

# **Puntaroiva demokratia ja kaupunkisuunnittelun vuorovaikutuksen haasteet**

Katariina Kulha

Pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Turun yliopisto

Syksy 2019

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaan tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu TurnitinOriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

KULHA, KATARIINA: Puntaroiva demokratia ja kaupunkisuunnittelun  
vuorovaikutuksen haasteet

Pro gradu -tutkielma, 69 s., 3 liites.

Valtio-oppi

Marraskuu 2019

---

Maankäyttö- ja rakennuslain yleisenä tavoitteena on turvata jokaiselle mahdollisuus osallistua alueiden käyttöä koskevien asioiden valmisteluun. Erityisesti asemakaavoitukseen liittyy kuitenkin monia intressien ja arvojen ristiriitoja, jotka kaavavalmisteluun vuorovaikutuksen yhteydessä johtavat herkästi konflikteihin. Suomen kaavajärjestelmän hierarkkisuus, kaavoituksen ymmärtämisen vaatima asiantuntijuus sekä 2000-luvulla yleistynyt strateginen suunnittelu tuovat osallistumiseen omat haasteensa erityisesti maallikon näkökulmasta.

Tässä pro gradu -työssä tarkastellaan mahdollisuuksia ratkaista muun muassa edellämainittuja haasteita deliberatiivisen eli puntaroivan demokratian keinoin. Empiirisenä tutkimuskohteena on Turun kaupungin kaavoitusprosessi, jota tarkastellaan puntaroivan demokratian järjestelmätason teoriaa hyödyntäen. Tutkimuksen tärkeä lähtökohta on havainto siitä, että puntaroivan demokratian teoria ja lainsäädännön taustallakin vaikuttanut kommunikatiivisen suunnittelun teoria ovat kehittyneet osin yhteisistä lähtökohdista.

Työn pääasiallinen aineisto koostuu Turun kaavoituksen parissa toimivien henkilöiden haastatteluista sekä kaavoituksen yleisötilaisuuksissa tehdyistä havainnoista. Aineistoa analyysimenetelmä on teorialähtöinen sisällönanalyysi, jossa on teoriaan perustuen kiinnitetty huomiota kolmeen osa-alueeseen: tiedonkulkuun, tiedon käsittelyyn ja ymmärrettävyyteen. Analyysin perusteella tiedon jakaminen, monenkeskinen kasvokkainen vuoropuhelu ja kaavaratkaisujen kattava perustelu ovat ratkaisevia onnistuneen vuorovaikutuksen kannalta.

Vaikka konflikteja ei tutkimuksen perusteella voi välttää, niiden lieventämisessä ja rakentavassa käsittelyssä vaikuttavat auttavan puntaroivalle demokratialle ominaiset piirteet, kuten luottamus ja eri näkökulmien tuominen keskusteluun. Erilaisia välittäjätahoja tarvitaan ohjaamaan keskustelua sekä tekemään kaavoja ja niihin kytkeytyvää tietoa ymmärrettäväksi. Kaikkiin syihin konfliktien taustalla ei voida yksittäisessä kaavaprosessissa vaikuttaa, ja onkin oma kysymyksensä, tulisiko kaupunkilaisten ottaa tiiviimmin osaa myös kaavoituksen taustalla vaikuttavien strategisten tavoitteiden määrittelyyn.

Asiasanat: puntaroiva demokratia, deliberatiivinen demokratia, kaupunkisuunnittelu, yhteissuunnittelu, kaavoitus, osallistuminen, vuorovaikutus, Turku

## Sisällysluettelo

<b>1. Johdanto</b> .....	1
<b>2. Teoreettiset lähtökohdat</b> .....	5
2.1 Puntaroiva demokratia.....	5
2.1.1 Terminologiasta.....	5
2.1.2 Puntaroivan demokratian teorioiden kehitys.....	7
2.2 Kaupunkisuunnittelu.....	13
2.2.1 Suunnittelun paradigmojen kehitys.....	13
2.2.2 Kommunikatiivinen ja agonistinen suunnittelu.....	15
2.3 Teoreettisia lähtökohtia käytännön ongelmien ratkaisuun.....	18
<b>3. Kaavoituksen lainsäädäntö ja aiempi tutkimuskirjallisuus</b> .....	23
3.1 Vuorovaikutus maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta.....	23
3.2 Vuorovaikutuksen haasteet.....	26
3.3 Viranhaltijoiden näkemyksiä osallistumisesta Turussa.....	36
<b>4. Aineisto ja analyysi</b> .....	39
4.1 Aineisto ja menetelmät.....	39
4.2 Kaavoitusprosessi Turussa.....	45
4.3 Vuorovaikutuksen haasteet ja ratkaisumahdollisuudet aineiston näkökulmasta.....	48
4.3.1 Tiedonkulku.....	50
4.3.2 Tiedon käsittely.....	56
4.3.3 Ymmärrettävyys.....	64
<b>5. Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	66
Lähteet.....	70
Liitteet.....	80
Liite 1: Lista haastatelluista.....	80
Liite 2: Haastattelurunko, kaavoittajat.....	81
Liite 3: Haastattelurunko, muut kuin kaavoittajat.....	83

## 1. Johdanto

Deliberatiivinen eli puntaroiva demokratia päätöksenteon tapana alkoi muotoutua muun muassa Jürgen Habermasin ja John Rawlsin ajatusten pohjalta 1970- ja 80-luvuilta alkaen (Bächtiger ym. 2018). Teoreettinen idea keskusteluun ja rationaaliseen argumentointiin, vastavuoroiseen kunnioitukseen, yhdenvertaisuuteen ja julkisuuteen perustuvasta, yhteiseen hyvään vilpittömästi tähtäävästä päätöksenteosta on kiehtonut demokratiatutkijoita siinä määrin, että Habermasin ja Rawlsin jälkeen puntaroivan demokratian tutkimusta on vienyt eteenpäin alati kasvava joukko tieteentekijöitä. Tästä hyvä osoitus on vuonna 2018 julkaistu, yli 900-sivuinen ja yli 90 eri kirjoittajan artikkeleista koostuva teos *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (Bächtiger ym. 2018). Teorian kehittämisen lisäksi empiiristä tutkimusta puntaroivan demokratian vaikutuksista ja vaikuttavuudesta on vuosien saatossa tehty runsaasti eri maissa, usein erilaisten kokeilujen avulla (ks. esim. Delli Carpini, Cook & Jacobs 2004; Strandberg ja Grönlund 2012; Suiter, Farrel & O'Malley 2014; Smith 2009).

Kasvanut tietomäärä ei kuitenkaan vielä ole johtanut puntaroivan demokratian ihanteiden mukaisten päätösprosessien vakiintumiseen – ainakaan siinä määrin kuin niihin kohdistunut tutkimuksellinen kiinnostus antaisi aiheita olettaa (Ravazzi 2017, Setälä & Smith 2018). Siksi viimeisen viidentoista vuoden ajan yksi alan tutkijoiden keskeisimmistä ääneen lausutuista tavoitteista on ollut puntaroivan demokratian institutionalisoiminen (ks. esim. Goodin 2008, Elstub 2010). Yksi tapa, jolla ongelmaa on lähestytty, on ollut puntaroivan demokratian systeemisen näkökulman kehittäminen (Neblo & White 2018). Systeemisessä ajattelussa yksittäisen päätös- tai keskustelutilanteen ei ole välttämätöntä toteuttaa onnistuneesti kaikkia puntaroivan päätöksenteon hyveitä, vaan järjestelmän eri osat voivat tässä täydentää toisiaan. Keskeistä on, että systeemi kokonaisuudessaan on deliberatiivinen (mt.).

Puntaroivan päätöksenteon varhaisista ideoista eivät ammentaneet työhönsä vain demokratiatutkijat, vaan myös kaupunkisuunnittelun teoreetikot. Habermasin teksteistä inspiroituneen John Foresterin johdolla kaupunkisuunnittelun tutkijat alkoivat korostaa suunnitteluprosessin inklusiivisuutta ja vuorovaikutuksen tärkeyttä siinä määrin, että alan

teoriassa katsottiin tapahtuneen kommunikatiivinen käänne (Puustinen ym. 2017; Bäcklund & Mäntysalo 2010; Staffans 2004, 50; ks. myös esim. Innes 1995). Merkittävää on, että vilkkaan akateemisen keskustelun myötä ajatukset osallistumisoikeudesta ja eri tahojen mielipiteiden huomioimisesta päätyivät pykäliksi asti vuonna 2000 voimaan tulleeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin (Puustinen ym. 2017). Lainsäädännölliset reunaehdot päätöksentekoprosessiin osallistumiselle ovat kaupunkisuunnittelun alalla olleet siis jo vuosia selvästi vahvemmat kuin monilla muilla yhteiskunnan toiminnan osa-alueilla (Värtö & Rapeli 2019, 116).

Uusi laki kirvoitti pian voimaantulonsa jälkeen monia osallistumispöytäkirjojen käytännön merkitystä sivuavia kirjoituksia ja tutkimuksia (ks. esim. Bäcklund, Häkli & Schulman 2002; Staffans 2004; Puustinen 2006). Osallistamista oli toki toteutettu jo ennen lain voimaantuloa (Bäcklund, Häkli & Schulman 2002, 9), mutta uutta avoimuutta vuorovaikutustyöhön haettiin lakiin kirjatun osallisen määritelmän myötä sekä vaatimuksella laatia jokaisen kaavaprosessin alussa osallistumis- ja arviointisuunnitelma (Ympäristöministeriö 2005, 100). Ympäristöministeriön arvioinnissa vuonna 2005 todettiin, että lain voimaantulon jälkeen osallistumismahdollisuudet ja tiedonsaanti kaavoituksesta olivat parantuneet merkittävästi (mt.).

Kaupunkisuunnittelun avoimuuteen ja osallistumiskanavien monipuolistumiseen uusi laki siis eittämättä vaikutti positiivisesti. Se ei kuitenkaan tarjonnut merkittävästi lisää välineitä suunnittelussa ilmenevien konfliktien ratkaisuun. Lain myötä pikemminkin korostuivat suunnittelun vuorovaikutuksen keinovalikoiman suppeus ja tämän korjaamiseksi tarvittavien resurssien puute (Ympäristöministeriö 2014, 156; Kuntaliitto 51-53). Lisäksi kunnissa 2000-luvulla yleistynyt New Public Management eli uusi julkishallinto sekä strateginen maankäytön suunnittelu sopivat huonosti yhteen lain kommunikatiivisuutta korostavan puolen kanssa (Puustinen ym. 2017, 72). Suunnitteluteorian puolella ratkaisuja jälkimmäiseen tilanteeseen on haettu ottamalla etäisyyttä yhteisymmärrykseen tähtäävästä kommunikatiivisen suunnittelun ihanteesta ja siirtymällä kohti agonistista, konflikteja suunnittelun voimavarana korostavaa käsitystä (ks. esim. Bäcklund & Mäntysalo 2010; Mattila 2018a).

Toistaiseksi teorian kehittyminen on vielä jättänyt monia ongelmia vaille ratkaisua. Rakentavan vuorovaikutuksen kannalta yksi merkittävimmistä haasteista lienee se, että kaavoittajille yleisötilaisuudet voivat olla henkisesti hyvin raskaita, kun suunnittelussa ilmenee vaikeita konflikteja (Värttö & Rapeli 2019). Toisaalta kaavoitusprosessiin osallistuville asukkaille voi olla vaikeaa saada viestinsä läpi niillä keinoilla, joita suunnittelujärjestelmän osallistumiselle asettamat normit tukevat (Staffans 2004). Puutteita on lisäksi edelleen osallistumisen vaikuttavuudessa ja kytkeytymisessä edustukselliseen päätöksentekoon (Ympäristöministeriö 2014; Värttö & Rapeli 2019).

Tämän pro gradu -tutkimuksen ensisijainen motivaatio kumpuaa siitä ajatuksesta, että puntaroivan demokratian keinoin voitaisiin kenties ratkaista niitä ongelmia, joita kaupunkisuunnittelun osallistumiseen ja vuorovaikutukseen nykyisellään liittyy. Puntaroivan demokratian periaatteiden ja menetelmien yhdistämistä maankäytön suunnitteluun on tutkittu ainakin Kanadassa (Farina ym. 2014). Montrealissa toteutetun, tosielämän suunnitteluprojektiin liittyneen hankkeen perusteella tutkijat totesivat, että kaikille avoimiakin osallistumistilaisuuksia voi ohjata puntarointia tukevaan suuntaan. Niukkoja resursseja tällaisen aikaa ja vaivaa vaativan osallistumisen järjestämiseen on kuitenkin syytä käyttää harkiten. Farinan ym. (mt.) tutkimuksen perusteella ainakin asemakaavoituksessa edellytykset puntaroivien menetelmien tulokselliselle hyödyntämiselle ovat periaatteessa olemassa: päätöksen vaikutusten kohteena oleva joukko on suhteellisen helppo tunnistaa, tällä joukolla on usein suunnittelun kannalta oleellista tietoa ja joukolle on myös mahdollista tarjota aiheesta teknistä tietoa keskustelun tueksi (mt, 1567-1568).

Yksittäisten vuorovaikutustilanteiden ja kaavaprosessien tutkiminen ei kuitenkaan riitä, vaan huomio on kohdistettava myös laajempaan järjestelmään (Staffans 2012; Bäcklund & Mäntysalo 2010, 348). Puntaroivin menetelmin kerättyjä osallistumisen tuotoksia koskee kaupunkisuunnittelussa sama polttava kysymys kuin muillakin aloilla: kuinka ne voidaan linkittää olemassa olevaan päätöksentekojärjestelmään (mm. Farina ym. 2014; Hendriks 2016; Värttö & Rapeli 2019)? Siksi tämän tutkimuksen lähtökohtana ja analyysin keskeisimpänä apuvälineenä on puntaroivan demokratian järjestelmätason teoria. Itse

tutkimuskysymyksen voi tiivistää muotoon: *Voidaanko puntaroivan demokratian avulla ratkaista kaupunkisuunnittelun osallistumisen ja vuorovaikutuksen haasteita, ja jos voidaan, niin miten?*

Tutkimuksen tavoite on nivoa yhteen kahden eri tutkimusalan teoriaa ja käytäntöä, ja tätä kautta syventää ymmärrystä kaupunkisuunnittelun vuorovaikutuksen haasteista ja niiden ratkaisemisen edellytyksistä. Tutkimuskohteena on Turun kaupungin kaavoitusprosessi. Kaavoitus on työn lähtökohta siksi, että maankäyttö- ja rakennuslain osallistumispykälät liittyvät juuri kaavoitusprosessiin (Staffans 2012). Turku on puolestaan valittu tarkasteltavaksi kahdesta syystä. Ensiksi, nyt käsillä oleva työ on jatkumo kirjoittajan kandidaatintutkielmasta, joka käsitteli puntaroivan demokratian piirteitä Turun asemakaavoituksessa. Kandidityön kirjoittamisen aikana syntyi ajatus vuorovaikutuksen laadun parantamisesta puntaroivan demokratian keinoin, ja tutkimuksen jatkaminen samassa kaupungissa tuntui luontevalta kaupungin kaavoituksesta kertyneiden pohjatietojen vuoksi. Toiseksi, Turun kaupunki uudistaa tutkimuksen tekohetkellä omaa osallisuuden toimintamalliaan (Turku uudistaa... 26.10.2018) ja on myös viime vuosina pyrkinyt kehittämään uusia menettelytapoja kaupunkisuunnittelun osallistumiskäytäntöihin (Turku Future Forum... 30.11.2016). Osallistuminen ja vuorovaikutus sekä yleisesti että kaupunkisuunnittelussa ovat Turussa siis hyvin ajankohtaisia aiheita. Tuottamalla puntaroivan demokratian näkökulmasta käsin uutta ja meneillään olevan kehitystyön kannalta relevanttia tietoa voidaan kenties edistää puntaroivan demokratian institutionalisoitumista.

Tutkimus etenee seuraavasti: ensiksi tehdään katsaus sekä puntaroivan demokratian että kaupunkisuunnittelun teorioiden viime vuosikymmenten kehitykseen ja käydään läpi erityisesti tutkimuksen kannalta relevantti teoria-aines. Sen jälkeen tutustutaan maankäyttö- ja rakennuslakiin keskittyen erityisesti osallistumista ja vuorovaikutusta koskeviin pykäliin. Luvussa 3.2 syvennytään tutkimuskirjallisuudessa tehtyihin havaintoihin aluesuunnittelun vuorovaikutuksen haasteista Suomessa, luvussa 3.3 puolestaan yleiseen osallistumisen tilaan Turussa. Tutkimusaineisto ja -menetelmät esitellään luvussa 4.1 ja kaavoitusprosessi, jonka



puitteissa aihetta käsitellään, luvussa 4.2. Luku 4.3 keskittyy aineiston analyysiin teoriaa ja kirjallisuuden havaintoja hyödyntäen. Johtopäätökset esitetään luvussa 5.

## **2. Teoreettiset lähtökohdat**

Tutkimuksen teoreettinen tausta voidaan jakaa kahteen osaan. Ensimmäinen on puntaroivan demokratian teoria. Toinen, tutkimuskohteen ymmärtämisen kannalta oleellinen kokonaisuus on kaupunkisuunnittelun teoriaperinne. Tässä pääluvussa käydään pääpiirteittäin läpi kummankin alan kehitystä 1960- ja 70-luvuilta alkaen. Huomionarvoista on, että erityisesti kommunikatiivisen suunnittelun teoriassa on yhtymäkohtia puntaroivan demokratian teoriaan. Vaikka tutkimuksessa hyödynnetään sekä demokratiatutkimuksen että kaupunkisuunnittelun alan teoreettisia aineksia, analyysin kannalta keskeisempi näistä kahdesta on puntaroivan demokratian teoria. Teorian kannalta katsottuna käsillä oleva työ siis liittyy lopulta vahvemmin demokratiatutkimuksen ja siten valtio-opillisen tutkimuksen kuin kaupunkitutkimuksen piiriin.

### **2.1 Puntaroiva demokratia**

#### *2.1.1 Terminologiasta*

Termillä *deliberatiivinen demokratia* viitataan päätöksentekoon, jossa päätös saavutetaan paras argumentti voittaa -periaatteella, keskustellen tasa-arvoisessa ja kunnioittavassa ilmapiirissä, yhteisymmärrykseen ja yhteiseen hyvään pyrkien (Steiner 2012, 4). Tyypillisesti deliberatiivisen demokratian ajatellaan myös tarkoittavan, että päätöksenteko on avointa kaikille niille, joihin päätöksellä on vaikutusta, ja että eri tahot ovat päätöksenteossa yhdenvertaisesti edustettuna (Mansbridge ym. 2010, 65). Alan kirjallisuuteen perehtymättömälle termi deliberatiivinen demokratia vierasperäisine määritteineen ei kuitenkaan todennäköisesti avaudu. Deliberatiivisen Demokratian Instituutin pyynnöstä Kotimaisten kielten keskus antoikin vuonna 2015 suosituksen käsitteen deliberatiivinen demokratia suomenkielisestä vastineesta. Kolmesta eri vaihtoehdosta – keskusteleva demokratia, puntaroiva demokratia ja julkisen harkinnan demokratia – keskus päätyi suosittamaan keskustelevaa demokratiaa, sillä siinä korostuvat vuorovaikutteisuus ja dialogisuus. (Kotimaisten kielten keskus 2015.)

Kotimaisten kielten keskuksen suosituksen mukaista keskusteleva demokratia -termiä on käytetty muun muassa suomenkielisessä Wikipediassa (2017) sekä Veikko Pietilän suomennoksessa Chantal Mouffin artikkelista ”Keskusteleva demokratia vai kiistelevä moniarvoisuus?” (Mouffe 2009 [1999]). Sen sijaan alan tutkijat Deliberatiivisen Demokratian Instituutissa ja Participation in Long-Term Decision-Making (PALO) -hankkeessa ovat päätyneet suosimaan puntaroiva demokratia -termin ja sanan *puntarointi* käyttöä (Deliberatiivisen Demokratian Instituutti 2014; Herne 2018.). PALO-hankkeen blogissa Kaisa Herne perustelee puntaroiva demokratia -muotoa seuraavasti: ”Latinan ’deliberare’ voidaan suomentaa punninnaksi, harkinnaksi tai pohtimiseksi, mitä voidaan pitää yhtenä perusteluna puntarointi-suomennokselle. Tärkeämpää on kuitenkin se, miten suomennos kuvaa termin demokrateoriaan perustuvaa merkitystä.” (Herne 2018.) Yleistajuisuuden ja suomenkielisen termistön vakiinnuttamisen nimissä myös tässä tutkimuksessa käytetään tutkijoiden suosimaa suomenkielistä vastinetta puntaroiva demokratia, ellei asiayhteys jostain syystä vaadi toisin. Viitattaessa päätöksentekoprosessiin kuuluvaan harkitsevaan keskusteluun, argumentointiin ja mielipiteenmuodostukseen käytetään sanaa puntarointi kuvaamaan juuri puntaroivalle demokratialle ominaista keskustelutilannetta ja -tyyliä.

Terminologian ja teorian kannalta on tärkeää erottaa puntaroiva demokratia osallistuvasta demokratiasta (engl. *participatory democracy*). Osallistuvan demokratian ydinajatus on, että kansalaisten tulee suoraan osallistua päätöksentekoon keskeisissä yhteiskunnan instituutioissa, ja että oikeiden olosuhteiden vallitessa heillä on tähän päätöksentekoon myös kiinnostusta ja kykyä (Elstub 2018, 188-189). Erilaisia suoran kansalaisosallistumisen ja samalla osallistuvan päätöksenteon muotoja ovat esimerkiksi kansalaisaloitteet, kansanäänestykset, osallistuva budjetointi ja kunnalliset yhteishallintoelimet, kuten vanhusneuvostot (Jäske & Rapeli 2018).

Osallistuvan demokratian voidaan katsoa alkujaan syntyneen vastareaktiona 1900-luvun puolivälissä vallinneelle empiiriselle demokrateorialle (ks. 2.1.2). Osana samaa vastareaktiota, osallistuvan demokratian pohjalta, kehittyi edelleen puntaroiva demokratia, joka puntaroinnin ja julkisen harkinnan vaatimuksilla täydensi osallistuvan demokratian

päätöksentekotapojen kirjoja. Nämä yhteisistä lähtökohdista kehittyneet ja samat normatiiviset tavoitteet jakavat demokratian muodot usein rinnastetaan tai jopa sekoitetaan keskenään. Käsitteellisesti osallistuvan demokratian erottaa puntaroivasta demokratiasta kuitenkin se, että edellisessä keskeisintä on, *kuka* tekee päätökset, jälkimmäisessä taas se, *miten* päätökset tehdään. Esimerkiksi kansanäänestykset eivät pelkistetyimmillään sisällä puntarointia, mutta ovat kiistatta suoran, osallistuvan demokratian muoto. Puntaroivan demokratian edellytykset voivat puolestaan pelkistetyimmillään toteutua vaikka parlamentin valiokunnassa, jota ei kuitenkaan mielletä osallistuvan demokratian kanavaksi. Puntaroiva kansalaisraati, erityisesti sellainen, jolle on delegoitu suoraa päätösvaltaa, sen sijaan toteuttaa molempia demokratian muotoja. (Elstub 2018.)

Vaikka puntaroiva ja osallistuva demokratia eivät ole toistensa synonyymit, Stephen Elstubin mukaan niitä on järkevää kehittää rinnakkain (Elstub 2018). Hänen mukaansa paras demokratiamalli perustuu sekä puntarointiin että pelkkää äänestämistä laajempaan kansalaisosallistumiseen (mt. 191). Elstubin ajatus saa jossain määrin tukea myös empiirisestä tutkimuksesta: Suomessa on esimerkiksi todettu kuntalaisten olevan keskimäärin tyytyväisempiä päätösprosessien oikeudenmukaisuuteen niissä kunnissa, joissa käytössä on keskusteluun perustuvia osallistumiskanavia (Jäske 2018).

### *2.1.2 Puntaroivan demokratian teorioiden kehitys*

Kun puntaroivan päätöksenteon historiaa käydään läpi aivan alusta alkaen, voidaan todeta jo Aristoteleen pitäneen puntarointia päätöksenteon laatua parantavana asiana. Myöhemmin esimerkiksi John Stuart Mill ja Edmund Burke katsoivat, että puntaroivan keskustelun tulisi edeltää päätöksentekoa parlamentissa. 1900-luvun alkupuolella puntarointia ja julkista keskustelua demokratian välttämättömänä osana korostivat muun muassa John Dewey, A.D. Lindsay ja Ernest Barker. Varsinainen puntaroivan demokratian teoria, jota tässä tutkimuksessa käsitellään, alkoi kuitenkin kehittyä vasta 1980-luvulla. (Elstub & McLaverty 2014, 1-4.)

Puntaroivan demokratian tunnusomaisin piirre on se, että päätöksenteko perustuu keskeisesti tietyt standardit täyttävään keskusteluun. Tällaista demokratiakäsitystä kutsutaan

keskustelun keskeiseen asemaan viitaten *deliberatiiviseksi*, kun taas äänestämiseen perustuvaa demokraattista päätöksentekoa kutsutaan *aggregatiiviseksi* (Bächtiger ym. 2018, 2). Jälkimmäinen käsite viittaa siihen, että äänestyksessä äänestäjien eli kansalaisten tai päätöksentekijöiden eri päätösvaihtoehtoja koskevat preferenssit kerätään yhteen eli ”aggregoidaan” äänestämisen avulla (engl. *aggregate* = kerätä, koota yhteen (MOT Pro englanti)). Aggregatiivisessa käsityksessä demokratia ymmärretään eri ryhmittymien väliseksi valtakilpailuksi, jonka päämääränä on edistää omia, muiden eduista poikkeavia intressejä. Valtaa jaetaan ensisijaisesti reiluissa, kilpailullisissa vaaleissa (Bäcklund & Mäntyselä 2010, 339; ks. myös esim. Perote-Peña & Piggins 2015).

1900-luvun puolivälin demokratiatutkimuksessa vallalla oli niin kutsuttu empiirinen demokratiateoria, jossa poliittisen päätöksenteon ominaisuuksiksi katsottiin juuri kilpailullisuus, strategisuus ja rationaalinen valinta (Bohman & Rehg 1997, xii-xiii; Elstub 2018, 187). Lisäksi empiirisen demokratiateorian piirissä suhtauduttiin varsin skeptisesti kansalaisten kykyyn ja halukkuuteen osallistua itseään koskevien päätösten tekemiseen (Elstub 2018, 188). Kuten luvussa 2.1.1. todettiin, puntaroivan demokratian teoria kehittyi vastavoimana tälle teoriaperinteelle.

Puntaroivan demokratian teorian varhaisimmat ideat ja käsitteet pohjaavat erityisesti Jürgen Habermasin uran alkuvaiheen kirjoituksiin (Floridia 2018, 49). Teoksessaan *Theory of Communicative Action* (1984) Habermas määrittelee ja erottelee kaksi rationaalisuutta: menestyksekkääseen toimintaan pyrkivän välineellisen rationaalisuuden ja yhteisen kokemusmaailman muodostamista tavoittelevan kommunikatiivisen rationaalisuuden (mt, 8-13). Jälkimmäisen käsitteen ja kielitieteen avulla hän edelleen määritteli kommunikatiivisen toiminnan idean. Siinä keskiössä ovat puhe ja puheaktit eli se, miten ja millaisia tekoja ja asiantiloja puheella ilmaistaan. Kommunikatiivisessa toiminnassa – siis yhteisymmärrykseen ja päätökseen tähtäävässä keskustelussa – yhdistyvät viittaukset kolmeen eri ”maailmaan”: vallitsevaan todellisuuteen, sosiaalisiin suhteisiin ja normeihin sekä subjektiiviseen kokemukseen. Tavoitellessaan yhteisymmärrystä ihmiset perustavat väitteidensä oikeutuksen johonkin edellämämainituista kokonaisuuksista, minkä jälkeen väite on muiden keskustelijoiden rationaalisesti arvioitavissa; hyväksyttävissä tai hylättävissä (mt. 94-101).

Habermasin ajatuksia seuraten katsottiin, että puntaroivan päätöksenteon tuli perustua konsensuksen etsimiseen julkisen keskustelun ja kriittisen, rationaalisen argumentoinnin avulla. Prosessin peruseriaatteena on puntaroivan keskustelun kautta perustaa päätös sellaisille rationaalisille argumenteille, jotka kaikki päätöksentekijät voivat hyväksyä, tai joita kukaan ei ainakaan voi kohtuudella hylätä. Tätä Habermas kutsui ”paremman argumentin pakottamattomaksi voimaksi”<sup>1</sup>. (Bächtiger ym. 2018; Elstub & McLaverty 2014; Chambers 2018; Steiner 2012).

