottanut tiedon käsittelyä ja parantanut tiedon tarkkuutta. Aihetta on käsitelty enemmän luvussa ”Kaavoittajan työ”.

Tiedon jäsentäminen on vaikeaa, koska sitä on niin runsaasti. Myös esittäminen sen eteenpäin koetaan joskus vaikeaksi. Suunnittelijan tehtävänä on kuitenkin pitää suunnitteluprosessin lankoja käsissään ja muodostaa tiedosta kokonaisuus, jonka hän tarjoaa edelleen tarkasteltavaksi sekä osallisille että päättäjille.

Suunnittelijat itsekin korostavat, että heidän ammattitaitonsa olennainen osa on monialaisen tiedon yhteen sovittaminen ja synteiesien tekeminen. Juuri tämä taito on se, joka haastateltujen mukaan erottaa suunnittelijan osallisista. Toisaalta suunnittelijat haluavat pidättää itsellään oikeuden arvottaa erilaista tietoa parhaaksi katsomallaan tavalla. Suunnittelijat esimerkiksi säätelevät sitä, mitä tietoa osalliset saavat ja toisaalta muokkaavat osallisilta saadun tiedon poliittisille päättäjille. Suunnittelijat voidaankin nähdä suunnittelutiedon *portinvartijoina* samaan tapaan, kuin joukkoviestimien toimittajat nähdään portinvartijoina julkisuuteen pääsevän tiedon suhteen.

”Minä sanoin juuri näistä hiljaisista intellektuelleista, joita voi olla siellä yleisössä, niin kyllä pitää sanoa, että kyllä siinä itsekkin tulee harrastettua aika raakaa sellaista diktatuuria sen suhteen, että mitä asioita huomioidaan.”

Haastatellut kaavoittajat kokivat erityisen vaikeiksi asioiksi kaupan sijoittumiseen liittyvät kysymykset sekä ympäristöasiat. Molemmat vaativat erityistä asiantuntemusta, jota suunnittelijoilla ei välttämättä ole. Haastateltujen mukaan konsulttien tietotaitoon on pakko luottaa. Myös näiden alojen selvitysten tekijöiden valitseminen nähtiin joskus vaikeaksi. Yleensä konsultit yritetään valita ennalta tunnettujen joukosta.

Myös laadullista tietoa pidettiin vaikeasti käsiteltävänä. Tästä esimerkkinä mainittiin rakennetun ympäristön suojeluun liittyvät selvitykset ja lausunnot.

Mainittiin, että museoalan asiantuntijat eivät välttämättä ymmärrä maankäytön suunnittelua kokonaisuutena vaan katsovat sitä yksipuolisesta näkökulmasta. Tällöin kaavoitukseen kohdistuvat vaatimukset voivat olla liian ankaria. Myös asukkailta saatu tieto on luonteeltaan laadullista. Käsittelen aihetta enemmän myöhemmin tässä luvussa.

Ongelmallisena pidettiin ylipäänsä tiedon määrää. Varsinkin laajoihin suunnitteluhankkeisiin kuten yleiskaavoihin liittyy haastateltavien mukaan niin paljon tausta-aineistoa, että sen toimittaminen päätöksentekijöille ymmärrettävään ja luettavaan muotoon on lähes mahdotonta. Tieto vaatisi päätöksentekijöiltä runsaasti paneutumista eikä se aina ole mahdollista. Tällöin pelättiin, että päätöksiä tehdään "fiilispohjalta".

Ongelmaksi nähtiin myös kommunikaatio. Erään haastatellun mukaan kaavoittajat eivät itsekään aina osaa perustella asioita tarpeeksi konkreettisesti. Esimerkiksi asukkaille ei välttämättä kerrota, mitä maksaa yksi metri katua tai kunnallistekniikkaa. Sen sijaan saatetaan puhua tulevien asukkaiden oikeuksista, vaikka se on paljon abstraktimpi perustelu. Toisaalta rahasummien käyttämistä argumentaatioissa pidettiin ongelmallisena, koska kaikkia laadullisia kysymyksiä ja luonnonarvoja ei voida mitata rahassa.

Suunnittelijat tuottavat päätöksenteon tausta-aineistoa

Suunnitteluprosessin alkaessa suunnittelija hankkii käyttöönsä suunnittelukohdetta koskevaa tausta-aineistoa: esimerkiksi poliittisia päätöksiä, asuntotuotantotavoitteita tai strategia-asiakirjoja. Tapauksesta riippuen näissä voidaan antaa hyvinkin yksityiskohtaisia ohjeita suunnittelun toteuttamiseksi. Tällöin suunnittelun tavoitteita on määritelty jo ennen suunnitteluprosessin alkamista. Mutta kuka nämä tavoitteet loppujen lopuksi määrittelee? Suunnittelijan suhde päätöksentekijöiltä tulevaan tausta-aineistoon vaihtelee esimerkiksi suunnittelijan virka-aseman mukaan. Haastatellut suurten suunnitteluorganisaatioiden nuoremman polven kaavoittajat eivät työssään juuri kohtaa luottamushenkilöitä. Heillä ei myöskään välttämättä ole roolia poliittisten päätösten (esimerkiksi strategia-asiakirjojen hyväksymisen) valmistelussa. Näille haastatelluille poliittisen päätökset tulevat "ylhäältä" annettuina eikä niitä juuri voida käytännön työssä kyseenalaistaa. Toisaalta vanhempi, johtavassa asemassa oleva virkamies valmistelee itse ennusteita ja strategioita päätöksenteon pohjaksi. Hän näkee myös itse oman roolinsa vallankäyttäjänä. Suunnittelija voi siis käyttää valtaa jo ennen suunnitteluprosessin alkamista määritellessään suunnittelun ehtoja poliittisille päätöksentekijöille.

"Minä ainakin vastuutan aika paljon itseäni siinä, että jos minä en pysty poliitikoille selittämään, mihinkä me ollaan menossa, niin kuinka he voisivat päättää siitä, että mitä siihen asiaan liittyy. Tai toisaalta, jos sieltä tulee joitakin päätöksiä, joista minä sanon, että minusta olisi pitänyt päättää toisin, minä sitten menen peilin ääreen ja totean, että en ole pystynyt asiaa heille oikealla tavalla tai riittävässä määrin selittämään... Yksi tärkeä asia siihen liittyy: monet asiat, nehan eivät ole poliittisia. En minä näe kaupungin suunnittelua poliittisena kysymyksenä. Olen halunnut pitää politiikan mahdollisimman kaukana."

Viranomaistietoa pidetään luotettavana

Kaupungin omien viranomaisten tuottama tieto näyttölee suurta osaa suunnitteluprosessissa. Tietoa saadaan sekä kaavoitusosastojen omista selvityksistä että kiinteistö- ja mittausosastoilta, ympäristötoimesta, sosiaaliviranomaisilta, sivistystoimesta jne. Tällaista viranomaistietoa pidettiin erittäin luotettavana, arvo-

vapaana ja täsmällisenä. Viranomaistiedon tuottajia pidettiin ”korkeamoraalisina, jotka eivät yritä kusettaa ketään”. Osa tiedosta on teknistä perustietoa, kuten karttoja, korkeusasemia, ilmakuvia ja numeerista tietoa. Tämän tiedon sanottiin olevan Suomessa huipputasoa, vaikka ala kehittyy edelleen nopeasti. Tekninen data on haastateltujen mukaan kaavoituksen perustietoa, jota ei tarvitse kyseenalaistaa. Se on kaavoittajalle myös ”perusase” argumentaatiossa. Monia teknisiä kysymyksiä ei voida suunnittelussa ohittaa.

Tekninen tieto on kehittynyt niin laadukkaaksi, että joidenkin haastateltujen mukaan tässä piilee myös riskejä. Esimerkiksi ilmakuvioiden käyttö mahdollistaa sen, ettei suunnittelijan välttämättä enää tarvitse käydä suunnittelukohteessa paikan päällä. Tällöin myös kommunikaatio asukkaiden kanssa voi tuntua tarpeettomalta. Erään haastatellun mukaan ilmiö on jo olemassa, vaikka hän henkilökohtaisesti oli sitä mieltä, ettei perusdatasta voi saada kaikkea tarvittavaa tietoa. Tarvitaan myös mielipiteitä ja keskustelua.

Teknisen datan lisäksi viranomaistietoa ovat myös esimerkiksi väestö-, liikenne- ja työpaikkaennusteet. Suhtautuminen ennusteisiin vaihteli. Toisten mukaan niihin luotetaan ja on voitava luottaa. Toiset taas arvelivat, ettei suunnittelussa pitäisi olla liian tiukasti yhden vaihtoehdon takana. Esimerkiksi autoistumista koskevia ennusteita pidettiin suunnittelua vaikeuttavana sekä liian ”annettuina”. Ennusteet ovat usein poliittisen prosessin läpikäyneitä, eli ne on hyväksytty esimerkiksi kaupunginvaltuustossa. Tällöin suunnittelijat kokevat olevansa velvollisia toimimaan niin, että esimerkiksi ennusteiden edellyttämä väestönkasvu ja tästä seuraava liikenteen kasvu mahdollistuvat.

Suhtautuminen viranomaisten ja osittain konsulttien tuottamaan ympäristötietoon, esimerkiksi eläinkantojen laskentoihin, kartoituksiin ja vaikutusten arviointeihin, vaihteli hieman. Tätä tietoa pidettiin luotettavana, mutta joskus vaikeasti avautuvana. Ympäristötiedon painoarvosta oltiin myös montaa mieltä. Joidenkin haastateltujen mukaan on hienoa, että ympäristötieto on nykyisin korkealaatuista ja sitä voidaan käyttää suunnittelussa. Toisten mukaan ympäristökysymyksiä tutkitaan liikaa ja painotetaan turhan paljon. Tämän näkemyksen edustajien mukaan luonto ei kuulu kaupunkiin ja kaupunkien olisi oltava luonteeltaan tiiviitä ja urbaaneja.

Ympäristökeskuksen edustajan mukaan asiantuntijoiden tuottamaa tietoa esimerkiksi ympäristöstä tai rakennussuojelusta ei tarvitse kyseenalaistaa. Tällainen tieto pitäisi hyväksyä suunnittelun pohjaksi, eikä sitä pitäisi jättää luottamusmiesten arvoitettavaksi.

”On poliittiset päätökset erikseen, mutta sitten taas jotkut, ihan rakennussuojelua myöten, eivät voi olla luottamusmiespäätöksiä, että mitkä rakennukset ovat arvokkaita ja mitkä ei, vaan kyllä nekin perustuvat ihan korkeimpaan rakennuskulttuurin asiantuntemukseen, että mikä on arvokasta ja mikä ei.”

Kuten aiemmin on mainittu, kaavoittajat näkevät erityisesti rakennetun ympäristön suojeluun liittyvän laadullisen tiedon suunnittelussa ongelmallisena. Esimerkkinä mainittiin Uudenmaan maakuntakaavaluonnos, jossa koko Lauttasaaari oli merkitty rasterilla maisemallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi alueeksi. Helsingin kaupungin edustajan mukaan tämä merkintä vaikeuttaisi tulevaisuudessa Lauttasaaaren suunnittelua esimerkiksi alueilla, joilla on väistävää teollisuutta.

Joidenkin haastateltujen mukaan laadullista tutkimustietoa esimerkiksi kaupunkitutkimuksen alalta pitäisi hyödyntää suunnittelussa nykyistä enemmän. Jokapäiväiset suunnittelutyön kiireet estävät kuitenkin tiedon hankkimisen. Myös visioita kaivattiin suunnittelun tueksi entistä enemmän.

Asukasosallisten tuottama tieto on subjektiivista

Kun viranomaisten tuottamaa tietoa pidettiin luotettavana, niin asukkailta, maanomistajilta ja muilta osallisilta saatavaa tietoa taas pidettiin luonteeltaan subjektiivisena ja suhteellisena.

”Kyllä se varmaan on niin, että meillä (kaavoittajilla) on rasitteena se, että se mitä niin kutsutuilta tavallisilta alueitten käyttäjiltä tulee, niin välttämättä ei pidetä niin objektiivisena, vaan katsotaan, että se on heidän subjektiivinen mielipiteensä. Mutta se ei tarkoita sitä, etteikö se voisi olla oikeata, etteikö sitä voi ottaa huomioon. Mutta jälleen kerran se tarkastelunäkökulma on lähtenyt siitä yhdestä ihmisestä itsestään, ja hän katsoo sitä omasta ja vain omasta perspektiivistään. Ja siinä on aina se, että se on hänen subjektiivinen käsityksensä. Mutta esimerkiksi, kyllähän täytyy sanoa että asukashan on esim. asunnon paras asiantuntija. Mutta siitäkin asiasta on erilaisia käsityksiä, riippuen siitä, mitä asumiselta odottaa, että tämä on kyllä hirveän vaikea kysymys.”

Asukkailta saatava tieto on haastateltujen mukaan aina tarkistettava. Joskus asukkaiden esittämät mielipiteet voivat olla niin voimakkaita, että niihin on vaikeaa suhtautua. Muistutuksessa voi esimerkiksi lukea ”tämä hanke tuhoaa elämäni”. Tällöin kaavoittaja joutuu miettimään, mitä muistutuksen tekijä on todella tarkoittanut ja ottamaan ehkä selvää, millä tavalla muistutuksen tekijän elämä on varassa tuhoutua. Myös väitteet esimerkiksi kulttuurimaisen tuhoutumisesta ovat haastateltujen mukaan suhteellisia. Haastateltujen mielipiteet osallisten näkemysten edustavuudesta vaihtelivat. Joidenkin haastateltujen mukaan isomman eli edustavamman joukon näkemys on painokkaampi kuin yhden henkilön. Suuremman joukon mielipiteellä on ainakin luottamusmiesten näkökulmasta enemmän painoarvoa. Toisaalta taas arveltiin, että yksikin näkemyksen edustaja voi olla oman alansa huippuasiantuntija, jolloin tämä yhden henkilön mielipide voi olla painava. Yleensä nähtiin, että jos kyseessä on pienen ryhmän tai yhden henkilön mielipide, on sillä oltava vahva faktapohja, jotta se mielipiteellä olisi vaikutusta. Muuten enemmistö voi vaikuttaa enemmän. Erään haastatellun mukaan asukkaiden tiedolta ei voida vaatia edustavuutta sen vuoksi, että jokin muutos ympäristössä voi haitata esimerkiksi sairasta tai liikuntarajoitteista ihmistä enemmän kuin jotain toista.

Tärkeää osallistumistilanteissa on se, että niissä saadaan tietoa osallistuvista ryhmistä ja näiden tavoitteista. Varhainen tieto mahdollisista konflikteista on suunnittelijoille merkityksellinen. Yksittäisten asukkaiden ja osallistuvien ryhmien asemaa pidettiin periaatteessa samanarvoisena, mutta usein ryhmillä, esimerkiksi järjestöillä on asiantuntemuksensa vuoksi enemmän painoarvoa. Jotkut haastateltavat korostivat, että tätä asiantuntemusta tulisi hyödyntää nykyistä enemmän. Esimerkkinä kerrottiin, että Oulussa ampumaradan siirron valmistelu toteutettiin yhdessä paikallisten ampumaseurojen kanssa. Yhteistyö hyödytti sekä kaupunkia että seuroja. Helsingissä taas yhteistyötä Helsingin Kaupunginosayhdistysten Liiton Helka ry:n kanssa pidettiin hedelmällisenä.

Asukasosallisilta saadaan haastateltujen mukaan suureksi osaksi triviaali-tietoa, joka ei sisällä uutta informaatiota ja jota kuulee useammasta suusta. Joskus taas asukkaat tuovat esille yllättävääkin tietoa esimerkiksi siitä, mitkä asiat koetaan suunnittelualueella tärkeiksi. Asukkailta saatavia konkreettisia tietoja sekä alueen käyttöön ja ominaisuuksiin liittyviä tietoja pidettiin helpoimmin huomioon otettavina. Kyseessä voi olla esimerkiksi iso kivi tai pulkkamäki, joka halutaan säästää. Joidenkin haastateltavien mukaan asukkailta saatava tieto – ja sitä kautta koko asukasosallistuminen – soveltuu paremmin asema- kuin yleiskaavoitukseen. Asemakaavoitus on luonteeltaan konkreettisempaa ja siinä tehdään käytännössä asukkaiden lähiympäristöä koskevat päätökset. Yleiskaavaa pidettiin enemmän kaupunkirakenteen suunnittelua koskevana ”akateemisena

juttuna”, jossa osallisena voisi olla nykyistä enemmän esimerkiksi asiantuntijaraateja.

”Siinä mennään metsään jos siinä mennään kysymään vaan joiltakin asukkailta jotain.”

Toisaalta nykyisiä asukkaita pidettiin valveutuneita. Erään haastattelun mukaan asukkailta saadaan vaihtoehtoisia ideoita ja ajatuksia myös yleiskaavoitukseen. Haastateltu korosti sitä, että asukkaita olisi kuultava tarpeeksi ajoissa, jotta heidän näkemyksiään olisi mahdollista hyödyntää.

Millaista asukkailta saatavaa tietoa suunnittelijat sitten pitivät hyvänä? Periaatteessa kaikkea. Useampi haastateltava kuitenkin totesi, että käytännössä asukkaat saavat parhaiten tahtonsa lävitse silloin, jos heidän näkemyksensä ovat samansuuntaisia suunnittelijan näkemyksen kanssa tai jos suunnittelija ei koe menettävänsä mitään. Esimerkiksi Helsingissä asukkaat ovat tietyissä haastattelututkimuksissa toivoneet tiiviimpää ja kaupunkimaisempaa rakennetta. Nämä näkemykset eivät taistele suunnittelijoiden näkemyksen kanssa ja ovat siis toteuttamiskelpoisia.

Vaikka kaikilta osallisilta saatua tietoa pidettiin periaatteessa samanarvoisena, haastateltavat totesivat, että paljon riippuu myös siitä, miten asiat esitetään. Asukkaiden esittämät mielipiteet on perusteltava kaavoittajan näkökulmasta mielekkäällä perustelulla. Pelkkä muutoksen vastustaminen ei riitä perusteluksi. Perusteluiksi ei myöskään haluttaisi hyväksyä mielipiteitä, joiden huomioiminen edistää sosiaalista epätasa-arvoa. Tällaista on esimerkiksi asukkaiden valitus siitä, että alueelle rakennetaan vuokrataloja tai huumeypysäkkejä. Toisaalta haastatellut korostivat, että kaavoittajat yrittävät löytää rakennuspaikkoja, joissa mahdolliset epäsosiaaliset ainekset ”vähiten häiritsevät muita asukkaita”.

Eräät haastateltavat totesivat myös, että jos osallistuja pystyy argumentoimaan näkemyksensä suunnittelijan ymmärtämällä kaavoituskielellä, se tulee todennäköisemmin huomioiduksi. Osallisten olisi myös osattava olla asettamatta suunnittelijan ammattitaitoa kyseenalaiseksi, totesi eräs haastateltava hieman ironisesti.

Kaavoittajan vaikutusmahdollisuudet

Suomalaisessa tutkimuksessa suunnittelun liittyvää vallankäyttöä on pohdittu paljon (mm. Nupponen 2000, Valanta 1997, Virtanen 1999, Häkli 2002, Lapintie 2003). Suunnittelijoilla ja virkamiehillä on yleensä arvioitu olevan melko runsaasti valtaa. Kaavoittajat ovat myös itse olleet tätä mieltä. Kyselytutkimuksessani vuonna 2000 suunnittelijoista yli 69 % oli sitä mieltä, että kaavoittajilla on kaavoitusprosessissa paljon vaikutusvaltaa. 27 % vastaajista oli sitä mieltä, että vaikutusvaltaa on jonkin verran. Kaavoittajien jälkeen runsaasti valtaa nähtiin olevan kaavoituksesta vastaavalla lautakunnalla sekä valtuustolla ja hallituksella. Vaikutusvaltaisina pidettiin myös liikennesuunnittelijoita, muita viranomaisia sekä maanomistajia ja rakennusliikkeitä. Melko vähän valtaa nähtiin olevan yksittäisillä kansalaisilla ja medialla.

Kysyin haastatelluilta heidän näkemyksiään sekä omasta roolistaan vallankäyttäjänä että kaavoittajien vaikutusmahdollisuuksista yleensä. Vastauksien perusteella voidaan todeta, että vastaajat kokivat vaikutusmahdollisuutensa melko suuriksi. On loogista, että korkeammassa asemassa olevat (esimerkiksi projektipäälliköt, osastopäälliköt jne.), iäkkäät ja kokeneet kaavoittajat ilmaisivat vaikutusmahdollisuutensa suuremmiksi kuin nuoret ja kokemattomammat kaavoittajat.

” Jos meidän noilta nuorilta suunnittelijoilta kysyttäisiin, niin he varmaan kokisivat, että hirveän vähän voi vaikuttaa. Mutta olisiko se niin, että kun ikääntyy, niin saa ehkä sellaisia

kaavoja tehtäväksi, joihin ei sitä kompetenssia löydy sillä tavalla (nuoremmilta). Sen suunnittelijan näkemykset asiasta, perustelut... ajatellaan, että kun se on niin vanha konkari, niin kyllä se jotain siitä tietää. Ikään kuin saa sitä arvovaltaa harmaitten hapsien myötä. Ja ammattitaito on vuosien saatossa kasvanut. Minä luulen, että vanhempana suunnittelijana on helpompi joitakin näkemyksiä saada läpi.”

Kokeneet kaavoittajat pystyivät myös analysoimaan omaa asemaansa sekä sitä, miten oma vaikutusvalta on uran aikana kehittynyt. Vastaukset olivat toisaalta luonteeltaan kirjavia eikä oman vallankäytön tilanteita pystytty aina tunnistamaan tai niitä ei haluttu tuoda esille. Näkemyksiin vallankäytöstä ja vallasta vaikuttivat vastaajan iän ja aseman lisäksi arvomaailma.

Vastauksista nostan seuraavaksi esille suunnittelijoiden vallankäyttöä kuvaavia tilanteita tai mahdollisuuksia. Ensimmäinen on jo tässä luvussa edellä kuvattu suunnittelijoiden rooli **tiedon portinvartijana** eli suunnittelussa tarvittavan tiedon kerääjänä, prosessoijana ja välittäjänä (vrt. esimerkiksi Horelli & Kukkonen 2002, 252). Kaavoittajilla on siis mahdollisuus hankkia tietoa ja toisaalta säännellä sen määrää ja laatua sekä siirtymistä eri osapuolille. Kaavoittajan roolia tiedon hallitsijana perusteltiin muun muassa sillä, että vain kaavoittajalla on ammatillisen asiantuntemuksensa vuoksi kyky kerätä ja muokata kaikkea kaavoituksessa tarvittavaa tietoa sekä muodostaa tästä tiedosta synteesi. Poliitikoilla ja osallisilla tätä kykyä ei nähty olevan.

”Valtaa on hirveästi. Mitä suuremmassa kaavassa mennään ja mitä monipuolisimmilla asioilla tehdään, niin sitä valtaa on piilotettu tavallaan jokaiseen viivaan. Jos on ihan pieni kaava ja esimerkiksi rakentaja vaikuttaa siinä kovasti, niin sitten se valta voi olla vähäisempää ja asiat, joista keskustellaan, ovat pienempiä, mutta minun mielestäni se valta on suuri. Ja tämä prosessihan tuo mielestäni myös kaavoittajalle valtaa, koska hänellä on se käytännön osaaminen, jolla hän tekee ne ehdotukset, hänellä ovat ne sanat, joilla hän selittää sen ehdotuksensa ja joilla hän perustelee sen. Hänellä ovat ne argumentit, se asiantuntemus. Hän pystyy luomaan, liittämään sen kokonaisuuden, tai hän pystyy menemään osallisten eri maailmoihin. Kukaan niistä osallisista ei pysty toisiaan tuntemaan niin hyvin kuin se kaavoittaja. Että sillä kaavoittajalla on minun mielestäni hirveästi valtaa. Ihan kaikilla tasoilla.”

Toinen vallankäytön muoto koskee lähinnä viranomaishierarkian yläpäässä olevia johtavia virkamiehiä tai -naisia. Johtavassa asemassa olleet haastatellut yleensä totesivat hyvin suoraan valtansa ja vastuunsa suureksi. Vaikutusmahdollisuudet liittyvät usein viranomaisrooliin **päätöksenteon esittelijänä ja valmistelijana**. Kuten edellä on kuvattu, johtavat viranomaiset voivat olla mukana tuottamassa päätöksenteon tausta-aineistoa, kuten strategia-asiakirjoja ja ennusteita. Esimerkiksi johtava viranomainen voi vaikuttaa väestö- ja työpaikkaennusteiden sisältöön. Poliittisen prosessin, esimerkiksi kaupunginvaltuuston hyväksymisen jälkeen näitä ennusteita käytetään suunnittelutyön pohjana. Nuoremmat kaavoittajat taas eivät välttämättä edes tiedä, mistä suunnittelun tausta-aineistoksi tarkoitettu materiaali tulee.

