

KOMMUNIKATIIVISUUDEN ELEMENTIT POHJOISMAISSA  
MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUJÄRJESTELMISSÄ

-

SUOMEN, RUOTSIN JA NORJAN VERTAILU

Viljam Jokinen 259539

Itä-Suomen yliopisto

Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta

Historia ja maantieteiden laitos

Yhteiskuntamaantieteen pro gradu -tutkielma

Joulukuu 2019

## TIIVISTELMÄ

Tekijä: Viljam Jokinen

Opiskelijanumero: 259539

Työn nimi: Kommunikatiivisuuden elementit Pohjoismaisissa maankäytön suunnittelujärjestelmissä – Suomen, Ruotsin ja Norjan vertailu

Tiedekunta/pääaine: Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta/yhteiskuntamaantiede  
Sivumäärä: 97

Aika: Joulukuu 2019

Työn laatu: Pro gradu -tutkielma

Avainsanat: maankäytön suunnittelujärjestelmät, kommunikatiivinen suunnitteluteoria, demokraattisuus, osallistavuus, vuorovaikutteisuus, Pohjoismaat

Pohjoismaat ovat institutionaalisesti ja kulttuurisesti varsin samankaltaisia valtioita, joilla on ollut ja on edelleen hyvin monipuolista yhteistyötä. Hallintojärjestelmien kehitys on ollut hyvin samankaltaista, minkä seurauksena myös maiden maankäytön suunnittelujärjestelmät ovat rakenteeltaan hyvin samankaltaisia. Maankäytön suunnittelua, joka on perinteisesti ollut julkisen vallan harjoittamaa toimintaa, ovat ohjanneet demokraattisuutta, avoimuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta korostavat periaatteet. Myös maankäytön suunnittelussa aiempaa vahvemmin esiintyvät uuden julkisjohtamisen opit sekä uusliberaalit ajattelu- ja toimintatavat ovat kuitenkin aikaansaaneet selkeän jänniteasetelman, joka perustuu yhtäältä demokraattisten ideaalien ja toisaalta tehokkuutta painottavien vaatimusten ristiriidalle.

Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys on kuitenkin ollut vahvasti kytköksissä demokrateorioiden kehitykseen. Tästä syystä myös tässä suunnitteluteoreettiseen taustaan vahvasti nojaavassa tutkielmassa keskitytään maankäytön suunnittelujärjestelmien kommunikatiivisuutta, so. demokraattisuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta, ilmentäviin elementteihin. Teoreettinen viitekehys muodostuu pääasiassa kommunikatiivisesta suunnitteluteoriasta. Tutkielman avulla pyritään muodostamaan kuva siitä, miten suunnittelun kommunikatiivisuutta tukevat elementit ilmenevät Suomen, Ruotsin ja Norjan maankäytön suunnittelujärjestelmissä.

Tutkielma on luonteeltaan laadullinen. Aineisto koostuu kolmesta maankäytön suunnittelua ohjaavan lainsäädännön kokonaisarviointista ja aineiston analyysimenetelmänä toimii teorialähtöinen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysiä varten rakennettiin seitsemänsäinen analyysikehikko, joka perustuu kommunikatiivisen suunnitteluteorian operationalisointiin. Operationalisoinnissa turvauduttiin pääasiassa Patsy Healeyn ja Tore Sagerin tuotantoon. Analyysikehikon osat muodostavat seitsemään itsenäiseen arviointiulottuvuuteen jakaantuvan kokonaisuuden, jonka avulla vertailtiin sitä, miten lainsäädännön arvioinneissa esiintyvät suunnittelutoiminnan ja suunnittelujärjestelmän määritelmät eroavat toisistaan. Vertailun perusteella muodostettiin kokonaiskuva siitä, miten hahmoteltujen arviointiulottuvuuksien painottamat suunnittelun kommunikatiivisuutta edesauttavat tekijät nousevat esiin lainsäädännön arvioinneissa.

Tutkielman tulokset osoittavat, että kommunikatiivisuutta tukevat elementit nousevat heikoimmin esiin Suomen suunnittelujärjestelmässä, joka tukeutuu edelleen vahvasti komprehensiivistä tai kokonaisvaltaista hallintaa korostavaan otteeseen. Sen sijaan Ruotsissa ja Norjassa kiinnitetään selvästi enemmän huomiota suunnittelun monimuotoisuuteen ja tapauskohtaisuutta tukevaan luonteeseen. Tuloksia tarkastellessa on kuitenkin otettava huomioon kommunikatiivisen suunnitteluteorian vahvasti prosessorientoitunut luonne. Tämän seurauksena norjalainen pääosin prosessia korostava lähestymistapa näyttäytyy selkeimmin kommunikatiivisuutta tukevana.