Toinen argumenttien yleistä hyväksyttävyyttä ja julkista harkintaa käsitteellistänyt teoreetikko oli John Rawls. Siinä missä Habermasille tärkeintä olivat itse prosessin piirteet eikä niinkään lopputulema, Rawls perusti omat teoriansa juuri lopputuloksen oikeudenmukaisuuteen. (Chambers 2018; Elstub 2010). Puntaroivan demokratian teorian yhteydessä onkin välillä puhuttu ”habermasilaisesta” ja ”rawlsilaisesta” koulukunnasta. Antonio Floridia kuitenkin huomauttaa, että vaikka Habermasin ja Rawlsin merkitys puntaroivan demokratian käsitteiden filosofisessa kirkastamisessa onkin kiistaton, teorian perustaa rakensivat jo ennen tätä useat muut tutkijat, kuten Jane Mansbridge, Joseph Bessette, Jon Elster ja John Dryzek (Floridia 2018). Ensimmäistä kertaa termiä ”deliberatiivinen demokratia” käytti Joseph Bessette vuonna 1980 (Elstub & McLaverty 2014., 4).

Stephen Elstub on jakanut puntaroivan demokratian teorian kehityksen kolmeen sukupolveen, joista ensimmäiseen hän luokittelee kirjoittajina kuuluviksi Habermasin ja Rawlsin (Elstub 2010)<sup>2</sup>. Tämän sukupolven aikana määriteltiin ensimmäiset hyvän puntaroinnin kriteerit. Niitä olivat keskustelijoiden keskinäinen kunnioitus, pakottavan vallankäytön puuttuminen, tasa-arvoisuus (esimerkiksi osallistujien yhtäläinen vaikutus keskustelun lopputulokseen), järkiperusteisuus, konsensuksen tavoittelu ja pyrkimys yhteiseen hyvään. Keskeisiä mutta vähemmän painokkaita kriteerejä olivat myös julkisuus, vastuu (tai päätöksentekijätahon tilivelvollisuus) ja vilpittömyys (Bächtiger ym. 2018, 4-6).

---

<sup>1</sup> Engl. *the unforced force of the better argument*, ks. esim. Mansbridge ym. 2012, 17.

<sup>2</sup> Antonio Floridia (2018) puhuu puolestaan vuosiin 1980-1993 sijoittuneesta ”deliberatiivisesta käänteestä”, jonka voidaan osin ajatella vastaavan Elsterin ensimmäistä sukupolvea (ks. Bächtiger ym. 2018, s. 3).

Ensimmäisen sukupolven kriteereihin kohdistui jo niiden muotoutuessa kritiikkiä. Kriitikot korostivat erityisesti tarvetta huomioida paremmin yhteiskunnan sosiaalinen ja kulttuurinen moninaisuus, osallistujien itsekäät intressit ja epätasa-arvon vaikutus puntarointiin (Elstub & McLaverty 2014, Bächtiger ym. 2018, 3). Niin kutsuttu toinen sukupolvi, johon Elstub (2010, 294) katsoo erityisesti James Bohmanin, Amy Gutmanin ja Dennis Thompsonin vaikuttaneen, kehittäkin puntaroinnin kriteerejä hienovaraisemmiksi. Toisen sukupolven teoreetikoiden mukaan tasa-arvo tulisi ymmärtää yhtäläisiksi mahdollisuuksiksi osallistua puntarointiin, ei niinkään yhtäläisenä vaikutuksena lopputulokseen. Järkiperusteisen argumentoinnin kriteeriä arvioitaessa tulisi puolestaan ottaa huomioon esimerkiksi tarinankerronta sekä tunteet, erityisesti empatia, osana jonkin argumentin perusteluprosessia. Yhtä mieltä ensimmäisen ja toisen polven tutkijat olivat edelleen siitä, mitä keskinäinen kunnoitus ja pakottavan vallankäytön puuttuminen puntaroivassa päätöksenteossa tarkoittavat. Käsitteet valtarakenteiden nyansseista kuitenkin tarkentuivatkin näidenkin kriteerien kohdalla. (Bächtiger ym. 2018, 4-7.)

Konsensuksen tavoittelun kriteeri on käynyt läpi edellä mainittuja kriteereitä suuremman muutoksen (Bächtiger ym. 2018, s.7-8). Se on myös kenties eniten kritiikkiä herättänyt varhaisen puntaroivan demokratian teorian osa. Kriitikoista esimerkiksi Chantal Mouffe (2009 [1999]) katsoo, että rationaalisen argumentoinnin kautta saavutettu konsensus itsessään on korkeintaan väliaikainen, ei-toivottava yhden näkökulman hegemonia. Konsensukseen pyrkimisen sijaan Mouffe kannattaa *agonistista pluralismia*, jonka peruseriaate on konfliktien ja ristiriitojen olemassaolon tunnustaminen ja niiden valjastaminen demokraattisen yhteiskunnan toiminnan hyväksi (mt. 756). Mouffen viesti on, että konfliktien olemassaolo on väistämätöntä liberaalissa demokratiassa, jonka perusarvot – toisaalta yksilönvapaus ja oikeusvaltio, toisaalta yhdenvertaisuus ja kansanvalta – ovat jatkuvassa ristivedossa keskenään (Blakeley 2014, 20). Päätös olla tukahduttamatta tämän jännitteen aikaansaamia konflikteja jollakin keinotekoisella, autoritaarisella järjestyksellä on puolestaan modernin demokratian kulmakivi. Yhteiskunnan toiminnan kannalta on toki välttämätöntä, että joistakin eettisistä ja poliittisista periaatteista on yhteisymmärrys, mutta näidenkin periaatteiden tulkinnassa on väistämättä vaihtelua (Mouffe (2009[1999]), 756).

Agonistisen pluralismin voi ajatella tavaksi yrittää yhdistää aggregatiivisen ja deliberatiivisen demokratiakäsityksen tulkinnat yhteiskunnan poliittisesta luonteesta (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 342).

Puntaroivan demokratian tutkijat ovat kuitenkin vastanneet konsensuksen tavoittelun ihannetta koskevaan kritiikkiin kehittämällä teoriaa edelleen. Mansbridge ym. (2010) ajattelevat, että puntaroinnin päämäärä voi olla muukin kuin konsensus, esimerkiksi konfliktitilanteen selventäminen tai päätös käyttää päätöksentekoon jotakin muuta menetelmää kuin puntarointia. Samaten päätöksentekoon osallistuvien itsekkäät motiivit voivat olla osa onnistunutta puntarointia. Oman edun tavoittelu voidaan jopa katsoa hyväksyttäväksi perusteluksi, kunhan tietyt kohtuullisuuden vaatimukset perustelussa otetaan huomioon. Nämä voivat olla universaaleja, moraaliin tai ihmisoikeuksiin liittyviä vaatimuksia tai erityisesti puntaroivaan demokratiaan kuuluvia vaatimuksia, kuten keskinäinen kunnioitus, yhdenvertaisuus ja reiluus (mt. 76-77). Mansbridgen ym. tulkinnassa siis myös yhteisen hyvän tavoittelu onnistuneen puntaroinnin kriteerinä on arvioitu uudelleen.

Bächtigerin ym. (2018, 7) mukaan kaikki mainitut puntaroivan demokratian kriteerit ovat loppuviimein ideaaleja, joita on voitava jatkuvasti tarkistaa ja kehittää. Vaihtelevia teoreettisten käsitteiden tulkintoja liittyikin edelleen esimerkiksi siihen, voiko puntaroinnissa vedota omaan tai edustamansa ryhmän etuun. Entä tuleeko puntaroinnin olla aina julkista, vai tuleeko sen joissain tilanteissa tapahtua suljettujen ovien takana? Onko puntarointiin osallistuvilta edellytettävä ehdotonta vilpittömyyttä motiiveissaan? (Steiner 2012, 9-11.)

Teoreettisista ristiriidoista riippumatta – tai kenties juuri niistä johtuen – on hyvä ottaa huomioon, että tietyssä tilanteessa toimiviksi havaitut puntaroinnin periaatteet eivät välttämättä ole sellaisinaan sovellettavissa johonkin toiseen puntarointitilanteeseen (Steiner 2012, 217). Elstubin (2010) mukaan puntaroivan demokratian käytännön testaamiseen ja puntaroinnin institutionalisointiin on erityisesti keskittynyt teorian kolmas sukupolvi – jopa siinä määrin, että voidaan puhua ”empiirisestä käänteestä” tutkijoiden ajattelussa (Elstub &

McLavery 2014, 6). Bächtiger ym. kuitenkin huomauttavat, että puntaroivan demokratian teorialle on ollut alusta lähtien ominaista vuoropuhelu empiiristen kokeilujen ja teoreettisten ihanteiden välillä (Bächtiger ym. 2018, 3). Elstub muistuttaa lisäksi, että perusolemukseltaan normatiivisen puntaroivan demokratian teorian ei tule liiaksi mukautua todellisuuden monimutkaisuuteen, vaan sen on säilytettävä siihen tietty kriittinen tarkasteluetaisyys (Elstub 2010, 306; ks. myös Elstub & McLavery, 2014, 7).

Yksi 2000-luvun merkittävistä teoreettisista kehitysaskelista on ollut niin kutsutun systeemisen näkökulman syntyminen (ks. esim. Parkinson & Mansbridge 2012). Systeemisen ajattelutavan mukaan yksittäisten päätöksentekotilanteiden puntaroinnin laadun lisäksi on kiinnitettävä huomiota päätöksentekojärjestelmän deliberatiivisen laadun kokonaisuuteen. Tästä näkökulmasta katsottuna on mahdollista, että yksi järjestelmän osa toteuttaa parhaiten yhtä ja tiettyä puntaroivan demokratian ihanneominaisuutta, toinen jotakin toista. (Bächtiger ym. 2018, 15.) Esimerkiksi julkinen keskustelu voi toteuttaa laajan inklusion kriteeriä, vähemmistön puntaroiva keskusteluryhmä taas ehkäistä yhteiskunnallista epätasa-arvoa.

Mansbridgen ym. mukaan deliberatiivisella järjestelmällä on kolme tehtävää: tiedon kokoaminen ja puntaroidun tiedon tuottaminen (episteeminen tehtävä), vastavuoroisen kunnioituksen lisääminen kansalaisten keskuudessa, (eettinen tehtävä) ja inklusiivisen ja tasa-arvoisen päätöksenteon edistäminen (demokraattinen tehtävä) (Mansbridge ym. 2012, 11-12). Näiden kolmen tehtävän toteutuminen lisää demokraattisen päätöksenteon legitimitettä. John Parkinson (2018, 434) määrittelee yleisellä tasolla deliberatiivisen järjestelmän keskeisiksi ominaisuuksiksi a) kyvyn yhdistää julkisessa keskustelussa esitetyt väitteet perusteluihin, b) toimijat, jotka kuuntelevat ja puntaroivat näitä perusteluja ja c) tekevät puntaroinnin näkyvästi ja viestivät toiminnastaan kansalaisille ja perusteluiden esittäjille ymmärrettävällä tavalla. Ollakseen demokraattinen puntaroivalta järjestelmältä edellytetään lisäksi sitä, että d) puntaroinnissa kaikki näkökulmat tulevat huomioiduksi, e) tehdyt päätökset johtavat tosiasiallisiin toimenpiteisiin ja f) ovat myös muodollisesti legitimejä vallitsevassa poliittisessa järjestelmässä (mt. 436).



Systeemiajattelua voidaan hahmottaa myös erottamalla toisistaan puntaroinnin mikro- ja makrotasot (Bächtiger ym. 2018, 15). Mikrotaso viittaa yksittäisiin päätöksentekotilanteisiin tai puntaroiviin elimiin, kuten kansalaisraateihin, parlamenttiin tai deliberatiiviseen mielipidemittaukseen. Makrotasolla taas viitataan paitsi kaikkien mikrotason osien kokonaisuuteen, myös julkisessa keskustelussa, ihmisten arkipäiväisessä kanssakäymisessä ja kansalaisyhteiskunnassa tapahtuvaan spontaaniin puntarointiin ja mielipiteenmuodostukseen (Hendriks 2006, Elstubin 2010 mukaan). Vaikka makrotasolla järjestelmän eri osien voidaankin ajatella toteuttavan laadukkaan puntaroinnin elementtejä vaihtelevasti, Bächtigerin ym. mukaan mikrotason puntaroinnin laadusta pitäisi poiketa vain siinä tapauksessa, että se edistää puntaroinnin laatua koko systeemin tasolla, tai jos muu perusteltu syy tai arvo, kuten sananvapaus, sitä edellyttää (Bächtiger ym. 2018, 15-16). Yleisesti ottaen teoreetikoiden mukaan puntaroivaa demokratiaa on edistettävä sekä mikro- että systeemitasolla (mt.; Elstub 2010, 299).

## **2.2 Kaupunkisuunnittelu**

Nykyiset kaupunkisuunnittelun osallistumisen haasteet liittyvät osittain suunnitteluteorian eri perinteisiin, jotka toisiinsa seikoittuneina aiheuttavat käytännön suunnittelussa ristipaineita. Siksi haasteiden syvälliseksi ymmärtämiseksi on tehtävä tiivis katsaus yhdyskuntasuunnittelun teorian kehitysvaiheisiin. Tutkimusaiheen kannalta olennaista on 1960-luvulta alkaen tapahtunut kehitys, joten tässä luvussa keskitytään ennen kaikkea siihen. Erityisesti käsitellään kommunikatiivista ja agonistista suunnitteluteoriaa.

### *2.2.1 Suunnittelun paradigmojen kehitys*

Suomalaista kaavoittajaprofessiota käsittelevässä väitöskirjassaan Sari Puustinen (2006) erottelee Nigel Tayloria (1998) mukaillen toisistaan kolme 1900-luvulla vallinnutta suunnittelun lähestymistapaa: fyysisen, rationalistisen ja kommunikatiivisen suunnittelun. Bäcklund ja Mäntysalo (2010) taas käyvät artikkelissaan läpi kaupunkisuunnitteluteorian toisen maailmansodan jälkeisiä kehitysvaiheita. He tunnistavat neljä suuntausta, jotka varhaisimmin kehittyneestä uusimpaan ovat komprehensiivis-rationalistinen, inkrementalistinen, kommunikatiivinen ja agonistinen suunnitteluteoria (mt). Suunnitteluteorian kehitystä voi hahmottaa näiden molempien jaottelujen avulla.

1900-luvun alkupuoliskolla vallalla olleessa fyysisessä suunnittelussa kaavoitus ja suunnittelu miellettiin osaksi arkkitehtuuria. Arkkitehti eli suunnittelija oli taiteilija, jonka tehtävä oli luoda esteettinen kaupunkikuva, ja fyysinen ympäristö korostui sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten kustannuksella. Muun muassa sosiaalisten seikkojen sivuuttaminen johti kuitenkin fyysisen suunnittelun ja suunnittelijan ”kaikkivoipaisen” aseman kritisointiin. Vähitellen fyysistä suunnitteluperinnettä tärkeämmiksi nousivat suunnitteluteoriat, jotka ottivat huomioon myös suunnittelun poliittisen luonteen. (Puustinen 2006, 178-180.)

Fyysisen suunnittelun suosion hiipuesssa vallalle tuli käsitys suunnittelusta rationaalisenä, kattavaan tietoon ja tieteelliseen tutkimukseen perustuvana prosessina. Puustinen (2006) kutsuu tätä rationalistiseksi, Bäcklund ja Mäntysalo (2010) taas komprehensiivis-rationalistiseksi suuntaukseksi; käytännössä kyse on samasta ajattelutavan muutoksesta. Komprehensiivis-rationalistisen suunnitteluteorian mukaan kaupunkiympäristö on mahdollista hahmottaa kokonaisuutena, järjestelmänä, jonka muovaamiseksi on määriteltävissä sääntöjä ja strategioita (Healey 1993, 245). Suuntauksen piirteitä ovat poliittisen päätöksenteon erottaminen näennäisen arvovapaasta valmistelutyöstä sekä suunnittelijan vahva asiantuntijan rooli suhteessa mielipiteitä esittäviin kansalaisiin (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 338). Tämä maallikko-asiantuntija-jako ilmenee vielä 2000-luvulla edelleen selvästi kaavoittajien näkemyksissä omasta työstään (Puustinen 2006, 317).

Rationalistisen suunnittelun keskeinen elementti eli idea arvovapaasta tiedosta kohtasi sen sijaan jo 1960-luvulta alkaen voimakasta arvostelua. Kriitikoiden mukaan suunnittelijoilla ei voinut olla täydellistä tilannekuvaa suunnitteluratkaisujen suhteen, vaan heidän näkemyksensä ovat väistämättä vajavaisia ja arvolatautuneita. Siksi eri intressiryhmien on valvottava omia etujaan ja tuotava näkemyksensä esiin suunnitteluprosessin aikana. Tätä kutsutaan inkrementalistiseksi suuntaukseksi (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 338-339). Suuntaus liittyy vahvasti aggregatiiviseen demokratiakäsitykseen, jossa korostuu eri ryhmittymien reilu kamppailu vallasta (ks. luku 2.1.2). Bäcklund ja Mäntysalo katsovat, että pohjimmiltaan myös komprehensiivis-rationalistinen malli perustuu aggregatiiviseen

demokratiakäsitykseen, vaikka suuntaus jättääkin huomattavasti inkrementalistista mallia vähemmän tilaa poliittiselle kilpailulle. (mt. 338).

Rationalistiseen suunnitteluun kohdistuneen kritiikin myötä viimeistään 1970-luvulla tunnustettiin yleisesti suunnittelun poliittinen luonne. Puustisen mukaan Suomessa suunnittelija säilyi tästä huolimatta tietyissä määrin epäpoliittisena, julkisena ja neutraalina viranhoitajana (Puustinen 2006, 183). Suunnittelun poliittisuuden ja demokraattisuuden korostaminen kuitenkin myötävaikutti siihen, että asukkaiden mielipiteiden kuuntelua alettiin pitää yhtä tärkeämpänä. Vaikka Suomessa tähän mielipiteiden huomioimiseen viitattiin asukasdemokratiana, asukkaiden ei kuitenkaan ajateltu olevan mukana varsinaisessa päätöksenteossa (mt.). Juuri tämä epäsuhta mahdollisuuksissa vaikuttaa päätöksentekoprosessiin oli puolestaan inkrementalistiseen suuntaukseen kohdistuneen kritiikin tärkein lähtökohta. Koska hyvin järjestäytyneillä ja valmiiksi vaikutusvaltaisilla tahoilla on parhaat mahdollisuudet saada äänensä suunnittelussa kuuluviin, edellytykset tasaväkisestä kilpailusta omien intressien ajamisessa eivät täyty. Sen sijaan inkrementalistinen suunnittelu pitää yllä vallitsevaa valtahierarkiaa. Tällaiselle toimintatavalle alettiin etsiä vaihtoehtoja puntaroivasta demokratiasta ja kommunikatiivisesta suunnittelusta. (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 340.)

### *2.2.2 Kommunikatiivinen ja agonistinen suunnittelu*

Kuten luvussa 2.1.2 todetaan, Jürgen Habermasin on eräs voimakkaimmin puntaroivan demokratian teoriaan vaikuttaneista ajattelijoista. Habermasilla on kuitenkin ollut merkittävä vaikutus myös kommunikatiiviseen suunnitteluteoriaan. Yksi teorian keskeisistä lähtökohdista on Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden käsite (Healey 1993; Mattila 2017 14-15; kommunikatiivinen ratinaalisuus ks. 2.1.2). Toisin kuin suunnittelun komprehensiivis-rationalistinen ja inkrementalistinen malli, kommunikatiivinen suuntaus pohjautuu deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen ja konsensuksen etsimiseen keskustelun avulla (Bäcklund & Mäntysalo 2010). Olennaista on muutos suhtautumisessa tietoon: sen ei katsota olevan jotakin irrallista ja objektiivista, tutkimalla löydettävissä olevaa, vaan toiminnan ja sosiaalisen kanssakäymisen kuluessa muotoutuvaa (Staffans 2004, 49). Suunnittelukin alettiin teknis-rationaalisen päätöksenteon sijaan nähdä ”*dynaamisena*

*poliittisena prosessina*, jossa aktiivisesti muokataan sosiaalista todellisuutta eri toimijoiden välisessä vuorovaikutusprosessissa” (Puustinen 2006, 184). Tämä tietokäsityksen muutos vaikutti suunnitteluteoriaan niin merkittävästi, että tutkijat alkoivat puhua *suunnittelun kommunikatiivisesta käännteestä* (mm. Healey 1993; Staffans 2004, 50; Puustinen 2006, 184). Perimmiltään muutos juontaa juurensa aina 1960-luvulta alkaen esitettyyn rationalistisen suunnittelun kritiikkiin (Puustinen 2006, 185-186).

Kommunikatiivisessa suunnittelussa tavoitteena on saada sekä suunnittelijoiden formaali asiantuntemus että asukkaiden ja muiden kaupungin käyttäjien kokemusperäinen tieto keskustelun kautta hyötykäyttöön osaksi päätöksentekoa (Healey 1993, 240). Juuri kansalaisten – siis muiden kuin suunnittelijoiden – arkitiedon nostaminen tärkeäksi osaksi suunnitteluprosessia on Bäcklundin ja Mäntysalon mukaan kommunikatiivisen suunnitteluteorian suurin ansio (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 341). Patsy Healeyn mukaan suunnittelussa kommunikatiivinen rationaalisuus antaa mahdollisuuden pyrkiä vuorovaikutuksen avulla yhteisymmärrykseen erilaisista lähtökohdista huolimatta (Healey 1993, 240). Hän uskoo, että prosessiin keskittyminen auttaa pääsemään pois tilanteesta, jossa suunnittelu nähdään vain eri mielipiteiden valtapelina (mt, 233-234).

Suomessa kommunikatiivisesta suunnittelusta on käytetty myös käsitteitä vuorovaikutteinen suunnittelu ja osallistuva suunnittelu (Puustinen 2006, 184). Huomionarvoista on, että kommunikaatiota ja osallistumista korostanut ajattelutapa vaikutti merkittävästi vuonna 2000 voimaan astuneeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) (ks. esim. Bäcklund ym. 2017, Häkli 2002). Kommunikatiivisen suunnittelun ihanteiden mukaan laissa haluttiin turvata laajat mahdollisuudet osallistua kaavan valmisteluun niin asukkaille kuin muillekin osallisille (Häkli 2002, 119; 123). Lainsäädännön muutoksista huolimatta käytännön suunnittelutyölle kommunikatiivinen käänne ei ole tarkoittanut suoraviivaista siirtymistä traditiosta toiseen, vaan uudet käsitteet, käsitykset ja käytännöt ovat sulautuneet osaksi vanhoja rationalistisen suunnittelun tapoja (Taylor 1998, 162; ks. myös esim. Puustinen ym. 2017). Suunnittelijoilta painopisteen siirtyminen vuorovaikutukseen on kuitenkin edellyttänyt aiempaa laajempia kommunikaatiotaitoja – heistä on tullut kaavojen esittelijöiden sijaan vuorovaikutuksen järjestäjiä (Puustinen 2006, 185). Osallistujalle uusi

suuntaus on puolestaan antanut tilaa kyseenalaistaa suunnittelijan tiedonlähteet, oletukset ja prioriteetit (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 341; Staffans 2004).

Kommunikatiivista suunnitteluteoriaa – kuten Habermasin kommunikatiivisen toiminnan ideaaliakin – on kritisoitu epärealistisista odotuksista kommunikaatiotilanteen ja tasapuolisen, rationaalisen argumentoinnin onnistumisen suhteen. Pelkona on, että pyrkimällä konsensukseen sivuutetaan keinotekoisesti todelliset valta-asemien ja ihmisten maailmankuvien erot (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 340-341). Myös Healey, toisin kuin Habermas, katsoo, että täydellisesti jaetun kokemusmaailman saavuttaminen ei ole mahdollista yhteisymmärrykseen pyrkivästä keskustelusta huolimatta (Healey 1993, 239). Bäcklund ja Mäntysalo näkevät vaihtoehdon tälle näennäiselle konsensukselle agonistisessa suunnittelussa, joka pohjautuu luvussa 2.1.2 mainittuun Chantal Mouffin agonistisen pluralismin käsitteeseen (Bäcklund & Mäntysalo 2010). Heidän mukaansa agonistinen suunnitteluteoria tunnustaa erilaisten merkitysjärjestelmien väliset konfliktit, ja juuri tämän tunnustamisen kautta mahdollistuu rakentava ratkaisujen etsiminen. Avainasemassa on antaa jokaiselle osapuolelle mahdollisuus ilmaista näkemyksensä ja huolensa ilman, että heitä sen vuoksi demonisoidaan. Edellytys tälle on se, että osapuolet kohtelevat toisiaan kunnioittavasti (mt., 343).

Agonistisen suunnitteluotteen on katsottu soveltuvan parhaiten yksityiskohtaisen suunnittelun tasolle, jossa kaupunkistrategioiden tavoitteet saattavat ajautua törmäyskurssille kansalaisten toiveiden kanssa (Mattila 2018a, 102-103). Vastaavasti konsensushakuisen, kommunikatiivisen suunnitteluotteen väitetään toimivan heikosti konkreettisten suunnittelukonfliktien ratkaisussa (mt, 98). Kun tutkitaan käytännön suunnittelutyön vuorovaikutusprosessissa ilmi tulevia konflikteja, huomataan, että ainakin osa niistä vaikuttaa liittyvän juuri vaikeuteen sovittaa yhteen suunnittelun todellisuus ja MRL:n kautta välittyvät kommunikatiiviset ihanteet. Ainakaan toistaiseksi agonistisen suunnittelun kannattajat eivät kuitenkaan ole pystyneet tarjoamaan varteenotettavia malleja vakiintuneiden kommunikatiivisen suunnittelun käytäntöjen vaihtoehdoksi (mt, 102; Mäntysalo & Jarenko 2014, 39). Käytännön suunnittelutyössä ilmeneviä ristiriitoja ja konflikteja tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.2.

Hanna Mattila on todennut väitöskirjassaan, että huolimatta kommunikatiiviseen suunnitteluun kohdistuneesta kritiikistä, Habermasin tuotannolla on edelleen paljon relevanssia suunnitteluteorialle (Mattila 2017). Erityisesti suunnittelujärjestelmien kehittämisessä ja suunnittelun normien määrittämisessä monipuolista julkista keskustelua ja argumentointia korostavalla habermasilaisella otteella lienee Mattilan mukaan edelleen paikkansa. Huomattavaa on, että yksityiskohtaisen suunnittelun tasolla ilmenevät ristiriidat voivat – tai niiden kenties pitäisi – tarjota tietoa ja vaikuttaa järjestelmätason pohdintoihin (mt., 13). Suunnittelun eri tasoja tarkasteltaessa kommunikatiivinen ja agonistinen suunnitteluteoria voisivatkin täydentää toisiaan ja näin auttaa ratkaisemaan kaupunkisuunnittelun käytännön haasteita entistä paremmin. Lopulta molemmat lähestymistavat korostavat keskustelun ja vuorovaikutuksen merkitystä suunnittelun ja päätöksenteon ymmärtämisessä (Bond 2011).

Kuinka kaupunkisuunnittelun eri teoreettiset lähestymistavat sitten voisivat yhdistyä tavalla, joka mahdollistaa suunnittelukäytäntöjen – ennen kaikkea vuorovaikutuksen ja osallistumisen – mielekkään kehittämisen? Onko tällainen yhdistäminen edes tarpeellista käytännön suunnittelun kannalta? Puntaroivan demokratian järjestelmätason teoria voi kenties auttaa syventämään ymmärrystä näissäkin kysymyksissä. Tutkimuksen lähestymistapaa ohjaavia teoreettisia aineksia käsitellään seuraavaksi.

### **2.3 Teoreettisia lähtökohtia käytännön ongelmien ratkaisuun**

Kuten edellisistä luvuista huomataan, demokratia- ja suunnitteluteoriaan ovat tietyiltä osin vaikuttaneet samat kehityskulut. Kummassakin Jürgen Habermasin ajatukset ovat toimineet tärkeänä lähtökohtana uusille teoriasuuntauksille, ja toisaalta molemmilla aloilla kommunikatiivisuutta ja konsensuksen tavoittelua korostavat näkemykset on haastanut agonistinen pluralismi. Demokratiakäsitysten ja aluesuunnittelun suuntausten kehitys onkin rinnastettu kaupunkitutkimuksen alalla Suomessa esimerkiksi Bäcklundin ja Mäntysalon (2010, 344) sekä Mäntysalon ja Jarenkon (2014) tutkimuksissa.

Yhtymäkohtia voidaan hakea lisääkin. Kuten jäljempänä tutkimuksen analyysivaiheessa havaitaan, neuvottelut ja kompromissien tekeminen ovat erottamaton osa kaavoitusta. Tältä pohjalta sekä kommunikatiiviselle että agonistiselle suunnittelulle relevanttina voidaan pitää Mansbridgen ym. (2010) pohdintaa siitä, mikä on oman edun, intressiristiriitojen ja vallankäytön suhde puntaroivaan demokratiaan. Kirjoituksessa Mansbridge ym. tekevät näitä elementtejä tarkastellessaan erottelun pakottavan neuvottelun ja ei-pakottavan neuvottelun välille. Jälkimmäinen sopii kirjoittajien mukaan yhteen puntaroivan demokratian kanssa, vaikka teorian alalla on perinteisesti rajattu neuvottelu puntaroivaan demokratiaan kuulumattomaksi (mt. 69).