Nuoremmat ”rivikaavoittajat” eivät myöskään kokeneet vallankäyttönsä mahdollisuuksia kovin suuriksi. Erään haastatellun kaavoittajan mukaan hän itse ei päättä juuri mistään. Oman osaston päällikkö tekee päätökset siitä, mitä lähetetään eteenpäin ja missä muodossa. Toisaalta nuoremmat kaavoittajat pitävät hyvänä sitä, että heitä opastetaan työssä ja he voivat halutessaan kysyä neuvoa kokeneemmilta. Tällöin kyseessä ei ole pelkästään ”ylhäältä sanelu”, vaan myös välttämätön oppimisprosessi.

Kaavoittajat siis valmistelevat aineiston eri vaiheissa tapahtuvan päätöksenteon pohjaksi. Tätä pidettiin suurena mahdollisuutena vaikuttaa erilaisiin asioihin. Korostettiin, että kaavoittaja voi vuosien kuluessa tuoda omaa henkilökohtaista

näkemyksensä esille. Hän voi työssään painottaa niitä asioita, joita pitää tärkeinä. Esimerkkeinä mainittiin urbanismi tai ympäristökysymykset. Vanhemmat kaavoittajat arvelivat pystyneensä vaikuttamaan tärkeinä pitämiinsä kysymyksiin pitkällä tähtäimellä. Monet asiat ovat heidän mukaansa edenneet pikkuhiljaa.

Henkilökohtaisten painotusten lisäksi kaavoittajat pystyvät vaikuttamaan eniten omiin työtapoihinsa. Esimerkiksi osallistumista arvostava kaavoittaja voi käyttää eri osallistumismenetelmiä laajemmin kuin muilla työtovereilla on tapana. Kaksi haastateltua konsulttikaavoittajaa tosin mainitsi, että tilaaja on joskus pyrkinyt rajoittamaan kaavoittajan järjestämää osallistumista. Kaavoittaja voi periaatteessa vaikuttaa myös vaihtoehtojen määrään ja laatuun kaavoituksessa.

Haastateltujen mukaan poliitikot muuttavat tehtyjä suunnitelmia harvoin tai edes kommentoivat kaikkia suunnitelmiin liittyviä kysymyksiä. Tämän arvelaan johtuvan muun muassa siitä, ettei luottamusmiesten aika ja tietotaito riitä kaikkien kysymysten käsittelyyn. Jotkut haastatellut olivat myös sitä mieltä, että päättäjät eivät kykene erottamaan toisistaan hyvää ja huonoa suunnittelua.

”Eivät poliittiset päättäjät siitä itse urban designista paljonkaan äänestele. Ehkä he ottavat sellaisiin kantaa, että jos on liian korkea talo tai jotain sellaista, ehkä joihinkin liikennekysymyksiin ja joihinkin erilliskysymyksiin, mutta jos ajattelee kaupungin kokonaisimagoa, niin ei siitä varmaan hirveästi äänestellä. He voivat sanoa sillä lailla, että tuolla alueella on liian vähän pientaloja tai tämän tapaisia asioita, mutta sitten se, ovatko talot esim. rivissä vai jonossa vai ryppäissä, niin siitä ei kuulu mielipiteitä ollenkaan. Eli se tarkoittaa, että suunnittelijalla on aika paljon valinnan varaa sillä tasolla. Eli jos minulla on tällaisia korttelimalleja, niin kuin tässäkin kuvassa, niin ei näihin ole mitään kantaa otettu. Ne on vaan katsottu.”

Kaavoittajan kolmas vallankäytön mahdollisuus liittyy itse **kaavan laatimiseen**. Kaava on abstrakti ja vaikeaselkoinen, juridisesti sitova asiakirja. Maankäytön suunnitteluun perehtymättömän henkilön on vaikeaa ymmärtää sekä kaavoitusjärjestelmää sekä itse kaavaa. Jos kaavoittaja ei todella näe vaivaa kaavan selittämässä ja ”kansantajuistamisessa”, on olemassa se mahdollisuus että osa osallisista tai päättäjistä ei lopulta ymmärrä kaikkea sitä, mitä kaava sisältää ja mitä merkitystä kaavan sisällöllä on. Tässä mielessä voidaan todella ajatella valtaa sisältyvän jokaiseen viivaan, joka kaavassa on.

”Mielenkiinto (kaavaan) lähtee minun mielestäni siitä, että tajuaa sitä. Siitä ei voi olla kauhean kiinnostunut, jos ei ymmärrä. Muistan sellaisen hyvän esimerkin, että mieheni kysyi, että miten ne kaavat oikein menee, että mikä on se laajin kaava, kun on näitä eri kaavamuotoja. Minä vastasin, että kai sen nyt selkeästi nimikin sanoo. En minä ymmärrä niistä yhtään mitään (vastasi mies). Eli vaikka olisi kuinka älykäs ihminen, niin yleisesti niitä asioita ei sitten (ymmärretä), kun ne ovat tulleet tähän kaavamuotoon. Se on kaikkein vaikein. Kun siellä ovat kaikki tehokkuusluvut ja muut. Mitä detaljikaavempaan mennään, niin ne ovat aivan hepreaa. Että kyllä se (kaavojen ymmärtäminen) on taito. Sen minä olen huomannutkin, että ihmiset ovat kiinnostuneempia niistä selvityksistä. Niitä he tutkivat hirveän tarkkaan. Mutta sitten he eivät otakaan kantaa esimerkiksi siihen kaavaan, koska he eivät enää ymmärrä että mitä se sitten tarkoittaa. Jos se on jonkun grynderin haluama tehokas kaava, niin totta kai siellä on asiantuntijat, jotka katsovat sen. Sellaiset, joka ymmärtävät, mitä se tarkoittaa. Mutta kun on semmoisia isoja maanomistajiaakin ja muita, jotka eivät sitten välttämättä tajua, että tämä tarkoittaa nyt heille tätä.”

Kaavoittajan vaikutusvalta riippuu haastateltujen mukaan ainakin virka-asemasta, iästä, kokemuksesta ja arvovallasta. Sen nähtiin riippuvan myös siitä, kuinka sitkeästi ja pitkäjänteisesti vie tärkeinä pitämiään asioita eteenpäin. Myös taidoilla, keskittymisellä ja paneutumisella nähtiin olevan paljon merkitystä. On tunnettava kanavat eli keneen tai mihin (esimerkiksi lautakuntaan vai hallitukseen) kannattaa missäkin tapauksessa vaikuttaa.

Vaikutusvallan nähtiin riippuvan paljon kaavoittajan vuorovaikutustaidoista. Valtaa nähtiin olevan silloin, jos kykenee perustelemaan asiansa oikealla tavalla ja ”oikeista naruista vetäen”

”Kaavoittajan vaikutusvalta ja minun vaikutusvaltani riippuu siitä, että kuinka taitava minä olen esittämään näitä omia näkemyksiäni... että kuinka hyvä olen perustelemaan, kuinka hyvin osaan esittää ne oikeassa paikassa, oikeaan aikaan ja oikealle henkilölle ja ajoissa. Ja kyllä siinä sitten, jos pystyy olemaan sillä tavalla sovitteleva, että ottaa kaikki näkemykset huomioon, niin on vaikutusvaltaa.”

Toisaalta oltiin myös sitä mieltä, että kaavoittajan on osattava olla joustava ja omat tavoitteet asetettava samaan linjaan annettujen ehtojen kanssa. Työhön kuuluu olennaisena osana ristiriitojen sietäminen. Todettiin, että virkamiesten tehtävänä on valmistella sellaisia ehdotuksia, jotka menevät läpi. Muutamat haastatellut mainitsivat, että on hallittava tietty itsesensuuri: mitä tahansa ei voi esittää eikä aina voi tehdä mielensä mukaan.

”Eihän meillä suunnittelijoilla ole mitään päättänoikeutta mistään, mutta onhan meillä oikeus tehdä näitä suunnitelmia. Ja jos vain osaa tehdä sellaisia suunnitelmia, että poliittinen puoli voi sitten ne hyväksyä, niin siinä se meidän voima piilee. Kyllä vaikutusmahdollisuuksia on ihan niin paljon kuin itsestä liikenee. Jos ei aja itseään paitsioon tai joudu hullun kirjoihin tai jotain, niin kauan kun asiat edistyvät ja suunnitelmilla voidaan aika paljon näitä määrällisiä tavoitteitakin saavuttaa, niin niissä puitteissa meillä on minun mielestäni ihan riittävästi vaikutusmahdollisuuksia.”

Annottujen määrällisten suunnittelutavoitteiden, esimerkiksi kerrosalamäärien, muuttamista pidettiin mahdollisena silloin, jos esimerkiksi asemakaavoittaja pystyy osoittamaan, että yleiskaavassa annettu tavoite on mahdoton toteuttaa.

Kaavoittajalla nähtiin olevan mahdollisuuksia käyttää valtaa sekä asemalla että yleiskaavatasolla. Eroksi mainittiin kuitenkin se, että yleiskaavoitusta pidettiin enemmän tiimityönä kuin asemakaavoitusta. Tällöin asemakaavoittajan on helpommin mahdollista saada oma kädenjälkensä näkyviin valmiissa kaavassa.

Haastatellut konsulttikaavoittajat olivat sitä mieltä, että heidän valtansa ja vastuunsa erityisesti pienissä kunnissa on merkittävä. Pienissä kunnissa ei välttämättä ole lainkaan omaa kaavoituksesta vastaavaa henkilökuntaa eikä myöskään osaamista. Tällöin kunnat ovat maankäytön suunnittelussaan konsulttien varassa. Suunnittelijan valinnalla vaikutetaan paljon tilatun työn lopputulokseen. Mainittiin myös, että kunnalla ja konsultilla voi olla pitkäaikainen yhteistyösuhde, jolloin konsultti tuntee kunnan hyvin ja häneen luotetaan. Ongelmiksi konsulttikaavoittajat mainitsivat sen, että konsultin perustelut kaavan ratkaisulle eivät aina päädy kunnan päättäjille asti. Tällöin poliittinen päätös voi olla konsultin näkökulmasta huono.

”On monia sellaisia kuntia, että lautakunnat päättävät esimerkiksi kaavoista sillä tavalla, että siellä ei ole konsultti mukana. Siellä joku kunnanjohtaja esittelee sen. Ja tämä on se klassinen esimerkki, että me olemme suunnitelleet jonkun jutun mielestämme hyvin. On säästetty historiallisia maisemia, osoitettu täydennysrakentamista sellaisiin paikkoihin, mihin se sopii. Sitten kunnanhallituksesta tulee päätös, tai lautakunnasta, että hyväksyttiin kaavoitus muutoin, mutta lisätään kaksi tonttia siihen ja siihen kortteliin. Kaksi tonttia lisätään siihen ja siihen! Että he tavallaan tulevat sieltä ulkopuolelta ja määrittelevät, että tuohon sopii kaksi tonttia. Minä olin yhdessä kaavassa, niin juuri ängettiin sellaiselle yksi hieno maisematontti sinne lisää. Se on täysin rakentamiskelvoton, koska ne toopet eivät käy katsomassa pohjakarttaa – anteeksi nyt toope näille luottamusmiehille. Mutta sen tontin sisällä on sellaisia 8 metrin korkeuseroja, että minä ihan haluan nähdä, millaisen muumitalon sinne saa tehtyä. Se on klassinen esimerkki, että se vaan päätettiin, semmoisessa hurmoksessa.”

Kaavoituksen tavoitteista päättäminen

Suomessa kaavoittajat tuntevat käyttävänsä valtaa muun muassa asiantuntijoina ja esittelijöinä (vrt. esimerkiksi Flyvbjerg 1998). Kaavoituksen tavoitteista päättäminen on sen sijaan monimutkainen prosessi, jossa kaavoittaja on vain yksi tekijä monien muiden prosessiin osallistuvien joukossa. Haastatteluissa kysyin kaavoittajilta, missä kaavojen tavoitteista päätetään. Vastaukset luonnollisesti vaihtelivat monista syistä. Ensinnäkin tavoitteista päätetään ja ne määräytyvät eri tavoin eritasoisissa kaavoissa. Myös eri kaupunkien kaavaprosessit ja niiden tavoitteiden asettelu poikkeavat jonkin verran toisistaan. Vastauksiin vaikutti myös henkilön asema kaavoitusorganisaatiossa. Tavoitteiden muovautuminen on monimutkainen prosessi, eikä aina ole kaavoittajallekaan selvää, mistä tavoitteet loppujen lopuksi tulevat.

Kaavaprosessien tavoitteisiin vaikuttavat haastateltujen mukaan ensinnäkin lait, erityisesti maankäyttö- ja rakennuslaki asetuksineen. Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä ylempitasoiset voimassa olevat kaavat vaikuttavat kaavoitukseen. Tavoitteisiin vaikuttavat haastateltujen mukaan konkreettisesti myös taloudelliset reunaehdot, kuten kunnallistekniset kustannukset sekä esimerkiksi aravatuotantoehdot.

Kunnilla on strategioita, ennusteita ja tavoiteohjelmia, jotka vaikuttavat sekä yleiskaavoihin että asemakaavoihin. Kuten edellä on kerrottu, nämä ovat yleensä virkamiesten tai viranomaisista ja luottamushenkilöistä koostuvien ryhmien valmistelemia. Ohjelmat on yleensä hyväksytty poliittisessa elimissä ja niitä käytetään kaavatyön pohjana. Luottamuselimissä hyväksytyjen tavoitteiden ja visioiden roolia tulisi haastateltujen mukaan korostaa niin, että ne olisivat paremmin esillä kaavoitustyön alussa ja vuorovaikutuksen aikana. Tällöin vastuu näistä tavoitteista olisi selvemmin päättäjillä ja osallistumisella olisi selkeämmät rajat.

Eräät haastatellut korostivat viranomaisten asiantuntemuksen ja kokemuksen merkitystä kaavoituksen tavoitteiden asettelussa, toiset taas painottivat enemmän poliittisen prosessin tai osallistumisjärjestelmän roolia. Yleistäen voidaan sanoa, että kaavoituksen tavoitteet muokkautuvat prosessin aikana kuitenkin aina jossakin määrin ennustamattomasti. Toisin sanoen prosessin alussa ei yleensä voida tarkalleen tietää sen lopputulosta. Poikkeuksena mainittiin hankekaavat, joiden tavoitteet on yleensä pitkälti määriteltä jo ennen kaavaprosessin alkua. Hankkeita koskevien päätösten mainittiin syntyvän edelleen ”kabinetissa”, joissa poliittisen eliitin ja virkamiesjohdon lisäksi voivat istua merkittävät maanomistajat sekä elinkeinoelämän ja rakennusliikkeiden edustajat. Hankekaavoissa suunnittelijoiden ja osallisten vaikutusmahdollisuudet nähtiin vähäisiksi. Hankekaavat, jotka ovat suurissa kaupungeissa asemakaavatasolla tyyppillisiä, nähtiinkin ongelmallisina esimerkiksi osallistumisen suhteen. Niissä nähtiin toteutuvat uuden maankäyttö- ja rakennuslain kirjain, mutta ei sen henki.

”Ongelma on nimenomaan juuri se, että kun on hankekaava, jossa on joko kunta jo sitoutunut johonkin, tai sitten maanomistajalla on hirveän vahva halu, niin ainahan se on äärimäisen ongelmallinen se tilanne, että on jo tavoitteet aika lailla lyöty lukkoon ja sitten sen suunnitelman kanssa mennään vuorovaikutukseen. Se on turhauttavaa. Siinä joudutaan ne maankäyttö- ja rakennuslain systeemit täyttämään, mutta mihin sitten on aidosti vaikutusvaltaa enää kenelläkään, niin se on myös hirveän raskasta.”

”Esimerkiksi nämä hankekaavat, joita on hirveän paljon edelleen, kun tehdään pienellä alueella jonkun tärkeän hankkeen ympärille se kaava, niin se todellinen vuorovaikutus ja tavoitteiden asettelu jää aika muodolliseksi kirjaukseksi. Että eivät ne toimi silloin kyllä maankäyttö- ja rakennuslain hengessä tapahtuvana valmisteluna. Hyvin paljon on edelleen tätä ikään kuin kabinetisuunnittelua, mistä haluttiin (uudella lailla) eroon.”

Johtavassa asemassa olevat kaavoittajat korostivat, että kaavoituksen tavoitteen on aina vastata ”yhteisön” tai asukkaiden, yritysten ja näiden vaatimien toimintojen tarpeisiin. Käsitykset siitä, miten näitä tarpeita kartoitetaan, vaihtelivat. Yhden näkemyksen mukaan ne pitäisi määritellä vuorovaikutusprosessissa. Tämän näkemyksen mukaan asiantuntijat eivät voi eivätkä saa ratkaista sitä, mitä on pidettävä hyvänä ja toivottuna ympäristönä.

”Jos (suunnittelulla) ei vastata siihen tahtotilaan mikä siinä ympäristössä on, niin tehdään huono ratkaisu. Tässä on meidän asiantuntijakeskustelumme ongelma tällä hetkellä, että tavallaan asiantuntijoiden tieto eriytyy siitä olemassa olevasta todellisuudesta ja se jopa unohdetaan silloin kun ollaan asiantuntijana. Kun käsitellään jotain asiaa, niin unohdetaan se, että itse asiassa omilla arkisilla ratkaisuilla tehdään juuri päinvastoin. Sanotaan vaikka että joukkoliikenteen käyttö on meidän tavoite, mutta sitten suurin osa käyttää kuitenkin omaa autoa ja asuu siellä missä sitä on pakko käyttää... että se todellisuuden taju tavallaan asiantuntijatyössä hämärtyy.”

Toisen näkemyksen mukaan taas on kokeneen asiantuntijan tehtävä ennakoita tulevia tarpeita.

”Itse kun olen tehnyt ennusteita siitä, mihin tämä kaupunki menee, kuinka tämä laajenee ja kasvaa, niin olen sanonut, että silloin en ole mikään suunnittelija, vaan niin kuin sääennustaja. Minä kerron että tällainen tämä on huomenna. Ja yhtä vähän kuin sääennustaja haluaa sadetta tai tekee sadetta, niin en minäkään sano, että haluaisin tai olen tekemässä tällaisia. Minä totean vaan, että tällaiseksi tämä on tulossa ja nyt meidän täytyy lähteä siitä omassa työssämme, että me ymmärrämme ne tarpeet, joihin meidän täytyy vastata ja toimia sen mukaan. Että en minä ehdoin tahdoin tai ainakaan harkitsematta toimi tämän vastaisesti. Eli ihan sama jos huomenna sataa, niin tyhmää olisi lähteä ilman sateenvarjoa ulos...Mutta mikä on tärkeää, niin nimenomaan paikallistuntemus. Tärkeintä on se, että ymmärretään ne tarpeet, koska tarpeisiin ollaan vastaamassa. Toinen tärkeä asia on se, että pystyy hallitsemaan sen kokonaisuuden riittävässä laajuudessa ja kolmas on sen jatkumon tunnustaminen, sikäli että täytyy ymmärtää kuinka tähän on tultu ja kuinka tämä tästä on jatkumassa.”

Vaikka maanomistajia pidettiin vaikutusvaltaisina, todettiin kuitenkin, että kaavoituksen tavoitteet tulevat pääsääntöisesti enemmän kunnilta kuin maanomistajilta. Maanomistajilla on kaavoituksessa aina omat intressinsä ja tavoitteensa, joista neuvotellaan. Haastateltujen mukaan kaavoittajan on huolehdittava sekä kunnan ”yleisen edun” näkökulmasta että tasa-arvon toteutumisesta. Toisin sanoen kaavoituksen tavoitteet eivät saa olla mielivaltaisia tai maanomistajien, naapureiden ym. tasa-arvoa loukkaavia.

Asukkaat ja muut osalliset saavat tietää hankkeesta ja sen ennakkoon asetetuista tavoitteista viimeistään osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) muodossa. OAS:aa pidettiin lain tuomana hyvänä uudistuksena. Se välittää osallisille tietoa, mutta toimii myös kaavoittajalle ”tsekkauslistana”. Ympäristökeskuksen edustajan mukaan OAS:t ovat joskus liiankin ”valmiita”. Niissä kaavan tavoitteet voivat olla esitetty annettuina, jolloin vuorovaikutuksen rooli jää mitättömäksi. OAS:ssa ei myöskään aina esitetä vaihtoehtoisia malleja ja tavoitteita, joita siinä haastatellun mukaan tulisi olla. Jos vaihtoehtoja esitetään, ne eivät aina ole todellisia. Mukaan on esimerkiksi voitu ottaa ”kauhuskenaario”, jotta realistisena pidetty vaihtoehto valittaisiin toteutettavaksi.

Asukkaiden asettamat tavoitteet kaavoille nähtiin usein ristiriitaisiksi ja päinvastaisiksi päättäjien ja virkamiesten esittämien tavoitteiden kanssa. Kun päättäjät haluavat kehitystä ja muutosta, asukkaat usein haluavat muuttumattomuutta. Tämä nähtiin ongelmaksi. Ongelmana pidettiin myös sitä, että asukkaat usein kuvittelevat omat vaikutusmahdollisuutensa suuremmiksi kuin ne todellisu-

dessa ovat. Asukasosallisten oikeus on osallistua ja tulla kuulluksi. Muuta valtaa näillä ei itse osallistumisprosessissa haastateltujen mukaan ole.

”Kun nämä osallisryhmät, ne eivät ymmärrä, että he eivät voi päättää, vaan että he voivat vain olla osallisina tähän suunnittelun valmisteluun. Sekin on vaikea asia, kun he kuvittelevat, että tässä ryhmässä päätetään näin, niin kun minä sanon, että me ei voida päättää mitään.”

Toisaalta jos asukkaiden tavoitteet eivät poikkea liikaa suunnittelijoiden ja päättäjien tavoitteista tai jos he onnistuvat vakuuttamaan päättäjät muuttamaan mieltä prosessin aikana, voivat asukkaiden tavoitteet toteutuakin.

Erään asemakaavoittajan mukaan suunnittelijoiden ei pitäisi muodostaa henkilökohtaisia käsityksiä ja tavoitteita suunnittelukohteesta liian varhaisessa vaiheessa. Tällöin on vaarana, että suunnittelija kiintyy liiaksi suunnitelmaansa, eikä ole enää valmis tarkastelemaan muiden tavoitteita avoimin silmin. Haastateltu kertoo keräävänsä tietoa eri osallisten tavoitteista ennen kuin alkaa itse varsinaisesti suunnitella. Hän ei kuitenkaan suunnittele muiden asettamien tavoitteiden perusteella, vaan pikemminkin kerää tavoitteet ja arvottaa ne oman näkemyksensä pohjalta.

”Sitä on itse ainakin oppinut semmoisen työmenetelmän, että minä keräilen niitä tiedon murusia sillä tavalla pikku hiljaa. Kyselen ensin noilta osallisilta ennen kuin alan suunnitella mitään. Kerään mielipiteitä siitä, että mikä heidän näkemyksensä on tähän suunnittelutehtävään... Laskisin, että sen lisäksi että siihen kuuluvat kuntalaiset ja asukkaat, naapurit ja maanomistajat jollain alueella, niin myöskin kuntaorganisaatiossa ne ihmiset jotka joutuvat työskentelemään sen kanssa. Kaikki, joista minä uskon että pystyn lypsämään jotain tärkeitä lähtökohtia, niin minä yritän kerätä ne. Minä en edes erityisemmin tutustu itse siihen varsinaiseen suunnittelujuttuun että minulle ei tulisi mitään ennakkonäkemyksiä. Vasta sen jälkeen kun minulla on kasassa se, että mitä tavoitteita siihen juttuun sisältyy ihan ilman minua, niin vasta sen jälkeen minä rupean suunnittelemaan. Minä katson sitten että onko ne semmoisia (tavoitteita) mitä voidaan luontevasti ottaa huomioon”

Asemakaavan ja yleiskaavan tavoitteiden erot pitäisi haastateltujen mukaan ottaa vuorovaikutusta suunniteltaessa paremmin huomioon. Osallisille pitäisi selkeämmin määritellä, mihin tavoitteisiin kyseisellä kaavatasolla voidaan vaikuttaa ja mihin ei. Vuorovaikutusta tulisi myös rajata niin, että keskusteltaisiin vain kullekin kaavatasolle kuuluvista asioista.