## Sisällys

1. Johdanto .....	1
2. Vertailun konteksti – Tehokkuutta vai demokraattisuutta? .....	4
2.1 Suomi – Tehokkuuden tavoittelua suhteellisen pienillä muutoksilla .....	6
2.2 Ruotsi – Tasaisen kehityksen taustalla potentiaalia suurille muutoksille .....	8
2.3 Norja – Markkinaorientoituneisuutta ja uusliberaaleja vaikutteita .....	11
2.4 Tehokkuuden tavoittelu yhdistävänä tekijänä .....	13
3. Suunnittelun kehitys osallistumisen näkökulmasta .....	18
4. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria .....	22
4.1 Kommunikatiivinen suunnitteluteoria Pohjoismaisessa kontekstissa .....	26
4.2 Kommunikatiivisen suunnitteluteorian kohtaama kritiikki .....	27
5. Aineistot .....	32
6. Menetelmät .....	35
6.1 Teorialähtöinen sisällönanalyysi .....	35
6.2 Kommunikatiivisen suunnitteluteorian operationalisointi .....	38
6.2.1 Proessorientaatio .....	40
6.2.2 Arvosidonnaisuus .....	41
6.2.3 Laaja osallistaminen ja huomioiminen .....	42
6.2.4 Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisuus .....	44
6.2.5 Tapauskohtaisuus .....	45
6.2.6 Jatkuva avoimuus .....	46
6.2.7 Inkrementaalisuus .....	47
6.3 Analyysikehikko .....	50
6.4 Analyysin toteutus .....	51
7. Tulokset .....	52
7.1 Proessorientaatio – Prosessilla oikeuttaminen .....	52
7.2 Arvosidonnaisuus – Intressejä ei arvoja .....	56
7.3 Laaja osallistaminen ja huomioiminen – Muotoseikkojen tärkeys .....	59
7.4 Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisuus – Legitimaation haaste .....	64
7.5 Tapauskohtaisuus – Suunnittelujärjestelmä kehikkona .....	70
7.6 Jatkuva avoimuus – Premissit esiin .....	75
7.7 Inkrementaalisuus – Asteittain rakentaen .....	80
8. Johtopäätökset .....	85
9. Lopuksi .....	90
Lähteet: .....	93

## 1. Johdanto

Pohjoismaita yhdistää historia, monipuolinen yhteistyö sekä monessa tapauksessa hyvin samankaltaiset haasteet. Laajempi yhteiskunnallinen kehitys ja sen vanavedessä tapahtuvat hallinnollisen toiminnan muutokset ovat myös noudatelleet hyvin saman tyyppisiä linjauksia. Kehitystä ohjanneiden poliitikoiden tavoitteet ja edelleen keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat usein olleet hyvin saman tyyppisiä, jolloin myös hyvinvointivaltiollisia ideoita, joista Pohjoismaat erityisesti tunnetaan, on pyritty vaalimaan hyvin yhdenmukaisin keinoin. Harmonian voisi sanoa olleen sekä spontaania että tavoiteltua. Erityisesti kielellä voi katsoa olleen merkittävä roolinsa maiden lähentymisessä, sillä skandinaavisten kielten yhtenäisyyden lisäksi myös Suomessa on perinteisesti ollut laajaa ruotsin kielen osaamista etenkin kaksikielisen väestönsuuden piirissä. Kielellisen taustan lisäksi yhdenmukaisuutta on entisestään edistetty erilaisilla yhteistyöfoorumeilla. 1950-luvulla alkunsa saanut parlamenttien välinen yhteistyöelin Pohjoismaiden neuvosto sekä 1970-luvulla päivänvalon nähnyt hallitusten välinen yhteistyöelin Pohjoismaiden ministerineuvosto, ovat olleet osaltaan rakentamassa yhä tiiviimpää yhteistyötä.

Maiden välillä on esiintynyt tiivistä yhteistyötä myös yksittäisten hallinnon alojen osalta. Maankäytön suunnittelu on oiva esimerkki tästä. Kommunikaatio Pohjoismaisten maankäytön suunnittelijoiden välillä oli erityisen rikasta 1950- ja 1960-luvuilla (Hall 1991b), jonka jälkeen vuoro vaikutus on jatkunut tänäkin päivänä vuosittain järjestettävien Pohjoismaisten maankäytön suunnittelusta vastaavien viranomaisten yhteistyötapaamisten muodossa. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on ollut naapurimaiden maankäytön suunnittelua ohjaava lainsäädäntö. Etenkin Ruotsin lainsäädännön kehitystä on seurattu tiiviisti muissa Pohjoismaissa, jonka myötä vuosien 1907 (stadsplanlagen) ja 1947 (byggnadslagen) maankäyttöä ja rakentamista ohjanneet säädöskokoelmat ovat saaneet toimia lainsäädännön kehittämistä ohjaavina malleina myös muissa Pohjoismaissa (emt.). Maankäytön suunnittelua ohjaava lainsäädäntö ja lainsäädännöstä pohjansa saavat maankäytön suunnittelujärjestelmät ovat siis muotoutuneet perusolemukseltaan hyvin yhdenmukaisiksi. Tämän myötä myös maille yhteiset kaikkea hallinnollista toimintaa ohjaavat periaatteet eli sitoutuminen yhdenvertaisuuteen, avoimuuteen, osallistavuuteen ja vuoro vaikutteisuuteen, ovat saaneet vahvan jalansijan maiden maankäytön suunnittelua ohjaavassa lainsäädännössä.