Ei-pakotettu neuvottelu eli niin kutsuttu puntaroiva neuvottelu voi saada neljä erilaista muotoa (Mansbridge ym. 2010, 70-72). Ensimmäinen on yhteenliittyminen (*convergence*), jossa päädytään yhteisesti hyväksytyyn lopputulokseen samojen perusteluiden nojalla. Tällöin taustalla ei ole voimakasta konfliktia. Toinen on vajavaisesti perusteltu sopimus (*incompletely theorized agreement*), jossa eri osapuolet ovat tyytyväisiä tehtyyn päätökseen, mutta eri syistä. Kolmas muoto, yhtenäistävät neuvottelut (*integrative negotiations*) lähtee eturistiriidasta, mutta päättyy tilanteeseen, jossa molempien/kaikkien etu toteutuu. Neljäs muoto, vilpittömän neuvottelu etujen jakamiseksi (*fully cooperative distributive negotiations*) johtaa status quoa parempaan kompromissiin reilun ja avoimen neuvotteluprosessin päätteeksi. Jos jokin näistä neuvottelun muodoista sisältää pakottavaa vallankäyttöä tai selviä eroja valtasapainossa, kyse ei enää ole puntarivasta neuvottelusta (mt. 90-91). Ensimmäisen neuvottelutyypin voi nähdä vertautuvan kommunikatiivisen suunnittelun ideaaliin, kun taas kolmas ja neljäs muistuttavat agonistisesta suunnittelusta, jossa tavoitteena on intressiristiriitojen tunnustaminen ja niiden hedelmällinen käsittely.

Suunnitteluteorian piirissä yksi keskeisimmistä kommunikaatiota, vuorovaikutusta ja myös puntarointia käsitelleistä tutkijoista on John Forester. Hän on lähestynyt vuorovaikutuksen ongelmia ja ratkaisuja erityisesti suunnittelijan toiminnan näkökulmasta (ks. esim. Forester 1989; 1999; 2018). Foresterin näkemyksen mukaan suunnittelijan on suhtauduttava jokaiseen suunnittelutapaukseen uniikkina tilanteena ja osattava hyödyntää omaa asiantuntemustaan mahdollisten ristiriitojen ratkaisemisessa neuvottelemalla ja sovittelemalla (Puustinen ym.

2017, 74). Suunnittelijan on paitsi tunnustettava vuorovaikutusprosessin osallistujien vaihtelevat lähtökohdat ja maailmankuvat (Healey 1993), myös tilanteeseen vaikuttavat valtasuhteet voidakseen toimia sekä tehokkaasti että eettisesti erilaisten vaatimusten ristipaineessa (Forester 1989).

Onnistuneissa vuorovaikutustilanteissa on Foresterin mukaan kyse neuvottelusta ja dialogista, ikään kuin luovasta prosessista, jossa pyritään yhdessä eri intressitahojen kesken keksimään ratkaisuja vallitsevaan tilanteeseen (Forester 2013). Tämä edellyttää avointa mutta kriittistä suhtautumista tietoon sen eri muodoissa ja tiedon taustalla vaikuttavien rakenteiden huomioimista. Vuorovaikutuksen mahdollisuuksiin ei tule suhtautua kyynisesti, muttei myöskään naiivisti. Forester nimittää tätä lähestymistapaa kriittiseksi pragmatismiksi (mt.). Forester näkee myös puntaroinnin toteutumattomuuden suunnittelussa ennen kaikkea käytännöllisenä ongelmana, jonka ratkaisemiseksi hän on tutkinut tapauksia, joissa suunnittelijat omalla toiminnallaan ovat onnistuneet luomaan merkityksellistä vuorovaikutusta (Forester 2018; 2013).

Suomen suunnittelujärjestelmän kontekstissa huomion kiinnittäminen pelkästään suunnittelijan toimintaan saattaa kuitenkin johtaa siihen, että muut suunnitteluinstituutioissa piilevät resurssit jäävät huomaamatta. Kuten Hytönen (2014) huomauttaa, Suomessa – ja myös muissa Pohjoismaissa – edustuksellisen demokratian päätöksentekoaikoina on huomattavasti valtaa kaavoituksen tavoitteenmäärittelyssä, niin kuntatasolla kuin valtakunnallisestikin lainsäädännön kautta. Suunnitteluprosessin aikana kaavoittaja voikin päätöksiä tehdessään tukeutua asiantuntija-auktoriuteittinsa lisäksi poliitikkojen tekemiin linjauksiin ja luottaa näiden instituutioiden päätöksille suomaan legitimitettiin (mt, 12, ks. myös Puustinen ym. 2017). Toisaalta voi olla, että samat instituutiot rajoittavat suunnittelijan mahdollisuuksia ratkoa konflikteja tai ehkäistä niiden syntymistä kaavoitusprosessin aikana.

Pelkkä yksittäisten kaavoittajien toiminnan tarkastelu ei siis vaikuta parhaalta mahdolliselta tavalta pureutua kaavoitukseen liittyviin vuorovaikutuksen ja osallistumisen haasteisiin. Aihetta on syytä tarkastella myös yksittäistä kaavaprosessia laajemmasta näkökulmasta. (Staffans 2012, 64). Ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslakia arvioineessa



raportissa mainitaan, että kaupunkisuunnittelussa esimerkiksi neuvotteluun ja ristiriitojen sovitteluun tarvittaisiin koulutusta (Ympäristöministeriö 2014, 151). Puntaroivan demokratian mikrotason empiirisistä tutkimustuloksista voisi olla hyötyä, kun halutaan kehittää parempia toimintatapoja yksittäisiin vuorovaikutustilanteisiin. Kun taas halutaan syvällisesti ymmärtää eri toimijoiden suhteita sekä vuorovaikutukseen ja osallistumiseen suunnittelujärjestelmän tasolla vaikuttavia tekijöitä, on syytä ottaa lähtökohdaksi puntaroivan demokratian järjestelmätason näkökulma.

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään osittain edellä mainittua Parkinsonin (2018) kuvausta puntaroivan järjestelmän piirteistä. Lisäksi tarkastelun apuvälineenä toimii Michael A. Neblon ja Avery Whiten (2018) teoreettinen määritelmä siitä, mitä elementtejä vaaditaan, jotta deliberatiivisen järjestelmän eri osat voivat vaikuttaa toisiinsa. Kuten edellä todettiin, Parkinson on määritellyt puntaroivan järjestelmän ominaisuuksiksi kolme piirrettä. Ensinnäkin, puntaroiva järjestelmä yhdistää julkisiin resursseihin ja tavoitteisiin liittyvät väitteet tai vaatimukset tosiasia- tai arvopohjaisiin perusteluihin. Perusteluissa voidaan vedota erilaisiin seikkoihin, kuten kokemukseen, tutkimustietoon tai käytännöllisyyteen. Toiseksi, puntaroivassa systeemissä on tahoja, jotka systemaattisesti kuuntelevat ja puntaroivat näitä perusteluja ja arvioivat niitä suhteessa toisiinsa. Kolmanneksi, perustelujen puntarointi tapahtuu julkisesti perustelujen esittäjien ja laajemman yleisön kanssa kommunikoiden. Tärkeää on, että perustelujen arviointi ja palautteenanto toteutuvat kielellä, joka on vastaanottajajoukolle ymmärrettävää. (Parkinson 2018, 434).

Neblo ja White katsovat, että puntaroivan demokratian teorian on tarjottava tarkka kuvaus myös siitä, kuinka puntaroinnin eri areenat yhteiskunnassa voivat liittyä ja vaikuttaa toisiinsa (Neblo & White 2018, 447). Tämä tavoite mielessään he ovat kuvanneet neljä tekijää, jotka määrittävät systeemin osien välistä vuorovaikutusta ja puntaroinnin vaikuttavuutta. Nämä tekijät ovat tiedostavuus (*awareness*), ymmärrettävyys (*translatability*), vastaanottavuus (*receptivity*) ja joustavuus (*flexibility*).<sup>3</sup> Kriteerien merkitystä voi selvittää käyttämällä esimerkkinä yhtä puntaroivan demokratian systeemin osaa, vaikkapa etujärjestöä. Tiedostavuus tarkoittaa, että etujärjestön on oltava tietoinen järjestelmän muiden osien –

---

<sup>3</sup> Käännökset KK

kuten kansalaisten, virkakoneiston ja median – toiminnasta. Ymmärrettävyys viittaa siihen, että etujärjestön on kyettävä tuottamaan viestejä, joita muut osaavat tulkita, ja vastaavasti pystyttävä itse tulkitsemaan muiden tuotoksia. Vastaanottavuudella puolestaan tarkoitetaan avoimuutta muiden järjestelmän osien ideoille, usein kuitenkin tietyissä raameissa – etujärjestö ei voi joustaa peruseriaatteistaan riskeeraamatta omaa olemassaoloaan pitkällä aikavälillä. Lopuksi etujärjestöltä vaaditaan vielä joustavuutta, jotta sen ulkopuolelta tulevilla tuotoksilla voi olla tosiasiallista vaikutusta järjestön toimintaan; toisin sanoen etujärjestön on voitava tarpeen tullen reagoida erilaisiin syötteisiin. (Neblo & White 2018).

Vaikka puntaroivan demokratian järjestelmätason lähestymistavan voidaan ajatella syntyneen erityisesti tarpeesta ymmärtää ja kehittää yhteiskuntaa kokonaisvaltaisesti, voidaan sitä hyödyntää myös suppeampien kokonaisuuksien, kuten kaupunkien tai vaikkapa sairaaloiden tutkimisessa (Mansbridge ym. 2012, 2). Kaupunkisuunnittelun osallistumista ja vuorovaikutusta, tarkemmin ottaen Turun kaupungissa kaavoituksen puitteissa tapahtuvaa vuorovaikutusta tutkittaessa tarkoitus ei ole arvioida ja arvottaa järjestelmän onnistumista suhteessa edellä esitettyihin puntaroivan järjestelmän piirteisiin. Pikemminkin tavoite on käyttää näitä teoreettisia elementtejä hyväksi sen selvittämisessä, kuinka kaavoitukseen liittyvän vuorovaikutuksen haasteita voitaisiin ratkaista.

Puntaroivan demokratian järjestelmätason näkökulma on kaupunkisuunnitteluprosessin tutkimisen kannalta mielekästä sikäli, että sitä voidaan hyödyntää analysoitaessa asiantuntijoiden ja protestien suhdetta puntarointiin (Mansbridge ym. 2012, 13-19). Kuten jäljempänä huomataan, näillä molemmilla on kaavoituksessa oma merkittävä roolinsa. Järjestelmätason näkökulman avulla voidaan hahmottaa myös työnjakoa järjestelmän eri osien välillä sekä tarkastella järjestelmätason piirteiden vaikutuksia yksittäisiin vuorovaikutustilanteisiin (mt. 2-4). Juuri tämä tarkastelutapa voi kenties myös auttaa ymmärtämään, kuinka kommunikatiiviset ja agonistiset suunnitteluperiaatteet voisivat nivoutua yhteen käytännössä (vrt. Mattila 2018a).

Järjestelmätason tarkastelun ottaminen ensisijaiseksi lähtökohdaksi ei tietenkään tarkoita yksittäisten vuorovaikutustilanteiden sivuuttamista. Näitä voidaan tarvittaessa arvioida

onnistuneen puntaroinnin kriteerien eli keskinäisen kunnioituksen, pakottavan vallankäytön puuttumisen, tasa-arvon, argumenttien perusteellisuuden, julkisuuden, vastuun ja vilpittömyyden avulla (ks. luku 2.1.2). Osallistuvaa päätöksentekoa, puntaroivaa demokratiaa ja demokraattisia innovaatioita koskeva empiirinen tutkimus tarjoaa lukuisia esimerkkejä siitä, miten erilaisia puntaroivan päätöksenteon areenoja voidaan toteuttaa, miten ihmiset niissä toimivat, ja kuinka heidän mielipiteensä kehittyvät puntaroinnin kuluessa (ks. esim. Smith 2009, Steiner 2012, Strandberg & Grönlund 2012, Suiter ym. 2014, Setälä & Smith 2018). Tutkimuskirjallisuuden laajuuden vuoksi näiden esimerkkien perinpohjainen läpikäyminen ei kuitenkaan ole tämän työn yhteydessä mielekästä.

### **3. Kaavoituksen lainsäädäntö ja aiempi tutkimuskirjallisuus**

Edellä mainittiin kommunikatiivisen suunnittelun teorian vaikutus maankäyttö- ja rakennuslakiin. Koska lainsäädännön vaikutus käytännön osallistumiseen ja vuorovaikutukseen on merkittävä, on MRL:n vuorovaikutusta koskevia pykäläiä tarpeen hieman taustoittaa ennen tarkempaa syventymistä aiheeseen liittyvään tutkimuskirjallisuuteen. Osana empiirisen kirjallisuuden katsausta annetaan erityistä painoarvoa Mikko Värtön ja Lauri Rapelin (2019) hiljattain julkaistulle tutkimukselle, jossa selvitettiin Turun kaupungin johtavien viranhaltijoiden suhtautumista osallistumiseen.

#### **3.1 Vuorovaikutus maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta**

Kun puhutaan kaupunkisuunnittelusta ja kaupunkisuunnitteluun osallistumisesta, on mahdotonta määritellä tyhjentävästi, mitä kaikkea se voi pitää sisällään. Kaavoitus on vain yksi, joskin merkittävä, osa kaupunkisuunnittelua. Tämän tutkimuksen keskeisimmäksi lähtökohdaksi on kuitenkin otettu yksittäisen kaupungin kaavoitusprosessi siksi, että maankäytön ja rakentamisen lainsäädännössä osallistumisoikeutta käsittelevät pykälät liittyvät juuri kaavoitukseen (Staffans 2012, 68; MRL luku 8). Osallistumisen tarkasteleminen kaupungin tasolla on lainsäädännön näkökulmasta mielekästä sikäli, että kunnilla ja kaupungeilla on Suomessa niin sanottu kaavoitusmonopoli. Tämä tarkoittaa, että kunnalla on yksinoikeus kaavoittaa rajojensa sisällä, riippumatta siitä, kuka maan omistaa (Kanninen & Bäcklund 2017, 19). Kaupunki on siis ratkaiseva osapuoli jokaisessa kaavassa.

Kuten luvussa 2.2.2 todettiin, vuonna 2000 voimaan tulleeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin (jatkossa MRL) vaikuttivat vahvasti kommunikatiivisen suunnittelun ihanteet (Häkli 2002). Jo lain ensimmäisessä pykälässä todetaan seuraavaa: ”Tavoitteena on -- turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.” (MRL 1 § 2.) Lain ensimmäisen luvun vuorovaikutusta ja tiedotusta koskevassa pykälässä lukee edelleen: ”Kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa” (MRL 6 § 1). Lakitekstistä välittyy siis pyrkimys saada monipuolisesti eri tahojen näkökulmat mukaan suunnitelmien ja päätösten tekoon sekä toisaalta ihmisten oikeus saada tietoa ja osallistua itseään koskevien asioiden käsittelyyn. Nämä tavoitteet käyvät hyvin yksiin puntaroivan demokratian ihanteiden kanssa.

MRL:n vuorovaikutusta käsittelevässä luvussa tarkennetaan sitä, keiden kaikkien kanssa vuorovaikutuksessa olisi kaavaprosessin kuluessa oltava. Pykälässä 62 mainitaan käsite *osallinen*, jolla tarkoitetaan ensinnäkin maanomistajia, toiseksi henkilöitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa merkittävästi vaikuttaa, ja kolmanneksi niitä viranomaisia ja yhteisöjä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (MRL 62 § 1). Lain mukaan kaavoitusmenettely on järjestettävä siten, että osallisilla on mahdollisuus esittää mielipiteensä kaavasta ja osallistua sen valmisteluun. Osallisten lisäksi kuka tahansa muukin kunnan asukas voi esittää mielipiteensä kaavasta, kuten todetaan MRL:a tarkentavassa maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA 30 § 1). Lähtökohtaisesti ketään kansalaista tai kansalaisten joukkoa ei siis ole lainsäädännöllä rajattu tietyn kaavan valmisteluprosessin ulkopuolelle.

Maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi kansalaisten osallistumismahdollisuuksia painotetaan monissa muissakin laeissa (Vartiainen ym. 2012, 5). Vartiaisen ym. mukaan (2012, 7) vuonna 2000 voimaan tulleessa perustuslaissa osallistuminen mielletään – aiemmasta perustuslaista poiketen – kansalaisten perusoikeudeksi ja osaksi kansanvaltaa. Tämä ”osallisuuden oikeudellinen muutos” on perustuslain kautta vaikuttanut myös alemman asteiseen lainsäädäntöön (mt.). Kuntalaissa on vuodesta 2019 alkaen peräti erikseen

määritelty useita tapoja, joilla kuntalaisten ja kunnan palvelujen käyttäjien osallisuutta voidaan erityisesti edistää. Näitä ovat esimerkiksi keskustelutilaisuudet ja kansalaisraadit, palvelujen yhteiskehittäminen sekä asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen omaaloitteisen suunnittelun ja valmistelun tukeminen (Kuntalaki 22 §).

Kuntalain tuoreen ohjeistuksen voidaan ajatella kohdistuvan kunnan harjoittamaan kaavoitukseen siinä missä muuhunkin toimintaan, mutta MRL itsessään ei toistaiseksi sisällä erillisiä ohjeita osallistumisen järjestämisen tavoista. Se on jättänyt lain toimeenpanijoille, eli useimmiten kunnille, paljon harkinnanvaraa sen suhteen, kuinka lain edellyttämä mahdollisuus osallistua kaavan suunnitteluun toteutetaan (Mattila 2018b, 22; ks. myös Kuntaliitto 2007, 44). Esimerkiksi kaavan vireilletulosta ja kaavaehdotuksen nähtävilläolosta on ilmoitettava ”kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla” (MRL 63 § 3). Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa puolestaan mainitaan, että osallisten tilaisuus esittää mielipiteensä kaavasta voi tarkoittaa tiettyyn määräaikaan mennessä esitettyä kirjallista tai suullista mielipidettä, erityistä kaavaa koskevaa tilaisuutta tai muuta sopivaksi katsottua tapaa (MRA 30 § 1).

Joitakin minimivaatimuksia vuorovaikutukselle laki ja asetus asettavat, kuten sen, että kaavasta muistutuksen tehneille kuntalaisille on vastattava ja annettava kunnan virallinen kannanotto esitettyyn mielipiteeseen (MRL 65 § 2). Tarkimmat vuorovaikutukseen liittyvät säädökset koskevat ennen kaikkea tiedottamista ja kaavan asettamista julkisesti nähtävillä (ks. esim. MRA 30 § 2; MRL 67 §). Lisäksi laki edellyttää muissa kuin vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavoissa, että kaavaprosessin alkuvaiheessa laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma (jatkossa OAS) eli suunnitelman siitä, kuinka kaavavalmistelun aikana huolehditaan vuorovaikutuksesta ja kaavan vaikutusten arvioinnista (MRL 63 §). OAS:n sisällöstä eivät kuitenkaan laki tai asetus säädä tarkemmin mitään.

Vaikka tarkkaa ohjeistusta osallistumisen järjestämisestä ei lain tasolla olekaan, tulee vuorovaikutuksen edistämisen henki MRL:ssä kuitenkin selvästi esiin. Toisaalta laissa on mahdollistettu myös maankäyttösopimusten solmiminen (MRL 91 b §). Sopimukset antavat kunnille mahdollisuuden maankäytön strategiseen suunnitteluun yksityisten tahojen kanssa

(Mattila 2017b, 22), ja vaikka niissä ei voidakaan sopia sitovasti kaavojen sisällöstä etukäteen<sup>4</sup>, on sopimiskulttuurin katsottu olevan ristiriidassa lain kommunikatiivisuutta korostavien pyrkimysten kanssa (Mäntysalo & Saglie 2010). Näin siksi, että julkisen ja yksityisen tahon yhteistyöprojektit edellyttävät usein yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista jo varhaisessa vaiheessa, ennen kaavan vireilletuloa, mikä saattaa kaventaa mahdollisuuksia vaikuttaa kaavan sisältöön myöhemmin. Myös Staffans (2012, 68) mieltää osallistumisen ja vuorovaikutuksen suurimmaksi haasteeksi juuri sen tosiasian, että monet elinympäristöön vaikuttavat ratkaisut tapahtuvat virallisen kaavoitusprosessin ulkopuolella. Strategista suunnittelua ja muita kaupunkisuunnittelun vuorovaikutuksen haasteita koskevaa kirjallisuutta käsitellään tarkemmin seuraavaksi.

### 3.2 Vuorovaikutuksen haasteet

”Maankäytön konflikteja ei voi välttää.” Tämän väittämän kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä oli 80 prosenttia vastaajista, kun asiaa kysyttiin maankäytön konflikteja selvittäneessä kyselytutkimuksessa vuonna 2003 (Peltonen ym. 2006, 19). Kyselyn vastaajajoukko koostui suunnittelijoista ja muista keskeisistä ”maankäytön toimijoista” kuntien, maakuntien ja valtiohallinnon tasolla (mt. 7). Sen sekä neljän tapaustutkimuksen avulla Lasse Peltonen ym. pyrkivät tekemään yleiskatsauksen maankäytön konfliktien piirteistä, konfliktiprosessista ja konfliktien ratkaisusta Suomessa. Selvityksessä konflikti oli määritelty *maankäytön suunnitteluun liittyväksi vakavaksi ja lukkiutuvaksi ristiriidaksi, jossa muodostuu rintamalinjoja toimijaryhmien ja instituutioiden välille* (Peltonen ym. 2006, 8).

Kaupunkisuunnittelun vuorovaikutuksen haasteita voidaan käydä läpi Peltosen ym. selvityksen tuloksiin nojaten. On tietenkin hyvä ottaa huomioon, että kaikki vuorovaikutuksen ongelmat eivät välttämättä liity yksittäisiin maankäytön konflikteihin. Konfliktiin kuitenkin puolestaan liittyy aina jonkinasteista vuorovaikutusta, sillä konfliktin syntyminen ylipäänsä edellyttää vähintään yhden osapuolen tavoitteiden riippuvuutta toisen osapuolen toiminnasta (Peltonen ym. 2006, 17).

---

<sup>4</sup> Alkuperäisessä vuoden 2000 MRL:ssa sitovat sopimuksen oli sallittu, mutta vuonna 2003 lakia muutettiin siten, että mahdollisuus poistui. Ennen kaavaprosessin aloitusta tehtyjen sitovien sopimusten katsottiin olevan ristiriidassa lain osallistumista korostavien tavoitteiden kanssa. (Mäntysalo & Saglie 2010, 323.)

Toisaalta konfliktin ei myöskään tarvitse tarkoittaa ongelmaa sinänsä. Selvityksessä todetaan, että suunnittelussa esiintyviä konflikteja voidaan pitää yhtenä merkinä suunnittelun demokraattisuudesta (Peltonen ym. 2006, 24). Peltonen ym. korostavat myös, että pienet erimielisyydet kuuluvat normaaliin kaavoitusprosessiin, sillä kaavoitus on pitkälti erilaisten intressien sovittamista yhteen (mt. 8). Todelliseksi ongelmaksi konflikti muodostuu vuorovaikutuksen kannalta kuitenkin esimerkiksi silloin, jos se aiheuttaa epäasiallista kohtelua osapuolten välillä.

Eniten konflikteja esiintyy Peltosen ym. aineiston perusteella asemakaavatasolla, seuraavaksi eniten osayleiskaava- ja yleiskaavatasolla (Peltonen ym. 2006, 14). Tämä on ymmärrettävää, sillä useimmin ihmiset reagoivat juuri oman lähiympäristönsä muutoksiin (Mattila 2018a, 105). Esimerkiksi maakuntakaavan tasolla suunnitelmat ovat vielä varsin abstrakteja; konkreettiset muutokset tulevat näkyviin vasta asemakaavoituksen vaiheessa.

Konfliktit voidaan jakaa niiden syntymiseen perusteella kolmeen kategoriaan: suunnitelman sisällöstä johtuviksi (mitä-konfliktit), suunnittelualueesta johtuviksi (missä-konfliktit) ja suunnitteluprosessista johtuviksi (miten-konfliktit) (mt., 21). Kiinnostavaa on, että yli 80 prosenttia Peltosen ym. kyselyyn vastanneista oli vähintään jokseenkin samaa mieltä siitä, että kaavan konfliktialttius on helppo aavistaa (mt. 19). Konfliktien ennakoinnilla saattaa olla konkreettisiä vaikutuksia kaavoitukseen: eräässä tapauksessa Helsingin Etelä-Haagassa kaavoittaja oli piirtänyt alun perin tietyn talon eteen suunnitellun kerrostalon tilalle tyhjän kentän, sillä hän pelkäsi aktiivisten, uutta taloa vastustavien asukkaiden valittavan kaavasta oikeuteen. Tämä puolestaan olisi saattanut viivästyttää koko alueen rakentamista ja näin aiheuttaa huomattavia kustannuksia (Eranti 2014, 35).

Etelä-Haagan tapauksen tyyppisten suunnittelualueen sijaintiin liittyvien konfliktien yhteydessä puhutaan usein NIMBY-ilmiöstä. NIMBY on lyhenne sanoista *not in my backyard* – vapaasti suomennettuna *ei minun takapihalleni* – ja se viittaa omassa lähiympäristössä tapahtuvan rakennushankkeen voimakkaaseen vastustamiseen, usein itsekkäistä syistä (Peltonen 2006, 26-27; Esaiasson 2014). Paitsi ”omalle takapihalle”

sijoittuvaan suunnittelualueeseen yleensä, vastustus saattaa kohdistua suunniteltuun kohteeseen sen aiotun käyttötarkoituksen vuoksi, jos tämä käyttötarkoitus koetaan jollain tasolla epäsojivana. Näin on ollut muun muassa jätekeskuksen sekä kehitysvammaisten asuntolan rakentamisen kohdalla (mt; Idström 2016, 59-60). Hankkeita vastustaessaan asukkaat pyrkivät argumenteissaan yleensä vetoamaan yleiseen etuun, vaikka kyse olisi pohjimmiltaan yksityisistä tavoitteista (Esaiasson 2014). Toisaalta on myös tapauksia, joissa omaa etua on kiertelemättä käytetty vastustuksen perusteena (Eranti 2014). Molemmat vaihtoehdot voidaan mieltää puntaroivan demokratian ja kommunikatiivisen suunnittelun näkökulmasta ongelmallisiksi, sillä ne vesittävät ajatuksen parhaan mahdollisen suunnitteluratkaisun etsimisestä vilpittömästi keskustellen.

Ensisijaisesti NIMBY-lyhenteen ajatellaan siis usein viittaavan yleishyödyllistä hanketta vastustaviin ja kaupunkikehitystä hidastaviin itsekkäisiin asukkaisiin. Termin käytön vaikutukset ovat kuitenkin tätä moniulotteisemmat. Ensiksi, jonkin alueen asukkaiden leimaaminen ”nimbyilijöiksi” saattaa hämärtää ja piilottaa todellisen mielipiteiden kirjjon (Peltonen ym. 2006, 27). Pahimmillaan leimaaminen johtaa asukasnäkemyksien oikeutuksen kyseenalaistamiseen – tai sitä voidaan tietoisesti käyttää tähän tarkoitukseen (Inch 2015, 412). Toiseksi, NIMBY-nimitykseen peilaten, omaa lähiympäristöään tai itselleen tärkeää aluetta muutoksia vastaan puolustava asukas voidaan ajatella aina tietyllä tapaa jääviksi (Staffans 2004, 55), sillä hän asettaa oman yksityisen etunsa yleisen hyvän edelle. Jos kuitenkin kaikkien omaa parastaan varjelevien tahojen näkemykset sivuutetaan suunnittelussa ”jääviyden” vuoksi, ei osallistujia jää juurikaan jäljelle (mt.).

Edellisten, NIMBY-ilmiöön liittyvien seikkojen lisäksi on muitakin tekijöitä, jotka monimutkaistavat kansalaisten osallistumista kaupunkisuunnitteluun. Skotlannissa Andy Inch (2015) on tutkinut sitä, millaisia odotuksia kommunikatiiviset ja agonistiset suunnitteluihanteet sekä toisaalta vallitseva suunnittelukulttuuri asettavat aktiivisten kansalaisten toiminnalle. Hänen mukaansa suunnittelujärjestelmässä on tietty ”hyvän kansalaisen” rooli, jonka puitteissa ihmisten haluttaisiin osallistuvan. ”Hyvä kansalainen” osallistuu siten, että hän ei häiritse kaupunkikehityksen etenemistä tai aiheuta hankkeissa konflikteja (Inch 2015, 412). Kun kyseessä nimenomaan on tavoite estää jonkin



suunnitelman toteutuminen – Inchin tutkimuksessa kansalaiset oli aktivoitunut useimmiten juuri omaan lähiympäristöön sijoittuva epätoivottu hanke – tällaisen roolin mukainen osallistuminen ei kuitenkaan ymmärrettävästi ole kovin vaikuttavaa. Siksi asukkaat suuntaavat energiansa muihin vaikutustapoihin.