Haastatteluja tehtäessä Oulun ja Helsingin yleiskaavaprosessit olivat käynnissä ja Tampereella oli tekeillä Vuoreksen osayleiskaava sekä keskustan liikenneosayleiskaavaa. Oulussa yleiskaavan tavoitteiden sanottiin tulevan ”suunnittelujärjestelmän mukaan” kaupungin strategiasta, joka on poliittisesti hyväksytty paperi. Se sisältää muun muassa väestösuunnitteita sekä laadullisia tavoitteita, kuten pientaloasutuksen lisäämisen. Haastateltujen mukaan tavoitteet olivat prosessin aikana muuttuneet ”detaljitasolla”, mutta esimerkiksi valtuuston päättämää väestötavoitetta ei muutettu. Toisaalta yhden haastatellun mukaan yleiskaavaprosessi tuotti tavoitteet. Kaupungin strategian on valmistellut virkamies ja luottamusmiestyöryhmä. Yleiskaavassa oli kolme vaihtoehtoa tavoitteineen. Nämä esiteltiin vuorovaikutusprosessin aikana osallisille.

Tampereella yleiskaavatyön tavoitteet tulevat haastateltujen mukaan valtuuston hyväksymästä kaupunkistrategiasta. Strategian on haastatellun mukaan valmistellut ”pieni ydinjoukko”, mutta prosessilla on ollut myös poliittinen seuranta ja kuntalaisia on yritetty aktivoida mukaan strategiatyöhön. Kaupunkistrategiassa väestöennusteet ovat tärkeässä roolissa.

Helsingissä yleiskaavan tekeminen alkoi asukkaille järjestetyllä ideakilpailulla, jossa etsittiin uusia täydennysrakennuskohteita. Alueelliset kehittämis-

suunnitelmat tehtiin vuonna 1997 ja 1998. Näiden pohjalta kaupunkisuunnitteluviraston yleiskaavatoimistossa tehtiin maankäytön kehityskuva ja alueiden käyttösuunnitelma. Kaavan tavoitteet ovat haastateltujen mukaan muuttuneet vuorovaikutusprosessin myötä. Kiistellyimmät kohteet jätettiin yleiskaavatyön ulkopuolelle erillisiksi selvitysalueiksi. Helsingissä kaupunkisuunnittelun määrällisiä tavoitteita tuottaa kaupungin asuntotuotantotoimisto, joka asuntotuotantotavoitteita yleiskaavassakin yritetään toteuttaa.

Asemakaavojen määrälliset tavoitteet tulevat usein yleiskaavasta, mutta eivät suoraviivaisesti tai sellaisenaan. Tavoitteet voivat haastateltujen mukaan muuttua prosessin aikana, joskin erään haastatellun mukaan yleiskaavassa esitetyt ”summittaiset kerrosalatavoitteet tahtovat ikävästi jäädä elämään” ja niitä voi olla vaikeaa muuttaa myöhemmin.

Yleiskaavan määräykset vaihtelevat eri kaupungeissa ja kaavoissa. Asemakaavatasolle jää haastateltujen mukaan suuriakin kysymyksiä ratkaistavaksi. Tavoitteet esitellään haastateltujen mukaan OAS:ssa, jonka pohjalta vuorovaikutusta käydään osallisten kanssa.

Asemakaavatasolla rakennusliikkeillä on haastateltujen mukaan joskus runsaasti vaikutusvaltaa. Tavoitteita on laadittava myös taloudellisten reunaehtojen perusteella. Esimerkiksi aravatuotantoehdot voivat sitoa rakennustehokkuutta.

Koska rakennusoikeuksista päätetään asemakaavatasolla, on suunnittelijan tehtävä huolehtia siitä, että maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti ja että kunnan etu tulee huomioitua. Erityisesti rantakaavoissa tavoitteita asettavat maanomistajat ja kaavoittajan on huolehdittava kohtuullisuudesta.

Asemakaavatasolla ongelmallisena pidettiin yhteistyötä elinkeinoelämän edustajien, erityisesti kaupan edustajien kanssa. Kaupan kanssa neuvottelua vaikeuttavat muun muassa erilaiset aikataulut. Kaupalla on yleensä suunnitelmien toteutuksen kanssa kiire. Kuntien maankäytön suunnittelu ja suunnitelmien toteutus taas etenevät omaan tahtiinsa. Kaupan edustajat myös paljastavat kilpailusyistä suunnitelmiaan kaavoituksen näkökulmasta viime tipassa tai liian myöhään. Usein kaupan edustajien asettamat tavoitteet kaavoille nähdään ristiriitaisena hyvän ympäristön periaatteiden kannalta. Kauppa myös haluaa minimoida kaavojen avulla toteutettavan maankäytön säätelyn.

”Kaupan edustajat katsovat vain, että miten ne kaavat vähiten haittaisivat heidän toimiansa. Siellä ei saa olla mitään semmoista ohjaamiseen viittaavaakaan, että silloin se olisi hyvä.”

”On aika vaikeaa löytää sitä yhteistyömuotoa. Me olemme tämmöisiä seminaareja järjestäneet, joissa keskustelimme näistä asioista, mutta ne ovat aina semmoista yhteistyötä, että kaikki on että joo, että tämä on hyvä asia, mutta ei ehkä kuitenkaan sitten ihan hyväksyttyä tai ymmärretä niitä toisen lähtökohtia.”

Elinkeinoelämällä nähtiin olevan vaikutusvaltaa muun muassa siitä syystä, että poliitikot usein ovat mukana yritysten hallintoneuvostoissa ja johtokunnissa.

Helsingissä, jossa asemakaavoitus on jaettu alueittain ja projekteittain, nähtiin erityisesti projektipäälliköiden vaikutusmahdollisuudet suuriksi. KSV:n asemakaavoittajat ovat yhteistyössä yleiskaavoittajien kanssa, kun yleiskaavaa mitoitetaan eri alueiden osalta. Kuten edellä on mainittu, asemakaavoittaja saa yksilöllisen kädenjälkensä näkyviin helpommin kuin yleiskaavoittaja.

Haastatellut konsulttikaavoittajat sanoivat kaavojen tavoitteiden riippuvan kunnasta ja tapauksesta. Joitakin pieniä kuntia pidettiin maankäytön suunnittelussaan linjattomina, jolloin kaavoittajalla on runsaasti vaikutusvaltaa tavoitteiden asettelussa. Toisaalta joissakin kunnissa vallitsee vielä perinteinen kulttuuri, jossa asiat lyödään lukkoon etukäteen. Poliittisen kulttuurin nähtiin muuttuvan pienissä kunnissa hitaasti.

”Ihmisten ääni pitäisi kuulua jo vaihtoehtojen valinnassa ja niiden arvioinnissa, niin se ei kyllä yleensä onnistu. Kyllä kunnissa on edelleen sellainen minun mielestäni uuden maankäyttö- ja rakennuslain hengen vastainen ajatus, että asioista sovitaan liian pitkälle. Minä näkisin, että pitäisi sopia näin, että tällaista hanketta toivotaan, mihin tämä sopisi. Että etsitään ihmisten kanssa niitä vaihtoehtoja, missä tällaiset tilavaraukset voi olla. Mutta yleensä edelleen päätetään sillä tavalla, että tällainen hanke tarvitaan ja se tulee tuohon noin. Ja sitten se asukkaiden osallistumisen rooli on siinä, että ne saa antaa jotain reuna-ehtoja, että pysäköintipaikat tulisi tuolle reunalle eikä tälle reunalle. Että se jää liian pieneksi.”

Kaavoitusprosessista päättäminen

Kaavoitusprosessi lähtee liikkeelle yleensä joko poliittisesta aloitteesta tai se voi olla osa kunnan pitemmän tähtäimen maankäytön suunnittelun toteuttamista. Usein taustalla ovat myös elinkeinoelämän ja yritystoiminnan vaatimukset. Kaavoituksen määrään vaikuttavat suuresti kunnan kehitystarpeet ja toisaalta kaavoitusresurssit.

Haastateltujen kaavoittajien mukaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitus hakee edelleen muotoaan. Osallistumisen ja selvitystyön korostuminen on aiheuttanut päänvaivaa erityisesti yleiskaavoituksessa.

”Yleiskaavasta on tullut semmoinen prosessi, että menee valtavasti energiaa ja tietyllä lailla semmoista luovuutta ja järjestelykykyäkin siihen, että saa sen prosessin pyörimään siinä tiettyssä (tahdissa). Kuitenkin tuolta ylhäältä päin koko ajan meitä kiristetään sillä aikataululla. Että asiat eivät saisi kestää entistä kauempaa. Mutta väistämättä tämä alkuvaihe on tullut tämmöiseksi, välillä semmoiseksi puuron omaiseksikin, ennen kun selviää kaikki ne asiat, mitä pitää selvittää, ennen kun siitä saadaan se kuvio pyörimään.”

Kaavoittajilla on tiiminä, työyhteisönä tai jopa yksilöinä suuri vaikutus kaavaprosessin toteuttamisessa. Kaavoittajat voivat esimerkiksi suunnitella, miten ja millaista osallistumista prosessin aikana järjestetään. Mahdollisuuksiin vaikuttavat toki käytössä olevat henkilöresurssit sekä aikatauluvaatimukset. Toisaalta aikataulut varsinkaan suurissa kaavahankkeissa eivät voi olla kovin sidottuja. Haastateltujen mukaan päättäjiltä tulee vain vähän ohjeita tai toivomuksia siitä, miten kaavaprosessi tulisi järjestää. Hankekaavat ohjataan haastateltujen mukaan tiukimmin ”ylhäältä päin”. Joskus päättäjät ovat toivoneet mahdollisimman vähäistä osallistumista, joskus taas laajaa. Yleensä päättäjät peräänkuuluttavat nopeaa aikataulua.

Kaavoittajat voivat yleensä vaikuttaa myös siihen, tehdäänkö suunnittelun ja osallistumisen tueksi useita vaihtoehtoja vai vain yksi vaihtoehto. Ympäristökeskuksen edustajien mukaan vaihtoehtoja vaikutusten arviointeineen tulisi olla mahdollisimman laajasti. Kaavoittajat taas suhtautuvat vaihtoehtoihin vaihtelevasti.

Kaavoitukseen sisältyy sekä kaavan sisällön että prosessin osalta laillisuuden valvontaa. Se on käytännössä kaavoittajien vastuulla. Tätä vastuuta pidettiin suurena ja joskus raskaana, koska esimerkiksi asukkaat eivät haastateltujen mukaan aina ymmärrä sitä.

”Koko käsite asemakaava on hirveän hämärä. Ihmiset tietävät kyllä mikä rakennuslupa on, mutta joku asemakaava on jo aika hämärä juttu.. Ja sitten hämärää on myöskin se, että millä tavalla tämä meidän työ tosiaankin perustuu lakiin: että näin täytyy toimia, että kysymys ei ole siitä, että me haluaisimme pompottaa jotain asukkaita. Asemakaavan muuttaminen on hirveän paljon hankalampi prosessi kuin miltä se kuulostaa. Se ei ole meidän viraston sisäistä byrokratiaa – vaikka on siinä sitäkin – vaan miten lain laatija on tämän asian muotoillut. Meillä ei ole mitään oikeiteitä siinä. Ihmiset ei voi käsittää, että jos nyt

yhden omakotitalotontin asemakaavaa muutetaan, niin mikä siinä voi kestää. Vaan (sanotaan) että ettekö te nyt voi käydä sitä numeroa kumittamassa siellä ja panna uutta tilalle, että ei tämä voi olla niin vaikeaa. Mutta kun asemakaavalla kuitenkin mitä suurimmassa määrin on tällainen juridinen merkitys ja sen tarkoituksena on luoda semmoisia pelisääntöjä yhteiskunnalle ja meillä on sitä kautta velvollisuus toimia parhaamme mukaan tasapuolisesti, niin sen takia sitä prosessia ei ole tehty turhan yksinkertaiseksi.”

Ympäristökeskuksilla on kaavoituksessa lain mukainen roolinsa selvitysten ja vaikutusten arvioinnin ohjauksessa. Haastatteluissa arveltiin, että linja voi vaihdella hieman eri ympäristökeskuksissa ja jopa eri henkilöiden välillä. Tähän tultaneen kiinnittämään huomiota lähivuosina sekä ympäristökeskuksissa että ympäristöministeriössä.

Näkemyksiä luottamushenkilöistä ja politiikasta

Kunnallista demokratiaa pidettiin haastatteluissa itseisarvoisen tärkeänä. Haastatellut olivat sitä mieltä, että puutteistaan huolimatta parempaakaan päätöksentekojärjestelmää ei ole esitetty. Demokratiaa arvostettiin, vaikka sen toimintaa myös kritisoitiin. Todettiin myös, että päätökset ovat joskus suunnittelijan näkökulmasta ei-toivottavia.

Asiantuntijatyön maallikkokontrollista eli siitä, että päättäjät eivät ole itse maankäytön suunnittelun ammattilaisia, oltiin kahta mieltä. Toisten mielestä se on välttämätöntä. Heidän mukaansa olisi epätoivottavaa, että yhden alan asiantuntemus saisi päätöksenteossa liian suuren painoarvon. Toiset taas pahoittelivat sitä, että ymmärtämättömyydellä ja asiantuntemattomuudella poliitikot voivat vesittää huolella valmisteltuja suunnitelmia.

”Olen sitä mieltä, että kunnallinen organisointi pitäisi toimia niin, että sen asiantuntemuksen pitää olla täällä virastossa. Ja sanotaan, että sota on liian tärkeä asia jätettäväksi yksin kenraalien johdettavaksi, niin samalla tavalla tämä kaavoituskin on sellaista, että tämä on liian tärkeä asia jätettäväksi yksin asiantuntijoiden johdettavaksi. Tarvitaan tietty maallikkokontrolli, koska asiantuntijat monesti näkee oman ammattialansa liian tärkeänä tai ylikorostuneena. Ja minä koen sillä lailla, että meidän lautakunta tai valtuusto on maallikkokontrolli siitä, että me tehdään järkevää työtä.”

”Minun mielestäni, vaikka lautakuntaakaan ei valittu vaaleilla, niin se kuitenkin on edustuksellista demokratiaa ja kaikkien niiden määrä, mitä puolueita edustetaan, niin se on enemmän demokratiaa kuin se, että meillä on muutama äänekäs alueella, jotka huutavat mielipidettään julki.”

Haastatellut korostivat myös sitä, että viranomaisina heidän on toimittava poliittisten päätösten mukaan. Toisaalta suuri osa päätöksistä valmistellaan itse. Haastateltujen mukaan poliitikot palauttavat käsiteltäviä asioita tai muuttavat tehtyjä päätösesityksiä hyvin vähän suhteessa niiden määrään. Myöskään palautetta tai mielipiteitä sisällöstä ei saada kovin paljon.

Haastatteluissa nousi esille eroja nuoremman (1960- ja 1970-luvulla syntyneiden) ja vanhemman kaavoittajasukupolven (1940- ja 1950-luvulla syntyneiden) mielipiteissä. Sekä iältään että virkaiältään nuoremmat kaavoittajat suhtautuivat politiikkaan negatiivisemmin kuin vanhemmat kaavoittajat. Nuoret kaavoittajat väittivät yleisesti, että poliitikot eivät ymmärrä maankäytön suunnittelua ja että politiikka on pelkkää valtapeliä. He esittivät runsaasti esimerkkejä mielipiteidensä tueksi. Toisaalta nämä nuoremmat kaavoittajat olivat vähemmän suoranaisisissa tekemisissä poliitikkojen kanssa kuin vanhemmat. Tämä johtunee siitä, että nuoremmat ovat usein virka-asteikon alapäässä ”rivikaavoittajina”, eivätkä tapaa poliitikkoja yhtä usein kuin vanhemmat päällikkönsä.

”Omalli osastolla pomo tekee ne päätökset ja se menee vielä sinne poliittiseen eli se menee lautakuntaan ja siitä sitten eteenpäin. Se poliittinen (käsittely) monesti tuntuu siltä että yllättäen sillä lopputuloksella ei ole väliä sen hyvän ympäristön kannalta, vaan sitten näistä tehdään poliittisia kysymyksiä. Sitten se menee tämmöiseksi ihme kiistelyksi ja semmoiseksi toisarvoisten asioitten että vaan näitä poliittisia valtasuhteita joillakin asioilla sitten pelataan. Että siitä minä en pidä ja se on tosi raskasta.”

Syitä nuorten kaavoittajien politiikkakielteisyyteen ei voida tässä yhteydessä laajasti pohtia, mutta on yleisesti tunnettu trendi, että 1960- ja 1970-luvulla syntyneiden sukupolvi ja tätä nuoremmat ovat vähemmän kiinnostuneita politiikasta kuin vanhempansa. Tämä ilmenee tutkijoiden mukaan muun muassa suomalaisten äänestyskäyttäytymisestä. Nuoremmat sukupolvet eivät myöskään luota politiikkoihin yhtä paljon kuin vanhempansa. (mm. Hellsten & Martikainen, 2001.)

Nykyisiä päättäjiä kuvattiin pääosin positiivisesti, tosin todettiin, että poliitikkojen tietämyksen taso vaihtelee suuresti. Mukaan mahtuu sekä maankäytön suunnittelusta kiinnostuneita että vähemmän kiinnostuneita. Pitkään toimineet poliitikot tuntevat yleensä hyvin maankäytön kysymyksiä. Päättäjien joukkoon on tullut lisää naisia. Erään näkemyksen mukaan se on tuonut mukanaan arvojen muutoksia. Yleisen koulutustason nousun sanottiin näkyvän siinä, että luottamushenkilöt ovat valveutuneita ja kouluttautuvat tehtäviinsä.

”Esimerkiksi meidän edellinen lautakunta ja sitä edellinen, oli aika paljon samoja (jäseniä), niin voin sanoa, että tosi hyvää työtä ovat tehneet, ja tosi asiantuntijoita olivat. Ja ne olivat kouluttautuneet suurin osa. Valitettavasti osa sitten jäi pois edellisen vaihdoksen myötä. Mutta ne olivat kouluttautuneet jo niin, että voidaan sanoa että todella asiansa osaavia. Kiinnittivät oleellisiin asioihin huomiota.”

”Jos poliitikkoja ajatellaan, niin mikä olisi konkreettisempaa kuin lautakuntatyöskentely. Ja kun katsoo, että keitä siellä on, niin täytyy sanoa, että tukka nousee pystyyn. Aina miettii sitä, että kun mandaattipaikat jaetaan, niin lautakuntiin pääsee sellaisia ihmisiä, jotka ei ymmärrä siitä päätettävästä asiasta yhtään mitään. Ja vaikka valitaan uudet lautakunnat tai uusi valtuusto, niin heitähän pyritään kouluttamaan ja järjestetään kaavoituksesta tietois-kuja, mutta eihän se pieni koulutus anna mitään valmiuksia. Että itse asiassa he joutuvat tekemään isoja päätöksiä, joista he eivät välttämättä ymmärrä.”

Vaikka demokratiaa sinänsä arvostettiin, poliittiseen päätöksentekoon nähtiin liittyvän monia ongelmia. Kaavoittajien näkemyksen mukaan päättäjät eivät aina pysty tarkastelemaan maankäytön suunnittelua kokonaisuutena eivätkä ota aina huomioon niin sanottua yleistä etua. Oma ja äänestäjien elinpiiri ja etu voivat olla tärkeämpiä. Tällöin yleisestä edusta huolehtiminen jää kaavoittajan harteille. Tätä aihetta on käsitelty tarkemmin luvussa 6.

”Kyllä se (yleisestä edusta huolehtiminen) kaikkien tehtävä pitäisi olla, mutta usein käy niin, että helpommin sitä yksittäistä etua ajetaan, yksittäisten luottamusmiesten tai yksittäisten maanomistajien kautta. Ilman muutahan silloin tarvitaan sitä kunnan kaavoittajaa tai ympäristöviranomaisen edustajaa suhteuttamaan asioita.”

Ongelmaksi nähtiin se, että poliitikot eivät kykene katsomaan asioita kokonaisuuk-sina eivätkä osaa ottaa huomioon näkökulmia, joita ammattilaiset pitävät tärkeinä. Tällöin voidaan tehdä yhdyskuntarakenteellisesti huonoja ja tuhlailevia ratkaisuja. Se voi tarkoittaa kaavoittajan näkökulmasta esimerkiksi tarpeettoman väljää ja yksityisautoilua suosivaa kaavoitusta. Myöskään hyvää ja huonoa suunnittelua eivät päättäjät aina erota toisistaan. Esimerkiksi kaupunkikuvaa koskeviin konkreettisiin kysymyksiin päättäjät ottavat harvoin kantaa.

Suuret kokonaisuudet korostuvat erityisesti laajoissa kaavoissa. Ongelmaksi nähtiin se, että isoihin kaavahankkeisiin voi liittyä (aineiston lyhentämisestä ja muokkaamisesta huolimatta) satoja tai jopa tuhansia sivuja selvityksiä ja tausta-aineistoa. Tällöin perehtyminen koko aineistoon voi olla lähes mahdotonta. Pelättiin, että päätöksiä syntyy pahimmassa tapauksessa ”fiilispohjalta”.

Poliitikot eivät aina näe kaavoittajien mukaan tulevaisuuteen, eivätkä ymmärrä, miten hidasta maankäytön suunnittelu ja sen toteutuminen on. Kaukokatseisuuden sijasta poliitikot haluavat saada vaalikaudellaan aikaan konkreettisia näyttöjä äänestäjiä varten. Tällaisia ovat esimerkiksi yksittäiset, isot hankkeet. Kaavoittajat näkevät haasteeksi päättäjien informoimisen tulevaisuudesta ja sen mukanaan tuomista tarpeista.

Haastateltujen arvioiden mukaan kuntien ja kaupunkien ”todellinen vallankäyttäjien” piiri on pieni. Yleensä siihen kuuluvat keskeisten valtuustoryhmien johtajat, kaupunginhallituksen ja -valtuuston johtajat sekä johtavat virkamiehet. Haastateltujen mukaan poliitikot istuvat myös kaupan keskusliikkeiden hallituksissa ja johtokunnissa. Kaupan ala onkin heidän mukaansa nykyisin politiikassa paremmin edustettuna kuin rakennusliikkeet. Elinkeinoelämällä nähtiin olevan edelleen paljon sananvaltaa, koska kilpailu yritysten sijoittumisesta kuntien välillä on kova. Eräs haastateltu totesi, että ”kun kyse on elinkeinoelämästä ja rahasta niin kukaan poliitikko ei halua sanoa ei”.

Poliittinen kulttuuri kunnissa muuttuu haastateltavien mukaan hitaasti. Vaikka päätöksentekijät vaihtuvat, puolueiden asema säilyy yleensä kutakuinkin ennallaan. Puolueet taas harvoin uusivat toimintatapojaan. Haastatellut konsulttikaa-voittajat arvostelivat erityisesti pieniä kuntia vanhanaikaisiksi ja päätöksentekoa sattumanvaraiseksi. Myös ympäristökeskuksen edustajan mukaan pienissä kunnissa päätöksentekoa leimaa joskus nopeus. Suuria päätöksiä voidaan tehdä ”yhdessä yössä”. Suurissa kaupungeissa päätöksiä ei voida tehdä yhtä nopeasti, koska valmisteluvaiheessa päätökset menevät laajan virkakoneiston läpi. Tällöin päätöksiä ehditään harkita paremmin.

Myös kuntien hallintokulttuuri muuttuu haastateltavien mukaan hitaasti. Erytisesti Helsingissä mainittiin olevan pitkät perinteet vahvalle virkakoneistolle, joka valmistelee asiat suhteellisen itsenäisesti. Luottamusmiesten tehtävänä on ollut vanhan vitsin mukaisesti luottaa. Kaupungin asema vahvana maanomistajana on lisännyt haastateltujen mukaan maankäyttövallan keskittymistä alan virastoihin.

”Se on monisatavuotinen perinne Helsingissä, että poliitikot eivät osallistu virkamiehen valmistelutyöhön. He tekevät poliittisia aloitteita tai pyytävät lausuntoja, mutta he eivät koskaan tule kerroksiin, koska se olisi loukkaus valmistelijaa kohtaan. Vaan valmistelija itse päättää, missä vaiheessa hän tulee. Mehän tuodaan ennen lopullista päätöstä yleensä tilannekatsauksia lautakuntaan ja aina luonnos ennen varsinaista ehdotusta, jolloin lautakunta saa siitä luonnoksesta antaa lausuntoja ja ohjeita miten sitä jatketaan, tai sitten yleensä vain hyväksyä sen... Me ollaan tavallaan kavereita keskenämme, se on siis semmoinen väärä mielikuva, että lautakunta ja viraston ammattiväki olisi jotenkin vastakkain. Päinvastoin, meillähän on yhteiset futisjoukkueetkin. Toki on joskus asioita joissa vaikka eri puolueet ovat eri mieltä, mutta suurin osa asioistahan on oikeastaan aika helppoja, pitää vaan tehdä ammattitaitoista työtä ja sitten informoida ajoissa, että mitä on tekemässä.”

Tampereella maankäyttöä on haastateltujen mukaan leimannut johtavien virkamiesten ja luottamushenkilöiden tiivis yhteistyö. Tätä sekä kritisoitiin että pidettiin positiivisena haastatellusta riippuen.