Hyvinvointivaltiollisten periaatteiden joukkoon on kuitenkin alkanut viime aikoina nousemaan yhä enemmän vaatimuksia toiminnan tehostamisesta, joustavoittamisesta ja virtaviivaistamisesta. Uuden julkisjohtamisen opit ja uusliberaalit ajattelutavat, jotka korostavat pääasiassa hallinnollisen toiminnan tehokkuutta, ovat vahvistaneet asemaansa Pohjoismaisessa maankäytön suunnittelussa 1980-luvulta lähtien (Mäntysalo, Jarenko, Nilsson, & Saglie 2015). Tämän päivän maankäytön suunnittelu ja maankäytön suunnittelua ohjaavat suunnittelujärjestelmät joutuvat operoimaan ristiriitaisten vaatimusten ikeessä tavalla, jossa niiltä vaaditaan sekä tuloksia tuottavaa toimeenpanon tehokkuutta että toimintaa legitimoivaa demokraattisuutta. Nämä ristiriitaiset vaatimukset ovat aiheuttaneet jänniteasetelman, jossa suunnittelujärjestelmien ja lainsäädännön

tasolla vaalitaan avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden ideaaleja, mutta käytännön tasolla sen sijaan toimitaan uusliberaalien ajattelu- ja toimintatapojen ohjaamassa todellisuudessa (Sager 2009).

Tässä tutkielmassa pyritään vertailemaan sitä, miten Pohjoismaiset suunnittelujärjestelmät ovat kyenneet säilyttämään maankäytön suunnittelun demokraattisuutta tukevat elementtinsä muospaineiden ja tehostamisvaatimusten keskellä. Suunnittelujärjestelmien vertailu toteutetaan jakamalla tutkimustehtävä kahteen osaan. Ensiksi, kommunikatiiviseen suunnitteluteoriaan nojaavan teoreettisen tarkastelun avulla rakennetaan seitsenkohtainen tutkielman empiirisen aineiston analyysiä ohjaava analyysikehikko. Toiseksi, muovatus analyysikehikon avulla identifioidaan ja vertaillaan demokraattisuutta ja edelleen konkreettisemmin osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta tukevia elementtejä, jotka esiintyvät tutkielman aineistona toimivissa lainsäädännön arvioinneissa.

Pohjoismaat nähdään kuitenkin tässä tapauksessa hieman rajatummassa valossa, sillä kohdemaina ovat Suomi, Ruotsi ja Norja. Tanska ja Islanti jäävät pois tämän tutkielman tarkastelun piiristä. Tanskan ollessa monessa suhteessa mannereurooppalaisempi (Hall 1991a) ja Islannin ollessa olosuhteiltaan niin selvästi muista maista eroava, on maavertailun rajaaminen Suomeen, Ruotsiin ja Norjaan perusteltua. Tutkielman näkökulmaa on lisäksi edelleen rajattava sen suhteen, että tarkoitus on keskittyä nimenomaan suunnittelujärjestelmiin ja niitä ohjaavaan lainsäädäntöön. Tarkoitus ei ole keskittyä yksittäisten toimijoiden käsityksiin maankäytön suunnittelusta tai sen demokraattisuudesta, osallistavuudesta ja vuorovaikutteisuudesta. Nämä rajaukset mielessä pitäen pyritään luomaan kuvaa siitä, miten demokraattisuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta edistäviä tekijöitä tuodaan esiin ja arvioidaan aineistona toimivissa lainsäädännön arvioinneissa ja tätä kautta maiden suunnittelujärjestelmissä.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten kommunikatiivisen suunnitteluteorian pohjalta hahmotellut maankäytön suunnittelun osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta tukevat elementit ilmenevät lainsäädännön arvioinneissa?
2. Mitä eroja voidaan havaita lainsäädännön arviointien välillä?

Kuten myös tutkimuskysymyksistä ilmenee, tämä tutkielma nojaa hyvin vahvasti teoreettiseen taustaansa. Tällä on selkeitä vaikutuksia myös tutkielman toteutukseen. Ensinnäkin maankäytön suunnittelun toiminnallinen määrittely kommunikatiivisen suunnitteluteorian piirissä on selvästi laajempi kuin mitä tämän päivän suunnittelujärjestelmät ja niitä ohjaava lainsäädäntö tarjoavat. Tämä puolestaan johtaa siihen, että myös tässä tutkielmassa maankäytön suunnittelua lähestytään hyvin laajasta ja kenties hieman ”perinteisestä” eroavasta näkökulmasta. Edelleen vahva suunnitteluteoreettiseen taustaan nojautuminen johtaa siihen, että maankäytön suunnittelun demokraattisuus, osallistavuus ja vuorovaikutteisuus tulevat määrittämään pitkälti kommunikatiivisen suunnitteluteorian piirissä esiin tuodun pohjalta. Hyvin vahvasti teoreettiseen taustaansa nojaavan tarkastelun merkityksellisyyttä perustelee erityisesti se, että hyvin samankaltaisissa maankäytön suunnittelujärjestelmissä erot esiintyvät vasta periaatteellisemmalla tasolla. Yksinomaan konkreettisten elementtien tarkastelulla tuskin saataisiin esiin toisistaan eroavia lähtökohtia, periaatteita ja rationaliteetteja, joita mahdollisesti esiintyy Pohjoismaisten suunnittelujärjestelmien taustalla.