Myös Staffans (2004, 245) on todennut vaikuttavuuden olevan heikkoa protokollan mukaisessa osallistumisessa. Jos asukkaat esittävät mielipiteensä sellaisenaan ilman, että ne on käännetty ns. suunnittelun kielelle, ne uhkaavat jäädä irrallisiksi eivätkä välttämättä vaikuta suunnitelmaan. Toisaalta asiantuntemuksensa ja mielipiteen ilmaisunsa kehittämiseen pyrkivät asukkaat törmäävät heille ennalta asetetun roolin rajoihin ja saattavat tämän vuoksi jopa ajautua tahattomasti haastamaan suunnittelijaa. Staffans kutsuu tätä osallistuvan asukkaan paradoksiksi (mt.). Suunnitteluprosessin näkökulmasta osallistuva kansalainen on aina maallikko – erotuksena viranhaltijoista, poliitikoista ja konsulteista (Bäcklund, Häkli & Schulman 2002, 10). Maallikko on siis joku, joka ei ole toimenkuvansa puolesta kaavoituksen kanssa runsaasti tekemisissä, tai jolle ei ole kertynyt aiheesta tietoa. Ollakseen vaikuttava osallistujan pitäisi kuitenkin ymmärtää suunnittelun lainalaisuuksia ja ilmaista itseään vastaavasti, mikä on puolestaan haastavaa, sillä roolijako asiantuntijoiden ja maallikoiden välillä on suunnittelujärjestelmässä niin vahva (Staffans 2004, 245-246).

Tuija Arola (2002, 35) puhuu Staffansin tapaan osallistujan paradoksista käsitellessään kaupunkisuunnittelun vuorovaikutuksessa ilmeneviä ristiriitautuvuuksia. Osallistumisen paradoksin ongelmaa syventää suunnittelujärjestelmän rooliodotuksien lisäksi vielä se, kuinka suunnittelijat suhtautuvat aktiivisiin kansalaisiin ja asukkaisiin. Niin Arola (mt.), Puustinen (2006, 315-316) kuin Inchkin (2015, 412-413) ovat todenneet, että suunnittelijat ovat taipuvaisia tulkitsemaan paljon osallistuvien kansalaisten mielipiteet äänekkään vähemmistön näkemyksiksi, ja yleinen mielipide puolestaan näille näkemyksille vastakkaiseksi. Suunnittelijan tehtävä on täten puolustaa yleistä etua sekä vuorovaikutustilanteista puuttuvien heikkojen ja hiljaisten ryhmien asemaa aktiivisten, järjestäytyneiden kansalaisten poolia vastaan. Tähän Puustinen (2006, 416) huomauttaa: ”Kysymys voi kuitenkin olla myös siitä, että kaavoittajat käyttävät heikkojen ryhmien intressien puolustamista perusteluna omien ammatillisten näkemystensä edistämiseen.”

NIMBY-leimaaminen, alati ”vääränlainen” osallistuminen ja suunnittelijoiden tulkinnat osallistujien mielipiteiden edustavuudesta voivat siis olla onnistuneen vuorovaikutuksen esteitä silloinkin, kun kansalaisella on tarvittavat tiedot ja taidot osallistua suunnitteluprosessiin. Näin ei kuitenkaan läheskään aina ole. Maallikoiden – siis suunnitteluun perehtymättömien kansalaisten – näkökulmasta yksi ilmeinen vaikuttavan osallistumisen haaste on kaavajärjestelmän monimutkaisuus. Suomessa kaavoitusprosessi on hierarkkinen, jolloin vaikuttavasti toimiakseen kansalaisen on tunnettava kaavahierarkian eri tasot ja kaavaprosessin vaiheet (Kanninen & Bäcklund 2017, 20). Kaavahierarkiassa oikeudellinen ohjausvaikutus on tarkimmalla voimassaolevalla kaavalla: asemakaava ohittaa yleiskaavan merkinnät, yleiskaava taas maakuntakaavan merkinnät. Toisaalta alemman tason kaavaa suunniteltaessa ylemmän tason kaava on yksi tärkeimmistä lähtökohdista. Osallistumisen kannalta tämä saattaa olla ongelmallista siksi, että kansalainen voi tulla tietoiseksi suunnitelluista muutoksista vasta asemakaavan laadinnan vaiheessa, mutta niihin vaikuttaakseen olisi pitänyt ottaa suunnitelmiin kantaa jo yleiskaavaa laadittaessa (mt., 29). Omat ongelmansa liittyvät myös aiemmin mainittuun suunnittelun kielen ja asukkaiden ilmaisun kohtaamattomuuteen (ks. myös Arola 2002, 29-30).

Kaikki edellä mainitut seikat heikentävät sitä keskeisintä vaikutusta, johon osallistumisella kommunikatiivisen suunnittelun näkökulmasta käytännössä pyritään: suunnitelmien ja kaupunkiympäristön laadun parantamiseen paikallisen tiedon avulla. Jos osallistuvien kansalaisten näkemyksiä syystä tai toisesta vähätellään, voi oleellinen tieto jäädä välittymättä suunnitelmaan. Lisäksi aktiivisesti osallistunut kansalainen pahimmillaan pettyy ja kyynistyy huomattessaan, ettei palautteella ole ollut vaikutusta lopulliseen suunnitelmaan (Inch 2015, 417-418). Toisaalta osallistumisen tuotosten heikko kytkeytyminen muuhun päätöksentekoon on yksi demokraattisen päätöksentekojärjestelmän merkittävimmistä kehityskohdista yleisesti, ei pelkästään kaupunkisuunnittelussa (Jäske & Rapeli 2018).

Palataan seuraavaksi Peltosen ym. (2006) havaintoihin maankäytön konflikteista. Kirjoittajat pyrkivät tutkimuksessaan hahmottamaan konfliktien aikana syntyviä erilaisia liittoumia. He tunnistivat kyselyvastausten perusteella kaksi-kolme toimijajoukkoa, jotka konfliktien

aikana tyypillisesti muodostavat oman koalitionsa. Ensimmäiseen näistä, niin kutsuttuun ”rakentajaleiriin”, kuuluvat yleensä kunnat, maakunnan liitto, yritykset ja maanomistajat. Toiseen, ”suojelijoiden” leiriksi kutsuttuun, kuuluvat puolestaan kansalaiset ja kansalaisjärjestöt sekä ympäristöjärjestöt, ympäristökeskukset ja museovirasto. Näiden leirien ulkopuolelle jäävät vielä puolueet ja tiedotusvälineet, jotka eivät liity välttämättä tiiviisti kumpaankaan liittoumaan. (mt. 17-18.)

Vaikka mainitut leirit eivät aina muodostuisikaan juuri Peltosen ym. tunnistamista tahoista, ilmentävät ne yhdessä kyselyvastausten kanssa silti maankäytön suunnittelussa vallitsevaa ristiriitaa strategisen kasvuhakuisuuden ja säilyttämisen/suojelun välillä. Kyselytutkimuksessa 85 prosenttia vastaajista oli samaa mieltä väitteen ”[t]alous- ja ympäristöarvojen ristiriitaa tuottaa jatkuvasti uusia konflikteja” kanssa (Peltonen ym. 2006, 33). Edelleen 75 prosenttia vastaajista katsoi, että erilaiset taloudelliset, poliittiset tai muut intressit ovat konfliktien syynä ”usein” asteikolla ”usein-joskus-ei koskaan” (mt., 32). Toiseksi yleisimmäksi syyksi mainittiin erilaiset maailmankatsomukset ja arvot: vastaajista 48 prosenttia katsoi niiden olevan ”usein” konfliktien syynä.

Kaupunkien ja kuntien strateginen maankäytön suunnittelu on yksi tekijä, joka on muovannut kaavoitusprosesseja ja myös kaupunkisuunnittelun vuorovaikutusta 2000-luvulla. Perinteisen suunnittelujärjestelmän on katsottu sopivan huonosti alati muuttuvaan ympäristöön ja epävarmuustekijöiden kanssa toimimiseen (Kanninen & Bäcklund 2017). Siinä missä perinteinen suunnittelu on ”komprehensiivista” eli kaikenkattavaa, on strateginen suunnittelu valikoivaa, toimijalähtöistä ja vaihteleviin kumppanuuksiin perustuvaa (mt.). Tähän kuvaan laaja vuorovaikutus ja moninaisten intressien aikaavievä yhteensovittelu sopivat huonosti.

Varsinaisen kolmiportaisen kaavahierarkian puitteissa tapahtuvan suunnittelun lisäksi valtio ohjaa Suomen suurimpien kaupunkiseutujen kehitystä esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksilla eli niin kutsutuilla MAL-sopimuksilla. Toisin kuin kaavoituksessa, tällaisen kaupunkiseututason suunnittelun kohdalla ei ole olemassa lakiin kirjattuja velvoitteita tai ohjeita asukkaiden tai muiden tahojen osallistamisesta

suunnitteluun. Vaikka suunnitelmat tulisivatkin lopulta hyväksytyksi kunnallisessa päätöksenteossa – siis edustuksellisissa, demokraattisissa päätöksentekokelemissä – on suunnittelun avoimuuden ja etenkin suunnittelun aikana tehtyjen valintojen oikeutuksen arvioiminen kansalaisen näkökulmasta hyvin vaikeaa. (Kanninen & Bäcklund 2017, 27.) Myös Kuusimäki (2017, 85) toteaa, että julkisen toimijan ja strategisen kumppanin väliset sopimukset jättävät muut osalliset ulkopuolelle, mikä on ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjatun avoimuuden hengen kanssa. Juuri tässä tulee esiin luvun 3.1 lopussa mainittu MRL:n sisäinen jännite maankäytösopimuksien ja kommunikatiivisuuden välillä.

Strategisen suunnittelun yleistymisen voidaan katsoa liittyvän uusliberalismiin ja uuden julkishallinnon (New Public Management, NPM) trendiin, jotka rantautuivat suomalaisiin kuntiin 1990-luvulla (Mäntyselä 1999; Puustinen ym. 2017, 72). Raine Mäntyselän (1999) mukaan nämä ajattelutavat johtivat kilpailukyvyyn ja vetovoiman korostamiseen kaupunkipolitiikassa (ks. myös Mäenpää 2011). Ilmiötä on voimistanut kuntien tarve houkutella alueelleen hyvätuloisia veronmaksajia ja yrityksiä (Puustinen 2006, 335; Mäntyselä & Saglie 2010); kasvua pidetään ”kunnan elinvoimaisuuden edellytyksenä” (Kuntaliitto 2007, 62). Kaavoittajille strategisen suunnittelun yleistymisen on tarkoittanut joutumista tilanteeseen, jossa kommunikatiivisen suunnittelun ihanteet kyllä asettavat työlle reunaehdot, mutta ovat kuitenkin käytännössä jääneet toissijaisiksi kasvua ja vetovoimaa korostavaan kaupunkikehittämiseen nähden (Sager 2009, Puustinen ym. 2017 mukaan). Sekä Puustinen ym. (2017, 79) että Mäenpää (2011, 73) huomauttavatkin, että siinä missä ”hyvä ympäristö” oli ennen kaupunkisuunnittelussa tavoite itsessään, on siitä nyt tullut väline lisätä kaupungin houkuttelevuutta ja sitä kautta kilpailukykyä.

Joidenkin tutkijoiden mielestä projektiluontoiseen, strategiseen kehittämiseen perustuvien kaupunkisuunnitteluhankkeiden ei tarvitse tarkoittaa kommunikaation sivuuttamista. Staffans huomauttaa, että Vancouverin kaupungin suunnittelujärjestelmässä osallistuminen kuuluu kaikkiin suunnittelun vaiheisiin visiosta toteutukseen, ei ainoastaan kaavoitukseen (Staffans 2012, 71; Staffans ym. 2009). Myös Mattila (2018a 103-104) tulkitsee, että pelkän kaavavaiheen sijaan konkreettisiin kiinteistökehitysprojekteihin liitetty osallistuminen ja vuorovaikutus voivat olla väylä arvioida projekteja, haastaa niitä ja esittää niiden

toteutukselle varteenotettavia vaihtoehtoja. Tällaisessa järjestelmässä konfliktit voivat olla peräti odotettuja; konsensus suunnitteluratkaisuista ei ole välttämättä vuorovaikutuksen ensisijainen tavoite.

Mattilan kuvaama toimintatapa on lähellä agonistisen suunnitteluteorian ideaa hyvästä vuorovaikutuksesta. Konkretisoitujen suunnitelmien tuodessa esiin erot maailmankuvissa ja käsityksissä hyvästä ympäristöstä mahdollistuu myös suunnittelun vallitsevien taustaoletusten, esimerkiksi kasvuhakuisuuden, kyseenalaistaminen (Mattila 2018a, 104). Kommunikatiivisen suunnittelun kriitikoiden yksi huoli onkin ollut se, että kommunikatiivisia ideaaleja seuraamalla jää huomaamatta tällaisten taustaoletusten aiheuttama rakenteellinen epätasapaino kasvua ja tehokkuutta suosivaan suuntaan (Puustinen ym. 2017, 72). Näin voi tapahtua, mikäli yhtä aikaa vuorovaikutteisuuden kanssa pyritään lisäämään suunnitteluprosessin joustavuutta ja höllentämään byrokraattista kontrollia (mt.; Mäntysalo & Jarenko 2014, 42).

Kuten aiemmin tässä luvussa esitetyistä Peltosen ym. tutkimuksen vastauksista voi havaita, edellä kuvatut jännitteet tulevat maankäytön suunnittelussa toistuvasti esiin. Aluesuunnittelussakin näkyvät siis pohjimmiltaan laajemman yhteiskunnallisen tason ideologiset kamppailut, jollaiseksi voi tulkita myös esimerkiksi puntaroivan demokratian teorian ja empiirisen demokratiateorian välisen suhteen (ks. luku 2.1.2). Syviä ideologisia ristiriitoja ei liene mahdollista tai tarpeellistakaan häivyttää kaupunkisuunnittelusta. Näiden erojen synnyttämien konfliktien ratkaisemisessa on kuitenkin hyvin merkityksellistä, millaisia vuorovaikutuksen keinoja suunnitteluprosessin aikana käytetään. Oikein järjestettynä vuorovaikutus voi lievittää ristiriitaisten intressien synnyttämää konfliktia, huonosti järjestettynä taas pahentaa sitä (Peltonen ym. 109).

Peltosen ym. kyselyssä tärkeimpinä tekijöinä konfliktien lievittämisessä mainittiin muun muassa avoimuus, vuoropuhelu ja varhainen osallisten kuuleminen (Peltonen ym 2006, 23). Myös Kuntaliiton selvityksessä varhaisessa vaiheessa toteutettu vuorovaikutus on arvioitu keskeiseksi juuri konfliktien ehkäisemisessä (Kuntaliitto 2007, 55). Molemmat tahot toteavat lisäksi, että vuorovaikutuksessa määrää tärkeämpää on sen laatu – pelkkä

osallistumistilaisuuksien ja -kanavien lukumäärän kasvattaminen ei siis auta, jos vuorovaikutuksen toimivuutta halutaan kehittää (mt. 51-52; Peltonen ym. 2006, 48, 110). Samansuuntaisia tuloksia on saatu tutkittaessa kuntatason osallistumista yleisesti: Maija Jäsken (2018) mukaan kuntatasolla osallistumiskanavien määrä ei näyttäisi vaikuttavan päätöksiin liittyvään tyytyväisyyteen tai kokemukseen päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta. Sen sijaan keskusteluun pohjautuvien osallistumistilaisuuksien kohdalla oli havaittavissa positiivinen vaikutus käsityksiin päätöksentekoprosessin oikeudenmukaisuudesta, kuten todettiin jo luvun 2.1.1 lopussa.

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittämisen näkökulmasta kiinnostavia ovat Peltosen ym. kyselyn tulokset siitä, millaisien henkilöiden kanssa on helppo työskennellä konfliktitilanteissa: ”Vastauksissa kuvatut toimijat lähestyvät kommunikatiivisen suunnittelun ideaalia, harkitsevaa, asiansa argumentoivaa toimijaa, joka antaa parhaan argumentin voittaa tasapuolisessa keskustelussa.” (Peltonen ym. 2006, 50). Tämän ja edellisen kappaleen havaintojen valossa vaikuttaisi siltä, että puntaroivan demokratian oppeja kannattaisi kenties soveltaa kaupunkisuunnittelussa nykyistä enemmän – ainakin konfliktien ratkaisemisessa. Monissa yhteyksissä tulee kuitenkin ilmi, että kehittämistyöhön ei ole riittäviä valmiuksia tai resursseja: esimerkiksi Puustinen ja Hirvonen (2013) toteavat, että vuorovaikutusmenettelyjen kehittäminen on monesti kiinni kaavoittajan omasta harrastuneisuudesta, eikä systemaattisia käytäntöjä osallistumiselle ole (ks. myös esim. Kuntaliitto 2007, 53; Ympäristöministeriö 2014, 155; Kahila-Tani & Kyttä 2017):

Myös Peltosen ym. (2006, 51) kyselyssä vain 10% vastanneista suunnittelijoista oli täysin samaa mieltä väitteen ”konfliktien käsittelyyn on syntynyt työssäni vakiintuneita menettelytapoja” kanssa. 21 prosenttia puolestaan oli täysin samaa mieltä väitteen ”konfliktien käsittelyyn tarvitaan uusia menetelmiä” kanssa, ja peräti 93 prosenttia oli vähintään jokseenkin samaa mieltä väittämästä ”kaavoittajia tulisi kouluttaa konfliktien käsittelyyn”. Edelleen väittämän ”kaavoittajan tehtävä ei ole ratkoa konflikteja” kohdalla 85 prosenttia oli vähintään jokseenkin eri mieltä (mt.). Kaavoittajat siis itse selvästi mieltävät konfliktien ratkaisun kuuluvan työhönsä, mutta kaipaavat siihen lisää valmiuksia. Peltosen

ym. luvut viestivät lisäksi siitä, että erilaiset ristiriitatilanteet ovat suunnittelussa hyvin yleisiä.

Puustinen ym. (2017) näkevät kaavoittajan roolin kehittämisen yhtenä keskeisenä reittinä parempaan vuorovaikutukseen. He katsovat, että puntaroivan demokratian tavoitteiden ja Suomessa vallitsevan vahvan institutionaalisen luottamuksen sekä henkilökohtaisesti rakennetun luottamuksen yhdistäminen tukisi kaavoittajien mahdollisuuksia ottaa eri näkökulmat suunnitteluprosessissa laajasti huomioon. Kaavoittaja toimisi näin suunnittelun avoimuuden ja yleishyödyllisyyden varmistajana, vastapainona erityisesti kapea-alaiselle uusliberaalille suunnittelulle (mt. 81-82).

Mitä tulee konfliktien ratkaisuun ja toimivaan vuorovaikutukseen, suuri merkitys on kaavoittajien lisäksi toki muillakin toimijoilla. Peltosen ym. kyselyssä suunnittelijoiden jälkeen tärkeimmäksi tahoksi mainittiin osalliset, kun vastaajilta tiedusteltiin eri toimijoiden roolin merkityksestä konfliktien ratkaisussa (Peltonen ym. 41). Osallisia piti erittäin tärkeinä 76 prosenttia vastaajista. Kiinnostavaa on myös, että suurissa kaupungeissa 67 prosenttia vastaajista nimesi luottamustoimijat, siis vaaleilla valitut puolueiden edustajat, erittäin tärkeäksi tahoksi<sup>5</sup>. Mahdollisina konfliktien ratkaisijoina toimimisen lisäksi poliitikoilla on ennen kaikkea paljon valtaa sen suhteen, kuinka eri tahoilta palautteet otetaan päätöksenteossa huomioon. Vaikka nykyisen MRL:n on ollut tarkoitus lisätä osallistumismahdollisuuksia, se ei kuitenkaan ole suonut osallisille yhtään enempää muodollista päätösvaltaa (Arola 2002, 35). Niinpä osallistumisen vaikuttavuus riippuu suunnittelijoiden toiminnan lisäksi edelleen pitkälti poliitikkojen valmiudesta ja tahdosta huomioida osallisten tuottamat syötteet päätöksissä. Tämä koskee perinteisten osallistumistapojen ohella yhtä lailla uusia osallistumisinnovaatioita (Hendriks 2016).

Vielä 2000-luvun alussa luottamustoimijoilla on ollut taipumus suunnitteluratkaisuihin päätettäessä ryhmittä samalle kannalle kaupungin suunnittelijoiden kanssa (Arola 2002, 34). Tämä voi Arolan mukaan johtua suunnittelussa vallitsevasta jännitteestä paikallisen tason ja kokonaisuuden välillä. Siinä missä kansalaiset katsovat uutta kaavaa tai

---

<sup>5</sup> Keskisuurten kuntien kohdalla vastaava luku oli 30 prosenttia. (Peltonen ym. 2006, 49)

suunnitelmaa omasta, paikallisesta näkökulmastaan, luottamustoimijat tarkastelevat suunnittelijoiden tapaan kokonaisuutta ja asettavat siihen liittyvät tavoitteet yksittäisen kohteen edelle (mt., 24-25). Kokonaisuuden ja paikallisuuden väliseen hankaukseen on ehdotettu yhdeksi ratkaisuksi sitä, että asukkaat osallistuisivat tai heitä osallistettaisiin suunnitteluun nykyistä enemmän jo yleiskaavan laadinnan vaiheessa (Ympäristöministeriö 2014, 152). On kuitenkin pohdittava, riittääkö yleiskaavatason suunnittelu aktivoimaan ihmiset, tai auttaako se tarpeeksi konkreettisesti hahmottamaan suunnittelun mahdolliset vaikutukset omaan elinympäristöön.

Yhteenvedon voidaan todeta, että osallistumisen ja vuorovaikutuksen onnistumiseen vaikuttavat seikat voivat olla yhtäältä erityisesti kaupunkisuunnitteluun liittyviä, toisaalta yleisesti osallistumiseen liittyviä. Esimerkiksi kaavoitusjärjestelmän monimutkaisuus ja kaupunkikehitykseen kohdistuvat erilaiset ristipaineet lainsäädännön ja kuntien kasvupaineiden suunnasta liittyvät juuri kaavoitukseen. Kansalaisosallistumisen heikko kykytyminen muuhun päätöksentekoon sekä huoli osallistujien näkökulmien edustavuudesta puolestaan toistuvat yleisesti osallistuvan päätöksenteon tutkimuksessa (Hendriks 2016; Fung 2015; Aitamurto ym. 2017). Seuraavassa luvussa tarkastellaan vielä jälkimmäistä, eli osallistumista yleisesti, juuri Turun tapauksessa.

### **3.3 Viranhaltijoiden näkemyksiä osallistumisesta Turussa**

Turussa selvitettiin viranhaltijoiden näkemyksiä kansalaisosallistumisesta haastattelemalla kaupungin sisäisesti 15 johtavaa viranhaltijaa syksyllä 2018. Mikko Värttö ja Lauri Rapeli (2019) arvioivat haastattelujen tuloksia hiljattain julkaistussa artikkelissaan, jonka havaintoja käydään tässä luvussa lyhyesti läpi. Haastattelut tehtiin kaupungin osallisuusmallin uudistamistyön yhteydessä. Niissä selvitettiin muun muassa sitä, millä tavoin kansalaismielipiteitä kaupungin yksiköissä kartoitetaan, mitkä ovat tässä toimivia käytäntöjä, missä ilmenee haasteita, ja onko kuntalaisosallistumisella vaikutusta päätösten valmisteluun. Vastaajissa oli mukana viranhaltijoita myös Turun kaupungin kaupunkiympäristötoimialalta, mikä on erityisesti käsillä olevan tutkimuksen kannalta relevanttia.



Viranhaltijoiden arviot osallistumisen ongelmista ovat pitkälti samanlaisia, kuin mitä aiemmissa tutkimuksissa on havaittu: osallistumisen vaikuttavuus on heikkoa, ja se kasautuu jo valmiiksi aktiivisille (Värttö & Rapeli 2019, 115). Yleisesti ottaen kansalaisosallistuminen nähdään kautta toimialojen tärkeänä, kaupungin toimintaan kuuluvana asiana. Näkemykset kuitenkin vaihtelevat sen suhteen, mikä on osallistumisen tuotosten suhde muuhun päätöksentekoon, ja mitkä ovat riittäviä osallistamisen tapoja. Eräät haastatelluista mieltävät osallistumisen lähinnä kuulemisena, kun taas yhden haastateltavan mielestä se voi olla myös konkreettista tekemistä ja yhteistyötä kaupungin ja kaupunkilaisten kesken (mt. 8). Valtaosa haastatelluista pitää kansalaisosallistumista ja esimerkiksi puntaroivan päätöksentekoa edustuksellista demokratiaa täydentävänä toimintana (mt. 15). Jotkut kuitenkin mieltävät osallistumisen merkityksen päätöksiin edelleen varsin vähäisenä, ja erityisesti taloudellisen päätöksentekovallan kuntalaisille delemoimiseen suhtaudutaan skeptisesti.

Kiinnostava haastatteluista ilmenevä seikka on, että suhteessa useimpiin muihin toimialoihin kaupunkiympäristötoimialalla on varsin vakiintuneet käytännöt osallistumisessa (Värttö & Rapeli 2019, 116). Tässä näkyy pitkään voimassa olleen MRL:n osallistumiskirjausten ja sitä kautta kommunikatiivisen suunnittelun teorian vaikutus; esimerkiksi sosiaali- ja terveystalan lainsäädännössä vastaavia reunaehtoja ei ole, minkä vuoksi osallistumistapojen kehittämiseksi ei ole ollut samanlaista motivaatiota. Toisaalta kaupunkiympäristötoimialan viranhaltijat toteavat tarkkojen lakipykäliden asettavan runsaasti vaatimuksia, joiden täyttämiseksi toimialan resurssit eivät tahdo riittää (mt.). Nähtävillä oleviin kaavaehdotuksiin tulee esimerkiksi niin paljon kirjallisia palautteita, ettei kaikkiin vastaaminen ole mahdollista. Lisäksi kirjallisia vastauksia voidaan käyttää mahdollisten hallinto-oikeuteen tehtävien valitusten perusteluissa, minkä vuoksi niiden huolelliseen laadintaan kuluu aikaa. Resurssien vähyteen liittyy epäsuorasti myös se, että Turussakin eri osallistamisen tapojen hyödyntäminen on pitkälti kiinni viranhaltijoiden henkilökohtaisista valmiuksista (Värttö & Rapeli 2019, 117-118; vrt. luku 3.2).

Tutkimusaiheen näkökulmasta lisäksi merkittävä haastatteluissa esiin noussut ongelma on, että osalla kaupunkiympäristötoimialan suunnittelijoista on kuulemistilaisuuksista hyvin negatiivisia kokemuksia. Joissakin tilaisuuksissa kaavaa koskeva rajukin kritiikki latautuu

monikymmenhenkisen yleisön suunnalta yksinomaan kaavaa esittelevään suunnittelijaan, mikä voi olla henkisesti hyvin raskasta. Värttö ja Rapeli tulkitsevat ilmiön johtuvan kuulemistilaisuuksien toimintalogiikasta, jossa yleisön ja suunnittelijan asemien välinen epätasa-arvo ruokkii vastakkainasettelua ja kärjistää käytävää keskustelua (Värttö & Rapeli 2019, 118-119.).

Koska kaavoja esitellään usein vasta siinä vaiheessa, kun moni asia kaavassa on jo päätetty (ja näin yleisön vaikutuksen ulottumattomissa), jää suunnittelijan mahdollisuudeksi usein vain perustella ja puolustaa jo tehtyjä ratkaisuja (Värttö & Rapeli 2019, 119). Tämä voi edelleen kärjistää vuorovaikutustilannetta. Havainto toistuu Peltosen ym. (2006, 106) tutkimuksessa, jonka tulosten mukaan lukkoon lyödyt tavoitteet ja neuvotteluvaran puuttuminen lisäävät huomattavasti konfliktin mahdollisuutta. Haastattelujen perusteella osallistumistilaisuuksien todellinen vaikuttavuus voi jäädä vähäiseksi siksi, että poliitikot haluavat käsitellä päätöksiä usein jo ennen kuin niistä tulee julkisia, eli käytännössä ennen kuin kuntalaisilla on mahdollisuus ottaa valmisteluun osaa (Värttö & Rapeli 2019, 120). Myös poliittiset lehmänkaupat voivat olla vaikuttavuuden tiellä. Toisaalta kaavoituksen kohdalla strategiset kumppanuudet ja niiden edellyttämät varhaiset neuvottelut kaavan sisällöstä saattavat olla yksi syy jo tehtyjen ratkaisujen joustamattomuuteen (ks. luku 3.2).