”Näkisin että meillä on tämä virkamieskunnan ja poliittisen kentän yhteistyö erittäin hyvä. Yksi tärkeä asia siihen liittyy: monet asiat, nehan eivät ole poliittisia. En minä näe kaupungin suunnittelua poliittisena kysymyksenä.”

Myös Oulussa luottamusmiehet ja virkakoneisto tulevat haastateltujen mukaan nykyisin hyvin toimeen. Maankäytön suunnittelusta järjestetään luottamushenkilöille muun muassa koulutusta ja seminaareja.

Päättäjien suhde asukkaisiin ja osallistumiseen nähtiin kahdella eri tavalla. Toiset haastatellut toivat esille sitä, että päättäjät mukautuvat asukkaiden tahoon joskus liiankin helposti. Erityisesti vahvat ja aktiiviset osallistujat voivat saada poliitikkojen päät kääntymään. Poliitikkojen on ajateltava äänestäjiään ja tulevia vaaleja, jolloin asioihin suhtaudutaan liian lyhytnäköisesti.

”Kaavoittajan pitäisi aina nähdä vähän laajempia kokonaisuuksia, ja nähdä pitkälle tulevaisuuteen ja niin, että kaikki tapahtuu kestävän kehityksen periaatteiden pohjalta. Mutta siinä piilee se vaara, että eri tahot kun esittää niitä (mielipiteitä) omista lähtökohdista käsin ja jos niiden pohjalta ruvetaan päätöksiä tekemään, kun ne kirjataan ja niistä annetaan mielipiteet ja lausunnot. Niin jos päättäjät todella menevät niiden mukaan, että joo, tässä ei ole otettu sitä ja tätä huomioon, niin minä vaan vähän ihmettelen, että onko se ihan oikein?”

Toisaalta ongelmaksi nähtiin se, että poliitikot harvoin ottavat osaa osallistumisprosessiin. Tällöin he eivät tarpeeksi hyvin tunne esitettyjä näkökulmia. Voi myös käydä niin, että kaavoittajat ovat valmistelleet esitystä osallisten kanssa hyvinkin suuressa yhteisymmärryksessä. Tehty poliittinen päätös kuitenkin romuttaa esityksen ja huonontaa myös osallisten ja kaavoittajan välistä luottamusta.

”Siinä menee se uskottavuus virkamieheltä ja tulee sellainen turhautuneisuus sinne asukkaan puolelle, että miksi näin tehdään. Ja tietenkin se virkamies on siinä aina se syyllinen... Mutta siitähän meille palkka tietenkin maksetaan, syyllisenä olemisesta tässä tapauksessa. Jos siihen löytyisi sellainen ratkaisu, millä sen poliittisen vaikuttajan saisi myöskin siihen osallisuuskuvioon mukaan, niin se olisi aika iso (asia) tässä kuviossa.”

Kuten edellä on mainittu, monet haastatellut toivoivat, että luottamushenkilöiden ja asiantuntijoiden roolia edelleen selkeytettäisiin. Se voisi tapahtua esimerkiksi siten, että asiantuntijat eli kaavoittajat tuottaisivat erilaisia vaihtoehtoja ja päättäjät päättäisivät niiden perusteella. Tällöin kaavoittajien vastuu poliittisista päätöksistä pienenis.

Näkemyksiä maanomistajista

Maanomistajat ovat yksi tärkeä osallisryhmä maankäytön suunnittelussa. Tämä ryhmä on heterogeeninen sisältäen suuria ja pieniä maanomistajia, yksityishenkilöitä, yrityksiä ja yhteisöjä. Myös kunnat ja valtio ovat maanomistajia. Pekka V. Virtasen mukaan (1999, 62) maanomistajilla on periaatteessa runsaasti vaikutusvaltaa ”maankäyttöpelissä”, koska maanomistusoikeuteen kuuluu käsitteenä oikeus päättää omistamansa maan käytöstä. Tätä oikeutta on kuitenkin rajoitettu monin säännöksin ja käytännöin. Eri maanomistajien vaikutusvalta vaihtelee käytännössä sen mukaan, millaisesta maanomistajasta on kyse. Virtanen mainitsee esimerkiksi suuret yritykset, joilla voi maanomistuksen lisäksi olla merkittävä työllistävä vaikutus kunnassa (mts. 63).

Haastatteluissa en tehnyt erillisiä kysymyksiä koskien maanomistajia tai maanomistajuutta, mutta joitakin näkemyksiä tästä ryhmästä nousi esille. Maanomistajia on haastateltujenkin mukaan monenlaisia. Varsinkin suurten maanomistajien ja yritysten koettiin olevan tiukkoja puolustamaan oikeuksiaan. Suurilla maanomistajilla on yleensä myös selkeämmät päämäärät, enemmän maankäyttöön liittyvää tietotaitoa ja paremmat resurssit edistää omia päämääriään kuin pienillä

maanomistajilla. Mainittiin esimerkiksi, että monet yritykset neuvottelevat maankäytöstä alan juristien välityksellä.

Maata omistavien yritysten toimintaa pidettiin joskus viranomaisen näkökulmasta epäluotettavana. Kerrottiin, että tehdyt sopimukset eivät aina pidä eivätkä yritykset informoi kuntia etukäteen aikeistaan. Esimerkkinä mainittiin kaupat, joissa yritys ostaa esim. teollisuuskäyttöön kaavoitetun tontin ja alkaa vaatia sille kaavamutosta vaikkapa toimisto- tai asumiskäyttöön.

Toisaalta kerrottiin, että yritykset omistavat usein maata toimintoihinsa liittyen. Toimintojen muuttuessa tai laajentuessa tarvitaan usein nopeita kaavamutoksia tai poikkeamispäätöksiä. Tällöin nähtiin tärkeäksi joustavuus viranomaisten päässä. Haastatellut näkivät kaupunginkin intressien mukaisena ”pitää pyörät pyörimässä”.

Haastatellut korostivat, että muita kuin kaupungin omia maita kaavoitetaan suhteellisen vähän. Asemakaavoituksen yhteydessä yksityisenkin maaomaisuuden arvo voi kuitenkin nousta huomattavasti. Tällöin pidettiin tärkeänä toteuttaa maankäytön suunnittelussa ”jonkinlaista” tasa-arvoa eri maanomistajien välillä. Toisaalta mainittiin, että kaavoituksessa olennaista on kuitenkin kokonaisuus ja kunnan kokonaisedun (tai yleisen edun) huomioon ottaminen. Tällöin yksityisen maanomistajan edun on väistyttävä. Mainittiin myös, että kaikki maanomistajat eivät aina ymmärrä omaa etuaan. Tällä tarkoitettiin, että maanomistaja voi arvostaa esim. tunne- tai perinnesyistä maa-alueitaan niin paljon, ettei halua sitä kaavoitettavaksi tehokkaaseen käyttöön. Tällöin siis maanomistaja kokee taloudellista hyötyä tärkeämmäksi muut arvot. Esimerkin kertoneen kaavoittajan näkökulmasta maanomistaja voi pahimmassa tapauksessa toimia koko alueen kehityksen jarruna. Haastateltu ei pitänyt tätä yleisen edun näkökulmasta hyväksyttävänä.

Oulussa ja Tampereella haastatelluista kaavoittajista osa kaavoittaa myös maaseutumaisia alueita. Rantaosayleiskaavoja laadittaessa mainittiin osallistumistilaisuudessa läsnä olevan usein pelkästään maanomistajia. Näiden intressinä kerrottiin yleensä olevan rantarakennuspaikkojen määrän maksimointi. Kerrottiin myös, että maanomistajilta osallistumistilanteissa saadut tiedot on aina tarkistettava. Informaatiossa ilmenee usein ”kotiinpäin vetäminen”. Toisaalta kerrottiin, että rantojen maanomistajat ovat yleistyneen leväongelman vuoksi nykyisin huolissaan järvien kestokyvystä. Maanomistajat haluavat myös suojella rantojaan eikä vain ”rakentaa niitä tukkoon”.

Neuvottelun merkitystä korostettiin suhteessa maanomistajiin. Haastateltujen mukaan maanomistajien kanssa neuvotellaan jatkuvasti. Kaavoittajan näkökulmasta kaavoituksen tavoitteiden on tultava kaupungilta. Toisaalta molempien neuvotteluosapuolten intressien on toteuduttava, jotta neuvotteluissa päästäisiin lopputulokseen. Ongelmana pidettiin sitä, että neuvottelutuloksiin ei voi aina luottaa.

Kokeneet kaavoittajat kertoivat, että yhteistyö maanomistajien kanssa on jonkun verran muuttunut aiemmista vuosikymmenistä. Aiemmin tyypillisiä alueidenkäyttösopimuksia (ks. esimerkiksi Hankonen 1994) rakennusliikkeiden kanssa ei enää tehdä. Tutkimuksessa mukana olleiden kaupunkien alueilla ei myöskään enää ole suuria yhtenäisiä maa-alueita rakennusliikkeiden omistuksessa. Tätä kautta kaupunkien neuvotteluasemat ovat haastateltujen mukaan vahvistuneet.

Toisaalta haastateltujen mukaan nykyisin maanomistajien kanssa neuvotellaan enemmän kuin aikaisemmin. Maankäyttösopimukset ovat uuden lain mukanaan jälleen yleistyneet. Laki antaa sopimuksille uudet pelisäännöt. Maankäyttösopimuksen avulla yritetään löytää kaikkien osapuolten etu.

”Pääosin kaavoitetaan tietysti kaupungin maata. Mutta jos yksityistä maata kaavoitetaan, niin silloinhan yleensä puhutaan, ainakin tänä päivänä, kaavoitussopimuksista, ja silloin

nämä rakennusoikeuskysymyksetkin lähtevät siitä, että totta kai tehdään ratkaisu, joka on kaikkien osapuolten kannalta edullinen.”

Kaavoittajien pohdiskellessa suhdettaan eri osallisryhmiin esille nousi väistämättä kuva kaavoittajista omana intressiryhmänään. Kaavoittajien intressi tuntuu nykyisellään liittyvän maankäytön tehokkuuden ja yhdyskuntarakenteen toimivuuden maksimointiin. Muiden osallisryhmien ei nähty puolustavan nimenomaan näitä arvoja. Toisaalta tietyt, perinteisesti lähes pelkästään kaavoittajien asiantuntemuksen piiriin kuuluneet kysymykset, kuten kaupunkikuva tai rakennetun ympäristön vaaliminen, ovat saaneet puolustajakseen myös muita toimijoita tai osallisryhmiä. Ne eivät enää ole kaavoittajien yksioikeuden piirissä.

Media ja kaavoitus

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain yhtenä keskeisenä tavoitteena oli avoimuuden ja keskustelun lisääminen maankäytön suunnittelusta. Tähän pyritään muun muassa kaavoitushankkeiden varhaisessa vaiheessa julkistettavan osallistumis- ja arviointisuunnitelman avulla. OAS:n tarkoituksena on tiedottaa hankkeesta kaikille osallisille. Osallisiksi voidaan ainakin paikallisella tasolla laskea kuuluvaksi myös paikalliset tiedotusvälineet.

Medialla eli joukkoviestimillä on suuri vaikutus siihen, millaisen kuvan kansalaiset saavat kotipaikkakuntansa kaupunkisuunnittelusta. Medialla on merkittävä rooli myös siinä, mitä kysymyksiä paikallisella tasolla nostetaan keskustelun kohteiksi ja missä valossa asioita esitellään (mm. Suhonen 1994). Helsingin Yleiskaava 2002-prosessin aikana tehdyn tutkimuksen mukaan asukkaat saavat tiedon hankkeista ja ylipäänsä maankäytön suunnittelusta enimmäkseen sanomalehtien ja paikalliseradiokanavien kautta. Vain murto-osa kaupungin asukkaista seuraa esimerkiksi kaupungin maankäytön suunnittelua koskevia internet-sivuja. (Bäcklund & Maury & Vuolanto, 2002.)

Toimittajien rutiinitehtäviin kuuluu muun muassa kaupunkien luottamuselinten esityslistojen ja päätöksenteon seuraaminen. Haastateltujen mukaan toimittajat ovat tuttu näky virastoissa. Internetin ja kaupungin kotisivujen kehittyminen mahdollistaa sen, että toimittajien on entistä nopeampaa ja yksinkertaisempaa saada tietoa kaupunkisuunnittelusta. Tutkimuksen kohteina olleiden kaupunkien pääviestimillä, Helsingin Sanomilla, Aamulehdellä ja Kalevalla, on kaikilla oma kaupunkitoimituksensa. Näissä työskentelee erityisesti kaupunkisuunnitteluun keskittyviä toimittajia.

Kysyin kaavoittajilta, miten heidän näkökulmastaan media on onnistunut roolissaan maankäytön suunnittelua koskevan tiedon välittäjänä ja keskustelun herättäjänä. Yleisesti ottaen mediaan suhtauduttiin positiivisesti ja kirjoitteluun oltiin tyytyväisiä, mutta parantamisen varaakin löytyisi. Nuoremmat kaavoittajat kritisoivat mediaa enemmän kuin vanhemmat. Vanhemmat taas korostivat sitä, että taso on parantunut vuosien mittaan.

Haastatellut kertoivat seuraavansa lähinnä paikallisia sanomalehtiä. Radiotai paikallis-TV:n kanavien tarjonnasta ei haastatelluilla ollut juuri kokemuksia. Tämän tutkimuksen yhteydessä ei ole tehty varsinaista media-analyysia. Haastateltujen näkemykset esimerkiksi kirjoittelun määrästä perustuvat arvioihin.

Sanomalehtikirjoittelun määrä kaupunkisuunnittelua ja kaavoitusta koskevissa kysymyksissä on haastateltujen arvioiden mukaan lisääntynyt vuosien mittaan. Myös juttujen (uutisten, artikkeleiden) laadun arveltiin yleensä nousseen. Jutut ovat haastateltujen mukaan informatiivisempia ja toimittajien asiantuntemus on parantunut. Kirjoittelua kaupunkisuunnittelusta pidettiin tärkeänä ja muutoksen nähtiin olevan positiivinen.

Syitä kaupunkisuunnittelua koskevien juttujen määrän ja laadun parantumiseen ei osattu kovin selkeästi eritellä. Mainittiin muun muassa, että ”yleinen yhteiskunnallinen tilanne” on muuttunut ja nykyisin ollaan avoimempia keskustelemaan monista asioista. Uskottiin myös, että asukkaiden ja yrittäjien kiinnostus kaupunkikuvaa ja -suunnittelua kohtaan on lisääntynyt. Ei kuitenkaan osattu arvioida, mistä nämä muutokset johtuvat; esimerkiksi onko kasvanut juttujen määrä lisännyt myös kiinnostusta, vaiko toisinpäin.

”Niin, onko se vaan sitä yleistä ihmisten kiinnostumista ympäristöstä, vai olisiko sekin, että Oulussa tapahtuu nyt paljon ja isoja muutoksia, ja sitten on paljon sellaisia muutoksia, joihin ei olla tyytyväisiä. Ehkä halutaan nyt sitten vaikuttaa enemmän. Ja sitten yritykset haluaisivat, että Oulu olisi sellainen edustava, jota vieraillekin kehtaa näyttää, että olisi komeaa ja muuta. Halutaan sellaista.”

Uuden lain ei nähty dramaattisesti vaikuttaneen avoimuuden lisääntymiseen. Kaupunkisuunnittelua koskevan ilmapiirin ja käytäntöjen sanottiin muuttuneen pitemmän ajan kuluessa. Erityisesti Oulussa haastatellut korostivat aktiivisen tiedottamisen ja yhteistyön merkitystä. Kaavoituksesta ja käynnissä olevista hankkeista järjestetään tiedotustilaisuuksia ja lehdistötiedotteita tehdään Oulussa paljon. Haastatellut korostivat lehdistötiedotteiden hyviä puolia. Kun kaavoittaja tekee tiedotteen hyvin, faktat tulevat myös juttuun varmemmin oikein eikä harmillisesti ”sinne päin”. Eräs haastateltu mainitsi, että yhteistyö toimittajien kanssa on myös kaavoittajille uusi mahdollisuus nostaa asioita esille. Se on myös hänen mukaansa yksi tapa lisätä osallistumista.

Ongelmiakin nähtiin medioiden toimintatapoihin liittyvän. Huonona pidettiin muun muassa toimittajien tapaa kärjistää asioita ja nostaa esille ”skandaaleja”. Jutuissa kerrottiin usein olevan kiireessä tehtyjä ylilyöntejä, epätarkkuuksia ja virheitä. Kaavoittajan taas täytyy olla tarkka siitä, että antaa kaikille oikeaa informaatiota. Kaavoituksessa on kyse ”lainvoimaisten asiakirjojen käsittelystä ja tuottamisesta”. Haastatellut valittivat myös sitä, että jos virhe tai väärä käsitys pääsee syntymään, sen oikaisu on vaikeaa ja väärillään mielikuvilla on taipumus jäädä elämään.

Haastatellut valittivat myös sitä, ettei toimittajien kirjoitustyyli ole aina neutraali. Toimittajat voivat valita juttuun näkökulman, jolla muokataan myös lukijoiden käsityksiä hankkeesta. Toisaalta haastatellut myönsivät, että lehdillä on oma toimintatapansa, eikä kaavoittaja voi vaikuttaa kaikkiin painotuksiin, vaikka niin haluaisikin. Lehdet voisivat kaavoittajien mielestä tiedottaa ”neutraalisti” vielä nykyistä enemmänkin, mutta sitäkin ei voida lehdiltä vaatia. On vain pyrittävä tuottamaan itse aktiivisesti tausta-aineistoa lehtien käyttöön.

Haastatellut oululaiset kaavoittajat kertoivat, että Oulun uusi kaupunkilehti Forum 24 kirjoittaa paljon kaupunkisuunnittelusta. Se on lisännyt myös Kalevan kirjoittelua. Myös Kalevan hiljattain vaihtunut päätoimittaja on ottanut aktiivisesti ja räväkästikin kantaa kaupunkisuunnittelua koskeviin kysymyksiin. Kaupunkisuunnitteluun erikoistuneiden toimittajien kerrottiin olevan pitkän linjan toimittajia, joilla on kaupungin asioista tietoa ja kokemusta.

Sekä Helsingissä että Tampereella pidettiin Helsingin Sanomien ja Aamulehden kirjoittelua pääosain asiantuntevana ja hyvätasoisena. Todettiin tosin, että kirjoittelu riippuu paljon siitä, kuka toimittaja on asialla. Joskus epäiltiin virheiden olevan tarkoitushakuisia.

Helsingin Sanomien uutisoinnin kaupunkisuunnittelua koskevista kysymyksistä arveltiin lisääntyneen melko paljon. Myös keskustelu kaupunkisuunnittelusta on vilkastunut. Tätä pidettiin positiivisena. Eräs haastateltu halusi kuitenkin muistuttaa, että vaikka keskustelu on lisääntynyt, siitä huolimatta maankäytön suunnittelu on suurimmalle osalle asukkaista täysin vierasta. Haastateltu viittasi Yleiskaava 2002- prosessina aikana tehtyyn tutkimukseen, jonka mukaan

57 % helsinkiläisistä ei tiennyt, että uuttaa yleiskaavaa tehdään. Niistä 43 %:sta, jotka ilmoittivat kuulleensa yleiskaavasta, 79 % oli saanut tiedon median (sanomalehdet, radio, TV) välityksellä. (Bäcklund & Maury & Vuolanto, 2002.)

Tampereella Aamulehden uutisointiin ja tyyliin oltiin pääosin tyytyväisiä. Kaupungin kaavoittajat tekevät toimittajien kanssa yhteistyötä. Eräs haastateltu viittasi Tampereella tehtyyn tutkimukseen, jonka mukaan Aamulehti kärjistää usein jutuissaan maankäytön suunnittelijoiden ja aktiivisten asukkaiden välistä konfliktia. Kiista-asetelman käyttö jutuissa aiheuttaa kaikille osapuolille ennako-oletuksia, jotka voivat vaikeuttaa osallistumista entisestään.

Toisaalta Tampereella todettiin, että yhdelläkin jutulla voi olla viranomaisen näkökulmasta merkittäviä positiivisia seurauksia. Kerrottiin, että toimittaja oli tehnyt jutun osallistumista järjestäneestä kaavoittajasta, jolloin ”virkamieskin sai kasvot”. Tämän sanottiin olevan kaavoittajalle harvinaista herkkua.

Yleisen edun käsite kaavoittajien työn legitimoijana



Yleinen etu professiotutkimuksen näkökulmasta

Tässä luvussa käsittelen kysymystä niin sanotusta yleisestä edusta suunnittelussa. Esittelen ensin aiemman tutkimukseni tuloksia ja kuvailen yleisen edun käsitettä suomalaisen yhdyskuntasuunnittelun tutkimuksen ja kirjallisuuden pohjalta. Sen jälkeen kuvailen tässä haastattelututkimuksessa esille nostamiani teemoja. Ne koskevat yleisen edun määrittelyä suunnittelijoiden näkökulmasta sekä kysymystä siitä, kenen tehtävänä yleisen edun määrittelyn tulisi haastateltujen mukaan olla. Lopuksi esitän myös haastateltujen näkemyksiä yleisen edun ja niin sanottujen erityisintressien suhteesta.

Olen pohtinut kysymystä yleisestä edusta suunnittelussa jo aiemmassa tutkimuksessani (Puustinen 2001, 2002). Keväällä 2000 suoritetussa kyselytutkimuksessa yli 500 suomalaiselle maankäytön suunnittelun ammattilaiselle nousi voimakkaasti esille kaavoittajien näkemys, jonka mukaan nimenomaan kaavoittajat edustavat suunnittelussa yleistä etua. Heidän mukaansa kaavoittajilla on koulutuksensa ja asemansa vuoksi sekä oikeus että velvollisuus huolehtia yleisen edun toteutumisesta kaavoituksessa. Sekä asukkaat että poliittiset luottamushenkilöt olivat heidän näkemyksensä mukaan lähinnä omien erityisintressiensä ajajia.

Myös tässä kyseessä olevassa haastatteluaineistossa kaikki haastateltavat yhtä lukuun ottamatta ovat mielestään yleisen edun vartijoita. Tähän heitä oikeuttaa haastateltujen mukaan sekä maankäytön suunnittelun asiantuntijuus, että asema neutraaleina ja "ei-poliittisina" virkamiehinä.

Aiemman kyselytutkimuksen perusteella olen esittänyt, että monilla suunnittelijoilla on jo suunnitteluprosessin alkuvaiheessa käsitys siitä, mitä yleinen etu kulloisessakin tapauksessa on. Tällöin suunnitteluprosessiin sisältyvät vuorovaikutusmenettelyt kutistuvat lähinnä muodollisuuksiksi, jotka yritetään viedä läpi mahdollisimman nopeasti ja kivuttomasti. Kyselytutkimuksen perusteella voidaan myös sanoa, että suunnittelijat eivät nähneet vuorovaikutustilanteita diskursiivisina tilanteina, joissa yleistä etua tai kyseessä olevan suunnitteluprojektin tavoitteita pyrittäisiin määrittelemään yhdessä käytyjen keskustelujen kautta.

Yleiseen etuun vetoaminen on professioteorioiden (mm. Abbott 1988, Kontinen 1991, 1998) mukaan yksi keskeisiä professionalisaation (eli ammattikunnan säilyttämisen ja vahvistamisen) tekniikoita. Perinteisten professioiden edustajat (kuten lääkärit, juristit, insinöörit tai arkkitehdit) katsovat, että heillä on teoreettisen koulutuksensa ansiosta hallussaan tarvittava määrä tietoa voidakseen määrittellä ongelmia ja niiden ratkaisuja "objektiivisesti". Teoreettinen koulutus näin ollen antaisi suunnittelijoillekin kyvyn tuottaa hyvää ympäristöä ja toteuttaa yleistä etua. Puhuttaessa suomalaisesta kaavoittajakunnasta teoreettiseen koulutukseen nojaaminen on kuitenkin ongelmallista. Tämän haastattelututkimuksen perusteella kaavoittajat itse painottavat ammatillisessa osaamisessaan nimenomaan työkokemuksen merkitystä. Tällöin ei voida sanoa, että kaavoittajien osaamisopija olisi ainakaan suurelta osin teoreettinen. Pikemminkin voidaan sanoa, että koulutuksen, tutkinnon ja työympäristön kautta suunnittelijat sosiaalistuvat siihen ammatilliseen kulttuuriin sekä niihin normeihin ja käytäntöihin, joita suunnittelussa kulloisenakin aikana korostetaan.