Tutkielman rakenne on seuraavanlainen:

Luvussa kaksi luodaan katsaus vertailun kontekstiin kuvailemalla tarkemmin maankäytön suunnittelujärjestelmien taustalla vaikuttavaa jänniteasetelmaa, jonka myötä maankäytön suunnittelulta vaaditaan samanaikaisesti sekä tehokkuutta että demokraattisuutta. Jänniteasetelman käsittelyn jälkeen siirrytään kuvauksiin Suomen, Ruotsin ja Norjan maankäytön suunnittelujärjestelmien keskeisistä viimeaikaisista muutoksista ja nykytilanteesta. Lisäksi käsitellään eroja ja samankaltaisuuksia, joita esiintyy maiden suunnittelujärjestelmien viimeaikaisessa kehityksessä. Luvussa kolme otetaan etäisyyttä Pohjoismaiseen kontekstiin tarkastelemalla suunnitteluteorioiden ja käytännön suunnittelun kehitystä osallistumisen näkökulmasta. Luvussa neljä suunnitteluteoreettinen tarkastelu rajataan yksinomaan kommunikatiiviseen suunnitteluteoriaan. Tässä yhteydessä luodaan myös lyhyet katsaukset siihen, miten kommunikatiivinen lähestymistapa soveltuu Pohjoismaiseen kontekstiin sekä siihen, minkälaista kritiikkiä kommunikatiivinen suunnitteluteoria on saanut vastaanottaa. Luvussa viisi käsitellään lyhyesti tutkielman aineistona toimivien lainsäädännön arviointien taustoja. Luvussa kuusi perehdytään tutkielman metodologiseen puoleen. Aluksi luodaan katsaus sisällönanalyysin periaatteisiin ja niihin haasteisiin, joita valittu teoriapohja aiheuttaa. Tämän jälkeen tuodaan esiin kommunikatiivisen suunnitteluteorian operationalisoinnin avulla hahmotellut seitsemän arviointiulottuvuutta ja niiden tarkempi sisältö. Lopuksi tuodaan esiin aineiston analyysiä ohjannut analyysikehikko ja kuvaillaan analyysin toteutusta. Luvussa seitsemän tuodaan esiin analyysin tulokset. Tulosten läpikäynti etenee seitsemän arviointiulottuvuuden mukaan. Luku kahdeksan keskittyy johtopäätöksiin. Aluksi käydään yleispiirteisesti läpi tutkielman vaiheet. Tämän jälkeen tuodaan tiivistetysti esiin keskeisimmät erot, jotka voidaan havaita arviointiulottuvuuksien painottamien elementtien huomioimisessa maiden lainsäädännön arvioinneissa. Lopuksi pohditaan vielä mahdollisia syitä havaituille painotuseroille. Luvussa yhdeksän käsitellään lyhyesti sitä, minkälaisia elementtejä erityisesti Suomen suunnittelujärjestelmään olisi pyrittävä lisäämään, jotta suunnittelun demokraattisuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta tuettaisiin parhaalla tavalla. Viimeisenä tässä tutkielmassa käsiteltävänä asiana tuodaan esiin muutama kriittinen huomio, jotka koskevat suunnitteluteorioiden soveltamista maankäytön suunnittelun tutkimuksessa.

## 2. Vertailun konteksti – Tehokkuutta vai demokraattisuutta?

Fredriksson (2011) käyttää lausumaa ”uusi todellisuus”, kun hän kuvaa maankäytön suunnittelun nykytilannetta. Uudella todellisuudella viitataan tilanteeseen, jossa maankäytön suunnittelu on mennyt yhä enemmän kompleksisempaan, dynaamisempaan ja kilpaillumpaan suuntaan (emt.). Perinteinen käsitys maankäytön suunnittelusta, jota hoidetaan yksinomaan julkisen hallinnon toimesta, on saanut pitkälti väistyä. Pohjoismaiset suunnittelujärjestelmät, joissa on perinteisesti nojattu formaaleihin toiminnan muotoihin ja suhteellisen raskaaseen byrokraatiaan, ovat joutuneet omaksumaan uusia ajattelu- ja toimintatapoja. Uuden julkisjohtamisen doktriini, jolla viitataan kansainvälisessä keskustelussa esiintyvään ”new public management” nimellä kulkevaan oppijärjestelmään, on ohjannut myös Pohjoismaisten hallintojärjestelmien kehitystä 1980-luvulta eteenpäin (Mäntysalo, Saglie & Cars 2011). Tällä on ollut selviä vaikutuksia myös suunnittelujärjestelmien kehitykseen.