Tarve solmia julkisen ja yksityisten tahojen välille kumppanuuksia<sup>6</sup> sekä niiden vaikutus Turun kaupunkiin ja osallistumiseen tulee Värttön ja Rapelinkin analyysissa esiin. Kansalaisosallistumiseen kumppanuudet vaikuttavat haastattelujen perusteella siten, että kuntalaisten näkemykset jäävät päätösprosessissa herkästi toissijaisiksi, kun mukana on vahvoja yksityisiä intressejä (Värttö & Rapeli 2019, 119). Vaikka lienee liioiteltua väittää, että esimerkiksi rakennuttajan etu ajaisi päätöksenteossa aina ”rivikuntalaisten” näkemysten edelle, Turussa tehdyt haastatteluhavainnot toistuvat jossain määrin myös muualla Suomessa. Maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa vuodelta 2014 todetaan, että kyselyvastauksissa elinkeinoelämän edustajat olivat kansalaisjärjestöjä tyytyväisempiä, mitä tuli mielipiteiden huomiointiin kaavaratkaisuissa (Ympäristöministeriö 2014, 154). Peltosen ym. (2006, 27-28) tutkimuksessa luetellaan puolestaan useita tapauksia, joissa kaavoituksen

---

<sup>6</sup> Engl. public-private-partnerships

viralliset osallistumiskanavat ja päätösprosessi on pyritty ohittamaan yksityisen intressin ajamiseksi, mikä on ollut omiaan aiheuttamaan konfliktin.

Yleisellä tasolla osallistumisessa, erityisesti sen ajoituksessa kyse on lopulta siitä, mitkä ovat kansalaisten kuulemisen tavoitteet ja mielipiteiden ennalta oletettu tai toivottu vaikutus päätöksiin. Kuten edellä todettiin, tästä on Turussa viranhaltijoiden keskuudessa vaihtelevia näkemyksiä. Jo osallistumisen vaikuttavuuden arviointia hankaloittaa se, ettei siihen ole tällä hetkellä kaupungissa systemaattisia toimintatapoja (Värttö & Rapeli 117). Tämä heikentää myös kansalaisten mahdollisuuksia seurata toimintansa vaikutuksia päätöksiin. Lisäksi osallistuminen toimintana itsessään on usein lyhytjänteistä ja projektiluontoista. Uudet osallistumismenetelmät eivät siksi ehdi kiinnittyä päätöksentekojärjestelmään (mt), mikä on iso haaste puntaroivan demokratian ja osallistuvan päätöksenteon institutionalisoinnin näkökulmasta. Osallistumisen hajautuminen eri toimialoille puolestaan vaikuttaa siten, ettei kaikilla haastatelluista esimerkiksi ollut käsitystä siitä, mikä taho kaupungissa vastaa osallistumisen kehittämisestä. (Värttö & Rapeli 2019, 12).

#### **4. Aineisto ja analyysi**

Edellisissä luvuissa on esitelty tutkimuksen lähtökohtana olevaa teoriakirjallisuutta sekä perehdytty osallistumiseen ja kaupunkisuunnitteluun liittyvään empiiriseen tutkimukseen. Analyysiluvun tarkoituksena on nivoa yhteen teoria ja tutkimuskirjallisuus, ja niiden avulla jäsentää aineistoa, joka on kerätty Turussa kesällä 2019. Tätä ennen esitellään kuitenkin tutkimuksen aineisto ja menetelmät sekä kaavoitusprosessin kulku Turussa.

##### **4.1 Aineisto ja menetelmät**

Tutkimuskysymyksen vastaamisen edellytyksenä oli saada kattava kuva kaavoituksen yhteydessä tapahtuvasta vuorovaikutuksesta Turussa. Tätä varten haastateltiin yhteensä kahdeksan kaupunkisuunnittelun kanssa tekemisissä olevaa, eri taustaryhmää edustavaa henkilöä. Lisäksi kirjoittaja osallistui kolmen eri vireillä olevan kaavahankkeen yleisötilaisuuteen. Havainnollistavana, haastatteluja ja yleisötilaisuuksia täydentävänä aineistona käytetään Turun kaupungin kaupunkisuunnitteluun liittyviä dokumentteja, kuten kaavaselostuksia ja kaupungin yleiskaavan valmisteluaineistoa.

Yleisötilaisuuksien avulla haluttiin tarkastella kaavoituksen vuorovaikutusta käytännössä ja näin monipuolistaa ja täydentää haastatteluista saatavaa tietoa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 69). Tilaisuuksista kerätty aineisto koostuu tutkijan tekemistä muistiinpanoista sekä litteroimattomista nauhoituksista. Tilaisuuksissa tutkija ei ottanut osaa keskusteluun tai esittänyt kysymyksiä. Menetelmällisesti kyseessä on siis havainnointi ilman osallistumista (mt. 70). Toisaalta vaikka tutkija olikin tilaisuuksissa passiivinen tarkkailija, hänen läsnäolonsa vertautui muiden keskusteluun osallistumattomien yleisön jäsenten paikallaoloon. Siksi voidaan tietystä mielessä puhua myös osallistuvasta havainnoinnista siinäkin tapauksessa, että yleisötilaisuuksien kulkuun ei tutkijan puolelta pyritty aktiivisesti vaikuttamaan (mt.).

Yleisötilaisuuksista yksi pidettiin kesäkuussa ja kaksi elokuussa peräkkäin samana iltana. Kaikki kolme olivat Turun kaupungin järjestämiä, virallisia kaavatilaisuuksia, ja niiden paikkana toimi Turun kaupungin auditorio. Esiteltyt kaavahankkeet sijaitsivat eri puolilla Turku: yksi Iso-Heikkilässä, yksi Ylioppilaskylässä ja yksi Pääskyvuorella. Ensimmäisessä tilaisuudessa osanottajia oli järjestävät tahot mukaanluettuna noin 50, kahdessa jälkimmäisessä noin 20 kummassakin. Tarkemmin tilaisuuksien kulkua kuvaillaan luvun 4.3 analyysin yhteydessä.

Haastattelujen avulla haluttiin selvittää sekä viranhaltijoiden, kansalaisyhteiskunnan, luottamustoimijoiden että yksityisen sektorin näkökulmia osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyen. Haastattelut olivat siis määritelmällisesti asiantuntijahaastatteluja, joissa mielenkiinto kohdistuu haastateltavilla (oletettavasti) olevaan, tutkittavaan prosessiin tai ilmiöön liittyvään tietoon. Toisin kuin kielellisessä analyysissä, asiantuntijahaastatteluista kertyneen aineiston kohdalla ei siis olla ensisijaisesti kiinnostuneita siitä, millaisia merkityksenantoja tai kulttuurisia jäsenyyksiä haastateltavien puheessa esiintyy. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kontekstuaaliset seikat, kuten haastattelutilanteen vuorovaikutuksen laatu, pitäisi jättää haastatteluaineiston fakthanluennassa huomiotta. (Alastalo & Åkerman 2010, 373-377.)

Koska tavoitteena oli saada yhtä kaavahanketta kattavampi kuva vuorovaikutusprosessista, ei haastateltavia rekrytoitu minkään tietyn kaavahankkeen ympäriltä. Sen sijaan haastateltaviksi pyrittiin erityisesti yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta löytämään henkilöitä, joilla on useamman vuoden kokemus toiminnasta Turussa tapahtuvan kaupunkisuunnittelun parissa. Osa haastateltavista valikoitui mukaan kaavatilaisuudessa tehtyjen havaintojen ja niissä saatujen kontaktien perusteella, osa toisen haastateltavan suosituksesta ja osa asemansa vuoksi.

Haastateltavista kolme työskentelee kaupungin kaavayksikössä suunnittelijoina, kaksi toimii kaupunkiympäristölautakunnassa ja kaksi Turkuseura ry:ssä. Yksi työskentelee Turussa toimivassa rakennusliikkeessä. Suunnittelijoista kaksi on asemakaavoittajia ja yksi yleiskaavasuunnittelija, kaupunkiympäristölautakunnan toimijat puolestaan edustavat kahta eri puoluetta. Kansalaisyhteiskunnan kohdalla arvioitiin, ettei satunnaisten asukasosallistujien haastattelemisen ole kokonaiskuvan luomisen kannalta mielekäästä. Siksi haastateltavat rekrytoitiin Turkuseura ry:stä, jonka toiminnan piiriin kuuluu muun muassa kaupungin kaavahankkeiden seuraaminen, kommentointi ja niistä eteenpäin tiedottaminen. Lisäksi Turkuseura ja Turun kaupunki ovat viime vuosina tehneet yhteistyötä kaavoituksen kuulemismenettelyn kehittämiseksi.

Haastatteluaineiston heikkoutena voidaan pitää yksityisen sektorin näkökulman kapeutta, sillä ensi käden vastauksia saatiin vain yhdeltä toimenkuvansa puolesta elinkeinoelämää edustavalta haastateltavalta. Tätä puutetta kompensoi kuitenkin se, että haastateltavien vastaukset täydentävät monin osin toisiaan riippumatta siitä, minkä instituution puitteissa haastateltavan kokemus kaavoituksesta on kertynyt. Myös yleisötilaisuuksien havaintoihin ja kaavadokumentteihin voidaan tukeutua niissä tilanteissa, joissa haastatteluaineisto vaikuttaa vaillinaiselta. Alastalon ja Åkerblomin (2010, 384) mukaan tällainen aineiston ristiinlukeminen on joka tapauksessa tärkeää, kun halutaan muodostaa tutkittavasta prosessista faktapohjainen kuva. Yksittäisen haastateltavan tarjoama ensi ja toisen käden tieto on siis osattava suhteuttaa muun aineiston tarjoamaan tietoon (mt.).

Haastattelut toteutettiin kesä-elokuussa 2019. Niistä viisi toteutettiin kasvokkain yksilöhaastatteluina ja yksi parihaastatteluna. Yhdessä haastattelutilanteessa puolestaan läsnä oli haastateltavan lisäksi kaksi kollegaa, jotka eivät pääpiirteissään osallistuneet haastatteluun, mutta muutamien kysymysten kohdalla täydensivät haastateltavan vastauksia. Kaikki haastattelut nauhoitettiin, ja nauhat litteroitiin analyysia varten. Haastattelujen pituus vaihteli vajaasta 40 minuutista 80 minuuttiin.

Vaikka haastattelukysymykset oli määritelty etukäteen, niitä pyrittiin käymään läpi vapaamuotoisesti keskustellen, siinä järjestyksessä, kuin haastattelun etenemiselle oli luontevinta. Haastattelut olivat siis puolistrukturoituja ja muistuttivat etenemiseltään teemahaastattelua (Hyvärinen ym. 2017). Haastattelun edetessä saatettiin esittää myös tarkentavia kysymyksiä. Tällainen täydentävien kysymysten esittäminen on asiantuntijahaastattelujen yhteydessä tyypillistä, sillä siten voidaan tarvittaessa päästä yleisen tason vastauksista yksityiskohtaisiin ja tutkimuksen kannalta olennaisempiin tietoihin (Alastalo & Åkerman 2010, 379). Samaten haastattelurunkoa räätälöitiin jo etukäteen siten, että suunnittelijoille esitetyt kysymykset erosivat osittain muiden haastattelujen kysymyksistä, sillä toisin kuin muut haastateltavat, he ovat työnsä puolesta päätoimisesti tekemisissä kaavoituksen kanssa. Molemmat kysymysrungot ovat tutkimuksen liitteenä.

Haastattelukysymyksien lisäksi haastattelututkimuksessa tarvitaan Hyvärisen ym. (2017, 19) mukaan ainakin kahdentyyppisiä kysymyksiä: koko tutkimusta ohjaa luonnollisesti tutkimuskysymys, minkä lisäksi analyysivaiheessa on vielä esitettävä aineistolle omat kysymyksensä. Kysymystyyppien erottelulla Hyvärinen ym. (mt.) korostavat sitä, että haastateltavien vastaukset kysymyksiin eivät koskaan tarjoa suoria tutkimustuloksia. Vaikka haastateltavilta siis esimerkiksi kysyttiinkin, millaisia ongelmia he ovat havainneet Turun kaupungin kaavoituksen ja kaupunkisuunnittelun osallistumisessa, ja miten näitä ongelmia on pyritty ratkaisemaan, ei vastausten yksioikoinen erittely ja luettelointi vielä anna vastausta tutkimuskysymykseen. Sen sijaan tuloksia voidaan hakea tarkastelemalla aineistoa systemaattisesti teoriasta kumpuavien kysymysten ja kirjallisuuden avulla.

Tutkimuksen analyysimenetelmä on teorialähtöinen sisällönanalyysi. Menetelmän idea on, että aineistoa käydään läpi ja luokitellaan jonkin aiemmin määritellyn käsitejärjestelmän avulla (Tuomi & Sarajarvi 2018, 94-95). Periaatteessa menetelmänä olisi mahdollista soveltaa myös aineistolähtöistä sisällönanalyysia, jossa nämä luokat muodostuisivat vähitellen aineiston itsensä perusteella (mt. 91-94). Koska tutkimuksen keskeinen lähtökohta on kuitenkin nimenomaisesti pyrkiä hyödyntämään puntaroivan demokratian teoriaa tutkittavan aiheen ymmärtämisessä, on analyysin teorialähtöisyys tässä yhteydessä likipitään itsestäänselvyys.

Yleisötilaisuuksien havainnointia, haastattelukysymysten muotoilua ja edelleen analyysia ohjasivat ja ohjaavat luvussa 2.3 mainitut teoriamääritelmät. Lähtökohtia on siis kaksi: Parkinsonin (2018) kuvailemat puntaroivan järjestelmän ominaisuudet (*väitteiden ja perustelujen yhdistyminen; perusteluja puntaroiva taho sekä puntaroitujen päätösten julkinen ja ymmärrettävä perustelu*) sekä Neblon ja Whiten (2018) luettelemat puntaroivan järjestelmä osien väliseen vaikuttavuuteen liittyvät tekijät (*tiedostavuus, ymmärrettävyys, avoimuus ja joustavuus*). Nämä kaksi kehikkoa yhdessä tutkimuskirjallisuuden kanssa ohjasivat kiinnittämään huomiota tiettyihin teemoihin, joiden taustalla olevat, teoriasta johdetut kysymykset on tiivistetty taulukkoon 1.

Taulukko 1. *Puntaroivan järjestelmän teorian pohjalta muodostetut analyysin teemat*

<b>Parkinson 2018</b>	<i>Mikä taho yhdistää väitteet ja tavoitteet niiden perusteluihin?</i>	<i>Mikä taho puntaroi väitteitä ja perusteluja?  Mikä taho perustelee tehdyt päätökset?</i>	<i>Ovatko tehtyjen päätösten perustelut ymmärrettäviä?</i>
<b>Neblo &amp; White 2018</b>	<i>Missä määrin eri tahot ovat tietoisia toisistaan ja toistensa toiminnasta?</i>	<i>Miten avoimia eri tahot ovat toistensa syötteille?  Muuttuuko toiminta syötteiden perusteella?</i>	<i>Ymmärtävätkö eri tahot toistensa ulosantia?</i>
<b>Teema</b>	<u>Tiedonkulku</u>	<u>Tiedon käsittely</u>	<u>Ymmärrettävyys</u>

Teemojen ohjaamana haastattelujen avulla haluttiin ensinnäkin selvittää, miten tieto kaavoituksessa eri tahojen välillä liikkuu: mistä tietoa hankitaan, mitkä tahot ovat yhteydessä toisiinsa ja keille kaavoituksesta tiedotetaan. Aiemmissa osallistumista koskevissa tutkimuksissa ja selvityksissä on todettu, että mikäli osalliset saisivat kaavoitushankkeista enemmän tietoa, myös epätoivottujen ratkaisujen hyväksyttävyyttä luultavasti paransi (Kuntaliitto 2007, 52). Tiedonkulkua tarkastelemalla voidaan edelleen selvittää, miten ja missä erilaisten päätösvaihtoehtojen taustalla olevat perustelut ja arvot tulevat esiin.

Toiseksi Parkinsonin luokittelun pohjalta haluttiin ottaa selvää siitä, kuka tai mikä taho kaavoitusprosessiin osallistujilta tulevia syötteitä puntaroi; kuka tekee päätökset siitä, miten jokin tieto kaavaan vaikuttaa, tai vaikuttaako ylipäänsä? Tähän tiedon käsittelyn tarkasteluun voidaan lisäksi liittää sen selvittäminen, kenen tehtävä on perustella tehdyt ratkaisut. Kysymykset päätöksenteosta auttavat myös muodostamaan käsityksen siitä, miten avoimesti kaavoitusprosessin eri osapuolet suhtautuvat vastaanottamaansa tietoon, ja ovatko he valmiita muuttamaan tai onko heidän mahdollista muuttaa toimintaansa sen perusteella (Neblo & White 2018, 450). Kuten luvussa 3.3 todettiin, suunnitteluvaiheen alussa lukkoon lyödyt ratkaisut ovat omiaan aiheuttamaan konflikteja (Peltonen 2006, 106). Siksikin joustavuuden (Neblo & White 2018, 450) havainnointi on vuorovaikutuksen kehittämisen kannalta keskeistä.

Niin Neblon ja Whiten listaus kuin Parkinsonin kuvauskin ohjaavat vielä kiinnittämään huomiota ymmärrettävyyteen. Tästä kertoo kenties parhaiten yleisötilaisuuksissa tapahtuva kanssakäyminen: minkälaisia kysymyksiä esitetään, millaista kieltä käytetään, ja onko yleisön ja asiantuntijoiden välinen vuoropuhelu sujuvaa? Koska kaavoituksen ammattilaisten ja maallikko-osallistujien välisessä kommunikaatiossa on tutkitusti muun muassa vahvojen roolien ja kaavoituksen kielen teknisyydestä johtuvia vaikeuksia (Staffans 2004, 245-246), voisi ennalta olettaa ymmärrettävyyden haasteiden tulevan jollain tapaa ilmi myös haastatteluissa. Onnistuneen vuorovaikutusprosessin kannalta ymmärrettävyys liittyy elimellisesti tiedonkulkuun: vaikka kaavaproessin eri osapuolet – erityisesti maallikot – saisivat prosessista sen aikana paljonkin tietoa, ei tällä ole juuri arvoa, ellei tieto ole



vastaanottajille ymmärrettävässä muodossa. Myös päätösten perusteluja tulee tarkastella tästä näkökulmasta (Parkinson 2018).

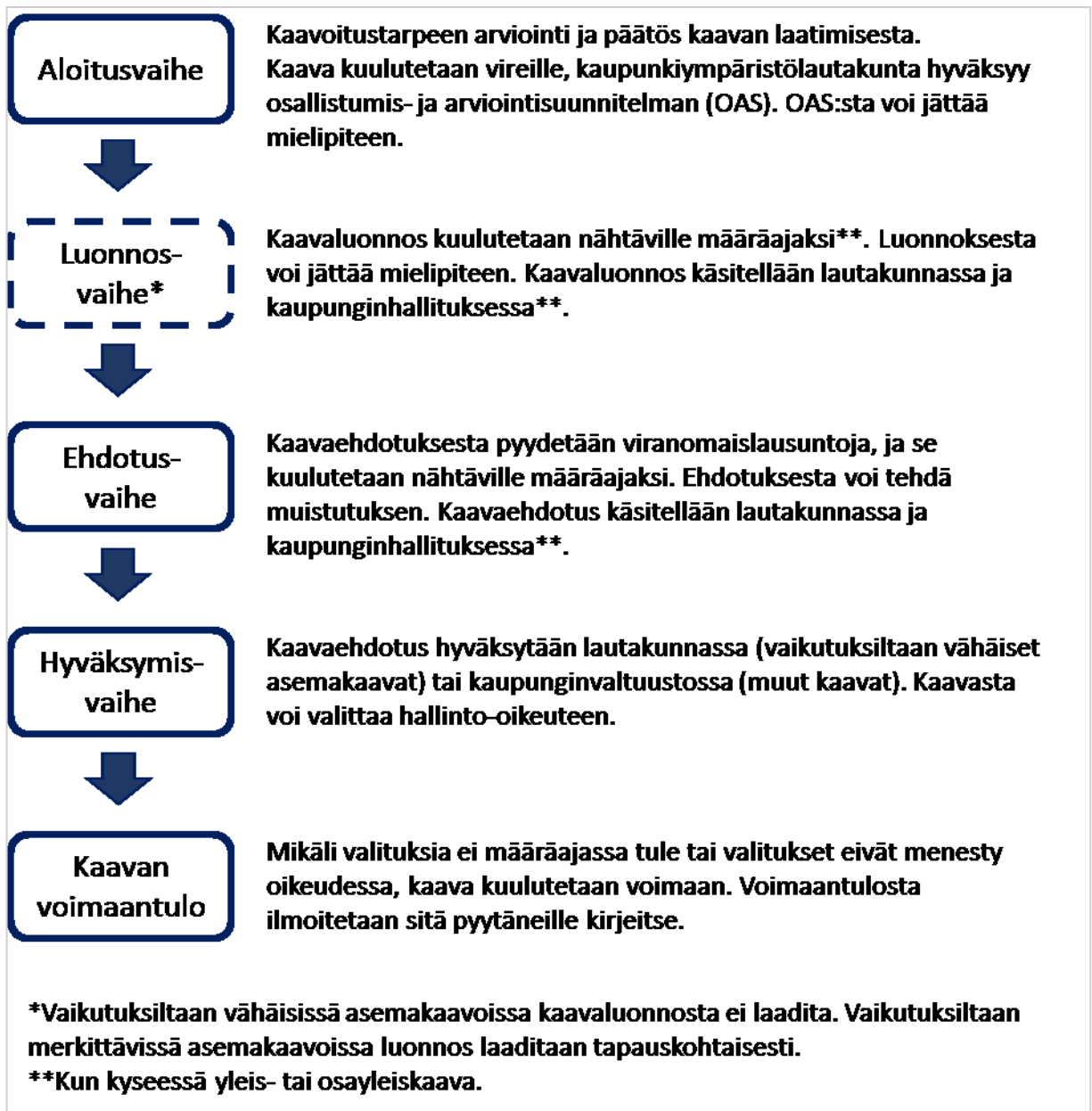
#### **4.2 Kaavoitusprosessi Turussa**

Ennen tarkemman aineiston analyysin pariin etenemistä on tarpeen selventää, kuinka MRL:n mukainen kaavoitusprosessi pääpiirteissään Turussa etenee. Tiedot prosessin kulusta on saatu Turun kaupungin sivuilta, minkä lisäksi niitä on täydennetty haastattelujen perusteella. Prosessin eteneminen on esitetty tiivistetysti kuviossa 1.

Aloite kaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi voi tulla kaupungilta tai asemakaavojen kohdalla maanomistajalta. Turussa on paljon yksityistä maanomistusta, ja aloitteita tulee siksi verrattain paljon kaupungin ulkopuolisilta tahoilta. Jo ennen päätöstä kaavan laatimisesta suunnittelija usein neuvottelee hakijan kanssa suunnitelman toteutuskelpoisuudesta. Kun päätös kaavan laatimisesta tai muuttamisesta on tehty ja kaavan tavoitteet määritelty, se kuulutetaan vireille. Kuulutus julkaistaan kaupungin nettisivuilla ja ilmoitustaululla sekä kahdessa paikkakunnan laajalevikkisessä sanomalehdessä, Turun Sanomissa ja Åbo Underrättelserissä. Kootusti kunkin vuoden aikana käsittelyssä olevista tai vireille tulevista asemakaavoista – muista kuin hyvin vähäisistä tai kiireellisistä – tiedotetaan kaupungin kaavoituskatsauksessa (Kaavoituskatsaus 2019). Kaavoituskatsaus ilmestyy vuoden alussa, ja se jaetaan paperisena jokaiseen turkulaiseen kotitalouteen.

Kaavaprosessin aluksi kaavoittaja laatii osallistumis- ja arviointisuunnitelman, jossa kerrotaan suunnittelun lähtökohdista ja tavoitteista. Sen laatimisen yhteydessä arvioidaan, ketkä kaikki kyseessä olevan kaavan kohdalla kuuluvat kaavan osallisiin. Kuten MRL:ssa todetaan, osallinen voi olla maanomistaja, relevantti viranomaistaho tai henkilö, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa merkittävästi vaikuttaa (MRL 62 § 1). Viranomaisiin lukeutuvat esimerkiksi Varsinais-Suomen liitto, Museovirasto, Turun Vesihuolto Oy ja nuorisovaltuusto; osallisiksi arvioitujen viranomaisten joukko vaihtelee kaavasta toiseen. Tavallisesti osallisiksi määritellään myös alueella toimivia yhdistyksiä. Niiden henkilöiden joukko, joihin kaava saattaa tavalla tai toisella vaikuttaa, rajautuu

käytännössä useimmiten maantieteellisesti ja käsittää näin ollen suunnittelualueen naapuruston.



Kuvio 1. Kaavoitusprosessin kulku.

Lähteet: Turun kaupunki (2018a): *Asemakaavan kulku 2018* ja Turun kaupunki (2018b) *Yleiskaavan kulku*.

Vaikka osalliseksi voi kaavaprosessin kuluessa myös ilmoittautua, on osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa nimetty osallisten joukko sikäli merkittävä, että asemakaavan tapauksessa heille toimitetaan OAS kirjeitse, joko suoraan tai taloyhtiön kautta. Tällä tavoin

tieto alkamassa olevasta kaavahankkeesta saavuttaa myös ihmisiä, jotka eivät omatoimisesti seuraa kaavoitusta.

Yleiskaavoituksen tasolla kirjeitä ei enää lähetetä. Sen sijaan muun muassa yleisötilaisuuksista lähetetään useimmiten mediatiedote kaupungin kanavilla tiedottamisen lisäksi. Mediatiedotteita voidaan lähettää myös asemakaavojen yleisötilaisuuksista. Haastateltavien mukaan lehdistö Turussa julkaisee näitä tietoja varsin usein, sillä aihe kiinnostaa paikallisia. Kootusti tieto kaavoista löytyy Turun kaupungin nettisivujen Kaavahausta (Kaavahaku), ja kaavoja voi tarkastella netissä myös kartalla (Turun karttapalvelu). Osatessaan etsiä kiinnostunut löytää nettisivuilta hyvinkin paljon materiaalia voimassa- ja vireilläolevista kaavoista ja niiden käsittelystä kaupungin päätöksenteossa.

Aloitusvaiheen jälkeen laaditaan kaavaluonnos. Yleiskaavan ja osayleiskaavan kohdalla myös luonnos kuulutetaan nähtäville määräajaksi, mutta asemakaavoissa näin ei Turussa tehdä. Kaupunkiympäristölautakunta kuitenkin käsittelee kaikki luonnokset. Vaikutuksiltaan vähäisissä ja toisinaan myös vaikutuksiltaan merkittävässä asemakaavoissa luonnosvaihe jää kokonaan pois, ja kaavaehdotusta valmistellaan suoraan suunnittelutarpeen, OAS-vaiheessa saatujen palautteiden sekä tehtyjen selvitysten pohjalta. Mikäli kaavasta järjestetään yleisötilaisuuksia, ne pyritään yleensä ajoittamaan aloitusvaiheen ja ehdotusvaiheen välille. Käytännössä kaavaa koskevaa palautetta otetaan vastaan liukuvasti koko suunnitteluvaiheen ajan puhelimitse, kirjallisesti ja kasvokkain.

Mahdollisen luonnoskäsittelyn jälkeen laaditaan varsinainen kaavaehdotus, joka kuulutetaan nähtäville määräajaksi (14 tai 30 vuorokautta riippuen kaavan vaikutusten laajuudesta). Tänä aikana kaavaehdotuksesta voi jättää muistutuksen, ja muistutuksiin kaupungin on vastattava kirjallisesti. Kaavan nähtävilläolosta tiedotetaan samalla tavoin kuin kaavan vireilletulosta. Maankäyttö- ja rakennusasetus määrää myös tiedottamaan ehdotuksesta erikseen kirjallisesti niille kunnille ja maanomistajille, joiden alue tai tontti rajautuu kaava-alueeseen. Nähtävilläolon kanssa samanaikaisesti pyydetään useimmiten myös lausunnot viranomaisilta, jotka, kuten edellä todettu, vaihtelevat kaavasta toiseen. Kaavan kannalta keskeisten viranomaisten ja yhteisöjen lisäksi MRA mainitsee lausujiksi erikseen

maakuntien liiton, ELY-keskuksen ja kunnat, joiden alueiden käyttöön kaava saattaa vaikuttaa. Yleiskaavan kohdalla viranomais- ja muita lausuntoja pyydettiin myös luonnosvaiheessa, jolloin lausuntopyyntö lähetettiin kaikkiaan 67 organisaatiolle.

Nähtävilläoloajan ja lausuntoajan päätyttyä kaavaehdotukseen voidaan vielä tehdä muutoksia saatujen kommenttien perusteella. Tämän jälkeen kaavaehdotus siirtyy kaupunkiympäristölautakunnan päätöskäsittelyyn. Yleiskaavat ja vaikutuksiltaan merkittävät asemakaavat siirtyvät lautakunnalta vielä eteenpäin kaupunginhallituksen kautta kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi. Mikäli lautakunta tai valtuusto tekisi kaavaehdotukseen merkittäviä muutoksia, olisi ehdotus asetettava lain mukaan vielä uudelleen nähtäville. Kun päätös kaavaehdotuksen hyväksymisestä on tehty, siitä on vielä mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen.<sup>7</sup> Siinä tapauksessa, että mahdolliset valitukset koskevat vain osaa hyväksytystä kaavasta – esimerkiksi yhtä tonttia – kaava voidaan kuuluttaa voimaan muilta osin. Mikäli kaava taas sattuisi kaatumaan oikeudessa, se palautuu kaupungille valmisteluun.