Kommunikatiivisuus, mitä osallistumisellakin peräänkuulutetaan, ei ole perinteisten professionien edustajille tärkeäksi tai tavoittelemisen arvoiseksi koettu arvo sinänsä. Pikemminkin eri professiot ovat pyrkineet piiloutumaan ammatikielensä, termistönsä sekä prosessikaavioidensa taakse, jotta työn arvioitavuus olisi profession ulkopuolisille vaikeaa. Näin on pyritty turvaamaan profession asema (tai *valtuutus*) tiettyjen yhteiskunnallisten ongelmien määrittelijöinä ja ratkaisijana. Avoimuuden ja kommunikatiivisuuden periaate voidaan kokea uhkaksi sekä työn sisällölle että koko profession asemalle. Pelätään, että kaa-voittajia ei enää tarvita, jos ”kuka tahansa sukankuluttaja” pääsee suunnittelemaan.

Suunnittelu ja yleisen edun käsite

Yksi keskeinen profession aseman säilyttämisen ja vahvistamisen tekniikka on omaa alaansa koskevan abstraktin tiedon tuotanto ja hallinta (Abbott 1988). Perinteiset professioteoriat (ja aiemman kyselytutkimukseni perusteella myös monet suunnitteluprofession edustajat) lähtevät siitä näkemyksestä, että profession hallussa oleva tieto oikeuttaa profession edustajat soveltamaan tuota tietoa ”yhteiseksi hyväksi”. Professionien edustajien oletetaan olevan neutraaleja, epäpoliittisia ja sosiaalisesti vastuullisia. Tällöin profession edustajien ajatellaan siis perinteisesti voivan määrittellä tavallisia asukkaita tai kansalaisia paremmin niin sanotun yleisen edun.

Yleisen edun käsitteeseen liittyy kuitenkin ongelmia. Ensinnäkin professionien hallitsema abstrakti ja/tai tieteellinen tieto on perinteisen positivistisen tieteenparadigman mukaisesti nähty (ainoana) objektiivisena ”totuutena”. Teknisissä tieteissä positivismi on edelleen hallitseva paradigma. Toisaalta yhdyskuntasuunnittelun teorioilla on ollut sidoksensa sekä yhteiskuntatieteisiin että yhteiskunnassa käytyyn keskusteluun. 1960- ja 1970-luvulta lähtien yhdyskuntasuunnittelua hallinnut kvantitatiivinen, systeemiteoreettinen painotus on perua nimenomaan sen aikaisista yhteiskuntatieteistä. Yhteiskuntatieteissä, kansantaloustiedettä ehkä lukuun ottamatta, on kuitenkin 1970-luvulta lähtien siirrytty positivismista tai objektivismista kohti jälkimodernia paradigmaa, jonka mukaan todellisuus on sosiaalisesti konstruoitua. Tällöin on kyseenalaistettu myös tieteen objektiivisuus. Esimerkiksi tieteellinen ongelma tai kysymyksenasettelu syntyy vasta, kun tutkija määrittelee jonkun asian ongelmaksi. Tutkijan lähtökohdat voivat olla hyvinkin subjektiiviset tai vaikkapa rahoituksesta riippuvaiset. Konstruktivistisen näkemyksen mukaan yhteiskunnassa käydyistä diskursseista on tullut merkittävä osa sosiaalisen todellisuuden ja sosiaalisten ongelmien määrittelyä (mm. Berger & Luckmann 1975). Diskursseja käydään monilla eri areenoilla ja niihin voi osallistua periaatteessa kuka tahansa. Tällöin professionien perinteinen asema totuuden ja yleisen edun yksinoikeutettuina määrittelijöinä ei ole enää itsestään selvää.

Myös kommunikatiivisen suunnittelun teorioissa on korostettu tiedon konstruktivistista luonnetta (mm. Healey 1997,29) ja kritisoitu yleisen edun käsitteen käyttöä suunnittelukäytäntöjen legitimoijana (mm. Lapintie 2000). Yleisellä edulla viitataan usein ennalta määriteltäviin (tai määrittelemättömiin) kollektiivisiin tavoitteisiin, joiden määrittelijöinä ja toteuttajina pidämme toisaalta ”epäpoliittisia” professionien edustajia, toisaalta vaaleilla valittuja poliittisia luottamushenkilöitä. Jos kuitenkin luovutaan kollektiivisen yleisen edun ajatuksesta¹² ja lähdemme siitä, että suunnittelutilanteissa kommunikatiivisten käytäntöjen tarkoituksena on keskustelun kautta päästä yhteisymmärrykseen suunnittelun tavoitteista, suunnittelijan rooli muuttuu ratkaisevasti. Asiantuntija ei olekaan enää professionsa kautta yleisen edun shamaanimainen tulkitsija, vaan hänen tehtäväkseen muodostuu nimenomaan keskustelun generointi suunnittelun ta-

¹² Esimerkiksi Patsy Healeyn mukaan kollektiivisia arvoja on yhä vähemmän: ”Social orders are often described as 'fragmented', reflecting a change from a 'modern' period of shared objectives, to a 'post-modern' time of lifestyle diversity and the celebration of difference.... Postmodern individualisation generates severe problems with respects to the public realm, and specifically, for managing our relations of co-existence in shared spaces. How do we now think about our relations with others, as we try to assert our own distinctiveness? How can we begin to understand each other and why should we bother?... Much in the post-modernity debate in affect encourages an orientation away from public life and shared co-existence to the ultimate individualism – isolated autonomy.” (Healey, 1992, 32-42)

voitteista ja suunnitelman laatiminen käytyjen keskustelujen perusteella. Tällöin pyritään keskustelun ja sovittelun avulla löytämään mahdollisimman hyvä lopputulos. *Oleennaista on se, ettei kukaan tai mikään ryhmä pyri omimaan yleisen edun käsitettä omien tavoitteidensa tueksi.* Tällä tarkoitetaan myös maankäytön suunnittelijoita.

Pertti Vuorela on edustanut perinteisempää näkemystä suunnittelijoista yleisen edun vartijoina. Vuorela on pohtinut 1990-luvun alussa yleisen edun käsitettä ja suunnittelijan roolia intressipohjaisessa suunnittelussa (1991, 140-148). Intressipohjaisella suunnittelulla hän tarkoittaa 1980- ja 1990-luvulla yleistynyttä suunnittelun nykykäytäntöä, jossa suunnitteluun osallistuu kunnan lisäksi lukuisia intressitahoja kuten rakentajia, yrittäjiä, maanomistajia, kiinteistösijoittajia, kehitysyrityksiä ja eri tavoin organisoituneita asukasryhmiä (mts. 140). Vuorela jakaa intressiryhmät vahvoihin ja heikkoihin. Vahvat intressitahot kuten suuret yritykset pystyvät jalostamaan näkemyksensä valmiiksi suunnitelmiksi ja vaatimaan niiden pikaista toteuttamista esimerkiksi työpaikkojen syntymiseen vedoten. Heikoilla intressitahoilla taas ei välttämättä ole lainkaan edellytyksiä saada ääntänsä kuulluksi. Vuorela ei määrittele yleistä etua, mutta toteaa, että se on jotain muuta kuin erityisintressien summa. Hänen mukaansa yleinen etu olisi kussakin suunnittelutilanteessa havaittava ja määritettävä erikseen. Tämän hän näkee perinteiseen tapaan nimenomaan suunnittelijan ja luottamushenkilön tehtävänä (mts. 144). Luottamushenkilöiden näkemystä yleisestä edusta voivat kuitenkin sumentaa sekä jääviys että ideologiat ja erityisintressit (ks. myös Uusitalo, 1990, 296-302). Vuorela painottaa suunnittelijan roolia yleisen edun valvonnassa. Hänen mukaansa suunnittelijan on käytävä läpi paitsi etiikkaansa, myös hyvän ympäristön arvoja ja tunnusmerkkejä. Myös heikkojen intressien havaitseminen saattaa hänen mukaansa olla ”yleisen edun asia” (mts.147).

Kuten luvun alussa mainitsen, aiemmassa kyselytutkimuksessani yleisen edun käsite nousi voimakkaasti esille. Suunnittelijat tuntuivat perinteisen ammattikäsityksen mukaisesti pitävän itseään yleisen edun ajajana ja puolustajana. Heidän näkemyksensä mukaan sekä luottamushenkilöt että osallistumisprosessien intressiryhmät ovat lähinnä uhka yleisen edun toteutumiselle. Kabinettipolitiikka ja kaavoitussopimukset olivat joidenkin vastaajien mielestä todellinen ongelma. Tällöin kaavoittajan kerrottiin joutuvan ikävään välikäteen, kun hanke on esiteltävä asukkaille ja vietävä läpi, vaikka lopputulos on jo tiedossa.

Toisaalta monet vastaajat olivat sitä mieltä, että osallistumisprosessesit saattavat jopa heikentää yleisen edun edistämistä, kun kovaääniset pienryhmät pääsevät puhuman hiljaisen enemmistön kustannuksella. Tämä näkemys on tyypillinen Foresterin (1989) esittämälle ns. teknikon roolille, joka perustuu rationalistisen suunnitteluihanteen mukaisen kuvaan suunnittelijasta.

”Suurin ongelma on osallisten suuri vaikutusvalta osattomiin nähden. Laki ei anna aseita yleisen edun edistämiseen. Yksikin oman edun ajaja asetetaan tuhansien osattomien etujen edelle. On huomattavaa, että usein käyttämättömän alueen naapuri voi sanoa mielipiteen alueen tulevien käyttäjien puolesta. Parhaimmin vuorovaikutus toimii sitten, kun kaava on valmis ja oikeat osalliset ovat muuttaneet paikalle. Osallisten lähiympäristön rakentuminen hyväksi olisi parasta vuorovaikutusta. Yleensä ihmisten kyky nähdä laajempia kokonaisuuksia verrattuna oman edun ajamiseen on kovin vajavaista. Kaavoittaminen vaatii todellisuudessa erittäin laajaa ja monialaista koulutusta eikä voi edes vaatia, että jonkin muun alan ihmisen pitäisi oppia alan perusteita.” (*Alleiviivaukset vuoden 2000 kyselytutkimukseen vastaajan, avovastaus*)

”Eri intressitahot toimivat hyvinkin itsekäästi. Vastuuta kokonaisuuden kannalta parhaasta lopputuloksesta ei juurikaan tunneta – vastuu jää siis edelleenkin kaavoittajalle ainakin täällä kehä III:n ulkopuolella.” (*vuoden 2000 kyselytutkimus, avovastaus*)

Kyselytutkimuksen aineistosta nousi esille myös vastaajien huoli osallistumisen edustavuudesta. Monien vastaajien mielestä osallistujien lukumäärän pitäisi olla erittäin suuri ja tilastollisesti suhteutettavissa väkilukuun, ennen kuin osallistumisprosessin aikana kerätyllä tiedolla olisi painoarvoa.

Yleisen edun käsitteen sisältö muuttuu ajan mukana

Yleisen edun käsite muodostaa jatkumon, joka on eri aikakausien suunnitteludiskurssissa saanut eri sisältöjä. Kunkin ajan arvostuksen kohteet ovat siis vaikuttaneet käsitteen sisältöön. Sodanjälkeistä jälleenrakennusprojektia ja Kokemäenjokilaakson aluesuunnittelua tutkineen Terttu Nupposen mukaan arkkitehtiprofessio onnistui vahvistamaan asemaansa tilansäätelyprojektissa ”yhteisen hyvän vaatimusten tuntijana ja tehokkaiden ratkaisujen kehittäjänä” (Nupponen 2000, 180). Keskeisessä asemassa oli Safa ja erityisesti 1940-luvun puheenjohtajat Alvar Aalto ja Otto-I. Meurmann. Nupposen mukaan jälleenrakennusajan yleistä etua kuvattiin *kansallisen edun* käsitteellä (mts. 183). 1960- ja 1970-luvulla yleistä etua määritettiin sosiaalipoliittisesti painottuneessa diskurssissa, joka tähtäsi pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehittämiseen. Keskustelun merkittävimpiä käynnistäjiä oli Pekka Kuusen vuonna 1961 julkaistu ”1960-luvun sosiaalipoliittikka” (Hankonen 1994, 50-62). Yleinen etu sai sisällökseen oikeudenmukaisuuden ja ”tasapuolisen hyvän kaikille”. Myös yhdyskuntasuunnittelun päämääräksi tuli sosiaalisen eriarvoisuuden vähentäminen. Yleistä etua pyrittiin selvittämään erityisesti kvantitatiivisen eli määrällisen sosiaalitutkimuksen avulla. (Mts., 57; Mäenpää et al. 2000, 26-41.)

Pertti Vuorelan mukaan 1990-luvun alussa yleisen edun käsite oli ”lähes unhoon jäänyt” ja tilalle oli tullut *kansainvälinen kilpailukyky*. Vuorelan mukaan sitä korostettiin erityisesti valtion tasolla käydyssä keskustelussa. Vuorela arveli kilpailun kiihtyvän entisestään, jos Suomi liittyy Euroopan talousyhteisöön. (Vuorela 1991, 139.) 1990-luvun aikana tapahtunutta kehitystä voitaneen jo sanoa kaupunkiseutujen välisen kiristyneen kilpailun ajaksi. Tällöin ”kansainvälinen kilpailukyky” on ainakin yksi tulkinta yleisestä edusta, mutta se on ehkä menettänyt valtiollista merkitystään ja tilalle on tullut paikallisemmin määrittyvän edun tavoittelu globaalissa kilpailussa. Tämän tutkimuksen haastatteluaineistosta nousi esille uusia painotuksia yleisen edun käsitteeseen. Kaupunkien globaali kilpailu nähtiin merkityksellisenä ja yleisen edun mukaista näyttäisikin nyt olevan tässä kilpailussa pärjääminen. Toisaalta yleisen edun käsitteen piiriin ovat voimakkaasti nousseet ympäristöpainotukset sekä rakennussuojelu.

”Kun sinä kysyt että miten tämä kaavoitus on muuttunut, niin tämä on nyt ehkä vähän samaa. Eli tavallaan yleistä etua kun miettii, niin käy mielessä tällaisia asioita, että rakennussuojelun tai luontoarvojen merkityshän on kasvanut... Voisi sanoa, että joskus 1960-luvulla taloja purettiin surutta. Silloin ajateltiin että talonomistajalla on täysi oikeus purkaa se. Mutta nyt ajatellaan, että kun tämä on meidän yhteistä kaupunkikuvaamme, niin tätä ei saa rikkoa. Tällaisissa asioissa yleinen etu on vahvistunut.”

Haastatteluissa tuli esille myös se, että asukkaiden ”tasa-arvon ja tasapäästämissen aika” näyttäisi olevan suunnittelussakin ohitse. Mainittiin, että yleinen etu ei ehkä enää pidä sisällään ajatusta siitä, että kaikilla asukkailla olisi oltava samantyyppiset mahdollisuudet esimerkiksi rantojen käyttöön. Rantojen yksityistäminen liittyy kaupunkien koventuneeseen kilpailuun maksukykyisistä veronmaksajista. Haastatellut pitivät tätä valitettavana arvostusten muuttumisena. Useat haastatellut korostivat, että heidän mukaansa yleiseen etuun kuuluisi edelleen asukkaiden tasa-arvon edistäminen.

”Ja toisaalta taas arvot ovat koventuneet siinä suhteessa, että jos ajatellaan sodanjälkeistä aikaa ja 1960-lukua, 1970-lukua ja 1980-lukua, niin silloin vähän pidettiin huolta muistakin ihmisistä. Nyt on vähän taas menty siihen suuntaan, että tällaiset yksilölliset, oman edun asiat ovat esillä hirveän paljon. Annetaan optioita ihmisille, ja palkkaliukumia alkaa olla. On äärimmäisen hyvinvoivia, joku keskimääräinen, mutta sitten on huono-osaisia. Se johtaa myös sellaiseen yhdyskuntarakenteeseen... Se johtaa huonoon suuntaan. Ja tietysti voi olla että kaupungissa, täälläkin aletaan privatisoida semmoista, minkä pitäisi olla julkista tilaa.”

Mitä kaavoittajat tarkoittavat yleisellä edulla?

”Siis kyllä on yleinen ja yksityinen etu olemassa ja ne on kyllä kaavoituksessa.”

Haastatteluissa kysyin kaavoittajilta, onko heidän näkemyksensä mukaan olemassa ”yleistä etua”. Kysyin myös, mitä sillä tarkoitetaan ja kenen tehtävä on huolehtia sen puolustamisesta tai toteuttamisesta. Kaikkien haastateltujen mukaan on olemassa jonkinlainen yleinen etu. Sen määrittely osoittautui kuitenkin vaikeaksi. Jotkut vastaajat määrittelivät sen hyvin nopeasti.

”Se syntyy semmoisesta että luodaan mahdollisimman laajoille ihmisjoukoille hyvää ympäristöä. Ja mahdollisimman monella on pääsy esimerkiksi luontoon, näkymä puistoon, rannalle, merelle. Lyhyt matka kauppaan tai kouluun, lapsilla on leikkipaikkoja. Ja sitten palvelut saatavilla. Että mahdollisimman monella on tasapuolisesti se.”

Jotkut vastaajat taas pitivät määrittelyä mahdottomana, vaikka olivatkin sitä mieltä että joku yleinen etu on olemassa.

”Tietysti jokaisella suunnittelijalla on oma arvomaailmansa. Yksi tykkää, että pitää olla kaupungissa vihreätä, toinen katsoo että se on turhaa, ei sitä tarvita, tarvitaan asuntoja. Mutta mikä on sitten se yleinen etu... Ja sitten se, että kukaan ei oikeastaan osaa sanoa, mikä on hyvä kaupunki. Ei semmoista hyvää kaupunkia ole luotu missään. Jos semmoinen olisi, niin sitä voisi kopioida... Kun meilläkin on tuommoinen maantieteellinen tilanne, että on paljon vettä ja paljon rantaa, ja niistä käydään tietysti skabaa, että kenen ne rannat on. Onko ne yleisessä, yleisen edun käytössä, toisin sanoen ihmisten käytössä, vai rakennetaan ne joidenkin harvojen asuntoalueeksi... Sinänsä kaupunkisuunnittelu on hirvittävän vaikea työkenttä, koska siinä on riippumatta poliittista puolueista tai näkökulmista semmoisia kysymyksiä, mitä on hyvin vaikea ratkaista.”

Yleisen edun käsitteestä on löydettävissä erilaisia ulottuvuuksia. Ensinnäkin yleistä etua pidettiin haastatteluissa joko ”objektiivisena” eli muuttumattomana ja yleispätevänä asioiden tilana tai sitten sitä pidettiin hyvinkin subjektiivisena, poliittisena ja ajasta sekä määrittelijästä riippuvaisena. Yleistäen voidaan todeta, että vanhemmat haastatellut todennäköisemmin määrittelivät yleisen edun ”objektiiviseksi” käsitteeksi kuin nuoremmat. Tällöin yleiseen etuun viitattiin käsitteenä, jonka määrittelyssä korostuu asiantuntijuus ja ammattilaisuus. Tämä vastaa perinteisten professioteorioiden mukaista näkemystä. Haastatellut näkivät itsensä ja ammattikuntansa maankäytön suunnittelun ammattilaisina, joilla on ammattitaitonsa vuoksi sekä oikeus että velvollisuus huolehtia yleisestä edusta. Objektiivisesta yleisestä edusta puhuneet kaavoittajat olivat myös sitä mieltä, että käsitteen sisältö ei ole paljon muuttunut ajan myötä. Vastakkaisen näkemyksen mukaan yleinen etu on subjektiivisesti määriteltävä käsite. Tämä oli siis tyypillisempää nuoremmille kuin iäkkäille kaavoittajille. Tämän näkemyksen mukaan yleisen edun käsite voi olla lähes mitä tahansa määrittelijästä riippuen.

”Jokainen määrittelee sen omalla tavallaan ja minä luulen että silloin seitsemänkymmentäluvulla sillä oli vahvempi asema tai uskottiin siihen enemmän. Mutta minä luulen, että usko yleisen edun olemassaoloon on heikentynyt tässä parinkymmenen vuoden aikana ja sitä kautta ehkä se yleisen edun asema on heikentynyt.”

Yleistä etua kuvattiin myös poliittisena käsitteenä. Se voi olla esimerkiksi ”määriteltä yleiskaavan tavoitteissa” tai sen sanottiin hieman ironisesti määrittävän kulloistenkin poliittisten voimasuhteiden mukaan ”jolloin niitten viiden sällin mielipide muodostaa sen yleisen edun”. Yhden demokratiaa korostaneen haastatellun näkemyksen mukaan yleisen edun käsite olisi hylättävä liian monoliittisena ja kollektiivisena. Hänen mukaansa meidän on vain hyväksyttävä demokraattisessa päätöksenteossa syntyneet päätökset, vaikka ne eivät olisi kaikkien etujen eikä intressien mukaisia. Haastatellun mukaan parempaakaan järjestelmää ei ole tarjolla.

Jos haastatellut näkivät yleisen edun määrittävän poliittisessa päätöksenteossa, he pitivät kaavoittajan tehtävänä ammatillisten näkemysten, esimerkiksi hyvän ympäristön kriteerien esille tuomista tai ”heikkojen puolustamista”. Tällöin kaavoittaja ei ole yksin vastuussa yleisestä edusta, vaan kaavoittajan vastuu rajoittuu tärkeinä pitämisensä asioiden esille tuomiseen.

Toinen yleisen edun ulottuvuuksista liittyy siihen, että sen nähdään kohdistuvan erilaisiin ihmis- ja asukasryhmiin. Usea haastateltu ilmaisi eri tavoin että yleinen etu toteutuu silloin kun *suurin osa ihmisistä* hyötyy. Se on siis *suuren ryhmän, enemmistöasukkaiden tai mahdollisimman laajojen piirien* etu. Tällöin vähemmistöön jäävien asukkaiden (esimerkiksi maanomistajan tai tietyn alueen asukkaiden) on tyydyttävä mahdolliseen haittaan. Tyypillinen esimerkki tästä on tiivistäminen tai täydennysrakentaminen. Usein alueen alkuperäiset asukkaat vastustavat täydennysrakentamista. Toisaalta taas koko kaupungin kannalta täydennysrakentamisesta voi seurata monenlaisia säästöjä esimerkiksi valmiin infrastruktuurin ja palveluiden muodossa. Suuri osa kaupunkilaisista voi siis hyötyä. Toinen esimerkki koskee puistojen rakentamista.

”Se on semmoista se yleinen etu, että se hyödyttää suurinta osaa kaupunkilaisia. Esimerkiksi jotkut puistoalueet ovat hyviä esimerkkejä. Kun maanomistajathan eivät millään haluaisi että heidän mailleen tulisi puistoalueita. Ne pitäisi kaikki olla ihan tonttimaata. Mutta Oulussahan on määrätietoisesti pidetty esim. Oulujoen rannoilla se puistovyöhyke siellä. Että siinä tilanteessa silloin minun nähdäkseni selkeästi yleinen etu voittaa sen maanomistajan edun. Eli on yleisen edun mukaista, että siellä jokainen kaupunkilainen voi kulkea joen rannassa, sillä yleisellä puistoalueella. Että se on semmoinen ymmärrettävä (määritelmä).”

Maanomistajien yksityisen edun nähtiin haastatteluissa usein olevan yleisen edun vastakohtana. Tällöin kaavoittajien on huolehdittava siitä, ettei maanomistajien etu saa liikaa painoarvoa yleisen edun kustannuksella. Toisaalta pidettiin tärkeänä maanomistajien tasapuolista kohtelua. Sekin on yleisen edun mukaista. Tyypillisesti tähän törmätään rantakaavoituksessa.

”Minusta yleinen etu on se, että me kohdellaan maanomistajia tasapuolisesti. Maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti siten, että valitettavasti joku voi ajatella, että kaikille ainakin yksi rakennuspaikka, mitä he haluavat, mutta kuitenkin etulyöntiasemassa ovat ne, jotka omistavat paljon maata. Niin toki he saavat sitten hyödyntää sitä paremmin. Ja voi olla joitakin pieniä maanomistajia, joille ei kerta kaikkiaan pystytä sitten osoittamaan (rakennuspaikkaa)... Kun niitä kokonaisuuksiakin täytyy miettiä... Ja jos vaikka rantaan ruvetaan merkkeamaan rakennuspaikkoja, niin ei niitä merkata sitten sillä lailla, että siellä on aina 100 metriä jokaisen rakennuspaikan välissä vapaata tilaa, jotta saa olla rauhassa siellä. Ne täytyy sitten laittaa kasaan, jotta jäisi sitä vapaata rantaa myös sitten niille muille kunta-

laisille, jotka sitä maata ei omista. Että se on yleisen edun mukaista. Että kaavoittaja osaa katsoa niitä kokonaisuuksia.”