Tehokkuusperiaatteet ja tuloksia korostava orientaatio ovat siis toimineet ohjenuorina, joiden avulla myös maankäytön suunnittelujärjestelmiä on viimeisten vuosikymmenien aikana kehitetty. Muutokset eivät kuitenkaan ole vaikuttaneet yksinomaan suunnittelujärjestelmiin ja niiden toimintaan. Maankäytön suunnittelua toteuttavien toimijoiden rooleissa on myös tapahtunut selviä muutoksia, jotka ovat johtaneet siihen, että kunta paikallisena viranomaisena on enää harvoin yksin vastuussa suunnitteluprosesseista. Suunnitteluprosesseihin on tullut mukaan uusia toimijoita, joiden panos on useassa tapauksessa välttämätön, jotta suunniteltu maankäyttö voisi toteutua. Tätä uudelleen orientaatiota vahvistaa edelleen kaksi rinnakkain kulkevaa kehityslinjausta: 1) markkinatoimijoiden lisääntyvä kiinnostus maankäytön suunnittelua kohtaan sekä 2) kuntien jatkuvasti pienenevät resurssit ja voimavarat maankäytön suunnittelun suhteen (emt.).

Viimeaikaiset kehityslinjaukset ovat aikaansaaneet selkeitä muutoksia myös käytännöllisemmällä tasolla. Suunnittelukäytänteet ja suunnitteluprosessit, joita voitiin aiemmin luonnehtia hyvin formaaleiksi ja muotoon sidotuiksi, ovat saaneet vapaampia muotoja. ”Strateginen käänne” näkyy selvästi myös Pohjoismaisessa maankäytön suunnittelussa (Mäntysalo, Jarenko, Nilsson & Saglie 2015). Strategisempien elementtien sisällyttäminen suunnitteluun on johtanut myös siihen, että monia toiminnassa nähtäviä suunnitteluinstrumentteja kuvastaa epävirallisuus. Suunnittelujärjestelmien ulkopuoliset suunnitteluinstrumentit, jotka voivat olla esimerkiksi erilaisia rakennemalleja, visioita tai strategioita, ovat jo arkipäivää monen suuremman kaupungin suunnittelutoimissa. Strategisen käänneen mukanaan tuomia epävirallisia suunnitteluinstrumentteja ja toiminnan muotoja on kuitenkin kritisoitu siitä, että ne eivät ole suorassa yhteydessä suunnittelua sääntelevään lainsäädäntöön, jolloin myös niiden legitimaation perusta näyttäytyy kyseenalaisena (emt.).

Markkinatoimijoiden vahvistunut asema ja uudet epäviralliset suunnittelun muodot ovat johtaneet myös siihen, että tämän päivän maankäytön suunnittelu näyttäytyy monessa tapauksessa kahteen vaiheeseen jakautuneena prosessina (Falleth & Saglie 2011). Ensimmäistä vaihetta kuvastaa epävirallisuus, jolloin kunta ja rakennuttaja tai muu suunnittelussa mukana oleva toimija sopivat alustavasti tulevan suunnittelun linjauksista ja tavoitteista. Toisessa vaiheessa tullaan viralliseen suunnitteluprosessiin, joka on sidoksissa lainsäädännön vaatimukseen. Ongelmat liittyvät erityisesti ensimmäiseen vaiheeseen, koska lainsäädännön vaatimukset avoimuudesta, osallistavuudesta ja

vuorovaikutteisuudesta tulevat mukaan vasta virallisessa suunnitteluprosessissa (emt.). Suunnittelun jakautuminen kahteen vaiheeseen johtaa tilanteeseen, jossa suunnittelun suuntima on pitkälti lyöty lukkoon jo ennen virallisen suunnitteluprosessin alkamista. Maankäytön suunnittelun demokraattisuuden turvaamiseen tähtäävät pyrkimykset vaikuttavatkin monesti näennäisiltä, sillä mahdollisuudet vaikuttaa suunnittelun suuntaan ovat alustavien neuvotteluiden jälkeen monessa tapauksessa olemattomat (emt.).

Muutokset käytännön suunnittelutoiminnassa ovat siis johtaneet siihen, että maankäytön suunnittelu joutuu kohtaamaan ristiriitaisia odotuksia ja tavoitteenasetteluita. Ristiriidat aiheuttavat jänniteasetelman, jonka seurauksena maankäytön suunnittelulta vaaditaan samanaikaisesti sekä tehokkuutta että demokraattisuutta. Ristiriidat tai jänniteasetelma eivät kuitenkaan näyttäydy yksinomaan käytännön suunnittelutoiminnassa, vaan ne tulevat esille myös perustavanlaatuisemmalla tasolla. Pohjoismaiset suunnittelujärjestelmät ja erityisesti niitä ohjaava lainsäädäntö ovat perinteisesti ilmentäneet deliberatiivisen demokratian ideaaleja, joiden mukaan demokraattisen suunnitteluprosessin tulisi rakentua yhteistyöllä tavoiteltavan konsensuksen varaan (Mäntysalo ym. 2011). Käytännön suunnittelutoiminta on vastavuoroisesti siirtynyt suuntaan, jossa liberaalimpi yksilöiden oikeuksia korostava demokratiakäsitys on vallannut alaa (emt.). Koska deliberatiivinen demokratiakäsitys korostaa prosessuaalista legitimitettiin ja liberaali demokratiakäsitys korostaa tuloksia ja tehokkuutta, ovat nämä kaksi näkökulmaa väistämättä ristiriidassa toistensa kanssa.