### **4.3 Vuorovaikutuksen haasteet ja ratkaisumahdollisuudet aineiston näkökulmasta**

Analyysin teko aloitettiin käymällä läpi litteroidut haastattelut ja yleisötilaisuuksien muistiinpanot analyysiteemojen tuella. Taulukossa 1 esitetyt taustakysymykset sekä kirjallisuus mielessä pitäen kunkin teeman alle ryhmiteltiin aineistosta teemaan liittyvät havainnot ja haastateltavien esille tuomat asiat, minkä lisäksi eriteltiin maininnat teemoihin näennäisesti liittymättömistä kaavoituksen ongelmakohtista ja muut teemojen ulkopuoliset huomiot. Tämän jälkeen kaikki havainnot koottiin edelleen yhteen teemaklustereittain. Lopuksi teemaklustereista nousseet keskeiset huomiot koottiin teemojen ympärille käsitekartaksi. Purkamalla aineistoa tällä tavoin osiin ja rakentamalla se uudestaan pyritään systemaattisuuteen kerätyn tietomassan läpikäymisessä. Samalla saadaan aineisto järjestetyksi siten, että sitä voidaan mielekkäästi peilata teoriaan ja aiempaan tutkimuskirjallisuuden johtopäätösten tekemistä varten (Tuomi & Sarajärvi 2018, 87).

---

<sup>7</sup> Oikeuskäsittelyn kulku osuu tämän työn aiherajauksen ulkopuolelle, eikä sitä siksi tässä yhteydessä kuvailta tarkemmin.

Työn tässä vaiheessa on hyvä palauttaa mieleen alussa esitetty tutkimuskysymys, joka kuuluu: *Voidaanko puntaroivan demokratian avulla ratkaista kaupunkisuunnittelun osallistumisen ja vuorovaikutuksen haasteita, ja jos voidaan, niin miten?* Kysymykseen vastaamisen kannalta aineistosta tehtyjen havaintojen keskusteluttaminen aiemman kirjallisuuden kanssa on ensiarvoisen tärkeää, ja siihen on mielekästä paneutua jo analyysin ohessa. Aineiston kvantifiointia eli määrällisten tulosten tuottamista (Tuomi & Sarajärvi 2018, 90) ei pidetä tämän tehtävän kannalta välttämättömänä, vaan analyysissa keskitytään aineiston sanalliseen kuvailuun. Johtuen haastateltavien pienestä määrästä vastausten anonymiteetin säilymiseksi lainausten yhteydessä ei ole esimerkiksi numeroin eritelty, mistä haastattelusta kukin lainaus on poimittu. Samasta syystä lainaukset on muokattu pääosin yleiskieliseen muotoon.

Ennen kunkin analyysiteeman käsittelyä tarkastellaan aineistosta nousevia havaintoja yleisesti. Yksi haastattelusta toiseen toistuva huomio on, että kaavoituksessa konflikteja ei voi välttää. Havainto on siis sama, joka tuli vahvasti esille jo Peltosen ym. (2006) kyselyssä (ks. luku 3.2). Käytännön kaavoitustyö on jatkuvaa neuvottelua ja intressien yhteensovittamista, tai kuten eräs haastateltava totesi: ”Koko suunnitteluprosessin ideahan on käsitellä ne ristiriidat.” Usein kyse on haastatteluvastausten perusteella taloudellisen kannattavuuden ja muiden tavoitteiden, kuten naapuruston toiveiden tai kaupunkikuvallisten arvojen tasapainottamisesta. NIMBY-käyttäytymisen nähdään oletusarvoisesti liittyvän etenkin hankkeisiin, jossa jo tiheään asutulle alueelle, kuten kaupungin keskustaan, suunnitellaan jotain uutta.

Konflikteihin liittyy useassa haastattelussa toistuva huoli, joka jo Värtön ja Rapelin (2019) tutkimuksessa nousi esiin: kaavoitusprosesseihin kuuluvat yleisötilaisuudet voivat olla kaavoittajille henkisesti hyvin raskaita. Rärkeimmillään tilanne voi muistuttaa lynkkausta, kun yli satapäinen yleisö yksissä tuumin vastustaa jotakin hanketta, jota kaavoittaja yksin yleisön edessä yrittää puolustaa. Suoraan tai epäsuorasti yhteen tämäläisyyppiseen tilaisuuteen viittasi useampi haastateltava. Yleisötilaisuuksissa, joita tässä tutkimuksessa havainnointiin, epäasiallista käytöstä ei ilmennyt, vaikka voimakkaan kriittisiä kommentteja hankkeista kyllä esitettiin. Huomionarvoista on, että tällaisia vaikeita tilaisuuksia on nimenomaan

asemakaavatasolla; yleiskaavatasolla vastaavaa ei ole tullut esille ainakaan nykyisen yleiskaavan suunnitteluprosessin aikana.

Asiattomiksi äityvät yleisötilaisuudet ovat Turun tapauksessa yksi kaavoituksen osallisuuden keskeisistä ongelmista. Ne aiheuttavat pahimmillaan pahoinvointia ja toisaalta saattavat johtaa koko osallistamisen mielekkyyden kyseenalaistamiseen, mikä toimii selvästi MRL:n tarkoitusta vastaan. Kysyttäessä haastateltavat toivat esiin muitakin ongelmallisina pitämiään seikkoja vuorovaikutukseen liittyen. Yksi näistä on resurssien puute, joka nousi esiin kahdella eri tavalla: ensinnäkin osallistumisen toteuttamiseen ja kehittämiseen ei ole tarpeeksi resursseja, toiseksi kaavoituksen olemassa olevat voimavarat ovat liian pienet ylipäänsä. Suppeat resurssit pitkittävät kaavojen laatimisprosesseja kaupungin puolella, mikä toisinaan hankaloittaa sujuvaa yhteistyötä yksityisen puolen kumppanien kanssa. Resurssipula on tullut ilmi myös aiemmissa kaavoitusta koskeneissa selvityksissä (Ylinen ym. 2013, 47; Ympäristöministeriö 2014, 184). Nyt tehdyissä haastatteluissa aihe ei kuitenkaan korostunut kaavasuunnittelijoiden vaan muiden haastateltavien vastauksissa.

#### *4.3.1 Tiedonkulku*

Jo vaikutuksiltaan vähäisen kaavan ydinprosessiin liittyy aina monta tahoa: hankkeen vireillepanija eli useimmiten maanomistaja, suunnitteluarkkitehti, osalliset eli suunnittelualueen naapurit ja alueella toimivat yhteisöt, kuten kaupunginosayhdistys, ja kaavan kannalta relevantit viranomaiset sekä poliittiset päätöksentekijät. Ennen uuden kaavan voimaantuloa näiden kaikkien tahojen tiedot ja mielipiteet yhdistyvät tavalla tai toisella. Puntaroivan järjestelmän näkökulmasta keskeistä on kysyä, missä tietojen yhdistyminen tapahtuu, ja ennen kaikkea yhdistyvätkö hanketta koskevat mielipiteet ja niiden taustalla olevat perustelut (Parkinson 2018).

Kuntien kaavoitusmonopolista johtuen kaavaprosessin eräänlainen solmukohta on kaupungin kaavoittaja: jotta jokin tieto voi vaikuttaa suunnitteilla olevaan kaavaan, on sen kuljettava muodossa tai toisessa kaavaa laativan suunnittelijan kautta. ”Energialaitokset ja -infra, liikenne, kaikki jotka yhdistyvät, ja silloin kun kaavottaja tekee itsenäisesti sitä [kaavaa], niin hänen pitäisi olla kaikkiin näihin koko ajan yhteydessä”, luetteli eräs

haastateltavista. Kaavoittaja pitää yhteyttä hankkeen maanomistajaan, viranomaistahoihin ja muihin osallisiin – ja nämä tahot ottavat häneen myös itse yhteyttä. Lisäksi kaavoittajan tehtävä on koota hankkeen aikana annetut mielipiteet, muistutukset ja lausunnot vastineineen erilliseen vuorovaikutusraporttiin, joka on kaavaselostuksen ja muiden valmistelumateriaalien ohessa poliittisten päätöksentekijöiden käytössä kaavaehdotusta hyväksyttäessä.

Osalliset, kuten naapuruston asukkaat, saattavat olla myös suoraan yhteydessä lautakunnan ja valtuuston jäseniin. Hankkeiden maanomistajia puolestaan aktiivisesti kehoitetaan olemaan kaava-alueen naapurustoon yhteydessä. Ainakaan asukasjärjestöjen ja rakennuttajien välillä ei kuitenkaan ole keskinäistä yhteydenpitoa muutoin kuin yksittäistapauksissa – tieto ja mielipiteet näiltä tahoilta kulkevat kaavoittajan tai poliitikkojen kautta. Teoriassa tieto voi siis kaavaprosessissa liikkua osapuolelta toiselle, vaikka kaikki nämä osapuolet eivät edes olisi tietoisia toistensa toiminnasta (vrt. Neblo & White 2018, 449).

Tiedon välittymisen kannalta ongelmallisia ovat tilanteet, joissa kaavoittajan saatavilla ei tietyssä prosessin vaiheessa vielä ole jotakin osallisille oleellista tietoa. Rakentajalle tällainen voi olla vaikka vanhojen sähkökaapelien sijainti, naapuruston asukkaille taas asuntojen lukumäärä tai suunnitellun rakennuksen ulkomuoto. ”Aivan kaavan loppuvaiheessa voidaan sitten jo sanoa tarkempiakin tietoja, mutta usein näissä alkuvaiheissa on aika hankalakin antaa semmoista eksaktia tietoa”, totesi haastateltu kaavoittaja yhteydenpidosta asukkaiden kanssa.

Ylipäänsä aivan kaikkia rakennuksen yksityiskohtia, kuten sitä, onko rakenteilla vuokra- vai omistusasuntoja, ei kaavassa voida säätää. Rakennuslupa- ja kaavaprosessin laajuinen kuuleminen ei taasen enää ulotu, vaikka siinäkin hakijan on annettava selvitys naapureiden kuulemisesta (MRA 65 §). Tässä suomalainen järjestelmä poikkeaa esimerkiksi englantilaisesta järjestelmästä, jossa suunnittelun alueen asukkailla on rakennuslupavaiheessakin vielä paljonkin vaikutusvaltaa. Suomessa puolestaan rakennuslupa on enää lähinnä muodollisuus, jos lupahakemus vastaa kaavan tavoitteita ja rakennustapaohjeita (Kanninen & Bäcklund 2017, 18).

Toisaalta vaikka tarkat tiedot suunniteltujen rakennusten yksityiskohdista eivät vielä kaavaprosessin aikana olisi varmistuneet, voi hankkeen maanomistajalla tai rakennuttajalla hyvinkin olla jo asukkaiden kaipaamaa tietoa. Tällöin on tärkeää, että näiden osapuolten välillä on suora yhteys. Tehokkaimmin tiedonkulun voisi ajatella tapahtuvan yleisötilaisuuksissa, joissa myös välittömät jatkokysymykset ovat mahdollisia. Kaavatilaisuudessa, jossa alueen rakennuttajan edustaja oli paikalla, kaavaa esitelletty suunnittelija pystyikin ohjaamaan rakentamisen aikataulua koskeneen yleisökysymyksen suoraan tälle. Tiedonsaanti vähentää epävarmuutta tulevista muutoksista, jolloin naapuriin suunnitteilla olevaa hanketta ei tarvitse ”varmuuden vuoksi vastustaa”, kuten eräs haastateltava totesi. Haastattelujen perusteella hankkeiden maanomistajien ja rakennuttajien osallistuminen yleisötilaisuuksiin onkin viime vuosina hieman lisääntynyt.

Oma tiedonkulkuun liittyvä tematiikkansa koskee puntaroivan demokratian näkökulmasta sitä, tulevatko kaikki asiaankuuluvien tahojen mielipiteet ja argumentit esille kaavaprosessin aikana. Tulisihan päätöksentekoon osallistumisen olla mahdollista kaikille niille, joiden intresseihin päätös vaikuttaa (Bächtiger ym. 2018, 5). Kaavoituksessa tämä edellyttäisi aivan ensiksi sitä, että kaikki potentiaaliset osalliset tulisivat kaavahankkeesta tietoisiksi. Käytännössä tämä voinee toteutua täysimääräisesti vain hyvin pienen vaikutuspiirin hankkeiden kohdalla. Jos ajatellaan yleiskaavaa, kaavavalmisteluun saattaminen yli 180 000 turkulaisen tietoisuuteen lienee kaavoitustoimen resurssit huomioiden käytännössä mahdoton tehtävä, puhumattakaan kaikkien Turun alueella toimivien yritysten tai töissäkäyvien naapurikuntien asukkaiden tavoittamisesta.

Tavoittamisen haasteet liittyvät haastattelujen perusteella ennen muuta viestin välittymiseen asukkaille ja alueen toimijoille. ”[V]aikka meillä on kaikki, kaikki välineet olemassa tänä päivänä niin tieto ei kulje. Se on käsittämätöntä. Että se on semmoinen mitä koko ajan joudutaan miettimään”, tuumi yksi vastaajista. Hän epäili yhdeksi syyksi tälle sitä, että tietoa ei välttämättä osata tai ymmärretä aina jakaa eteenpäin. Toisen haastateltavan kertomuksen perusteella eräällä alueella ilmoitus paikallislehdessä osoittautui kaikkia sähköposteja merkittävämmäksi tekijäksi osallisten tavoittamisessa. Tästä huolimatta asukas yhdistysten



verkostojen koettiin auttavan tiedon levittämisessä oikeille tahoille. Yhdessä yleisötilaisuuksista tuli selvästi ilmi myös viestinnän monikanavaisuuden merkitys: kun tilaisuudessa ollut kaupungin edustaja kysyi, mitä kautta osallistujat olivat saaneet tiedon tilaisuudesta, mainittiin noin 20-päisen yleisön vastauksissa sekä Turun Sanomat, kotiin postitettu kirje, Turun Pientalojen Keskusjärjestö että Facebook.

Viranomaisten keskinäisen sekä poliitikkojen ja suunnittelijoiden välisen yhteydenpidon kuvattiin olevan sujuvaa. Monet asukasyhdistykset ja aktiivisimmat yksittäiset asukkaat ovat puolestaan omatoimisesti yhteydessä suunnittelijoihin ja saavat kaavoista tätä kautta tietoa. Heihin myös osataan olla kaavoitustoimen puolelta yhteydessä tarvittaessa. Suoran yhteyden ottaminen kaupungin puolelta asukkaisiin vaikuttaakin OAS-vaiheen kirjeitä lukuunottamatta riippuvan nimenomaan asukkaiden omasta aktiivisuudesta. Esimerkiksi yleisötilaisuuksista tiedottaminen erillisten, yksittäisiin kaavahankkeisiin liittyvien sähköpostilistojen kautta ei ole ollut tapana, kuten kaupungin edustaja yhdessä yleisötilaisuudessa mainitsi. Yleiskaavan kohdalla käytössä tosin on avoin mutta epävirallinen postituslista, josta vastaa kaupungin tiedottaja (ks. Yleiskaava 2029).

Haastateltavien näkemys kautta linjan oli, että kaavaprosessiin ottavat tyypillisimmin osaa ne naapuruston jäsenet, jotka kyseessä olevaa hanketta vastustavat. Kääntäen tämän voidaan ajatella tarkoittavan sitä, että osallistumatta jättävät suhtautuvat hankkeeseen positiivisesti tai neutraalisti, ja vastustajat ovat vain äänekäs vähemmistö (vrt. Puustinen 2006, 315-316). Väistämättömänä pidetään sitä, että aina on niitä, jotka eivät osallistu. ”Hyvässä kaavaillassa 70 ihmistä, ja se voisi olla 5000, niin ei kai... siis siinä on vähän semmoinen illuusio että kaikkien tulis nyt kauheasti vaikuttaa. Ei kaikilla, eivät kaikki koe tarvetta”, kuvaili yksi haastateltavista. Järjestelmätason kannalta ratkaisevaa ei toisaalta välttämättä olekaan yksittäisten osallistujien määrä, vaan tosiasiallinen osallistumisen mahdollisuus – puntaroivan järjestelmän demokraattisen tehtävän toteutuminen (Mansbridge ym. 2012) – sekä se, että erilaiset tavoitteet ja niiden perustelut tulevat monipuolisesti ilmi. Jos itsevalikoituneessa osallistujajoukossa on systemaattisia vinoumia, on vaarana, ettei jälkimmäinen toteudu.

Tutkimuksissa poliittisen osallistumisen on todettu kasautuvan hyväosaisille ja osallistumiseen käytettävissä oleviet resurssien – muun muassa aika ja päätöksentekojärjestelmän tuntemus – vaihtelevan suuresti. Lisäksi heikko tietotaso ja osallistumismotivaatio kytkeytyvät matalaan sosioekonomiseen asemaan (Wass & Grönlund 2016; Rapeli & Borg 2016; ks. myös Pekola-Sjöblom 2016). Myös Turun kaavoituksessa on huomattu esimerkiksi osallistumiskanavan vaikutus osallistujajoukon koostumukseen: ”Tämmöinen yleisötilaisuus yleensä vetää vähän vanhempaa väestöä. Sitten taas jos me tehdään nettikysely -- niin niihin sitten vastaajaryhmät on vähän erilaiset. Että ehkä ne vähän niinkuin tasapainottavat toisiaan”.

Kaavoituksen käytössä olevien monipuolisten viestintäkanavien ja vaihtelevien osallistumisväylien lisäksi satunnaisotannalla valitut kansalaisraadit ovat yksi keino laajentaa esille tulevien mielipiteiden ja osallistujajoukon kirjoa (ks. esim. Setälä & Smith 2018). Yksi haastateltavista muisteli tämän tyyppistä kokeilua Helsingissä: ”He olivat siellä valinneet vaikka viisi autoilijaa ja viisi pyöräilijää ja viisi kävelijää ja viisi jotain perheellistä ja -- että oli tavallaan erilaisia ihmisiä. -- Sitten siinä keskusteltiin siitä, ja tavallaan että he pääsivät sitten yhdessä semmoiseen, missä jokainen pystyi seisomaan sen lopputuloksen takana.” Kyseisen haastateltavan muistikuvien mukaan Turussa vastaavaa ei ole ainakaan viime vuosina kokeiltu.

Värtön ja Rapelin (2019) tutkimushavaintojen kanssa linjassa on se haastatteluista ilmenevä seikka, että Turussa kasvava osa asemakaavahankkeista on niin sanottuja kumppanuushankkeita (Staffans ym. 2009, 151). Tällaisissa hankkeissa isosta osasta kaavavaiheen suunnittelutyötä vastaa yksityinen kumppanitaho kaupungin kaava-arkkitehtien sijaan. Yksityisen puolen roolin kasvaminen kaavoitusprosessissa voidaan nähdä yhtenä piirteenä uusliberalistisen ja strategisen suunnittelun yleistymisessä (ks. Mäntysalo & Saglie 2010; Mäntysalo 1999). Toisaalta kaupungin näkökulmasta kumppanuushankkeet voivat olla keino saada yksityisen puolen resurssit tehokkaammin kaupunkikehittämisen käyttöön. ”Mehän ollaan nyt juuri näitten resurssiongelmien takia -- etsitty tämmöisiä kumppanuusmalleja. -- Ja kumppanuudessa niinkun taas pitäisi myöskin etsiä siltä, joka rakentaa myöhemmin tai tekee jotain muuta täällä niin, nähdä että niilläkin

on osaamista.”, valotti eräs haastatelluista. Yksityisen tahon mukanaolo suunnittelun alusta lähtien voidaan myös nähdä tapana kytkeä kaava paremmin itse rakennusvaiheeseen (Staffans ym. 2009, 153).

Kaavaprosessin siirtyminen kaupungin organisaation ulkopuolelle tarkoittaa väistämättä, että kaavoittajan käsissä on aiempaa vähemmän tietoa esimerkiksi tehtyjen suunnitteluratkaisujen perusteista. Samalla virallinen kaavaluonnos ja kaavaehdotus ovat kuitenkin edelleen kaavoittajan vastuulla, samoin lain edellyttämän kuulemisen järjestäminen. Prosessin jakautuminen osin yksityisen ja osin julkisen puolen vastuulle voi lisätä riskiä katkoksista tiedonkulussa. Turussa ratkaisua sujuvan tiedonkulun varmistamiseksi on erään suuremman asemakaavahankkeen kohdalla haettu ohjausryhmästä, jossa ovat kokoontuneet muun muassa kaupungin kaavoituksen, liikennesuunnittelun, ympäristönsuojelun ja vesihuollon sekä maanomistaja-rakennuttajan ja arkkitehtitoimistojen edustajat.

Ohjausryhmän kokoonpanosta voi päätellä, että se keskittyy ennen kaikkea kaava-alueen teknisen toteutuksen suunnitteluun; poliitikoilta sekä asukkailta, yhdistyksiltä ja muilta osallisilta syötteet kaavaan tulevat muissa yhteyksissä. Poliitikot, toisin kuin asukkaat, ovat hankkeen vireillepanijan ja kaupungin viranomaisten tavoin kuitenkin mukana kaavaprosessin alkuhetkistä lähtien eli silloin, kun kaavalle määritellään tavoitteet. Asemakaavahankkeissa ei ole tyypillistä, että vielä tässä vaiheessa toteutettaisiin osallisten kuulemista. Asukkaan osaksi jää siis kaavaprosessista tietoiseksi tultuaan jo olemassaoleviin lähtökohtiin reagoiminen. Tässä ilmeneekin yksi asemakaavoituksen vuorovaikutusprosessin vaikeus: koska osalliset eivät lähtökohtaisesti koskaan ole niitä, jotka määrittelevät asemakaavahankkeen tavoitteita, on osallistuminen väistämättä reaktiivista.

Edellämainitusta syystä asukkaiden reaktiivisuutta ei riittäne juurikaan vähentämään se, että asukkaat osallistuisivat aktiivisemmin ylemmän tason kaavasunnitelmien, kuten yleiskaavan valmisteluun (vrt. Ympäristöministeriö 2014, 152). Kaiken kaikkiaan reaktiivisuus, konfliktit ja kielteinen suhtautuminen oman lähiympäristön muutoksiin vaikuttaisivat olevan paitsi yleisesti, myös Turun tapauksessa ainakin asemakaavoitukseen väistämättä kuuluvia asioita. Mikäli lähtökohta on tämä, toimivan vuorovaikutuksen kannalta

keskeinen tehtävä on miettiä, kuinka vuorovaikutuksen osapuolten voimakkaasti eriäviäkin näkemyksiä voidaan käsitellä rakentavasti.

#### *4.3.2 Tiedon käsittely*

Koska kaavoituksen osallisuudessa on pohjimmiltaan kyse kunnalliseen päätöksentekoprosessiin osallistumisesta, ei poliittisten päättäjien roolia vuorovaikutusprosessin tarkastelussa voida sivuuttaa. Haastattelujen perusteella poliittisen päätöksenteon areenat eli lautakunta, kaupunginhallitus ja kaupunginvaltuusto ovat juuri niitä, joiden tehtäväksi jää lopullinen vuorovaikutusprosessin aikana ilmi tulleiden näkemysten puntarointi ja arvottaminen (vrt. Parkinson 2018). Työnjako viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden välillä on tässä tutkimushavaintojen perusteella varsin selvä: vaaleilla valitut poliitikot ovat ne, jotka päätöksistä kantavat vastuun.

Tämä ei tarkoita, etteivätkö suunnittelijat jo kaavan valmistelutyössä tekisi itsenäisesti tai yhdessä kollegojensa kanssa ratkaisuja siitä, miten osallisilta tulevat syötteet kaavaan vaikuttavat. Poliitikoilla on kuitenkin halutessaan mahdollisuus kyseenalaistaa nämä ratkaisut. Kaavan valmistelumateriaalit, joihin siis lukeutuvat myös viranomaisten ja muiden osallisten mielipiteet, muistutukset ja lausunnot kirjallisine vastineineen, tekevät tästä suunnitteluratkaisujen arvioinnista päätöksentekijöiden näkökulmasta helpompaa. Poliitikot saattavat myös toisinaan itse aktiivisesti hakea lisää tietoa suunnitelmista: esimerkiksi erään keskustaan sijoittuneen, naapuruston voimakasta vastustusta herättäneen täydennysrakennushankkeen kohdalla kaavaehdotus päätettiin lautakunnan kokouksessa pöydätä ja pitää paikan päällä katselmus ennen lopullista päätöksentekoa.

Kaavojen poliittinen käsittely ei rajoitu pelkästään päätöksentekoelementtien kokouksiin, vaan paljon puolueiden välistä neuvottelua ja koordinoitua tapahtuu tätä ennen. Puolueiden näkökulmasta tämä on välttämätöntä päätöksenteon sujuvuuden kannalta ja toisaalta oma puolueyhmän riittävän ajoissa tapahtuvan kannanmuodostuksen mahdollistamiseksi. ”Sehän olisi surkeaa päätöksentekoa, jos asioista ei neuvoteltaisi etukäteen”, huomautti toinen haastatelluista kaupunkiympäristölautakunnan jäsenistä. Mutta kuten Värttö ja Rapeli

(2019, 120) totesivat, osallisten mielipiteiden vaikutusta tämä puolueille välttämätön ennakointi saattaa heikentää.

Kiintoisa useamman haastateltavan ilmi tuoma seikka on, että vuoden 2017 kuntavaalien jälkeinen puoluepoliittisten voimasuhteiden muutos on Turussa lisännyt kaavoista käytävää keskustelua ainakin kaupunkiympäristölautakunnan kokouksissa. Lisäksi yksi haastateltavista huomautti, että nykyään myös ”nähdään enemmän vaivaa siitä, että yritetään selvittää, että miksi tehdään jotain.” Ratkaisuja siis perustellaan aiempaa laajemmin. Haastateltujen henkilöiden keskuudessa vallitsevan käsityksen perusteella olisikin liioiteltua väittää, että kansalaisten mielipiteet jäisivät tyystin vaille vaikutusta puoluepoliittisten sopimisen tiimellyksessä. ”Nyt kun on tässä pyörinyt niin on nähnyt sen, että aika paljon puhutaan pahaa kaupungin halusta ottaa vastaan vaikuttamista”, oli erään kaupungin organisaation ulkopuolisen haastateltavan vaikutelma.

Turussa erityiset historialliset syyt vaikuttavat siihen, että kaavoitusta, maankäyttöpolitiikkaa ja myös rakennuttajia kohtaan tunnetaan edelleen tiettyä kyynisyyttä. 1960- ja 70-luvuilla maanomistajien ja rakennusliikkeiden harjoittaman lobbauksen, vaalirahoituksen ja lahjonnan myötävaikutuksesta kaupungissa purettiin laajasta vastustuksesta huolimatta monia kulttuurihistoriallisesti arvokkaita ja korjauskelpoisia vanhoja rakennuksia, pääasiassa uusien elementtitalojen tieltä. Ilmiö oli niin massiivinen, että sitä yhä nykyään nimitetään muissakin vastaavissa yhteyksissä Turun taudiksi. 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla lahjonnasta nostettiin useita oikeusjuttuja, ja esimerkiksi Kauppatorin laidalla seisseen vanhan Hamburger Börsin hotellirakennuksen purkamisjutussa tuomittiin useita viranomaisia lahjusten ottamisesta. (Yle Elävä Arkisto 10.1.2012; Mölsä 2016.)

Turun taudin valossa ei ole ihme, että kansalaisten luottamus päätöksenteon vilpittömyyteen on toisinaan melko hataraa. Esimerkiksi tutkimuksen tekohetkellä rakenteilla olevaa, puoluepoliittisestikin kiisteltyä Toriparkkia koskevassa julkisessa keskustelussa tuodaan toistuvasti esiin epäilyjä hankkeen koitumisesta harvan eduksi monien kustannuksella (ks. esim. Lepänrinne 2019; Koivisto 2019). Historiallinen trauma ilmenee myös edelleen hyvin aktiivisena muutosten vastustamisena silloin, kun kyseessä ovat historialliseen

rakennusympäristöön jollain tavoin vaikuttavat kaavamuutokset (esim. Arell 2019). ”Heidän mielestään ei pitäisi tehdä, että kaupunki pitäisi suurin piirtein museoida, --”, kommentoi haastateltava erään useammasta hankkeesta valittaneen yhdistyksen toimintaa.

Vaikka puntaroivan demokratian teoriassa on alunperin korostettu konsensusta, on Parkinsonin (2018, 437) mukaan tällaiselle protestinomaisella toiminnalla oltava demokraattisessa, puntaroivassa järjestelmässä tilaa. Protestit voivat auttaa nostamaan esiin päätöksentekojärjestelmän epäkohtia tai tuoda julkiseen keskusteluun aiemmin sivuutettuja mielipiteitä, kuten 70-80-luvulla Suomessa tapahtui vanhojen puurakennusten suojelun kohdalla (Mansbridge ym. 2012, 18-19; Lahtinen 18.12.2018).