On vielä kaksi ryhmää, joiden huomioiminen on haastateltujen kaavoittajien mukaan yleisen edun mukaista. Näitä ovat ns. *hiljaiset* tai *heikot ryhmät* (esimerkiksi lapset, vammaiset, vanhukset, huono-osaiset) sekä toisaalta *tulevat asukkaat* tai *tulevat sukupolvet*. Monet haastatellut sekä kyselytutkimuksessa että tässä haastattelututkimuksessa olivat sitä mieltä, että kaavoittaja on lähes yksin vastuussa näiden ryhmien huomioimisesta. Jotkut haastateltavat olivat sitä mieltä, että osallistumistilanteetkaan eivät tuo näitä ryhmiä esille. Osallistumistilanteissa dominoivat hyväosaiset, jotka pystyvät puolustamaan omia etujaan.

”Kai sitten katsotaan helposti että keskimääräisen enemmistön, eli tavallisen helsinkiläisen, etu on ehkä tärkeämpi kuin parin vauraan juristin. Ja tämä osallistuminenhan sitten menee näiden kahden navan välillä. Osallistethan on periaatteessa näitä vahvoja ja osattomat heikkoja. Ja jos me valtavasti hyysätään näitä osallisia, näitä vahvoja, niin totta kai se tietyllä tavalla kaihertaa. On helppo olla vahvan puolella, en minä sitä sano. Heillä on maita ja mantuja ennestään ja he ovat varakkaita, tuottavia ja osaavat käyttää kaikkia kanavia hyväkseen. Sitten meillä on tämmöinen massa asunnottomia ihmisiä ja muita, niin kyllähän tässä virkamieshommassa helposti sitten ajautuu vähän sinne heikompien puolelle.”

Tuleviin asukkaisiin ja sukupolviin vetoaminen on sekä ymmärrettävää että toisaalta arveluttavaa. Ymmärrettävää se on siksi, että Suomessakin on kokeusta siitä, että osallistumistilaisuuksiin on vaikeaa saada tietyn alueen mahdollisia tulevia asukkaita. Tämän vuoksi kaavoittaja kokee ”edustavansa” näitä. Uusien asuntojen tarve lienee kiistaton kaikilla haastattelupaikkakunnilla. Arveluttavaa se on toisaalta sen vuoksi, että emme voi etukäteen tietää tulevien sukupolvien arvostuksen kohteita. He ehkä olisivat arvostaneet enemmän esimerkiksi jonkin luonnonympäristön säilyttämistä kuin sen rakentamista. Tämän vuoksi emme voi perustella jonkin alueen rakentamistarvetta tulevien sukupolvien toiveilla.

Kolmas tärkeä ulottuvuus yleisen edun käsitteessä liittyy käsitteen sisältöön. Mitä yleisellä edulla oikeastaan tarkoitetaan ja mistä osatekijöistä haastatellut näkivät sen koostuvan? Joitakin näkemyksiä käsitteen sisällöstä on jo noussut esille. Termi ”**hyvä ympäristö**” tarkoittaa monien haastateltujen mukaan sellaista yleistä etua, mitä voidaan kaavoituksen avulla toteuttaa tai mihin voidaan pyrkiä. Hyvän ympäristön kriteereitä mainittiin monia. Näitä ovat muun muassa

- virkistysmahdollisuudet ja pääsy luontoon kaikille tasapuolisesti
- helposti tavoitettavat palvelut
- viihtyvyys, viihtyisä ympäristö
- turvallisuus
- eri väestöryhmien tarpeiden huomioon ottaminen
- sosiaalisesti tasapainoinen väestörakenne
- henkilöautoliikenteen minimointi
- kauniit näkymät
- kaupunkikuvan huomioiminen uudessa suunnittelussa sekä
- ympäristönäkökulmien huomioiminen suunnittelussa.

Haastatellut pitivät hyvän ympäristön kriteereitä sellaisina, että niiden toteuttaminen vaatii kokemusta ja ammattitaitoa. Asukkaat eivät välttämättä tunne tai tule ajatelleeksi ainakaan näitä kaikkia. Joidenkin haastateltujen mielestä osallistumistilanteissa asukkaat on mahdollista saada hyväksymään ja kannattamaan uusia suunnitelmia, jos heille perustellaan niiden sisältö esimerkiksi yllä

olevien kriteerien kautta. Erään haastatellun näkemyksen mukaan kaavoittaja voi kyllä sanoa edustavansa yleistä etua, jos kykenee osallistumistilanteessa perustelemaan ratkaisut ”aukottomasti”. Toisaalta on todettava että yllä esitetyt hyvän ympäristön kriteerit eivät ole mitenkään arvovapaita. Esimerkiksi ”sosiaalisesti tasapainoisen väestörakenteen” suunnittelu tarkoittaa monenlaisia asuntotyyppisiä sekä asuntojen erilaisia omistus- ja hallintamuotoja. Vanhojen asukkaiden taas tiedetään vastustaneen esimerkiksi vuokra-asuntojen tai asuntoloiden rakentamista. Kaikki eivät myöskään näe esimerkiksi yksityisautoilun minimointia pelkästään positiivisena asiana.

Yleiselle edulle annettiin myös muita sisältöjä. Yleisen edun mukainen ratkaisu on **taloudellinen** tai **kokonaistaloudellinen**. Tällöin esimerkiksi tehokasta rakentamista pidettiin yleisen edun mukaisena ja tehotonta yksityisen edun mukaisena. Monet haastateltavat sanoivat, että täydennysrakentaminen on yleisen edun mukaista, koska siitä koituu suuria kunnallisteknisiä säästöjä.

Yleinen etu rinnastettiin myös **kestävään kehitykseen**. Eräs haastateltava sanoi käyttävänsä mieluummin kestävä kehitys -käsitettä kuin yleinen etu -käsitettä suunnitelmien perusteluissa. Hänen mukaansa kestävä kehityksen periaatteiden vastainen suunnittelu ei voi olla yleisen edun mukaista kuin joissakin erityistapauksissa.

Yleisellä edulla voidaan parin haastatellun mukaan tarkoittaa myös **kompromissien** hakemista. Haastatellun mukaan kaavoitus sinänsä on ristiriitojen ja erilaisten intressien sovittelua. Tällöin on yleisen edun mukaista tehdä kompromisseja ja yrittää edistää tasapuolisuutta.

Erään haastatellun mukaan yleisessä edussa on kysymys **kokonaisuuksien hallinnasta**. Suunnittelutyössä on kyettävä hallitsemaan laajoja kokonaisuuksia ja suhteutettava pienemmät kysymykset isompiin. Sen vuoksi yleisen edun toteuttaminen vaatii hänen mukaansa rautaista ammattitaitoa ja näkemystä.

”Minä luulen, että nimenomaan yleisellä edulla tarkoitetaan sitä kokonaisuutta ja niiden kokonaisuuksien hallintaa. Eli jos tuntuu, että joku yksittäinen asia ei ole nimenomaan siinä kohdassa tarkasteltuna järkevä, niin se saattaa johtua siitä, että kokonaisuus vaatii jotakin. Jos me perustamme johonkin kaatopaikan, niin varmaan se paikka ei siitä parane. Ei kukaan kuvittele, että kaatopaikka rakentamalla saadaan sitä ympäristöä paranneltua. Mutta josakin sen kaatopaikan täytyy tietysti olla. Ja silloin meidän täytyy miettiä, että missä se on siinä kaupunkirakenteessa, kuinka se sijoittuu toiminnallisesti, logistisesti ympäristön kannalta parhaaseen paikkaan. Silloin me tietysti piirrämme kaatopaikalle paikan, mutta joku, joka sattuu nyt sillä alueella asumaan, elämään tai vaikuttamaan, kokee että on ihan järjetön juttu, että tähän tehdään kaatopaikka. Ja silloin puhutaan, että yleinen etu vaatii kaatopaikan. Sillä tarkoitetaan nimenomaan sitä kokonaisuutta, näin minä tulkiten.”

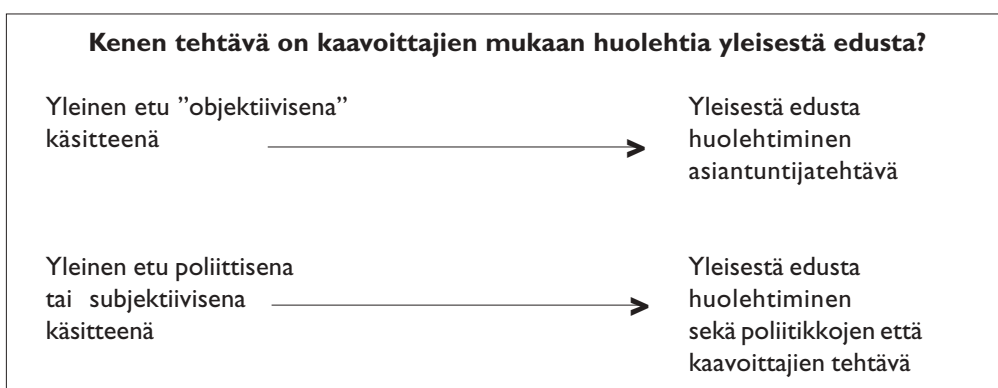
Joidenkin haastateltujen mielestä yleisellä edulla tarkoitetaan myös **tulevaisuuden huomioimista**. Haastateltujen mukaan maankäytön suunnittelu on pitkän perspektiivin työtä ja varautumista tulevaisuuteen. Tätä eivät asukkaat eivätkä välttämättä poliitikotkaan heidän mukaansa usein tule ajatelleeksi. Kaavoittajan on siis tästäkin näkökulmasta pidettävä huolta.

Kenen tehtävä on huolehtia yleisestä edusta?

”Niitä tulevia asukkaita ei kukaan muu ole puolustamassa eikä myöskään huolehtimassa siitä, että minkälaiseksi se kaupunki sitten tulevaisuudessa muodostuu. Ja nimenomaan niiden tulevien asukkaiden kannalta se on kaavoittaja, joka puhuu heidän puolestaan ja silloin ne nykyiset kokevat sitten tulevansa väärin kohdelluiksi. Että kyllä sillä tavalla kaavoittaja joutuu olemaan sen yleisen edun puolustaja. Tietenkin siinä on sitten... Joskus on ihan pakko tehdä semmoisiakin ratkaisuja, jotka eivät ole niiden nykyisten asukkaiden kannalta hyviä.”

Kuten edellä on tullut esiin, kaavoittajilla on vankka näkemys siitä, että jokin yleinen etu on olemassa. Lähes yhtä vankka on näkemys siitä, että yleisestä edusta huolehtiminen – mitä se sitten olikaan – jää kaavoitusprosessissa kaavoittajan tehtäväksi.

Haastatteluissa nousee esiin kaksi näkemystä siitä, kenen tehtävä yleisestä edusta huolehtiminen periaatteessa on. **Ensimmäisen näkemyksen mukaan yleisestä edusta huolehtiminen on kaavoittajien eli maankäytön suunnittelun ammattilaisten tehtävä.** Tämä näkemys liittyy aiemmin esitettyyn käsitykseen yleisestä edusta normatiivisena ja ”objektiivisena” asioiden tilana. Tällöin korostetaan sekä kaavoittajien asiantuntemusta määritellä yleinen etu, että oikeutusta toteuttaa sen mukaista maankäyttöä. **Toisessa näkemyksessä korostetaan vallitsevaa demokraattista järjestelmää.** Tällöin yleisestä edusta huolehtimisen tulisi olla joko pelkästään poliitikkojen tehtävä tai sekä poliitikkojen että kaavoittajien (asiantuntijoiden) tehtävä. Tämän jälkimmäinen näkemys liittyy käsitykseen, jonka mukaan yleinen etu on poliittinen ja subjektiivinen käsitys.



Monessa vastauksessa kuitenkin korostuu harmittelu, etteivät poliitikot tai luottamushenkilöt kykene kaavoittajien mielestä huolehtimaan yleisestä edusta, vaikka se olisi periaatteessa heidän velvollisuutensa. Haastatellut kertovat esimerkkejä, joissa poliitikot ovat asettaneet pienen viiteryhmänsä tai jopa oman henkilökohtaisen etunsa yleisen edun edelle. Poliitikot voivat pelätä äänestäjiensä reaktioita ja toimia yleistä etua vastaan. Tällöin yleinen etu jää kokonaan kaavoittajien harteille.

”Kaavoittajahan ei katso sitä, että kuka on kenenkin siskonpoika ja kuka on merkittävä henkilö, mutta poliitikko katsoo... Poliitikoilla on myös ne äänestäjät, tai se, että saanko minä sitten sitä paikkaa seuraavalla kaudella. Heidän täytyy olla kivoja ihmisiä. Ja jos heillä on jotain tutun tuttuja ja muita, niin he ryhtyvät ajamaan jonkun asiaa... Että meillä täytyy olla hirveän tarkka ja semmoinen lyömätön tahto yrittää viedä tasapuolisesti niitä asioita eteenpäin. Mutta senhän tietää, että se ei aina toteudu.”

”Puolueelle on se, sanotaan että vaalit kun lähestyy ja haetaan niiden äänestäjien ääniä, niin siinä voidaan ottaa joku asia, jolla ratsastetaan, eikä se välttämättä kuitenkaan aja yleistä etua. Se saattaa ajaa jonkun asukasryhmän etuja. Kyllä minä luulen, että suunnittelijan käsitys yleisestä edusta ja luottamushenkilöiden käsitys yleisestä edusta voi mennä joskus varmaan aika pahasti ristiin.”

”Kyllä se kaikkien tehtävä pitäisi olla, mutta usein käy niin, että helpommin sitä yksittäistä etua ajetaan, yksittäisten luottamusmiesten tai yksittäisten maanomistajien kautta. Ilman muutahan se on, että silloin tarvitaan sitä kunnan kaavoittajaa tai ympäristöviranomaisen edustajaa suhteuttamaan asioita.”

Haastatelluilla kaavoittajilla, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta, oli todellinen huoli ja vastuu siitä, jonka he kokivat yleiseksi eduksi. Samaan tulokseen päädyin jo aiemmassa kyselytutkimuksessani. Kaavoittajat kokevat että heillä on vahva ammatillinen etiikka, jota täytyy yrittää noudattaa. Esimerkiksi mainittu ”heikkojen puolustaminen” on monille tärkeä kysymys.

Haastateltava: Meidänhän pitäisi pitää niiden osallisryhmien puolta, jotka eivät itse siihen kykene. Joskus se on vaan vaikeaa, että mitä se on käytännössä. Ja varsinkin, kun kaavalla ei kaikkea ... kaavoitus on kaikessa mukana, mutta kaavoitus ei ohjaa kaikkea, että se siinä on myös.

Haastattelija: ”Mistä se periaate sitten tulee, että pitää olla niiden puolella jotka itse ei siihen kykene?”

Haastateltava: ”No, en tiedä, se on joku tällöinen, en minä osaa sanoa sitä..”

Hiljaisuus

Haastateltava: ”Vaikea kysymys.”

”Kyllä minun mielestäni meidän suunnittelijoitten koulutus on myös siihen tähdännyt, että me haemme sitä hyvää vaihtoehtoa. Tavallaan ihmisillä on semmoinen moraalinen ja etiikka tässä suunnittelussa aika korkealla, että eivät he lähde esittämäänkaan mielellään huonoa ratkaisua. Että sitä hinkkaa ja hinkkaa niin kauan, että se on semmoinen, missä minun mielestäni toteutuu myös se yleinen etu.”

Haastatelluista ainoastaan yksi tuo esiin näkemyksen, jossa yleistä etua etsittäisiin osallistumisprosessin avulla. Kyseinen haastateltu on myöskin ainoa, jonka mukaan yleinen etu ei ole kaavoittajien määriteltävissä tai päätettävissä. Näkemyksen mukaan kaavoittaja edustaa suunnitteluprosessissa yhtä erityisintressiä. Tämän intressin tarkoituksena on edistää kaavoittajan omaa ammatillista näkemystä. Tämä näkemys ei haastatellun mukaan ole sen arvokkaampi tai ”yleisen edun mukaisempi” kuin muutkaan prosessissa esitetyt näkemykset. Osallistumisprosessin tarkoituksena on haastatellun mukaan löytää yhteistä tahtotilaa suunnitelman pohjaksi.

Muut haastatellut eivät tuoneet esille, että osallistumisprosessissa tavoiteltaisiin yleistä etua. Pikemminkin osallistuminen on prosessi, joissa erityisintresseille annetaan purkautumiskanava. Tämän toivotaan vähentävän valituksia ja mahdollisesti saavan osallisia sopeutumaan tulossa olevaan muutokseen (enemmän osallistumisesta luvussa Vuorovaikutus kaavoituksessa). Toisaalta yhden näkemyksen mukaan *osallistuminen sinänsä on yleisen edun mukaista*, vaikka yleistä etua ei osallistumisprosessissa määritettäisiäkään.

Yleinen etu ja erityisintressit

Suomessa, kuten myös useissa muissa läntisen Euroopan maissa, on pitkät perinteet maankäytön suunnittelulle ja sen ohjaukselle. Pekka V. Virtasen mukaan (1999, 60) esimerkiksi Länsi-Saksan perustuslakiin kirjattiin toisen maailmansodan jälkeen *salus populi suprema lex* -periaate, jonka mukaan yksityisen edun tulee väistyä yleisen edun tieltä. Tämä tarkoitti Virtasen mukaan sosiaalisidonnaisen maanomistuksen periaatetta, jonka mukaisesti maata tulee käyttää ensisijaisesti yhteiskuntakokonaisuuden edun mukaisesti. Tällöin maankäytöstä on päästävä päättämään myös muiden kuin maanomistajien.

Maanomistajat ovatkin keskeinen yksityistä etua tai erityisintressiä edustava ryhmä. Maankäytön suunnittelussa tai ”maankäyttöpelissä”, kuten Virtanen sitä nimittää (1999) on myös muita tärkeitä osapuolia: julkishallinto eli valtio ja kunnat, suunnittelijat, etu- ja painostusryhmät, rakennusliikkeet, yritykset, kiinteistösiioittajat ja rahoittajat, asukkaat, media ja mahdollisesti muitakin.

Maankäyttöpelin yksi osapuoli, kaavoittajat, eivät tämän tutkimuksen perusteella koe edustavansa omaa erillistä intressiryhmäänsä, vaikka tuovatkin työssään esille omia ammatillisia näkemyksiään. Pikemminkin he mieltävät edustavansa suoraan (virkamiehet) tai välillisesti (konsultit) työnantajaansa (kuntaa tai kaupunkia) ja tämän tavoitteita tai toisaalta he kokevat edustavansa kaavoitusprosessista puuttuvia tai poissaolevia ryhmiä. Näitä ovat esimerkiksi heikot intressiryhmät ja tulevat asukkaat.

”Varsinaisten erityisintressien” edustajiksi kaavoittajat mainitsevat haastatteluissa useita tahoja. Yleisimmin mainittu ryhmä ovat asukkaat, joilla on intressi puolustaa nykyisen asuinympäristönsä muuttumattomuutta. Kaavoittajien mukaan asukkaat eivät halua muutoksia omille kotinurkilleen, vaikka ovatkin valmiita hyväksymään muutokset muualla. Kaavoittajien mukaan ihmiset ovat kiintyneitä lähiympäristöönsä ja pitävät sitä saavutettuna etuna, josta ei olla valmiita luopumaan. Jotkut haastateltavista olivat sitä mieltä, että asukkaiden muutosvastaisuuden taustalla on pelko oman asuinalueen tai asunnon arvon alentumisesta. Mainittiin, että asukkaat perustelevat vastustuksensa esimerkiksi ympäristönsuojeluun liittyvillä argumenteilla. Kuitenkin vastustus voi todellisuudessa kohdistua esimerkiksi sosiaaliseen asuntotuotantoon.

Kaavoittaja: ”Näköpiirissä on ympäristöarvojen toinen puoli, että asenteet alkavat ensin näkin kovenemaan, ettei välitetä enää kaikista. Ja se liittyy juuri siihen NIMBY-ilmiöön, että ihan hyvä asia että asuntoja rakennetaan, mutta ei tähän meidän kohdalle. Kun pelätään, että sitten voi tulla sosiaalista tuotantoakin siihen. Että se on sellainen muutos. Aikaisemminkin sitä on ollut, muttei niin kovin paljon kuitenkaan.

Haastattelija: ”Tuleeko se (osallistumisessa) jotenkin suorasti tai epäsuorasti ilmi, että pelätään nimenomaan sitä sosiaalista asuntotuotantoa?”

Kaavoittaja: Ei, ei se suorasti tule ilmi. Että kyllähän se aina ympäristöasioilla perustellaan, että kun siinä on justiinsa viimeinen kohta, joka on avointa tai muuta. Tai jollakin semmoisella asialla se perustellaan.”

Jotkut haastatellut sanoivat ymmärtävänsä asukkaiden näkemyksiä ja muutosvastaisuutta. Kuitenkin asukkaiden mielipiteille ei saisi antaa liikaa painoarvoa, jottei jouduttaisi kokonaistaloudellisesti epäedullisiin ratkaisuihin tai yleisen edun vastaisiin ratkaisuihin.

”Minun mielestäni pitäisi saada johonkin kontrolliin se nykyisten alueiden asukkaitten huomioiminen. Yleensä, sitähan pelataan pitkälti sillä pelolla, että jos ne asuinalueen nykyiset asukkaat ärhäköityy ja uhkaa valittaa, niin siitä helposti tulee ... kyllähän ne asukkaat ymmärtää itsekin käyttää sitä kiristyskappaleena. Jotenkin tuntuu, että se on erityisesti pienempien kuntien ongelma, että ne antavat heti periksi. Ja usein joudutaan sellaisiin kestäväen kehityksen kannalta älyttömiin ratkaisuihin, että esimerkiksi joudutaan hajayhteyksiä kierrättämään jostakin hirveitten mutkien takaa, kun joku sanoo, että se ei saa tulla minun pihapiiristäni. Ja usein ne johtavat ratkaisuihin, jotka maksaa kunnalle paljon.”

Toisaalta asukkaiden erityisintressit pitäisi haastateltujen mukaan myös ottaa parhaalla mahdollisella tavalla huomioon. Tämä tarkoittaa sitä, että yritetään hakea ratkaisua, joka mahdollisimman vähän haittaisi nykyisten asukkaiden elämää.

”Tietenkin siinä sitten voidaan ja pitääkin etsiä niitä muitakin vaihtoehtoisia ratkaisuja. Ettei tarvitsisi mennä sinne sen alueen läpi. Mutta jos semmoinen ei kerta kaikkiaan ole mahdollista... Mutta kyllä nyt ainakin asukkaat voivat vaikuttaa siihen, että sitä parasta mahdollista ratkaisua etsitään kuitenkin, joka vähiten heitä haittaisi.”

Useat haastatellut ovat sitä mieltä, että asukkaita kuunnellaan nykyisin liikaakin valitusten pelossa. Yksi haastateltu ehdottaa, että vanhojen asukkaiden kokemia haittoja voitaisiin kompensoida rahallisin korvauksin. Korvaukset rahoitettaisiin esimerkiksi siten, että kaavoituksen hyödynsaajat joutuisivat luovuttamaan osan voitosta rahastoitavaksi. Melko pienikin korvaussumma voisi haastatellun mukaan vähentää asukkaiden valitushalukkuutta.

Toinen haastateltujen usein mainitsema erityisintressiryhmä ovat maanomistajat. Kaavoittajien mukaan maanomistajan keskeinen tavoite on maksimoida omistamansa maa-alueen rakennusoikeus. Kaavoittajan on haastateltujen mukaan pidettävä huolta siitä, että kaavoituksessa noudatetaan lakia ja asetuksia sekä otetaan huomioon hyvän ympäristön periaatteet (ks. aikaisemmin tässä luvussa). Lisäksi on huolehdittava siitä, että maanomistajat tulevat tasapuolisesti kohdelluiksi. Tämä korostuu erityisesti rantojen kaavoituksessa.

Liike-elämä ja yritykset mainitaan myös yhtenä erityisintressiryhmänä. Tämän ryhmän tyypillisenä vaatimuksena kaavoittajat pitivät maankäytön suunnittelun kiirehtimistä ja nopeuttamista. Kaupunkien kaavoituskoneisto ei usein (poikkeuksiakin löytyy) pysty toimimaan niin nopeasti kuin yrittäjät haluaisivat. Tällöin yrittäjät voivat esimerkiksi uhkailla sijoittumisella naapurikunnan puolelle. Tärkeäksi koetut, nopeasti hoidetut kaavamuutokset yrityksiä varten voivat hidastaa muuta kaavoitustoimintaa ajaessaan näiden ohitse. Jotkut haastatellut myös valittivat, ettei kiireellisissä hankkeissa aina saada aikaan parasta mahdollista jälkeä. Ongelma on tullut tutuksi erityisesti Oulun seudulla ja pääkaupunkiseudulla.

Viranomaisosallisia ei varsinaisesti mainita erityisintressien edustajina, vaikka voidaan ajatella, että näilläkin on omat erityiset intressinsä. Viranomaisten välisiä suhteita on käsitelty aikaisemmin luvussa "Kaavoittajan työ".