Sager (2009) korostaa sitä, että käytännön suunnittelutoiminta on ajautunut yhä kauemmaksi niistä avoimuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta korostavista ideaaleista, joita suunnittelujärjestelmien ja niitä ohjaavan lainsäädännön piirissä pyritään turvaamaan. Käytännön suunnittelutoiminnan erkaantumista suunnittelujärjestelmien ja lainsäädännön ylläpitämistä ideaaleista on edistänyt myös se, että maankäytön suunnittelua ohjaava lainsäädäntökin tuo usein esiin ristiriitaisia tavoitteenasetteluita. Suunnittelujärjestelmien ja niitä ohjaavan lainsäädännön yleisissä tavoitteissa pyritään turvaamaan deliberatiivisen demokratiakäsityksen painottamia arvoja (Mäntysalo ym. 2011). Maankäytön suunnittelua yksityiskohtaisemmin ohjaavissa säännöksissä sen sijaan keskitytään lisäksi liberaalimman demokratiakäsityksen painottamaan, jonka myötä myös yksittäisten toimijoiden oikeudet korostuvat (emt.).

Tilanteen haasteellisuutta lisää edelleen se, että suunnittelujärjestelmien ja niitä ohjaavan lainsäädännön kehitys on ollut jokaisessa Pohjoismaassa kovin tasaista. Avoimuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta turvaavia aspekteja on korostettu ja lisätty useissa maankäytön suunnittelua koskevissa lainsäädännön uudistuksissa. Pelkkä lainsäädännön muutosten tarkastelu antaa tilanteesta liian myönteisen kuvan. Jotta voidaan ymmärtää suunnittelu ympäristössä tapahtuneita muutoksia, on tarkasteltava myös suunnittelutoiminnan muutoksia käytännön tasolla. Seuraavissa maittain ja hallinnon tasoittain etenevissä esityksissä pyritään antamaan yleispiirteinen kuva niistä suunnittelujärjestelmien ja suunnittelukäytänteiden muutoksista, joita esiintyy vertailun maissa. Maakuvauksien jälkeen siirrytään yhteen vetävään osuuteen, jossa käsitellään eroja ja samankaltaisuuksia, joita esiintyy Suomen, Ruotsin ja Norjan suunnittelujärjestelmien kehityksessä.



## 2.1 Suomi – Tehokkuuden tavoittelua suhteellisen pienillä muutoksilla

Maankäytön suunnittelujärjestelmä ei ole Suomessa kokenut perustavanlaatuisia muutoksia sitten vuoden 1958 rakennuslain voimaantulon. Suurimpien muutosten voi katsoa koskevan strategisen suunnittelun aseman vahvistamista (Hirvonen-Kantola & Mäntysalo 2014, 42). Muutoksia ja lisäyksiä lainsäädäntöön on saatu lukuisia, mutta ne ovat koskeneet muun muassa kaavatasojen nimiä ja muutoksia toimijoiden rooleissa. Järjestelmän perusperiaatteet, jotka rakentuvat hierarkkisen kolmen tason mallin sekä ylemmän ja alemman tasoisten kaavojen ristiriidattoman suhteen varaan, ovat pysyneet hyvin pitkälti samana jo vuosikymmenien ajan. Vuonna 2000 voimaan tuli uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, jonka myötä suomalaisen maankäytön suunnittelun voi katsoa aiempaa paremmin tukevan mm. avoimuuden, osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden periaatteita (Puustinen 2006).

Suomalaisessa maankäytön suunnittelua koskevassa keskustelussa voidaan havaita tiettyjä jatkuvasti toistuvia puheenaiheita. Kestosuosikkina nousevat esiin vaatimukset kaavoituksen tehostamisesta ja nopeuttamisesta (ks. esim. Ahonen, Karttunen & Vuorio 2013; Hurmeranta 2013). Kaavaprosessien koetaan olevan liian jäykkiä ja aikaa vieviä sekä yksityiskohtia painottavia. Maankäytön suunnittelua koskevan sääntelyn katsotaan siis kaipaavan aiempaa enemmän joustavuutta. Tämä toistuu keskusteluissa jokaisen kaavataso osalta.

### Valtakunnallinen taso

Valtakunnan tason suunnittelussa usein toistuva puheenaihe on ollut suunnittelun eriytyminen erillisiin sektoreihin, jotka ovat huonossa yhteydessä toisiinsa (Hirvonen-Kantola & Mäntysalo 2014, 48). Kun sektoriviranomaiset keskittyvät vain hoitamaan oman tonttinsa, jää toiminnan integroiminen huomioimatta. Viranomaisten yhteistyölle maankäytön suunnittelun osalta asetetaan siis paljon painoarvoa ja kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa suunnittelun suhteen kaivataan (emt.).