Protestien kohdalla on kuitenkin tapauskohtaisesti tarkasteltava sitä, mitkä ovat kussakin tilanteessa hyväksyttävät *trade-offit* eli puntaroivan järjestelmän kannalta valinnat eri tavoitteiden välillä. Vaikka protestit edistäisivätkin puntaroivassa demokratiassa mielipiteiden inklusiivisuutta, on tämä hyöty kyseenalainen silloin, jos samalla protestin osapuolten vastavuoroinen kunnioitus heikkenee ja keskusteluilmapiiiri tulehtuu (Mansbridge ym. 2012, 19). Turun suojelukysymyksiensä tapauksessa keskustelu onkin välillä koettu hankalaksi, kun vastakkain ovat toistuvasti ja perustavanlaatuisesti olleet tavoitteet suojella ja säilyttää ja toisaalta kehittää ja uudistaa kaupunkikuvaa.

Vuorovaikutuksen ja kaavaprosessin sujuvuuden kannalta ongelmallisia ovatkin juuri tilanteet, jossa asukkaiden, hankkeen vireillepanijan ja kaupungin välinen keskustelu lukkiutuu kahteen toisensa poissulkevaan – joko rakennetaan tai ei rakenneta – vaihtoehtoon. Tällaisesta tilanteesta pois pääsemiseksi ja keskustelun eteenpäin viemiseksi vaaditaan paitsi Foresterin (2018) myös haastateltavien havaintojen mukaan aktiivista fasilitointia. ”Silloin pitäisi miettiä, että okei, voisiko just tuon talon poistaa kun siinä on just se tärkeä puu -- tai jotain tällasta”, kuvaili haastateltava tällaisen tilanteen ratkaisua.

Berliinissä, jossa osallistumisella ja osallisuudella on kaupunkisuunnittelussa pitkät perinteet, on huomattu hallinnon ulkopuolisten moderaattorien mukanaolon olevan tärkeää konfliktiherkissä hankkeissa (Kuusimäki 2017, 84). Aino Kuusimäen mukaan asiantuntevat

moderaattorit voivat toimia eräänlaisina tulkkeina kansalaisten ja asiantuntijoiden välillä, edistää vuoropuhelua ja lisätä institutionaalista luottamusta (mt.). Turun tutkimushavaintojen perusteella tällaisen välittäjän roolin voi vuorovaikutusprosessissa ottaa myös kaavoittaja tai päätöksentekijä. Tilanteissa, joissa osallistujien suunnalta luottamuspuola kohdistuu nimenomaan kaupungin toimintaan, moderaattorin ulkopuolisuus voi kuitenkin olla ratkaiseva tekijä luottamuksen synnyttämisessä (vrt. Forester 2018).

Kaavahankkeiden taustalla vaikuttavien laajempien kaupunkikehityksen tavoitteiden ja reunaehtojen selittäminen on yksi käytäntö, jonka on Turussa huomattu vähentävän vastustusta. Haastatteluissakin tuli ilmi useita esimerkkejä tällaisista taustatekijöistä. Esimerkiksi yleiskaavan suunnittelua ohjaa vahvasti väestöennuste, täydennysrakentamista puolestaan suositaan paitsi kaupungille matalampien infrastruktuurikustannusten vuoksi, myös kaupunkirakenteen tiivistämisen ja ilmastonmuutoksen torjunnan nimissä. Taloudelliset seikatkin ovat keskeisiä monessa mielessä: maankäyttösopimusmaksut ovat kaupungille keino hankkia tuloja; rakennuttajalle kynnyskysymys kaavan muuttamisessa taas on usein se, pysyykö projekti muutosten jälkeen taloudellisesti kannattavana.

Jos hanketta vastustavat tahot ovat valmiita hyväksymään sen taustalla vaikuttavat pohjasyyt, lienee kompromissiratkaisujenkin etsiminen mahdollista. Perusteluja voivat tuoda esiin sekä poliitikot että kaavoittajat. ”Jos me muutetaan kaavaan jotain sen [palautteen/kysymyksen] pohjalta niin sitten me kerrotaan siitä että minkälainen se muutos on ollut. Tai sitten jos joku haluaa, että me muutetaan, niin me kerrotaan siihen syy että minkä takia me ei sitä muuteta”, luonnehti asiaa yksi haastatelluista kaavoittajista. Viranhaltijoiden ja poliitikkojen, valmistelun ja päätöksenteon välinen vahva työnjako saattaa vaikuttaa siten, että poliittisesti hyväksytyjen strategioiden ja tavoitteiden kaavavalmistelulle asettamat reunaehdot on totuttu ottamaan jossain määrin annettuina. Siksi niiden taustoittamisen tärkeyden tunnistaminen voi vaatia kaavavalmistelijalta enemmän kuin päättäjiltä.

Yhteisesti hyväksytyjen suunnitteluratkaisujen etsiminen eri osapuolten intressien, tiedon ja dialogin pohjalta on sitä, mistä Foresterin kuvaamassa kriittisessä pragmatismissa (Forester 2013) on kyse. Luovien ratkaisujen ja mahdollisuuksien näkeminen edellyttää, että tietoa

ovat kriittisesti reflektoimassa hankkeen eri intressitahot. Heihin voisi asemakaavan tapauksessa ajatella kuuluviksi vähintään naapuruston asukkaat, tonttinsa kehittämiseen tähtäävän maanomistajan sekä kaavoittajan, joka edustaa kaupungin näkökulmaa. Päätöksentekoprosessiin nähden tärkeää olisi tuoda eri tahot yhteen sellaisessa vaiheessa, jossa suunnitelmien sisältöä voidaan vielä joustavasti muuttaa, eli käytännössä jo ennen kaavaehdotuksen laadintaa. Toisaalta erään haastateltavan sanoin ”siinä on se haaste, että jos mennään liian aikaisessa vaiheessa eikä ole mitään suunnitelmia, niin sitten ihmiset tulee kysymään että mitä te tommosta, mitä te tänne tulette kyselemään meiltä -- kun ei teillä edes ole mitään valmista.”

Kuinka erilaisia yhteiskehittämisen areenoja voitaisiin kaavoitusprosessiin luoda? Tutkimuksen puitteissa havainnoiduissa yleisötilaisuuksissa pääpaino oli kaavahankkeiden sisällöstä ja kaavaprosessin kulusta kertomisesta, ja suurimman osan puheajasta käytti suunnitelmaa esitellyt kaavoittaja. Kaavojen esittelyn jälkeen yleisöllä oli mahdollisuus kysymyksiin ja keskusteluun, mutta kaavoittajat painottivat, että mielipiteet kannattaa lähettää myös kirjallisina. Tästä syntyi vaikutelma, että tilaisuuksien ensisijainen tarkoitus oli juuri tiedotus, ei niinkään paikallaolijoiden konsultointi (vrt. Rautiainen 2018, 71). Myös tilallinen ympäristö, perinteinen auditorio, jossa yleisö ja esittelijä asettuvat fyysisesti vastakkain, palveli pikemminkin kaksisuuntaista tiedonvaihtoa kuin monenvälistä vuoropuhelua.

Teoriassa yleisötilaisuuksia olisi mahdollista hyödyntää edellä kuvattua monipuolisemmin. Näin onkin tehty muun muassa yleiskaavan valmistelussa, jossa kaavaluonnoksesta ja luonnosta edeltäneistä kehityskuvista on avoimissa asukastilaisuuksissa kerätty näkemyksiä työpajamaisesti, teemaryhmittäin. Tämä auttaa murtamaan perinteistä yksi puhuu, muut kuuntelevat -asetelmaa ja voi lisätä keskustelevuutta ja tiedonkulkua osallisten kesken. Haastatteluissa mainittiin myös vuonna 2016 aloitetut Turku Future Forum -tilaisuudet, jotka ovat kaupungin aluekehittämisen kärkihankkeiden alla järjestettäviä osallistavia ideointiseminaareja. ”Siinä on myös saaneet jotain muutakin ihmiset kuin pelkästään sen kaavan asiat, että niinku jotain esittelyjä, ihan kutsuttuja vieraita esittelijöitä. Ja sitten tietysti sitä workshop-työskentelyä”, yksi haastateltava kuvaili positiivisina tilaisuuksina pitämiään



Future Forumeita. Foorumeissa ei vielä ole kyse kaavan valmistelusta, vaan alueiden tulevan käytön ja muutostarpeiden visioinnista. Yleiskaavan valmistelussa foorumeiden tuotoksia kuitenkin hyödynnetään. Asemakaavatilaisuudet eroavat luonteeltaan Turku Future Forumeista ennen kaikkea siinä, että vähintään suunnittelun tavoitteet ovat melko tarkasti tiedossa.

Turun kaavoitustoimessa on havaittu, että asukkaiden reaktiivisuus voi hälvetä esimerkiksi silloin, kun yleisötilaisuudessa esitellään useampaa kaavaa kerrallaan yksittäisen kaavan sijasta. Monta vireille tulevaa kaavaa sisältävä kaavanäyttely voikin auttaa hahmottamaan aluekehityksen kokonaisuuden ja yksittäisen kaavan välistä yhteyttä, ja näin vähentää tarkastelutasojen eroista johtuvia ristiriitoja (vrt. Arola 2002, 24-25). Esittelyssä ei edes tarvitse olla nimenomaan useaa kaavaa: ”Siellä on ollut joku lauantaikoulupäivä, -- ja sitten -- kaavoitus on ollut yksi juttu. [--] Sitten se myös liudentuu se hyökkäysvaikutus siihen yhteen juttuun, kun siellä on muitakin asioita”, kuvaili eräs haastateltava Pohjois-Turussa järjestettyä tapahtumaa. Lisäksi useampi käsiteltävä asia houkuttelee yhteen todennäköisemmin eri mielipiteitä, jolloin keskustelu on tasapainoisempaa. Myös asukasjärjestöjen aloitteesta järjestetyt tilaisuudet ovat haastateltujen mukaan tyypillisesti näkökulmiltaan monipuolisempia kuin viralliset asemakaavojen yleisötilaisuudet. Turkuseura ja kaupunki pyrkivätkin yhteistyönsä merkeissä koordinoimaan kaavatilaisuuksien järjestämistä nyttemmin yhdessä.

Tavanomaisissa keskustelutilaisuuksissa ei pidä väheksyä tilaisuuden moderaattorin tai puheenjohtajan roolia. Taitavalla puheenjohtamisella on paljon merkitystä keskustelun sujumisessa ja asiallisena pysymisessä silloin, kun käsiteltävä aihe herättää keskustelijoissa voimakkaita näkemyksiä. ”Siinä voi jo etukäteen sopia, että annetaan kaikille puhemahdollisuus ja kukaan ei saa käyttää liikaa aikaa. – omakotitaloyhdistyksen puheenjohtaja, hän piti huolen siitä että puheenvuorot eivät venyneet liian pitkiksi --.”, kuvaili yksi haastateltava puheenjohtajan toimintaa eräässä asukasparlamentissa.

Toisinaan lautakunnan puheenjohtaja on saattanut olla puheenjohtamassa kaavatilaisuuksia. Kaupungin ja Turkuseuran solmiman yhteistyösopimuksen puitteissa tilaisuuksien vetäjä voi

olla myös Turkuseuran edustaja, kuten oli kaikissa havainnoiduissa yleisötilaisuuksissa. Näissä tilaisuuksissa puheenjohtaja jäi kuitenkin sivurooliin, ja keskustelu tapahtui enimmäkseen suoraan kaavoittajan ja yleisön välisenä. Toisaalta kaikissa tilaisuuksissa keskustelu pysyi melko rauhallisena, vaikka suunnitelmien sisällöistä esitettiin myös kriittisiä kommentteja.

Tarkastellaan vuorovaikutusta vielä Mansbridgen ym. (2010) kuvaaman puntaroivan neuvottelun näkökulmasta. Tässä vaiheessa on hyvä kiinnittää huomiota siihen, että vuorovaikutusprosessiin osallistujien käsitykset vaihtelevat paitsi kaavan tavoiteltavan sisällön, myös itse vuorovaikutusprosessin perimmäisten tavoitteiden suhteen. ”Tietysti kansalaisvaikuttamisen puolella se että päästään vaikuttamaan, se on tietysti oleellinen puoli”, kuvasi yksi haastateltavista vuorovaikutuksen merkitystä kuntalaisille. Maanomistajan ja rakennuttajan näkökulmasta kyse voi taas olla mahdollisuudesta välttää kaavavalitukset ja varmistaa kaavan viivytyksetön voimaantulo, säästää resursseja sekä aikaa. Vaikka siis kaavan sisällöstä neuvoteltaessa saavutettaisiin kaikille osapuolille hyväksyttävä lopputulos, ovat hyväksyttävyyden syyt eri osapuolilla erilaiset (vrt. mt. 70-72).

Mansbridge ym. kiinnittävät huomiota pakottavan vallankäytön puuttumiseen yhtenä puntaroivalle neuvottelulle keskeisistä elementeistä. Pakottavaa vallankäyttöä on silloin, kun kyse on toiminnan sanktioinnista – jolloin vallankäytön kohteella on mahdollisuus joko totella tai alistua tottelemattomuudesta seuraavaan rangaistukseen – tai voimankäytöstä kohteen tahdosta riippumatta (mt. 80-81). Kun maanomistaja päättää kehittää omistamaansa tonttia esimerkiksi rakentamalla sille jotain uutta, on ympäristön asukkaiden hyvin vaikea sitä pysäyttää, mikäli kaupungin tahto, suojelu- tai luonnonarvot tai muu lainsäädäntö eivät aseta kaavalle ja rakentamiselle estettä (vrt. Kanninen & Bäcklund 2017, 18). Asukkaillakin on kuitenkin mahdollisuus muista osapuolista riippumatta vähintään hidastaa hankkeen toteutumista valittamalla kaavapäätöksestä oikeuteen. ”Hetimitulee yksi tapaus mieleen missä on otettu mielipiteet huomioon. Mutta ei se auttanut, se on kuitenkin sitten oikeudessa”, naurahti yksi haastateltavista.

Kyse on molemmissa edellä kuvatuissa tapauksissa omanlaisestaan voimankäytöstä. Näiden pakottavan vallankäytön muotojen olemassaolo on omiaan heikentämään kaavoitusprosessin osapuolten halua toimia rakentavasti, jos takeita vastakkaisen puolen vilpittömästä halusta tilanteen sopuisaan ratkaisuun ei ole. Kaavoihin esimerkiksi haetaan Suomessa paljon poikkemispäätöksiä (Rannila 2017, 182) Poikkeamissuunnittelu voi asukkaille vaikuttaa erityykseltä ujuttaa rakennettuun ympäristöön sellainen ominaisuus, joka kaavaa hyväksyttäessä on torjuttu. Eräässä kaavatilaisuudessa yleisön jäsen toi esille, että käsittelyssä olevaan kaavamutokseen oli aiemmin haettu poikkeamislupia, mutta ne eivät menneet läpi. Nyt hän katsoikin rakennuttajan yrittävän vielä kertaalleen saavuttaa samaa, asukkaiden parissa ilmeisen ei-toivottua muutosta kaavaproessin kautta.

Kaavaratkaisuista oikeuteen valittamisesta puolestaan puhutaan toisinaan jopa kiusantekona, eikä tämä keskustelu ole vieras Turunkaan tapauksessa, vaikka valittajan näkökulmasta kyse olisikin perustellusta oikeusturvasta ja laillisuusvalvonnasta (vrt. Mäkinen 2016, 31). Toisaalta kaavasta valittaminen harvoin tuo asukkaille toivottua lopputulosta, sillä suurin osa – yli 80 prosenttia – yksityishenkilöiden tekemistä kaavavalituksista ei menesty oikeudessa (mt. 32). Rakentavaan neuvotteluun pyrkiminen on siis tästäkin näkökulmasta paras vaihtoehto, ja luottamuksen, avoimuuden ja vastavuoroisen kunnioituksen edistäminen siksi välttämätöntä. Kasvokkaisella kohtaamisella on tässä merkitystä, sillä osapuolten tutuus voi lisätä luottamusta vastavuoroisuuteen ja vähentää halua maksimoida oma etu muiden kustannuksella (Gutmann & Thompson 2012, Naurin & Reh 2018 mukaan).

Eri osapuolia tyydyttävistä kaavaratkaisuista neuvoteltaessa poliitikoilla on erityinen rooli suhteessa suunnittelijoihin ja fasilitaattoreihin. Heillä on nimittäin päätöksentekijöinä valtaa tuoda neuvottelun agendalle kyseessä olevan kaavan ulkopuolisiakin kysymyksiä, kun taas parissakin yleisötilaisuudessa suunnittelijat erikseen korostivat oman toimivaltansa rajallisuutta. Tilanteissa, jossa osapuolet muuten olisivat päätyneet yhteisen ratkaisun hakemisessa umpikujaan, tällainen asiakysymysten linkittäminen voi auttaa löytämään tyydyttävän ratkaisun (Naurin & Reh 2018). Esimerkiksi eräässä asukkaiden vastustamassa kaavahankkeessa oli vuorovaikutuksen kuluessa tunnistettu tarve liikennejärjestelyjen

muutokselle samalla alueella. Kun tämä ongelma luvattiin kaavamuutoksen ohessa poistaa, muuttui alkuperäinen hanke asukkaiden silmissä hyväksyttävämmäksi.

#### *4.3.3 Ymmärrettävyys*

Edellisessä luvussa käsiteltiin jo perustelujen tärkeyttä kaavaratkaisujen hyväksyttävyyden lisäämisessä ja neuvotteluun pääsemisessä. Voidaan ajatella, että hyväksyttävyyden lisääntymisessä kyse on ymmärtämisestä: vaikka kaavamuutoksen vastustaja ei muuttaisikaan kantaansa kaavan suhteen kuultuaan sen taustalla olevat perustelut, hän saattaa silti ymmärtää vastapuolen näkökulman paremmin. Toisaalta perustelujen ymmärtäminen voi antaa myös edellytykset kyseenalaistaa ne ja esittää vasta-argumentteja, jolloin eri kantoja voidaan punnita toisiaan vastaan. Tästä on lyhyt matka puntaroivaan päätöksentekoon ja – näin voisi väittää – agonistiseen suunnitteluun.

Kuten luvun 3.2 kirjallisuuskatsauksessa tuli ilmi, kaavoituksen teknisten yksityiskohtien ja monitasoisen suunnittelujärjestelmän ymmärtäminen voi olla osallistujille haastavaa. Kaavoituksen asiantuntijat ja maallikot lukevat kaava-asiakirjoja ja -materiaaleja eri tavoin, mikä näkyi havainnoiduissa yleistilaisuuksissa selvästi. Yhden kaava-alueen havainnekuvaa, jota oli muutettu sitten kaavan aiemman esittelytilaisuuden, yleisön jäsen kehui todeten sen väljentyneen aiemmasta. Tähän kaavoittaja kuitenkin totesi, että suunnitelmaa on rakennustehokkudeltaan pikemminkin tiivistetty. Yleisön jäsen oli siis havainnekuvan perusteella saanut suunnitelman kehittymisestä täysin päinvastaisen käsityksen, kuin mitä todellisuudessa oli tapahtunut.

Toisessa tilaisuudessa puolestaan yleisön ja kaavoittajan erilaiset käsitykset kerrosluvusta aiheuttivat hämmennystä. Suunnittelijan puhuessa kolmesta asuinkerroksesta ja maanpäällisestä kellarikerroksesta yleisössä ei aluksi oltu varmoja, tarkoittaako se kolmea vai neljää kerrosta. Pääasiassa alueen naapureista koostuneelle yleisölle tärkeää ei ollut kerrosluku sinänsä, vaan tieto siitä, kuinka korkeita suunnitellut rakennukset ovat suhteessa viereisiin taloihin. Keskustelun edetessä asia kuitenkin selvisi. Kaavoituksen yhteydessä tapahtuva vuorovaikutus voidaankin ymmärtää myös eräänlaisena yhteisen kielen etsimisenä, joka tapahtuu aina tilannesidonaisesti (Mäntysalo & Jarenko 2014).

Sellaisissa tilanteissa, joissa suunnittelijan keinot tehdä kaavan teknisiä yksityiskohtia tai ratkaisujensa perusteita ymmärrettäväksi asukkaille loppuvat, voidaan tarvita jonkinlaista välittäjää (vrt. Mansbridge ym. 2012, 15). Kaavoituksen ja kansalaisyhteiskunnan rajapinnassa aktiivisesti toimivat tahot, kuten kaupunkiympäristölautakunnan jäsenet ja Turkuseura, voivat mahdollisesti toimia tällaisina välittäjinä ja kääntää kaavoituksen kieltä asukkaille ymmärrettäväksi. Näin onnistuu maallikkojenkin osallistuminen valmisteluprosessiin, joka tavallisesti vaatii korkeaa asiantuntijuutta.

Välittäjäelementeistä on hyötyä myös toiseen suuntaan: erilaiset paikkatietoon perustuvat tekniset sovellukset voivat auttaa kytkemään asukkailla olevan laadullisen ja kokemuksellisen tiedon ”kovaan” viranomaistietoon (Kyttä ym. 2009, 89). Yksi osa Turun yleiskaavan valmistelua ovatkin olleet osin karttapohjaiset kyselyt, joilla on kerätty tietoa käyttäjänäkemyksistä muun muassa liikenteen ja viherympäristön suhteen. Kyselyt voivat paitsi tehdä asukkailla olevaa ”pehmeää” tietoa suunnitteluprosessin kannalta ymmärrettävämmäksi (mt.), myös lisätä inklusiivisuutta: yleiskaavan valmistelussa fyysisten yleisötilaisuuksien osallistujamäärät lasketaan kymmenissä, nettikyselyjen puolestaan sadoissa. Kasvokkaisia vuorovaikutustilanteita kyselyt eivät kuitenkaan voi korvata esimerkiksi neuvottelussa.

Ymmärrettävyyden yhteydessä on lopuksi tarpeen käsitellä kansalaisten suunnasta päättäjiin ja kaavoittajiin kohdistuvia vaikutuspyrkimyksiä. Sillä, millaisessa muodossa kansalaispalaute tulee, on haastateltavien mukaan selvä merkitys palautteen vaikuttavuuteen. ”Ei haukkuminen ole mikään vaikuttamistapa”, totesi esimerkiksi yksi haastatelluista. Jos asukkaat osaavat muotoilla tavoitteensa tiiviisti ja perustella ne uskottavasti, on näillä tavoitteilla parempi mahdollisuus menestyä päätöksenteossa. Samoin henkilökohtaisilla yhteydenotoilla koetaan olevan suurempi painoarvo kuin vaikkapa massasähköposteilla. Palautteen muutosvoimaan vaikuttaa kuitenkin myös sen antamisen ajankohta: hieman ennen päätöksentekovaihetta annettu palaute voi olla helpointa käsitellä sivuuttamalla se kokonaan, jos suurimmasta osasta kaavan yksityiskohtia on jo sovittu.

Erään haastateltavan näkemyksen mukaan rakentavan vaikuttamisen opettelu on ennen kaikkea kansalaisten tehtävä. Tietoa kaavoista on runsaasti saatavilla, jos sen etsimiseen jaksaa nähdä hieman vaivaa, ja kansalaisten omien tavoitteidenkin kannalta tehokas vaikuttaminen on luonnollisesti tarkoituksenmukaista. Vaikuttamista puolestaan opitaan haastateltavan havaintojen mukaan ainakin järjestötoiminnan parissa. Toisaalta esimerkiksi kaavadokumenttien ei lähtökohtaisesti oleteta olevan kaikille osallisille välttämättä ymmärrettäviä. Toinen haastateltava katsookin, että vastuu kaavaprosessin selventämisestä on ennen kaikkea kaupungin toimijoilla ja myös hankkeen maanomistajalla: ”Tavallaan ei voi odottaa, että kaikki ihmiset osaisivat ja tietäisivät.”

## **5. Yhteenveto ja johtopäätökset**

Tutkimuksen keskeisenä lähtökohtana oli havainto puntaroivan demokratian teorian ja kommunikatiivisen suunnittelun teorian yhtäläisyyksistä. Kaupunkisuunnittelun vallitsevan teoriaperinteen kritiikkiin sulautui 1980-luvulla ajatus siitä, että paras lopputulos päätöksenteossa saadaan aikaan tuomalla yhteen ja puntaroimalla tasapuolisesti kaikkien intressitahojen argumentteja. Tämä auttoi saamaan liikkeelle kommunikatiivisen käänteen ja suunnitteluparadigman muutoksen. Puntaroivan demokratian varhaisista ideoista innostuneiden kaupunkisuunnittelijoiden kautta demokratiatutkijoiden normatiivinen projekti valui näin kuin varkain osaksi suomalaisen kaavoituksen lainsäädäntöä 2000-luvulle tultaessa.

Ideaalit olivat kuitenkin kaukana intressiristiriitojen ja konfliktien värittämästä käytännön kaavoitustyöstä. Teoreetikot, tutkijat ja suunnittelutyön tuntijat pyrkivätkin eri tavoin huomioimaan väistämättömiltä vaikuttavat konfliktit kehittäessään suunnitteluteoriaa pidemmälle, agonistisen suunnittelun suuntaan. Samaan aikaan kasvava joukko puntaroivan demokratian tutkijoita otti tehtäväkseen sovittaa teoriaa ja empiiristä tutkimustietoa yhteen vallitsevien päätöksentekojärjestelmien kanssa. He esimerkiksi määrittelivät tarkemmin puntaroinnin suhdetta vallankäyttöön ja oman edun tavoitteluun.

Tämä työ muodostui yritykseksi hahmottaa kaavoitusprosessiin liittyvää vuorovaikutusta ja sen haasteita uudella tavalla, puntaroivan demokratian järjestelmätason teoriasta käsin.

Aiheeseen haluttiin tuoda syvyyttä Turun kaupungin kaavoituksen ympärillä tehtyjen haastattelujen ja havainnoinnin avulla, kolmeen laajaan analyysiteemaan tukeutuen. Nämä olivat tiedonkulku, tiedon käsittely ja ymmärrettävyys. Teemojen puitteissa tehdyn tarkastelun pohjalta voidaan kaavoituksen vuorovaikutusprosessista Turussa tehdä ainakin seuraavanlaisia johtopäätöksiä:

Ensiksi, konfliktiherkkyys ja NIMBY-ilmiö eivät tee rakentavasta vuorovaikutuksesta mahdotonta, vaan välttämättömyyden. Kaavoitukseen liittyy tekijöitä, jotka toimivat sujuvaa osallistumista vastaan, kuten osallisten osin pakon sanelema reaktiivisuus ja Turussa vallitseva epäluulo prosessin toimintaan kaupunkilaisten parhaaksi. Näitä tekijöitä voidaan kuitenkin lievittää puntaroivassa demokratiassakin korostuvilla ominaisuuksilla: avoimuudella, suunniteltujen ja tehtyjen ratkaisujen huolellisella perustelulla ja tuomalla kaikki kaavan osapuolet maanomistajasta lähtien osaksi vuorovaikutustilanteita. Monenkeskisellä vuoropuhelulla voidaan päästä ratkaisuun, joka on jos ei kaikkien hyväksyttävissä, ainakin kohtuulliseksi koettavissa.

Puntaroivan demokratian tutkimuksesta tiedetään, että kun voimakkaasti näkemyksiä jakavaa aihetta on puntaroimassa eri näkökantojen edustajia, on mielipiteillä tapana muuttua vähemmän jyrkiksi (esim. Grönlund ym. 2015). Vaihtelevien näkemysten puntarointi lievittää niin sanottua vahvistusharhaa, eli taipumusta etsiä ja kiinnittää eniten huomiota omaa kantaa puoltaviin argumentteihin (Mercier & Landemore 2012). Fasilitaattorin toiminnan merkitys tällaisen keskustelun synnyttämisessä on kuitenkin merkittävä. Kannustamalla omien näkökulmien perusteluun ja muiden mielipiteiden kriittiseen arviointiin voidaan edistää keskustelun etenemistä ”vain puheesta” kohti puntaroivaa päätöksentekoa (Dillard 2013).

Tästä päästään toiseen huomioon eli siihen, että kaavaprosessissa tarvitaan monenlaisia välittäjiä. Kaavoittajat välittävät tietoa osallisten, kaavaprosessin osapuolten ja päätöksentekijöiden välillä, poliitikot voivat toimia neuvottelijoina ja fasilitaattorit sekä tekniset innovaatiot voivat auttaa tulkkamaan erilaatuista tietoa ymmärrettävässä muodossa osapuolelta toiselle. Myös tieto vireille tulevista kaavoista tavoittaa laajemman joukon

osallisia esimerkiksi paikallislehtien ja aluejärjestöjen verkostojen kautta. Välittäjätahojen aktiivinen ja oikea-aikainen hyödyntäminen voinee auttaa sujuvoittamaan vuorovaikutusprosessia ja näin osaltaan säästämään kaupungin kaavoituksen resursseja. Yhteistyö Turkuseuran kanssa on merkittävä askel tähän suuntaan. Sen sijaan ammattimaisten sovittelijoiden tai moderaattorien käytöstä ei Turussa ole tutkimuksen perusteella vielä merkkejä.