Haastateltujen kaavoittajien näkemyksen mukaan kaavoituksessa on siis löydettävissä erilaisia intressitahoja ja ryhmiä. Oman roolinsa kaavoittajat näkevät näiden intressien arvottajana ja (eri tavoin määritellyn) yleisen intressin edustajana. Aiemmassa tutkimuksessani (mm. Puustinen 2002) olen hieman provosoivasti esittänyt tulkinnan, jonka mukaan kaavoittajien näkemys itsestään yleisen edun vartijoina saa "vuorovaikutusmenettelyt kutistumaan lähinnä muodollisuuksiksi, jotka yritetään viedä läpi mahdollisimman nopeasti ja kivuttomasti." Tällöin "vuorovaikutustilanteita ei nähdä diskursiivisina tilanteina, joissa yleistä etua tai kyseessä olevan suunnitteluprojektin tavoitteita pyrittäisiin määrittelemään yhdessä käytyjen keskustelujen kautta."

Käsillä olevan haastatteluaineiston perusteella voisin ehkä muotoilla ajatuksen näin: Haastatellut kaavoittajat – yhtä lukuun ottamatta – pitivät itseään yleisen edun vartijana. Tähän rooliin he arvelivat joutuneensa osin tahtomattaan "kun kukaan muukaan, poliitikot tai asukkaat" eivät yleisestä edusta huolehdi. Vuorovaikutusta eri osallis- tai intressiryhmien kanssa pidettiin kuitenkin sinänsä tärkeänä. Harva vastaaja halusi "kutistaa osallistumista muodollisuudeksi".

Se, kuinka aitoa tai vuorovaikutteista keskustelu osallistumistilanteissa on, onkin aivan toinen juttu. Aiemmissa luvuissa olen tarkastellut kaavoittajien näkemyksiä nimenomaan asukasosallistumisesta ja siihen liittyvistä mahdollisuuksista ja ongelmista.

Johtopäätöksiä

Kommunikatiivinen käänne on tapahtunut, mutta asukasosallistumiseen liittyy edelleen ongelmia

Yhdyskuntasuunnittelijat tai kaavoittajat ovat uuden maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen toimineet osallistumisen silmätikkuina ja toisaalta pioneereina. Kansalaisten osallistumista ei muilla yhteiskunnan osa-alueilla ole korostettu yhtä voimakkaasti. Sen vuoksi maankäytön suunnittelua on uuden lain myötä myös seurattu erityisen tarkkaan. Uuden lain valmisteluaikana kävi selväksi, että osallistumista ei tuotu lakiin kaavoittajia varten, vaan osittain heidän vastustuksestaan huolimatta. Nyt osallistumista on pidettävä jo poliittisen korrektiuden vuoksi periaatteessa hyvänä asiana. Siihen liittyy kuitenkin paljon ongelmia. Tämä on havaittu sekä käytännön kaavoittajien että tutkijoiden keskuudessa.

Yhdyskuntasuunnittelun kommunikatiivinen käänne on myös jo tapahtunut, haluttiinpa sitä tai ei: suunnittelu on muuttunut enenevässä määrin vuoropuheluksi eri suunnittelun osapuolien kesken. Tätä vuoropuhelua voidaan nimittää vaikkapa uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti osallistumiseksi. Toisaalta suunnitteluun liittyy hyvin paljon muutakin kommunikaatiota kuin lain kuvaamat osallistumismuodot.

Suunnittelun aktiivisia osapuolia tai toimijoita ovat perinteisesti toimijoiksi määriteltujen kaavoittajien, luottamushenkilöiden, maanomistajien, asukkaiden jne. lisäksi myös erilaiset verkostot ja ryhmittymät. Näiden rooli vahvistuu luultavasti tulevaisuudessa entisestään. Verkostoille ja ryhmille on tyypillistä se, että niiden haltuun kerääntyy vähitellen suunnittelua koskevaa asiantuntijamaista tietoa ja osaamista. Tällöin ei voida enää puhua maallikko-osallisista. Kaavoittajat oman alansa asiantuntijoina taas usein näkevät muut kuin viranomaisosalliset maankäytön suunnittelun maallikoina. Yksi kommunikatiivisen käänneen haasteista liittyykin asiantuntijuuden ja asiantuntijatiedon uudelleen määrittelyyn.

Arkkitehti Aija Staffans nimittää helsinkiläistä asukastoimintaa tarkastelevassa väitöskirjassaan (2004) **voimatoimijoiksi** henkilöitä tai instituutioita, joilla on kykyä ja halua vaikuttaa suunnitteluun. Voimatoimijoille on tyypillistä se, että nämä kykenevät kritisomaan suunnittelua sen omalla kielellä ja käsitteillä. Lisäksi voimatoimijat eivät tyydy osallistumaan vain ja ainoastaan niillä tavoin kuin osallistuminen on kaavoitusprosessin puitteissa kanavoitu. Voimatoimijat vaikuttavat myös muita kanavia käyttäen. Nämä muut kanavat, kuten esimerkiksi mediaan ja poliitikkoihin vaikuttaminen ovatkin osoittautuneet huomattavasti tehokkaammaksi vaikuttamisen kanaviksi kuin osallistuminen esimerkiksi kaavaproessin yleisötilaisuuteen. Sekä Staffans tutkiessaan suunnittelua asukkaiden näkökulmasta että minä tutkittuani suunnittelua kaavoittajien perspektiivistä päädyimme samaan johtopäätökseen: Osallistuminen lain määrittelemällä tavalla (esimerkiksi tilaisuudet tai pajat, sekä muistutusten ja valitusten jättäminen) ei ole tehokkain vaikuttamisen muoto asukkaiden ja intressiryhmien kannalta. Kaavoittajat, suhtautuivatpa he osallistumiseen positiivisesti tai negatiivisesti, kertoivat asukkaiden vaikuttamisen tapahtuvan tehokkaimmin poliitikkoihin vetoamalla.

Yllä mainittu tutkimustulos on merkittävä, mutta se ei tietenkään poista osallistumisen järjestämisen tarvetta. Pikemminkin se kehottaa miettimään osallistumisen merkitystä sekä sitä, miten osallistumista voitaisiin kehittää mielekkäämmäksi sekä kaavoittajien että osallisten näkökulmasta. Kaavoittajien kannalta voi olla turhauttavaa se, että huolella valmisteltu suunnitelma romuttuu edettyään jo melko pitkälle suunnitteluprosessissa. Näin tapahtuu yleensä silloin, jos suunnitelma nousee (eli joku toimija nostaa sen) julkiseen keskusteluun ja se joutuu kritiikin kohteeksi. Toisaalta osallistumisen yksi olennainen merkitys on juuri tässä: tarkoitus on nostaa esiin keskustelua suunnittelun tavoitteista ja sisällöstä. Sekä kaavoittajien että osallisten näkökulmasta olisi järkevää, että keskustelua käytäisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa suunnitteluprosessia. Tällöin ei suunnittelun usein liian vähäisiä voimavaroja hukattaisi turhaan työhön. Keskustelua voidaan siis käydä muuallakin kuin osallistumistilaisuuksissa: sitä käydään paikallisten lehtien palstoilla, erilaisten ryhmien ja verkostojen tapaamisissa, poliittisten ryhmien kokouksissa, virastossa kaavoittajan työhuoneessa sekä internetin keskustelupalstalla. Kaikki tämä on kommunikaatiota ja vuorovaikutusta, se on kommunikatiivista suunnittelua.

Kaikki suunnittelun osalliset eivät kuitenkaan ole voimatoimijoita. On olemassa koko joukko asukkaita, tahoja ja ryhmiä, jotka eivät koskaan osallistu suunnitteluun eivätkä sitä kautta pysty tuomaan esille omia näkemyksiään ja tarpeitaan. Tämä on yksi kommunikatiivisen suunnittelun tunnetuista käytännön ongelmista. Kuinka kommunikoida sellaisten kanssa, joita ei koskaan tavoiteta? Kuinka näitä henkilöitä tai ryhmiä voitaisiin tavoittaa, tarvitseeko heitä tavoittaa vai voiko joku edustaa heitä? Onko tämä edustaminen kaavoittajan tehtävä? Haastattelujen perusteella sain vaikutelman, jonka mukaan osallistumista toki haluttaisiin kehittää sisällöllisesti edelleen, mutta ei juurikaan laajentaa nykyisestäään. Pikemminkin osallistumista toivottiin rajattavan selkeämmin. Uuden lain alkuvaiheessa osallistumisen suhteen arveltiin toimitun ”varman päälle” eli niin, että on järjestetty joidenkin haastateltujen näkökulmasta turhan-kin laajaa osallistumista. Osittain kyse on haastateltujen mukaan ollut siitä, että osallistuminen on suunniteltu ja organisoitu heikosti. Osallistumisen anti oli suunnittelijoiden mukaan usein vähäinen ja osallisten argumentit ennalta arvatavissa. Osallistumisen rajaamisella haastatellut tarkoittivat sitä, että osallistumisen alkuvaiheessa tuotaisiin selkeämmin esille, *mistä* osallistumisen aikana voidaan keskustella. Toisin sanoen keskustelua haluttaisiin rajata koskemaan vain niitä asioita ja kysymyksiä, joihin osallistumisella voidaan kyseisessä tapauksessa todella vaikuttaa. Ongelmana on tosin se, että kaavoitusprosessin lopputulosta ei yleensä voida ennalta täysin arvata eivätkä kaavoproessin lähtökohdat (ts. mitä on lyöty lukkoon etukäteen) ole kaavoittajallekaan täysin selvät. Joskus osallistumisella voi olla ennakoitua suurempi vaikutus.

Haastattelemieni kaavoittajien mukaan on kaavoittajan tehtävä ja ammatillinen velvollisuus huolehtia ei-läsnäolevien osallisten tarpeista ja tuoda näiden intressejä esille. Toisaalta suunnitteluprosesseihin osallistumattomia ryhmiä on paljon (esimerkiksi heikkokuntoiset vanhuksat, lapset, nuoret, kotiäidit, työssäkäyvät, syrjäytyneet jne.) ja näiden tarpeet voivat olla erilaisia. Periaatteessa monien ryhmien tarpeet tulevat melko hyvin huomioiduksi, jos suunnitellaan yleisimpien ”hyvän suunnittelun periaatteiden” mukaisesti. Jo maankäyttö- ja rakennuslaissa todetaan, että suunnitellun ympäristön on oltava turvallista, terveellistä, viihtyisää, kaunista, eri väestöryhmien tarpeet huomioon ottavaa jne. (MRL 5 §) Haastattelemilleni kaavoittajille näiden periaatteiden noudattaminen oli lähinnä itsestäänselvyys. Puuttuvista osallisryhmistä nousi kuitenkin esille ryhmä ”tulevat asukkaat ja sukupolvet”, joiden intressiä kaavoittajien täytyy oman näkemyksensä mukaan edustaa. Haastattelujen perusteella ainakin kasvavissa kaupungeissa tulevien asukkaiden intressi on yleensä (asuntojen) rakentaminen, ei niinkään usein esimerkiksi rakentamatta jättäminen. Poikkeuksiakin

varmasti löytyy. Sen sijaan aktiivisten osallistujien intressi on kaavoittajien mukaan yleensä asuinaluettansa kohtaavien muutosten minimoiminen. Uutta rakentamista halutaan yleensä mahdollisimman vähän. Usein kuitenkin kaavoittajien mukaan asukkaiden rakentamista vastustavat perustelut eivät ole riittäviä. Muutoksen vastustus ei sinänsä riitä perusteluksi, vaan olisi esitettävä sellaisia argumentteja, joissa korostuvat muut asiat kuin osallisen oma etu. Tällaisia argumentteja esittävät haastateltujen mukaan yleensä esimerkiksi järjestöjen edustajat. Staffans (2004) esittää omassa tutkimuksessaan samanlaisen tuloksen: osallisten on esitettävä näkemystensä tueksi ns. kovia argumentteja, jotta näkemyksillä voisi olla painoarvoa. "Kovat argumentit" voivat Staffansin mukaan liittyä joko taloudelliseen kannattavuuteen tai nykyisin myös ympäristönsuojelunäkökulmaan.

Kaavoittajien strategiat kommunikatiivisuuden kohtaamiseen

Haastattelemillani kaavoittajilla oli monenlaisia ja toisistaan poikkeavia näkemyksiä suunnittelun kommunikatiivisuuden lisääntymisestä. Nämä näkemykset vaikuttivat myös siihen, millaisena haastatellut näkivät kaavoittajan roolin suunnitteluprosessissa. Olen kuvannut näitä näkemyksiä luvussa 2. "Kaavoitusprofessio".

Kommunikatiivisuus on siis kaavoittajien profession haaste, joka on kohdattava jollakin tavalla. Suhtautuminen kommunikatiivisuuden lisääntymiseen *koko profession tasolla* on kiinnostava kysymys, joka vaatii vielä jatkotutkimusta ja pohdintaa. Profession epäyhtenäisyys tulee esille esimerkiksi juuri siinä, ettei ole olemassa yhtä profession äänitorvea, jolla olisi kanta asiaan. Myöskään ammattikunnan yhteistä julkaisufoorumia ei ole. Keskustelua käydään eri järjestöjen puitteissa, joista näkyvin lienee SAFA ry. Safan julkaisutoiminnassa rakennussuunnittelu ja design ovat kuitenkin enemmän esillä kuin yhdyskuntasuunnittelu. Vuonna 2000 perustetun kaavan laatijoiden rekisterin puitteissa ovat perustajajärjestöt tehneet yhteistyötä. Muuten kaavoittajien alan yhteistyö on liittynyt alan koulutukseen ja tapahtumiin. Eräänä kommunikatiivisuutta esille tuoneena toimijana on mainittava Yhdyskuntasuunnittelun seura (ent. Yhteiskuntasuunnittelun seura) YSS ry, jonka Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä julkaistaan yhdyskuntasuunnittelua koskevia tieteellisiä artikkeleita. Seuran jäsenmäärä on nykyisin noin 250, eikä lehtikään tavoita koko ammattikuntaa.

Kun yhtä yhteistä keskustelufoorumia ei ole, ammattikunnan jäsenet muodostavat ehkä mielipiteensä itsenäisemmin kuin perinteisten, vahvasti organisoituneiden ammattikuntien edustajat. Kaavoittajien näkemyksiin vaikuttavat mm. koulutustausta, työpaikalla ja työskentelypaikkakunnalla vallitseva ilmapiiri ja arvot sekä vastaajan oma arvomaailma.

Kaavoittajien strategioita kommunikatiivisuuden kohtaamiseen on monia: Ensinnäkin positiivisimmin suhtautuvat ovat ottaneet kommunikatiivisuuden (osallistumisen) kehittämisen sekä henkilökohtaiseksi haasteekseen että koko työyhteisönsä yhteiseksi kehittämisen kohteeksi. Haastatteluaineistossani erityisesti Oulussa, mutta jossakin määrin myös Tampereella ja Helsingissä osa haastatelluista suhtautui kommunikatiivisuuteen positiivisena haasteena. Toisaalta kommunikatiivisuus nähtiin suunnittelussa enemmän käytännön työkaluna kuin teoreettisena tai filosofisena kysymyksenä. Osallistumista on kehitettävä, jotta suunnittelun laatu paranisi ja jotta osalliset myös sitoutuisivat suunnitelmiiin entistä paremmin.

Toisaalta kommunikatiivisuuden lisääntymistä myös kritisoitiin ja osallistumiseen suhtauduttiin torjuvasti. Kritiikillä oli monia kohteita:

- Monilla haastatelluilla oli perinteisen, funktionalistisen professionäkemyksen mukainen kuva omasta ammatistaan. Tämän näkemyksen mukaan kaa-voittajien ammatillinen osaaminen on yhteiskunnan kannalta niin hyödyllistä, että profession edustajilla tulisi olla mahdollisimman suuri vaikutusvalta alansa koskevien kysymysten määrittelyssä. Tällöin kaa-voittajilla on oikeus myös määritellä mitä on esimerkiksi yleinen etu maankäytön suunnittelussa. Tätä oikeutta pidettiin myös velvollisuutena ja siihen suhtauduttiin vakavasti.
- Monet haastateltavat olivat sitä mieltä, että suunnittelutyö on kokonaisuusien hallintaa, johon pystyvät vain alan ammattilaiset. Osallistumisessa nousee esiin heidän mukaansa vain erityisintressejä, jotka saattavat saada kokonaisuuden kannalta liian voimakkaan painoarvon osallistumisen myötä.
- Kommunikaatio sen eri muodoissaan koettiin ”epätavaksi” varsinaisen suunnittelutyön rinnalla. Vaikka kommunikaatiotaidot mainittiin merkittävimmäksi osaamisen alueeksi, kommunikaatiotilanteita ei pidetty erityisen mielisinä tai haluttavina työn osa-alueina. Monet vastaajat ilmaisivat halunsa keskittyä enemmän perinteiseen suunnitteluun. Toisaalta perinteinen suunnittelu on myös muuttunut monin tavoin.
- Kommunikaatiota vaativien tehtävien nähtiin liikaa vievän tärkeää, suunnittelussa tarvittavaa työaika. Kaa-voitushenkilöstön määrää pidettiin liian pieneenä ja aikatauluja liian kireinä parhaan mahdollisen lopputuloksen kannalta.
- Tuotiin esille monia käytännön ongelmia ja ristiriitaisuuksia. Osallistumista pidettiin jopa mahdottomana yhtälönä: esimerkiksi ”hyväosaisten” (varakkaiden, koulutettujen, sosiaalisesti kyvykkäiden) osallisten näkemyksiä pidettiin itsekkäinä oman edun tavoitteluna. Toisaalta kyetäkseen osallistumaan suunnitteluun täytyy osallisella olla tiettyjä ”hyväosaisten” ominaisuuksia ja valmiuksia. Heikkoja intressiryhmiä ei saada mukaan suunnitteluun eikä osallistumisen laajentamista pidetty mielekkäänä.
- Riippui siis haastatellusta, haluttiinko kommunikatiivisuus ”torjua” vai suhtauduttiinko siihen haasteena. Arvelisin, että työpaikan sisäisellä ilmapiirillä sekä työn organisoinnilla voi olla suhtautumiseen suurempi vaikutus kuin koulutustaustalla tai omalla arvomaailmalla. Jos paineet työpaikalla ovat kovat, aikataulut liian kireät jne., on suhtautuminen mihin tahansa uuteen vaatimukseen negatiivisempi kuin mahdollisesti ”rennompitahtisella” työpaikalla. Rennommalla tahdilla en tarkoita vähäisempää työmäärää, vaan pikemminkin onnistuneempaa työn organisointia. Työpaikalla vallinnut yleinen ilmapiiri, perinteet, johtamistapa ja työn organisointi vaikuttivat selvästi haastateltujen mielipiteisiin.

Kaavoitusprofession haasteita

Kaavoittajien arvojen ja asenteiden kannalta on suuri merkitys sillä, että alan tehtävien oppiminen ja soisaalistuminen arvomaailmaan ja käytäntöihin tapahtuu suurelta osin oppipoika-järjestelmän kautta. Tällöin sekä taidot että monet arvot siirtyvät kaa-voittajasukupolvelta toiselle. Oppipoika-järjestelmä on olemassa erityisesti työpaikoilla, mutta vielä myös arkkitehtikoulutuksessa. Arkkitehtien yhdyskuntasuunnittelun koulutuksessa tuodaan nykyisin esille kommunikatiivisten taitojen merkitys. Toisaalta luultavasti edelleen olisi kehittämisen varaa sekä kommunikaatio-opintojen määrässä että laadussa. Maanmittareiden sekä rakennusinsinöörien ja -arkkitehtien koulutuksen rakenteen selvittäminen jäi valitettavasti tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Tulevaisuuden näkymät yhdyskuntasuunnittelun alalla ovat kahtalaiset: Yhtäältä kiinnostus alan opintoihin ja alalla työskentelyyn on lisääntynyt. Tähän on vaikuttanut ainakin opetuksen kehittäminen, mutta myös maailmalta Suomeen

asti ehtinyt kaupunkisuunnittelun esteettisten painotusten korostaminen ja *urban designin* uusi nousu. Alan tehtäviä pidetään kiinnostavina ja kaupunkisuunnittelua muodikkaana! Toisaalta alan palkkakehitys on ainakin haastateltavien mukaan ollut huono. Palkat ja palkkiot ovat heikentyneet sekä julkisella sektorilla että yksityisellä sektorilla. Tämä vaikuttaa haastateltujen konsulttien mukaan jo työn laatuun. Se voi vaikuttaa myös alalle hakeutumiseen. Työpaikkoja on tulevaisuudessa tarjolla, sillä suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen näkyy selvästi alalla. Lähitulevaisuuden suuria haasteita voivatkin olla työvoimapula sekä ammattitaidon siirtäminen uudelle sukupolvelle.

Ammattikunnan epäyhtenäisyys vaikuttaa siihen, että kaavoittajat ovat työsään melko yksin, jolleivät työyhteisö tai paikallinen ammatillinen yhteistyö toimi tehokkaasti ja yksilöitä tukien. Kaavan laatijoiden rekisterin myötä alkanut järjestöjen yhteistyö voi muodostua hedelmälliseksi, jos sitä jatketaan ja jos rekisteriin liittyy enemmän kaavoittajia. Tällä hetkellä rekisteriin kuuluu vielä pieni osa kaavoittajista. Rekisteriä pidettiin sen perustamisvaiheessa periaatteessa tärkeänä, mutta omaa liittymistä ovat haastateltujen mukaan jarruttaneet muun muassa liittymisen mutkikkuus, hinta sekä oma saamattomuus. Vanhemmilla kaavoittajilla ja vakituisen viran haltijoilla ei myöskään ole ollut erityistä henkilökohtaista tarvetta liittyä rekisteriin.

Myös koulutus pohjaisilla yhdistyksillä on edelleen merkitystä. Järjestöjen olisi ehkä hyvä entistä enemmän tuoda esiin suhdettaan alan ilmiöihin ja muihin alan toimijoihin. Yhdistysten oman toiminnan profilointi olisi tarpeellista, jos siihen on resursseja.

Kaavoittajat yhtenä intressiryhmänä maankäytön suunnittelussa

Haastatellut kaavoittajat toivat esille haastatteluissa omaa rooliaan puolueettomina viranomaisina. He kuvasivat keskeisiksi periaatteikseen tasapuolisuuden noudattamista, lainmukaisuutta sekä hyvän suunnittelun eettisiä periaatteita. He pitivät tärkeänä myös kokonaisuusien hahmottamista ja pitkän aikaperspektiivin huomioimista suunnittelutyössä. Haastateltujen mukaan suunnittelu-prosessissa mukana olevat muut osapuolet, kuten muut viranomaiset, luottamushenkilöt, maanomistajat, asukkaat, järjestöt, elinkeinoelämän edustajat jne. näkevät suunnitteluprosessin lähinnä omasta kapeasta perspektiivistään. Tällöin kokonaisuuden hallinta ja lopputuloksen palikoiden yhteen sovittaminen jää kaavoittajan hartioille. Osa haastatelluista kaavoittajista piti ongelmana sitä, että vaaleilla valitut luottamushenkilöt eivät ajattele päätöksissään kokonaisuutta tai yleistä etua. Myös pitkän tähtäimen ajattelu puuttuu. Kaavoittajien näkemyksen mukaan luottamushenkilöiden päätöksentekoa sanelee liikaa populismi ja äänen kalastelu.

Monet kaavoituskiistat myös tutkituissa kaupungeissa liittyvät nykyisin täydennysrakentamiseen eli vanhojen asuinalueiden tiivistämiseen ja lisärakentamiseen. Tällä on yhdyskuntataloudellisesti monia positiivisia vaikutuksia. Kunnallistekniset säästöt ovat merkittäviä, palveluita voidaan turvata ja ainakin periaatteessa koskemattomia alueita säilyy rakentamatta. Kaikissa haastatelluissa kaupungeissa kaavoittajat olivat selvästi vanhojen alueiden tiivistämisen kannalla. Ongelmana ilmeisesti on se, että poliittisessa päätöksenteossa täydennysrakentaminen on arkaluontoisempi kysymys (vrt. Päivänen 2000). Vaikka kaupunkien strategioissa puhutaan täydennysrakentamisesta, yksittäisten luottamushenkilöiden on vaikea puolustaa ainakaan oman asuinalueensa tai äänestäjensä asuinalueiden tiivistämistä. Tällöin kaavoittajat jäävät altavastajiksi asukkaiden vastustaessa oman alueensa täydennysrakentamista ja luottamushenkilöiden punnitessa kantaansa kuhunkin tapaukseen.