Suunnittelu ympäristö ja sen muutos on myös herättänyt paljon keskustelua valtakunnallisella tasolla. Maankäytön suunnittelu alkaa hiljalleen siirtymään suuntaan, jossa korostuu yhä pienempien alueiden suunnittelu ja täydennysrakentaminen. Tämän maankäytön suunnittelun muuttuvan roolin voi tosin katsoa olevan hienoisessa ristiriidassa perinteisen suunnittelua ohjaavan ajattelutavan kanssa johtuen siitä, että suomalaisessa suunnittelussa on perinteisesti voitu havaita eräänlainen kokonaisvaltaiseen hallintaan tähtäävä ajattelutapa. Bäcklund & Mäntysalo (2010) kuvaavat suomalaisen maankäytön suunnittelun muutoksia neljän paradigman avulla. Nämä neljä, jotka myös tavallaan oman aikansa suunnittelun ideaaleja edustavat, ovat: komprehensiivis-rationalistinen, inkrementalistinen, kommunikatiivinen ja agonistinen.

Näiden kaikkien neljän edellä mainitun paradigman taikka kehitysvaiheen esiintyessä ainakin jossakin vaiheessa ja jossakin muodossa suomalaisessa maankäytön suunnittelussa, voidaan kuitenkin sanoa, että suomalaisessa maankäytön suunnittelussa on edelleen suhteellisen vahvasti pidetty kiinni perinteisestä komprehensiivisyyden ideaalista. Maankäytön suunnittelua sääntelevä lainsäädäntö, joka pyrkii kattavasti ohjaamaan lähestulkoon kaikkea maankäytön suunnitteluun ja myöskin rakentamiseen liittyvää, esittää selviä merkkejä komprehensiivisesta ajattelutavasta. Maankäytön suunnittelujärjestelmän perusteet ovat edelleen rakentuneet monilta osin

komprehensiivis-rationalistisen paradigman kokonaisvaltaista suunnittelua korostavien ideaalien varaan (ks. esim. Bäcklund & Mäntysalo 2010, 348; Semi 2017, 34).

Pyrkimykset ylläpitää suunnittelun kokonaisvaltaisuutta ja kaikenkattavuutta ovat yksi syy siihen, miksi lainsäädännön ei katsota enää olevan ajan tasalla. Muutokset suunnitteluympäristössä ja suunnittelukäytänteissä ovat johtaneet siihen, että lainsäädännön on vaikea pysyä mukana kehityksessä. Tästä on seurannut se, että maankäytön suunnittelua syytetään jatkuvasti jähmeydestä, hitaudesta ja tehottomuudesta. Komprehensiivisen suunnittelun ajatus edellyttää siis myös lainsäädännöltä yhteiskuntien kokonaisvaltaiseen hallintaan tähtäävää otetta. Suunnittelutoiminnan pirstaloituessa ja jakautuessa edelleen yhä useampien toimijoiden vastuulle, näyttäytyy perinteinen kokonaisvaltaista hallintaa korostava lähestymistapa jatkuvasti vaikeammin saavutettavana ideaalina.

### Alueellinen taso

Alueellisen tason suunnittelua eli maakuntakaavoitusta kohtaan on viime vuosina kohdistettu yhä enenevässä määrin kritiikkiä. Maakuntakaavoituksella ei nähdä olevan riittävää yhteyttä liikennejärjestelmän kehittämiseen ja väyläinvestointeihin, palveluverkkojen toteuttamiseen ja kuntakaavoitukseen sekä kuntien maapolitiikkaan (Loikkanen 2013, 41). Maakunta nähdään heikkona toimijana siinä mielessä, että maakunnan liitot ovat kuntayhtymiä, joiden valtuustot koostuvat kuntien edustajista. Tästä seuraa se, että maakunnanvaltuustoissa istuvat kuntapäätäjät tavoittelevat pääasiassa omaa etuaan. Näin ollen maakuntakaavasta voi muodostua ”jäsenkuntien tavoitteiden summa” (Hurmeranta 2013, 15). Maakuntakaavoituksen heikoksi koettu autonomia (Kilpeläinen, Laakso & Loikkanen 2011, 31) aiheuttaa sen, että maakuntakaavan ei katsota olevan erityisen vahva maankäyttöä ohjaava instrumentti. Maakuntakaavassa esitettyjen tavoitteiden toteutuminen on pitkälti kiinni siitä, miten yhteneviä kuntien maankäyttöratkaisut ovat maakuntakaavassa esitettyjen kanssa (emt., 31).