Kolmanneksi, kaikkia konflikteja nostattavia kysymyksiä ei kaavaprosessissa voida ratkaista. Jos neuvottelun ja perustelemisen jälkeenkin jonkin hankkeen vastustus jatkuu voimakkaana, voi se olla merkki siitä, että perusteita kaavan taustalla ei pidetä legitiimeinä. Paitsi taakaksi, kuntalaisten valitusoikeus voidaan mieltää myös yhdeksi keinoksi varjella kaavoitusta siltä, että ylhäältä johdettu vuorovaikutus suuntautuu vain vallitsevien tavoitteiden näennäiseen hyväksyttämiseen – seikka, josta agonistisen suunnitteluteorian kannattajat ovat olleet huolissaan. Yksittäisessä kaavaprosessissa tai sen oikeuskäsittelyssä ei kuitenkaan voida määritellä uudelleen niitä reunaehtoja, joiden puitteissa kaupungin kehittämistä kokonaisuudessaan tehdään. Kysymykset kaupungin kasvutavoitteista ja strategisista painopisteistä ratkaistaan edelleen puoluepolitiikassa. Erillinen pohtimisen paikka Turussakin on, halutaanko kansalaisten olevan tässä mukana muutenkin kuin äänestäjinä.

Jonkinasteinen muutos kaupunkisuunnitteluun osallistumisessa on kuitenkin viime vuosina ollut Turussa käynnissä. Kaavaratkaisujen aiempaa kattavampi perustelu, maanomistajien ja rakennuttajien aktiivisempi osallistuminen kaavoituksen yleisötilaisuuksiin, kansalaispalautteen vaikuttavuuden koettu paraneminen ja visiointiin keskittyvät yleisötilaisuudet ovat tästä merkkejä. Kaavoituksessa lainsäädäntö on osaltaan tehnyt osallistumisen kehittämisestä nopeampaa ja systemaattisempaa, kuten eräs haastateltava totesi. Resursseja työhön on Turussakin kuitenkin niukasti. Puntaroivan demokratian teorian avulla voidaan tavoitella entistä hienovaraisempaa ymmärrystä osallistumis- ja vuorovaikutusprosessista, mikä voi auttaa tunnistamaan prosessin kriittiset kehityskohdat.

Yhdenkin kunnan – puhumattakaan Turun kokoisesta kaupungista – kaavoitusprosessin kokonaisuuden tutkiminen pro gradu -työn mittakaavassa pakottaa rajaamaan käsittelystä



ulos monta osatekijää, joihin olisi ollut puntaroivan järjestelmän ja kommunikatiivisen suunnittelun näkökulmasta kiinnostavaa keskittyä huomattavasti syvällisemmin. Näitä ovat esimerkiksi perinteisen ja sosiaalisen median vaikutus sekä maanomistajien, rakennuttajien ja yksittäisten asukkaiden näkemykset osallistumisesta. Vuorovaikutuksen kehittäminen käytännössä ei onneksi pääty edellämäinittuihin tutkimuksellisiin rajoituksiin, vaan jatkunee Turussa monien haastateltujenkin toimesta. Käsillä oleva työ on toivottavasti tuonut kehittämisen tueksi uutta ja hyödyllistä tietoa.

Kansalaisille osallistuminen kaavoitukseen on samalla osallistumista yhteiskunnallisesti. Yhteisesti tärkeäksi koetun asian ympärille kokoontuminen voi lisätä yhteisöllisyyttä ja oppimista ja saatujen kokemusten perusteella joko heikentää tai vahvistaa luottamusta päätöksenteon instituutioihin. Suomalaisen kaavoituksen, jonka puitteissa osallistamista on tehty jo verrattain pitkään, tarkasteleminen avaa siis oman ikkunansa yhteiskunnallisen aktiivisuuden havainnointiin. Myös puntaroivan demokratian järjestelmätason lähestymistavalle se voi olla yksi hyödyllinen kenttä soveltaa teoriaa käytäntöön, kuten tämä tutkimus on pyrkinyt osoittamaan.

### **Kiitokset**

Haluan lämpimästi kiittää kaikkia tutkimukseen osallistuneita haastateltavia, joita ilman tutkimus ei olisi ollut mahdollinen. Erityiskiitos kannustavalle, kärsivälliselle ja tarkkanäköiselle ohjaajalleni Elina Kestilä-Kekkoselle. Lukuisat minua matkan varrella graduponnisteluissa tukeneet ystävät, läheiset ja opiskelijakollegat ansaitsevat myös vilpittömän kiitokseni. Ilman teitä olisi usko itseen ja työn valmistumiseen loppunut monta kertaa.

Tätä pro gradu -työtä on tukenut Turun kaupungin kaupunkitutkimusohjelma.

## Lähteet

### Kirjalliset lähteet

- Aitamurto, Tanja, Hélène Landemore, ja Jorge Saldivar Galli. 2017. "Unmasking the crowd: participants' motivation factors, expectations, and profile in a crowdsourced law reform." *Information, Communication and Society* 20 (8): 1239-1260.
- Alastalo, Marja, ja Maria Åkerman. 2010. "Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä." Teoksessa *Haastattelun analyysi*, tekijä: Johanna Ruusuvoori, Pirjo Nikander ja Matti Hyvärinen, 372-392. Tampere: Vastapaino.
- Arell, Terhi. 2019. *Pelastus vai puskutraktori? : Arvot törmäyskurssilla: Kaskenkatu 15a, Turku*. Turku: Turun yliopisto.
- Blakeley, Georgina. 2014. "Conflict and Deliberation." Teoksessa *Deliberative Democracy : Issues and cases*, tekijä: Stephen Elstub ja Peter McLaverty, 17-33. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Bohman, James, ja William Rehg. 1997. *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press cop.
- Bond, Sophie. 2011. "Negotiating a 'democratic ethos': moving beyond the agonistic-communicative divide." *Planning Theory* 10(2): 161-186.
- Bächtiger, André, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, ja Mark E. Warren. 2018. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäcklund, Pia, ja Raine Mäntyselkä. 2010. "Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland." *Planning Theory* 9 (4): 333-350.
- Bäcklund, Pia, Jouni Häkli, ja Harry Schulman. 2002. *Osalliset ja osajat : kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Bäcklund, Pia, Olli Ruokolainen, Kirsi Pauliina Kallio, ja Jouni Häkli. 2017. "Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa." *Terra* 129 (3).
- Chambers, Simone. 2018. "The Philosophic Origins of Deliberative Ideals." Teoksessa *Oxford Handbook for Deliberative Democracy*, tekijä: André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge ja Mark E. Warren, 55-69. Oxford: Oxford University Press.

- Delli Carpini, Michael X., Fay Lomax Cook, ja Lawrence R. Jacobs. 2004. "Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of Empirical literature." *Annual Review of Political Science* 7: 315-344.
- Dillard, Kara N. 2013. "Envisioning the Role of Facilitation in Public Deliberation." *Journal of Applied Communication Research* 41 (3): 217-235.
- Elstub, Stephen. 2018. "Deliberative and Participatory Democracy." Teoksessa *Oxford Handbook for Deliberative Democracy*, tekijä: André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge ja Mark E. Warren, 187-202. Oxford: Oxford University Press.
- Elstub, Stephen. 2010. "The Third Generation of Deliberative Democracy." *Political Studies Review* 8: 291-307.
- Elstub, Stephen, ja Peter McLaverty. 2014. *Deliberative Democracy - Issues and Cases*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Eranti, Veikko. 2014. "Oma etu ja yhteinen hyvä paikallisessa kiistassa tilasta." *Sosiologia* (1): 21-38.
- Esaiasson, Peter. 2014. "NIMBYism – A re-examination of the phenomenon." *Social Science Research* 48: 185-195.
- Farina, Cynthia, Hoi Kong, Cheryl Blake, Mary Newhart, ja Nik Luka. 2014. "Democratic Deliberation in the Wild: The McGill Online Design Studio and the Regulationroom Project." *Fordham Urban Law Journal* XLI: 1527-1580.
- Florida, Antonio. 2018. "Origins of the Deliberative Turn." Teoksessa *Oxford Handbook for Deliberative Democract*, tekijä: André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge ja Mark E. Warren, 35-54. Oxford: Oxford University Press.
- Forester, John. 2018. "Deliberative Planning Practices - Without Smothering Invention: A Practical Aesthetic View." Teoksessa *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, tekijä: André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge ja Mark E. Warren, 595-611. Oxford: Oxford University Press.
- . 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- . 1999. *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. London: MIT Press.

- Fung, Archon. 2015. "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future." *Public Administration Review* 75 (4): 513-522.
- Goodin, Robert E. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Grönlund, Kimmo, Kaisa Herne, ja Maija Setälä. 2015. "Does Enclave Deliberation Polarize Opinions?" *Political Behavior* 37: 995-1020.
- Gutmann, Amy, ja Dennis Thompson. 2012. *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. 1984. *The Theory of Communicative Action. Volume 1. Reason and the Rationalization of The Society*. Boston: Beacon Press.
- Healey, Patsy. 1993. "The Communicative Turn in Planning Theory." Teoksessa *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, tekijä: Frank Fischer ja John Forester, 233-253. London: UCL Press Limited.
- Hendriks, Carolyn. 2006. "Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy." *Political Studies* 54 (3): 486-508.
- Hytönen, Jonne. 2014. "The problematic relationship of communicative planning theory and the Finnish legal culture." *Planning Theory* 1-16.
- Hyvärinen, Matti. 2017. "Haastattelun maailma." Teoksessa *Tutkimushaastattelun käsikirja*, tekijä: Matti Hyvärinen, Pirjo Nikander ja Johanna Ruusuvoori, 9-38. Tampere: Vastapaino.
- Häkli, Jouni. 2002. "Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka." Teoksessa *Osalliset ja osajat : kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, tekijä: Pia Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman, 110-124. Helsinki: Gaudeamus.
- Idström, Anna. 2016. *Katsaus demokratiaa ja osallisuutta käsittelevän keskustelun nykytilaan*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Inch, Andy. 2015. "Ordinary citizens and the political cultures of planning: In search of the subject of a new democratic ethos." *Planning Theory* 14 (4): 404-424.
- Jäske, Maija. 2019. "Participatory innovations and maxi-publics: The influence of participation possibilities on perceived legitimacy at the local level in Finland." *European Journal of Political Research* 58 (2): 603-630.

- Jäske, Maija, ja Lauri Rapeli. 2018. *Kansalaisosallistumisen uudet muodot ja vaikuttavuus*. Tutkimuskatsauksia 5/2018, Turku: Turun kaupunki, kaupunkitutkimusohjelma.
- Kaavoituskatsaus. 2019. Kaupunkisuunnittelu. Turun kaupunkiympäristötoimiala.  
[https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//turun\\_kaavoituskatsaus\\_2019.pdf](https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//turun_kaavoituskatsaus_2019.pdf).
- Kahila-Tani, Maarit, ja Marketta Kyttä. 2017. ”Laajapohjaisella vuorovaikutuksella kohti vaikuttavaa osallistumista.” Teoksessa *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, tekijä: Pia Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman, 137-160. Tampere: Tampere University Press.
- Kanninen, Vesa, ja Pia Bäcklund. 2017. ”Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat?” Teoksessa *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, tekijä: Pia Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman. Tampere: Tampere University Press.
- Kuusimäki, Aino. 2017. ”Moderaattorit ja verkosto-osallistuminen - Tapaukset Berliinissä ja Helsingissä.” Teoksessa *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, tekijä: Pia Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman. Tampere: Tampere University Press.
- Kyttä, Marketta, Maarit Kahila, Anna Broberg, Tynnilä, ja Jaana. 2009. ”Laatu kokemuksina.” Teoksessa *Oppiva kaupunkisuunnittelu. Arkkitehtuurin julkaisuja; no. 98.*, tekijä: Arja Staffans ja Eija Väyrynen, 79-120. Espoo.
- Lahtinen, Rauno, haastattelu, haastattelijana Kalle Talonen. 18.12.2018. *Turun puretuissa taloissa riitti tutkimista yli 10 vuodeksi ja viiteen kirjaan – ja riittäisi edelleenkin*. Radio Suomi Turku. <https://areena.yle.fi/1-4650391>.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, David Estlund, Andreas Føllesdal, Archon Fung, Cristina Lafont, Bernard Manin, ja José Luis Martí. 2010. ”The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy.” *The Journal of Political Philosophy* 18 (1): 64-100.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson, ja Mark E. Warren. 2012. ”A systemic approach to deliberative democracy.” Teoksessa *Deliberative Systems*, tekijä: John Parkinson ja Jane J. Mansbridge, 1-26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattila, Hanna. 2018b. ”Public Participation and Legitimacy Management in planning.” *Geografiska Annaler Series B: Human Geography* 100 (4): 309-328.

- . 2017. *Revisiting Habermas - Exploring the theoretical roots and contemporary challenges of communicative urban and regional planning*. Helsinki: Insinööritieteiden korkeakoulu, Aalto University.
- Mattila, Hanna. 2018a. "The "Aesthetic Turn" as a Bridge between Communicative and Agonist Planning Theories: Exploring the Interplay of "Consensus" and "Dissensus" with a View on Its Implications for Finnish Planning." *Architectural Research in Finland* 2 (1): 94-113.
- Mercier, Hugo, ja H el ene Landemore. 2012. "Reasoning Is for Arguing: Understanding the Successes and Failures of Deliberation." *Political Psychology* 33 (2): 243-258.
- Mouffe, Chantal. 2009 [1999]. "Keskusteleva demokratia vai kiistelev  moniarvoisuus?" *Media & viestint * 32 (3): 45-53.
- Mäenpää, Pasi. 2011. *Helsinki takaisin jaloilleen. Askelia toimivampaan kaupunkiin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Mäkinen, Eija. 2016. *Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa. Hallitusohjelman edellyttämä selvitysty *. Ympäristöministeriön raporteja 10 | 2016, Ympäristöministeriö.
- Mäntysalo, Raine. 1999. "Learning from the UK: Towards Market-oriented Land-use Planning in Finland." *Housing, Theory and Society* 16: 179-191.
- Mäntysalo, Raine, ja Inger-Lise Saglie. 2010. "Private Influence Preceding Public Involvement: Strategies for Legitimizing Preliminary Partnership Arrangements in Urban Housing Planning in Norway and Finland." *Planning Theory & Practice* 11 (3): 317-338.
- Mäntysalo, Raine, ja Karoliina Jarenko. 2014. "Communicative Planning Theory Following Deliberative Democracy Theory: Critical Pragmatism and the Trading Zone Concept." *International Journal of E-Planning Research* 3 (1): 38-50.
- Mölsä, Seppo. 2016. ""Turun tauti" alkoi Hamburger B rsin purkamisella – Puolimatalle peräti 56 syytettä." *Rakennuslehti* 3.11.2016. Haettu 14. marraskuuta 2019. <https://www.rakennuslehti.fi/2016/11/turun-tauti-alkoi-hamburger-borsin-purkamisella-puolimatalle-perati-56-syytetta/>.

- Naurin, Daniel, ja Christine Reh. 2018. ”Deliberative Negotiation.” Teoksessa *The Oxford handbook of Deliberative Democracy*, tekijä: Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge ja Mark Warren. Oxford: Oxford University Press.
- Neblo, Michael A., ja Avery White. 2018. ”Politics in Translation. Communication Between The Sites of the Deliberative System.” Teoksessa *Oxford Handbook for Deliberative Democracy*, tekijä: André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge ja Mark E. Warren. Oxford: Oxford University Press.
- Parkinson, John. 2018. ”Deliberative Systems.” Teoksessa *Oxford handbook for Deliberative Democracy*, tekijä: André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge ja Mark E. Warren, 432-446. Oxford: Oxford university Press.
- Parkinson, John, ja Jane J. Mansbridge. 2012. *Deliberative Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pekola-Sjöblom, Marianne. 2016. *Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015*. Arttu2-ohjelman julkaisusarja, Helsinki: Kuntaliitto.
- Peltonen, Lassi, Jukka Hirvonen, Rikhard Manninen, Hannes Linjama, ja Riitta Savikko. 2006. *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet | Suomen Ympäristö 12*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Perote-Peña, Juan, ja Ashley Piggins. 2015. ”A Model of Deliberative and Aggregative Democracy.” 31: 93-121.
- Puustinen, Sari. 2006. *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikaatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Puustinen, Sari, ja Jukka Hirvonen. 2013. ”Maankäytön suunnittelun voimavarat puntarissa.” *Yhdyskuntasuunnittelu* 51 (4). <http://www.yss.fi/journal/maankayton-suunnittelun-voimavarat-puntarissa/>.
- Puustinen, Sari, Raine Mäntysalo, Jonne Hytönen, ja Karoliina Jarenko. 2017. ”The “deliberative bureaucrat”: deliberative democracy and institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner.” *Planning Theory and Practice* 18 (1): 71-88.
- Rannila, Päivi. 2017. ”Lain tulkinnat päätöksenteossa: demokratiaa ja oikeutta päätöksenteon jälkeen?” Teoksessa *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, tekijä: Pia

- Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman, 181-199. Tampere: Tampere University Press.
- Rapeli, Lauri, ja Sami Borg. 2016. ”Kiinnostavaa mutta monimutkaista: tiedot, osallistuminen ja suhtautuminen vaikuttamiseen.” Teoksessa *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*, tekijä: Kimmo Grönlund ja Hanna Wass, 358-378. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Rautiainen, Pia. 2018. *Ihmisten kaupunki? Osallistumisen konkretia Jakomäen kehityshankkeessa*. Turku: Turun yliopisto.
- Ravazzi, Stefania. 2017. ”When a government attempts to institutionalize and regulate deliberative democracy: the how and why from a process-tracing perspective.” *Critical Policy Studies* 11 (1): 79-100.
- Ruusuvuori, Johanna, Pirjo Nikander, ja Matti Hyvärinen. 2010. ”Haastattelun analyysin vaiheet.” Teoksessa *Haastattelun analyysi*, tekijä: Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander ja Matti Hyvärinen, 9-36. Tampere: Vastapaino.
- Sager, Tore. 2009. ”Planners’ role: Torn between dialogical ideals and neo-liberal realities.” *European Planning Studies* 17: 65-84.
- Setälä, Maija, ja Graham Smith. 2018. ”Mini-Publics and Deliberative Democracy.” Teoksessa *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, tekijä: André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge ja Mark Warren. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staffans, Aija. 2012. ”MRL ja kansalaisten osallistuminen.” Teoksessa *Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen*, tekijä: Ympäristöministeriön raportteja 4 | 12, 63-72. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- . 2004. *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina*. Helsinki: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja.
- Staffans, Aija, Eija Väyrynen, Sirkku Huisko, ja Saara Melama. 2009. ”Kumppanuus.” Teoksessa *Oppiva kaupunkisuunnittelu. Arkkitehtuurin julkaisuja no; 98*, tekijä: Aija Staffans ja Eija Väyrynen, 151-194. Espoo.



- Steiner, Jürg. 2012. *The Foundations of Deliberative Democracy: Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strandberg, Kim, ja Kimmo Grönlund. 2012. ”Online Deliberation and Its Outcome— Evidence from the Virtual Polity Experiment.” *Journal of Information Technology & Politics* (9): 167–184.
- Suiter, Jane, David M. Farrell, ja Eoin O'Malley. 2014. ”When do deliberative citizens change their opinions? Evidence from the Irish Citizens’ Assembly.” *International Political Science Review* 37 (2): 198-212.
- Taylor, Nigel. 1998. *Urban Planning Theory Since 1945*. Lontoo: SAGE Publications.
- Tuomi, Jouni, ja Anneli Sarajärvi. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos*. Tammi.
- Vartiainen, Pirkko, Eija Mäkinen, Seija Ollila, ja Harri Raisio. 2012. ”Deliberatiivinen käänne lähidemokratiassa: Ikäihmisten näkemyksiä osallistumisesta.” *Futura* 4: 5-15.
- Wass, Hanna, ja Kimmo Grönlund. 2016. ”Johdanto: yhdenvertaisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen.” Teoksessa *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*, tekijä: Kimmo Grönlund ja Hanna Wass, 29-44. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Värttö, Mikko, ja Lauri Rapeli. 2019. ”Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumisen lisäämiseen kuntahallinnossa.” *Hallinnon tutkimus* 38 (2): 110-124.
- Yle Elävä Arkisto. 10.1.2012. *Turun tauti koitui monien rakennusten kohtaloksi*. Haettu 14. marraskuuta 2019. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2012/01/10/turun-tauti-koitui-monien-rakennusten-kohtaloksi>.
- Ylinen, Helena, Olli Hokkanen, Heikki Miettinen, ja Katariina Pahkasalo. 2013. *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. Aksu 2012*. Ympäristöministeriön raportteja 15 | 2013, Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö. 2014. *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ympäristöministeriö. 2005. *Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista*. Helsinki: Edita Prima Oy.

## Suomen säädöskokoelma

Kuntalaki. 10.4.2015/410. Saatavilla online: <http://finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA). 10.9.1999/895. Saatavilla online:

<http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL). 5.2.1999/132. Saatavilla online:

<http://finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990132>

## Online-lähteet

Deliberatiivisen Demokratian Instituutti. 2014. *Käännöskilpailu*. Deliberatiivisen Demokratian Instituutin blogi. Haettu 12. helmikuuta 2019.

<http://www.deliberaatio.org/~delibero/wordpress/?s=K%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6skilpailu>

Herne, Kaisa. 2018. *Mitä on deliberatiivinen demokratia*. Blogikirjoitus, PALO research.

Haettu 12. helmikuuta 2019. <http://paloresearch.fi/blogs/mita-on-deliberatiivinen-demokratia/>

*Kaavahaku*. Turun kaupunki. Haettu 20.11.2019. <http://www.turku.fi/kaavahaku>

Koivisto, Janne. 2019. Toriparkkikeskustelu lyö yli yhtä räikeästi kuin maahanmuutto- ja ilmastokeskustelu. *turkulainen.fi* 20.11.2019. Haettu 21.11.2019.

<https://www.turkulainen.fi/blogi/819440-toriparkkikeskustelu-lyo-yli-yhta-raikeasti-kuin-maahanmuutto-ja-ilmastokeskustelu>

Lepänrinne, Jenni. 2019. ”Toriparkki on kuntapoliittisen korruption monumentti”. *TS.fi*

4.5.2019. Haettu 21.11.2019

<https://www.ts.fi/uutiset/paikalliset/4567096/Toriparkki+on+kuntapoliittisen+korruption+monumentti>

*Turku Future Forum -ideointiviikko puolivälissä: Työpajat poikivat ennakkoluulottomia ideoita*. Turun kaupungin tiedote 30.11.2016. Haettu 19.11.2019.

[http://www.turku.fi/uutinen/2016-11-30\\_turku-future-forum-ideointiviikko-puolivalissa-tyopajat-poikivat](http://www.turku.fi/uutinen/2016-11-30_turku-future-forum-ideointiviikko-puolivalissa-tyopajat-poikivat)

*Turku uudistaa osallisuuden toimintamallinsa yhteistyössä tutkijoiden kanssa.* Turun kaupungin tiedote 26.10.2018. Haettu 19.11.2019.

[https://www.turku.fi/uutinen/2018-10-26\\_turku-uudistaa-osallisuuden-toimintamallinsa-yhteistyossa-tutkijoiden-kanssa](https://www.turku.fi/uutinen/2018-10-26_turku-uudistaa-osallisuuden-toimintamallinsa-yhteistyossa-tutkijoiden-kanssa)

*Turun karttapalvelu.* Haettu 20.11.2019. <https://opaskartta.turku.fi/ims/>

Turun kaupunki (2018a): *Asemakaavan kulku 2018* Haettu 6.10.2019.

<http://www.turku.fi/atom/23357>.

Turun kaupunki (2018b): *Yleiskaavan kulku 2018*. Haettu 6.10.2019.

<https://www.turku.fi/atom/23356> .

Wikipedia. 2017. *Deliberatiivinen demokratia*. Haettu 12.2.2019

[https://fi.wikipedia.org/wiki/Deliberatiivinen\\_demokratia](https://fi.wikipedia.org/wiki/Deliberatiivinen_demokratia)

*Yleiskaava 2029*. Turun kaupungin verkkosivut. Haettu 21.11.2019.

<http://www.turku.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaupunkisuunnittelu/kaavoitus/yleiskaava-2029>

## **Liitteet**

### **Liite 1: Lista haastatelluista**

Ilvessalo, Saara

Karhulahti, Nella

Lehtonen, Heikki

Manni, Olli

Panschin, Andrei

Saarto, Sanna

Siponen, Päivi

Veijalainen, Timo

## **Liite 2: Haastattelurunko, kaavoittajat**

1. Kertoisitko työnkuvastasi/toimenkuvastasi
2. Millä tavoin lainsäädännön kaavoitusprosessilta edellyttämä vuorovaikutus näkyy työssäsi/toimessasi?
3. Minkä kaikkien eri tahojen kanssa olet tyypillisesti tekemisissä kaavoitusprosessin aikana?
  - 3.1 Mitkä näistä tahoista määrittelisitte kuuluvaksi lainsäädännössä kuvailtuun osallisten joukkoon?
4. Kuinka kaupunkisuunnittelusta tiedotetaan ja jaetaan tietoa kaupunkiympäristötoimialan ulkopuolisille tahoille (ml. kaupungin sisäiset tahot)?
5. Mitkä ovat näkemyksesi mukaan kaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun osallistumisen (esim. tiedottaminen, kuuleminen, erilaiset tapaamiset ja tilaisuudet) tavoitteet Turussa?
  - 5.1 Kuka määrittelee nämä tavoitteet?
  - 5.2 Toteutuvatko nämä tavoitteet mielestäsi?
6. Millaisilla erilaisilla keinoilla vuorovaikutusta kaavoituksen yhteydessä toteutetaan?
7. Onko kaavoituksen vuorovaikutuksessa kerätyllä tiedolla / annetulla palautteella nähdäksesi vaikutusta kaavasunnitelmaan /siitä tehtäviin päätöksiin?
  - 7.1 Kuka tekee ratkaisut siitä, miten palaute huomioidaan (suunnitelmassa)?
  - 7.2 Millaisia vaikutuksia palautteella tyypillisesti on?
  - 7.3 Onko osallistumisella nähdäksesi joitain muita vaikutuksia kuin vaikutuksia kaavasunnitelmaan/siitä tehtäviin päätöksiin?
8. Kun puhutaan eri osapuolten osallistamisesta/osallistumisesta kaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun, mitkä asiat toimivat mielestäsi hyvin Turussa? (Voit kuvailla esimerkein)
9. Entä missä asioissa on ongelmia?
  - 9.1 Kuvailisitko näitä ongelmia tarkemmin. (Voit kuvailla esimerkein)
10. Miten mahdollisia ongelmia/konflikteja on pyritty ratkaisemaan/lievittämään?
11. Mitkä toimenpiteet itse näkisit ratkaisuksi mahdollisiin ongelmiin/konflikteihin jo ehdotettujen toimenpiteiden lisäksi?



### **Liite 3: Haastattelurunko, muut kuin kaavoittajat**

1. Kertoisitko työnkuvastasi/toimenkuvastasi
2. Millä tavoin kaupungin tekemä kaavoitus/kaupunkisuunnittelu näkyy työssäsi/toimessasi?
3. Minkä kaikkien eri tahojen kanssa olet tekemisissä kaavoitukseen liittyvissä asioissa?
4. Mistä saat/hankit tietoa kaavoituksesta/kaupunkisuunnittelusta?
5. Mitkä ovat näkemyksesi mukaan kaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun osallistumisen (esim. tiedottaminen, kuuleminen, erilaiset tapaamiset ja tilaisuudet) tavoitteet Turussa?
  - 5.1 Kuka määrittelee nämä tavoitteet?
  - 5.2 Toteutuvatko nämä tavoitteet mielestäsi?
6. Millaisilla erilaisilla keinoilla vuorovaikutusta kaavoituksen yhteydessä toteutetaan?
7. Onko kaavoituksen vuorovaikutuksessa kerätyllä tiedolla / annetulla palautteella nähdäksesi vaikutusta kaavasuunnitelmaan /siitä tehtäviin päätöksiin?
  - 7.1 Millaisia vaikutuksia olet havainnut?
  - 7.2 Onko osallistumisella nähdäksesi toissijaisia vaikutuksia, ts. muita vaikutuksia kuin vaikutuksia kaavasuunnitelmaan/siitä tehtäviin päätöksiin?
8. Kun puhutaan eri osapuolten osallistamisesta/osallistumisesta kaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun, mitkä asiat toimivat mielestäsi hyvin Turussa? (Voit kuvailla esimerkein)
9. Entä missä asioissa on ongelmia?
  - 9.1 Kuvailisitko näitä ongelmia tarkemmin. (Voit kuvailla esimerkein)
10. Miten mahdollisia ongelmia/konflikteja on pyritty ratkaisemaan/lievittämään?
11. Mitkä toimenpiteet itse näkisit ratkaisuksi mahdollisiin ongelmiin/konflikteihin jo ehdotettujen toimenpiteiden lisäksi?