Kaavoittajat pitivät itseään puolueettomina virkamiehinä, eivät erityisen intressin edustajina. On kuitenkin todettava, että myös kaavoittajat ovat oma, erityinen intressiryhmänsä maankäytön suunnittelunsa. Heidän intressinään näyttäisi olevan toisaalta ns. hyvä ympäristö, jollaiseksi se kulloisenakin aikana määritellään. Hyvän ympäristön kriteerit kuitenkin vaihtelevat aikakaudesta ja määrittelijästä riippuen eivätkä ne ole neutraaleja poliittisesti tai muullakaan mittarilla. Hyvän ympäristön toteuttaminen on kaavoittajille ammattieettisesti tärkeä kysymys. Haastatellut kaavoittajat kertoivat monia esimerkkejä, joissa he ovat joutuneet tekemään etiikkansa vastaisia ratkaisuja. Näitä tilanteita pidettiin rasakaina ja niiden katsottiin alentavan työmotivaatiota. Kuvaavaa näissä kertomuksissa oli kuitenkin se, että ohjeet suunnitelmien muuttamiseksi tulivat ”ylhäältä päin” eli joko poliittisen päätöksenteon kautta tai omalta esimieheltä. Asukasosallistumisen ei kerrottu vaikuttavan suunnitelmiin näin voimakkaasti. Toisaalta kaavoittajien intressinä kaupunkiseuduilla tuntuu olevan yhdyskuntarakenteellinen tehokkuus. Kaavoittajat halusivat rakennetun ympäristömme olevan toiminnoiltaan mahdollisimman taloudellista (teiden ja katujen määrä minimoitu, ratkaisut joukkoliikenteen mahdollistavia, kunnallistekniikan kustannukset mahdollisimman alhaiset eli vähän katumetrejä, palvelut helposti saatavissa ilman henkilöautoa jne.). Lisäksi viime vuosina on haluttu mahdollisuuksien mukaan siirtyä lähiömäistä asuinalue-suunnittelusta kohti tiiviimpää ja kaupunkimaista suunnittelua. Perustelut ovat taloudellisuuden lisäksi sekä sosiaalisia että esteettisiä. Puhutaan mm. ”uudesta urbanismista”. Suunnittelumaa-ilmassa uudet suunnittelun ihanteet on otettu innolla vastaan, mutta asukkaiden parissa ne ovat herättäneet myös vastustusta. Asukkaat näkevät ja kokevat tiivistämisessä olevan myös huonoja puolia (ks. esimerkiksi Manninen & Puustinen 2002).

Olennaista keskustelussa kommunikaatiosta ja erityisesti käytännön osallistumisessa on mielestäni se, että keskustelua olisi käytävä nimenomaan eri intressiryhmien motiiveista ja tausta-ajatuksista.

Jos keskustelua kyettäisiin käymään avoimemmin, voitaisiin osallistumistilanteissa ehkä keskustella myös kokonaisuusien hallinnasta ja siitä, mistä osista suunnittelun kokonaisuus muodostuu. Kaavoittajat näkevät osalliset yleensä erityisintressien edustajina, joilla ei ole kykyä tai halua kokonaisnäkemyksen muodostamiseen. Suunnittelijoiden oletama kyvyttömyys tai haluttomuus toimii myös tehokkaana kommunikaation esteenä. Haastateltavat totesivat, ettei asukkaiden tuki tarvitsekaan edustaa ketään muuta kuin itseään – suunnittelijat hoitavat edustavuuden ja esitettyjen argumenttien punnitsemisen. Osallistumistilanteisiin liittyvän kommunikaation kehittämisen kannalta voisi kuitenkin olla hedelmällistä haastaa osallistujia laajempaa pohdiskeluun esimerkiksi yleisestä edusta ja kunkin osallisen – myös suunnittelijan – motiiveista. Tällöin puhuisimme myös asioista, joista on ehkä tähän saakka vaiettu.

Lähdeviitteet

- Abbott, Andrew (1988): *The System of Professions. An Essay on the Division on Expert Labour.* Chicago: The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Alasuutari, Pertti (1993): *Laadullinen tutkimus.* Vastapaino, Tampere.
- Berger, Peter & Luckmann, Thomas (1975): *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge.* Harmondsworth,:Penguin Books.
- Bäcklund, Pia & Maury, Jon & Vuolanto, Timo (2002): *Helsingin yleiskaava 2002. Tutkimus asukkaiden osallisuudesta kaupungin kehittämisessä.* Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2002: 12, 26.9.2002.
- Flyvbjerg, Bent (1998): *Rationality and power. Democracy in Practice.* Chicago, The University of Chicaco Press.
- Forester, John (1987): *Planning In the Face of Conflict. Negotiation and mediation strategies in Local Land Use Regulation.* Journal of the American Planning Assosiation, vol. 53, number 3, 303-314.
- Forester John (1989): *Planning in the face of power.* University of California Press, Berkeley, Los Angeles.
- Grönfors, Martti (1982): *Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät.* WSOY, Juva.
- Habermas, Jürgen (1987). *The Theory of Communicative Action. Volume two. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason.* Polity Press ,Cambridge.
- Hankonen, Johanna (1994): *Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta. Suunnittelujärjestelmän läpimurto suomalaisten asuuntoalueiden rakentumisessa 1960-luvulla.* Tampereen teknillinen korkeakoulu, arkkitehtuurin osasto 551, Gaudeamus kirja ja Otatieto Oy, Tampere.
- Healey,Patsy (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies.* Houndsmill, Macmillan Press Limited
- Hellsten, Villiina & Martikainen, Tuomo (2001): *Nuoret ja uusi politiikka. Tutkimus pääkaupunkiseudun nuorten poliittisista suuntauksista.* Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2001:3.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (1988): *Teemahaastattelu.* Yliopistopaino, Helsinki.
- Horelli, Liisa & Kukkonen, Heikki (2002): *Osallistuminen, ympäristö, vuoropuhelu.* Artikkeliteoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harri (toim.): *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa.* Gaudeamus, Helsinki.
- Häkli, Jouni (2002): *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka.* Artikkeliteoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harri (toim.): *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa.* Gaudeamus, Helsinki.
- Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi (2000): *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, Käytännön käsikirja.* Rakennustieto, Helsinki.
- Kervanto, Anja (1987): *Arkkitehtuurifilosofisia kytkeitä. Arkkitehtien käsityksiä ympäristön laadusta.* Otaniemi, teknillinen korkeakoulu, arkkitehtiosasto, yhdyskuntasuunnittelu, Julkaisu A 31.
- Knuuti, Liisa (toim.)(1999): *Kaupunki vuorovaikutuksessa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C52.*
- Konttinen Esa (1991): *Perinteisesti moderniin: Professionien yhteiskunnallinen synty Suomessa.* Vastapaino, Tampere.
- Konttinen, Esa (1998): *Professioiden aikakausi? Teoksessa Mykkänen, Juri & Koskinen, Ilpo (1998): Asiantuntemuksen politiikka – professiot ja julkisvalta Suomessa.* Yliopistopaino - Helsinki University Press, Helsinki.
- Lapintie, Kimmo (1999): *Ratkaisemattomien kiistojen kaupunki , sivut 7-14.* Teoksessa Knuuti, Liisa (toim.): *Kaupunki vuorovaikutuksessa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja 1999 C 52, Espoo.*
- Lapintie, Kimmo (2000): *Kadonneen suunnittelun metsästy.* Yhteiskuntasuunnittelu 2000:2.
- Lapintie, Kimmo (2003): *Asiantuntijuus ja suunnittelijan valta.* Artikkeliteoksessa Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä 2/2003.
- Lehtonen, Hilikka (1991): *Arkkitehtuuri- ja yhdyskuntasuunnittelu etsimässä itseään.* Artikkeliteoksessa von Bonsdorff, Burman, Lehtonen, Norvasuo, Rautsi, Sepänmaa, Säätelä, Vuorela (1991): *Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa I. VTT:n tiedotteita 1234, Espoo.*

- Leino, Helena (2001): Vallankäyttö vuorovaikutteisessa kaavasunnittelussa. Teoksessa Häikiö, Liisa & Koskiahon, Briitta & Leino, Helena (2001): Paikallinen valta. Civil Society Papers 4, Tampere.
- Lowery, Shearon A. & DeFleur Melvin L. (1995): Milestones in Mass Communication. White Plains, Longman (3.painos)
- Manninen, Rikhard & Puustinen, Sari (2002): Tiivistä ja matalaa Helsingin seudulle. Tutkimus tiiviin ja matalan asuntotuotannon edellytyksistä ja esteistä. Ympäristöministeriö ja Rakennustieto Oy.
- Mattila, Hanna (2003): Communicating the Aesthetic Expertise of Planners. Expertise and Power -seminaarissa Sjököllässä 5.-6.6.2003 esitetty paperi.
- Mattila, Maija (2000). Yhdyskuntasuunnittelusta yhteiskuntasuunnitteluun. Otteita seuran historiaa käsittelevistä haastatteluista. Yhteiskuntasuunnittelu 2000:1
- Meurmann, Pertti (1996): Kunnat kaavoittajina. Kuntien kaavoitusresurssit 1990-1996. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Michelsen, Karl-Erik (1999): Viides sääty. Insinöörit suomalaisessa yhteiskunnassa. Tekniikan Akateemisten Liitto TEK & Suomen Historiallinen Seura SHS, Helsinki.
- Mäenpää, Pasi & Aniluoto, Arto & Manninen, Richard & Villanen, Sampo (2000): Sanat kivettyvät kaupungiksi. Tutkimus Helsingin kaupunkisuunnittelun prosesseista ja ihanteista. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A B 83, Espoo.
- Nupponen, Terttu (2000): Arkkitehdit, sota ja yhdyskuntasuhteiden hallinta. Alvar Aallon Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelma tilansääntelyprojektina. Bibliotheca Historica 52, Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Polanyi, Michael (1958): Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy. Routledge, London.
- Puustinen, Sari (2001): Suunnittelijaprofessio refleksiivisen puristuksessa. Artikkelit Yhteiskuntasuunnittelu-lehdessä 1/2001, Helsinki.
- Puustinen, Sari (2002): Suunnittelijat yleisen edun takaajina? Artikkelit teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, Helsinki, Gaudeamus. 218 – 243.
- Päivänen, Jani (2000): Kaupungin tiiviyys ja täydennysrakentaminen : sosiologisia kysymyksiä. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A B 81, Otaniemi, Espoo
- Roos, J.P. (1983) Jäähyyväiset lukijalle. Yhteiskuntasuunnittelu-lehti 1983:4.
- Saaristo, Kimmo (2000): Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen экспертиisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisu A 66, Jyväskylän yliopisto.
- Suhonen, Pertti (1994): Mediat, me ja ympäristö. Hanki ja jää, Helsinki.
- Summa, Hilka (1989): Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka. YTK, Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu A 17, Otaniemi, Espoo.
- Staffans, Aija (2002): Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkkeina. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harri (toim.): Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.
- Staffans, Aija (2004): Vaikuttavat asukkaat: vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haastajina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A 29.
- Taylor, Nigel (1998): Urban Planning Theory Since 1945. Sage, London.
- URBS. Kirja kaupunkikulttuurista (2000). Toimittanut Stadipiiri. Helsingin kaupungin tietokeskus, Edita, Helsinki.
- Uusitalo, Paavo (1990): Yleinen etu, erityisintressit ja suomalainen vallankäyttö. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.): Suomi 2017. Gummerus, Jyväskylä
- Valanta, Jose (1997): Valta ja vallaton kaavoitus. Asiantuntijat ja amatöörit kuntien kaavoituksessa. Lisensiaatintyö, Turun yliopisto, valtio-opin laitos, kesäkuu 1997.
- Virtanen, Pekka V. (1999): Maankäyttöpelin osapuolet. Artikkelit teoksessa (toim.) Knuuti (1999): kaupunki vuorovaikutuksessa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A 52. Teknillinen korkeakoulu, Espoo
- Vuorela, Pertti (1991): Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Artikkelit teoksessa von Bonsdorff, Burman, Lehtonen, Norvasuo, Rautsi, Sepänmaa, Säätelä, Vuorela (1991): Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa I. VTT:n tiedotteita 1234, Espoo

Teemahaastattelurunko

1. Vastaajan taustatietoja ja koulutus

- Ikä, koulutus, valmistumisajankohta, työura lyhyesti
- muistikuvia opiskeluaajoilta: miksi hakeutui alalle, millaisia arvoja opetuksessa korostettiin, mihin opinnot painottuivat
- mistä kaavoittajan ammattitaito syntyy?
- kuuluuko haastateltava kaavan laatijoiden rekisteriin? Mikä on rekisterin merkitys?

2. Kaavoittajan työ

- Millä tavalla kaavoittajan työ on muuttunut uran aikana: työn sisällön kuvaus, arvomaailma ja ihanteet
- onko uusi Mrl vaikuttanut kaavoittajien työhön. Onko kaavoittajan rooli muuttunut
- mikä on kaavoittamisen merkitys? Mikä siinä on vaikeinta?

3. Kaavoittajan suhde muihin toimijoihin

- mitä uusia ammatillisia ja osallisryhmiä kaavoitukseen on tullut mukaan kaavoittajan uran aikana. Minkä ryhmien merkitys erityisesti korostuu?
- kaavoittajat ja poliittiset luottamushenkilöt
- tärkeimmät viranomaistoimijat kaavoituksessa, suhde alueellisiin. ympäristökeskukseen
- millaisia kokemuksia kaavoittajilla on osallisista ja osallisryhmistä (yritykset, asukkaat, järjestöt)
- osallisten asiantuntijuus, millaista se on, miten kaavoittajan pitäisi asukkaiden asiantuntemukseen suhtautua
- millainen on hyvä osallinen?
- mitä on asiantuntijuus kaavoituksessa; mistä se koostuu?
- Mikä on kaavoittajien mielestä vuorovaikutteisen suunnittelun merkitys kasvavilla kaupunkiseuduilla? Onko vuorovaikutuksesta asukkaiden kanssa konkreettisesti hyötyä/haitta. Mikä on vuorovaikutuksen merkitys erilaisissa kaavoitusprosesseissa (asemakaava, yleiskaava, maakuntakaava).
- Millainen on kaavoittajien suhde urbaaniin luontoon? Millaista se on/pitäisi olla? Millainen on kaavoittajien ja ympäristöviranomaisten suhde? Millä tavalla ympäristöviranomaiset ovat mukana kaavoituksessa

4. Kenen ehdoilla ja kenen edun vuoksi kaavoitusta tehdään?

- Pitäisikö suunnittelussa korostaa nykyisten vai tulevien asukkaiden etuja?
- Mitä on yleinen etu suunnittelussa? Milloin yleinen etu toteutuu? Kuka siitä päättää kaavoituksessa/ketkä sen konstruoivat?
- "Kenen puolella" suunnittelija on kaavoituksessa? Saako suunnittelija valita puolensa? Millä perusteella?
- Onko yleisen edun käsite muuttunut? Miten? Pitäisikö käsitettä käyttää?

5. Tieto suunnittelun pohjana

- Millaista tietoa suunnittelussa tarvitaan? Millainen tieto on suunnittelussa olennaista, asiaankuuluvaa, tarpeellista, pätevää? Tilastot, asukkaiden tieto? Miten ne eroavat toisistaan?
- onko viranomaistieto puolueetonta? Entä poliitikkojen tieto? Entä asukkaiden?
- millaista asukkailta saatavan tiedon on oltava, jotta se voidaan hyväksyä/ottaa huomioon?

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisuaika	Elokuu 2004
Tekijä(t)	Sari Puustinen		
Julkaisun nimi	Yhdyskuntasuunnittelu ammattina Suomalaiset kaavoittajat ja 2000-luvun haasteet.		
Tiivistelmä	<p>Tutkimuksessa tarkastellaan suomalaista kaavoittajakuntaa professiona eli ammattikuntana. Tarkoituksena on selvittää profession nykyistä kuvaa, kaavoittajien asenteita ja arvostuksia sekä näkemyksiä työstään ja suomalaisesta kaavoitusjärjestelmästä. Ajankohtaisena taustana työlle on uuden Maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset kaavoitukseen.</p> <p>Työssä tarkastellaan lähemmin mm. seuraavia aiheita:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kaavoittajien ammattikunnan eli profession tunnuspiirteet. Miten kaavoittajien ammattitaito syntyy ja mistä se koostuu? Mitkä ovat ammatin tärkeimmät taidot? Miten alalle on hakeuduttu? Millaisena kaavoittajat näkevät oman ammattikuntansa? - Kaavoittajien työ ja siinä tapahtuneet muutokset. Miten työ on muuttunut työuran aikana sekä erityisesti MRL:n myötä? Mitkä työt koetaan mielekkäimmiksi ja vähiten mielekkäiksi? Miten eri viranomaisten roolit ja suhteet ovat muuttuneet? Miten tietokoneiden tulo maankäytön suunnitteluun on muuttanut työtä? - Kaavoittajien näkemykset asukkaista ja asukasosallistumisesta. Mikä on asukkaiden rooli suunnitteluprosessissa kaavoittajien näkökulmasta? Millainen on ihanneosallinen? Mitä ovat vuorovaikutuksen hyödyt ja haitat? Mitä ongelmia osallistumiseen liittyy? - Asiantuntijuus ja valta maankäytön suunnittelussa. Mitkä ovat kaavoittajien vaikutusmahdollisuudet kaavoituksessa ja toisaalta keinot käyttää valtaa? Kuka päättää kaavoituksen tavoitteista? Miten eri osallisryhmät pääsevät vaikuttamaan ja mitä ovat kaavoittajien näkemykset eri osallisryhmistä? Miten kaavoittajien suhteet mediaan ovat muuttuneet? - Yleisen edun käsite kaavoituksessa. Miten yleinen etu nähdään professiotutkimuksen näkökulmasta? Miten kaavoittajat määrittelevät yleisen edun? Kenen tehtävä kaavoituksessa on huolehtia yleisen edun toteutumisesta? <p>Lopuksi tutkimuksessa pohditaan ns. kommunikatiivisen käänteen vaikutuksia kaavoitukseen sekä kaavoittajien erilaisia strategioita kommunikatiivisuuden kohtaamiseen. Pohditaan myös kaavoituksen keskeisiä tulevaisuuden haasteita.</p> <p>Tutkimus on osa VTM Sari Puustisen väitöskirjahanketta. Työ on tehty Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa.</p>		
Asiasanat	Kaavoitusprofessio, kaavoittajan ammatti, Maankäyttö- ja rakennuslaki, vuorovaikutteinen suunnittelu, työn sisällön muutos		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 714		
Julkaisun teema	Alueiden käyttö		
Rahoittaja/toimeksiantaja	YM, Suomen Akatemia, YTV		
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot	YM, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus		
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	952-11-1775-3 (nid.), 952-11-1776-1 (PDF)	
	Sivuja	Kieli	
	102	suomi	
	Luottamuksellisuus	Hinta	
	julkinen		
Julkaisun myynti/jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2004		
Muut tiedot	Yhteyshenkilö ympäristöministeriössä: yliarkkitehti Katri Tulkki, puh. 1603 9594		

Presentationssblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum Augusti 2004
Författare	Sari Puustinen	
Publikationens titel	Yhdyskuntasuunnittelu ammattina. Suomalaiset kaavoittajat ja 2000-luvun haasteet (Samhällsplanering som yrke. Planläggarna i Finland och utmaningarna på 2000-talet)	
Sammandrag	<p>Denna rapport granskar planläggarna som en yrkeskår. Avsikten är att undersöka yrkeskårens nuvarande profil, planläggarnas attityder och värderingar samt deras uppfattning om sitt arbete och om planläggningssystemet i Finland. Den aktuella bakgrunden till arbetet är de verkningar som den nya markanvändnings- och bygglagen har på planläggningen.</p> <p>Rapporten går närmare in på bl.a. följande teman:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planläggarkårens kännetecken. Varav kommer planläggarnas yrkeskunskap och hur är den sammansatt? Vilka är de viktigaste färdigheterna i yrket? Hur har planläggarna sökt sig till branschen? Vad anser planläggarna själva om yrkeskåren? - Planläggarnas arbete och förändringarna i det. Hur har arbetet förändrats under yrkeskarriären och särskilt på grund av markanvändnings- och bygglagen? Vilka arbeten upplevs som mest respektive eller minst meningsfulla? Hur har olika myndigheters roller och relationer förändrats? Hur har introduktionen av datorer i markanvändningsplaneringen förändrat arbetet? - Planläggarnas uppfattningar om boende och deras deltagande. Vilken är de boendes roll i planlägningsprocessen ur planläggarnas synvinkel? Hurdan är idealparten? Vilka är för- och nackdelarna med växelverkan? Vilka problem är förknippade med deltagandet? - Sakkunskap och makt i planläggningen. Vilka möjligheter har planläggaren att inverka på planläggningen och å andra sidan hans medel att använda makt? Vem beslutar om målen för planläggningen? Hur kan olika grupper av parter inverka och vilka är planläggarnas åsikter om dessa grupper? Hur har planläggarnas relationer till medierna förändrats? - Begreppet det allmänna bästa i planläggningen. Hur betraktas det allmänna bästa ur undersökningens synvinkel? Hur definierar planläggarna det allmänna bästa? Vems uppgift är det i planläggningen att se till att det allmänna bästa kommer till stånd? <p>Till slut granskar rapporten verkningarna av den så kallade kommunikativa inflyvningen till planläggning och planläggarnas olika strategier att bemöta kravet på ökad kommunikation. Framtida utmaningar inom planläggningen tas också upp.</p> <p>Rapporten är en del av pol.mag. Sari Puustinen doktorsavhandling. Arbetet har utförts vid Tekniska högskolans Centrum för urbana och regionala studier.</p>	
Nyckelord	planläggning som yrke, markanvändnings- och bygglagen, interaktiv planering, förändringar i arbetets innehåll	
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 715	
Publikationens tema	Markanvändning	
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet, Finlands Akademi, SAD	
Organisationer i projektgruppen	Miljöministeriet, Fortbildningscentralen för samhällsplanering	
	ISSN	ISBN
	1238-7312	952-11-1775-3, 952-11-1776-1 (PDF)
	Sidantal	Språk
	102	finska
	Offentlighet	Pris
	offentlig	
Beställningar/distribution	Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2004	
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet Katri Tulkki, tfn 09-1603 9594	

Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use Department	Date	August 2004
Author(s)	Sari Puustinen		
Title of publication	Yhdyskuntasuunnittelu ammattina. Suomalaiset kaavoittajat ja 2000-luvun haasteet (Land use planning as a profession. Finnish land use planners and challenges of the 2000s)		
Abstract	<p>This study deals with land use planners as a profession. The aim is to clarify the present image of this profession, the attitudes and values of planners and their views on their work and the land use planning system in Finland. The topical background to the study is the impact of the new Land Use and Building Act on the land use planning process.</p> <p>The study deals with topics such as:</p> <ul style="list-style-type: none"> - The characteristics of the land use planning profession. How does a planner achieve his professional skill, and what does this skill consist of? Which skills are most important in the profession? How have planners come to this field? How do planners view their own profession? - The work of the land use planner, and changes in it. How has the work changed during the planner's career and particularly with the Land Use and Building Act? What tasks have been experienced as more or less meaningful? How have the roles of and the relations between different authorities changed? How has the introduction of computers changed land use planning work? - The views the planners hold of residents and public participation. What is the role of different stakeholders in the land use planning process from the planners' view? What is the ideal stakeholder like? What are the advantages and drawbacks of public participation and interaction? What problems are connected with participation? - Expertise and power in land use planning. What means does the planner have to influence land use planning, and how can he use them? Who decides on land use planning goals? How can different groups of stakeholders influence the work, and what is the planners' view of them? How have relations between planners and the media changed? - The concept of public interest in land use planning. How is public interest viewed from the professional viewpoint of land use planners? How do land use planners define public interest? Who is in charge of implementing public interest in land use planning? <p>Finally, the study discusses the impact of the communicative turn on land use planning and the various strategies of land use planners to meet communication demands. Some future challenges are also discussed.</p> <p>This study is part of the doctoral thesis project of Sari Puustinen, M.Pol.Sc. The work has been done at the Helsinki University of Technology, Centre for Urban and Regional Studies.</p>		
Keywords	Land use planners as profession, interactive planning, Land Use and Building Act, changes in the content of work		
Publication series and number	The Finnish Environment 714		
Theme of publication	Land Use		
Financier/commissioner	Ministry of the Environment, the Academy of Finland, the Helsinki Area Metropolitan Council YTV		
Project organization	Ministry of the Environment, The Helsinki University of Technology, Centre for Urban and Regional Studies		
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	952-11-1775-3, 952-11-1776-1 (PDF)	
	No. of pages	Language	
	102	Finnis	
	Restrictions	Price	
	for public use		
For sale at/distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket		
Financier of publication	Ministry of the Environment		
Printing place and year	Edita Prima Ltd. Helsinki 2004		
Other information	Contact at the Ministry of the Environment: Katri Tulkki, phone +359 9 1603 9594		