Kunnallisen päätöksenteon on siis nähty olevan merkittävässä asemassa myös alueellisen tai kuntaa suuremman alueen maankäytön osalta. Kuntien tietoisesti pyrkiessä oman edun ajamiseen, jää laajempien tavoitteiden saavuttaminen väistämättä huonolle pohjalle. Hytönen ym. (2016) kuvailevat sitä, miten kunnat tietoisesti pyrkivät pitämään laajemman alueen suunnittelun hyvin pinnallisena ja formaalina. Kunnat haluavat pitää yllä kuvaa yhteistyöstä, mutta todellisuudessa suositaan ajatusta vallitsevan olotilan ylläpitämisestä, jonka myötä kunnat katsovat sekä säilyttävänsä itsehallintonsa että saavuttavansa taloudellisia etuja kilpaillessaan muiden kuntien kanssa (emt.). Tämän seurauksena suunnittelussa, joka tapahtuu kuntayhteistyössä, pyritään usein pikemminkin välttelemään yhteistyötä tai pitämään yhteistyö mahdollisimman pinnallisena (emt.) Kuntayhteistyön puute johtuu tyypillisesti siitä, että Suomessa kuntien institutionaalinen ja lainsäädännöllinen asema on erittäin vahva (Salo & Mäntysalo 2017). Kuntien asettuessa kilpailemaan toisiansa vastaan mm. veronmaksajista, investoinneista ja muista kunnan taloutta tukevista asioista, on yhteisymmärrystä vaikea löytää (emt.). Kunnallisen maankäytön suunnittelun pirstoutunut luonne johtaa siis ongelmiin myös maakunnallisen tason suunnittelussa, sillä maakunnalliset ja paikalliset intressit ovat usein ristiriidassa (emt.).

### Kunnallinen taso

Kunnallisen tason yleispiirteistä suunnittelua, joka koostuu yleiskaavoituksesta, on moitittu liiallisesta tarkkuudesta. Yleiskaavoituksen katsotaan keskittyvän liikaa tarkkaan yksityiskohtaiseen ohjaukseen, joka lainsäädännön mukaan pitäisi jättää selkeästi asemakaavatason tehtäväksi. Hurmerannan (2013, 17) mukaan kaavatasot ”puuroutuvat” eli sekoittuvat toisiinsa tavalla, jossa yleiskaavoista tehdään liian yksityiskohtaisia. Mattila (2018, 163-164) toteaa kuitenkin, että suomalaisessa julkisessa keskustelussa yleiskaavoitus nähdään, ainakin periaateiltaan, positiivisessa valossa, joskin sen strategisuuksi tulisi edelleen kehittää. Halu kehittää yleiskaavasuunnittelua strategisempaan suuntaan näkyy erityisesti siinä, miten yleiskaavat pyritään valmistelemaan tavalla, jossa niihin ei lisätä elementtejä, jotka ohjaavat maankäyttöä ja rakennusten sijoittelua yksityiskohtaisesti. Kun keskitytään liiaksi yksityiskohtiin ja tarkkaan ohjaukseen, strategiset linjaukset jäävät usein taka-alalle (Ympäristöministeriö 2012, 12). Tämä koetaan ongelmalliseksi, sillä yleiskaavatasolla on lainsäädännön mukaan tarkoitus keskittyä nimenomaan yleispiirteisempään ja strategisempaan maankäytön ohjaukseen.

Yksityiskohtaisen suunnittelun tasolla, joka koostuu asemakaavoituksesta, voidaan havaita hyvin samantyyppistä keskustelua kuin yleiskaavatasolla. Kaavoituksen liialliseksi koettu yksityiskohtaisuus herättää kritiikkiä myös asemakaavatasolla. Kaavoituksen hitautta on moitittu erityisesti elinkeinoelämään kytköksissä olevien toimista, joskin myös valtionhallinnossa koettuun hitauteen on alettu kiinnittämään selvästi enemmän huomiota. Asemakaavoituksen ajallista kestoa on selvitetty useampaan otteeseen. Kuntaliitto julkaisi vuonna 2007 raportin asemakaavoituksen kestosta 54 kunnassa, jotka miellettiin kuuluvaksi Suomen ”keskeisiin kasvuseutuihin” (Rinkinen 2007). Vuosikymmen tämän jälkeen Ympäristöministeriö julkaisi oman raporttinsa, jossa todetaan, että asemakaavoituksen kesto on pitkittynyt kymmenen vuoden takaiseen verrattuna (Rinkinen & Kinnunen 2017). Mattila (2018) tuo kuitenkin esiin, että Suomessa asemakaavoituksella säänneltävät asiat ovat monessa tapauksessa sellaisia, joista päättäminen jätettäisiin monessa muussa maassa yksityisten toimijoiden tehtäväksi. Yksityisten toimijoiden asema on silti jatkuvasti vahvistunut myös suomalaisessa maankäytön suunnittelussa (ks. esim. Mäntyselä & Saglie 2010). Tämän seurauksena myös Suomessa tullaan vielä todennäköisesti tilanteeseen, jossa on tehtävä tarkempia päätöksiä yksityisten toimijoiden roolista maankäytön suunnittelussa.

## 2.2 Ruotsi – Tasaisen kehityksen taustalla potentiaalia suurille muutoksille

Ruotsissa maankäytön suunnittelujärjestelmä ei ole kokenut suurempia muutoksia pitkiin aikoihin. Kalbro, Lindgren & Paulsson (2012, 63) toteavatkin, että suunnittelujärjestelmän perusteet ovat pysyneet hyvin pitkälti samana jo vuoden 1931 kaupunkisuunnittelua koskevan lain voimaantulosta lähtien. Selkeimpänä koko suunnittelujärjestelmää koskevana muutostrendinä pidemmällä ajanjaksolla voidaan pitää sitä, että kuntien rooli on asteittain kasvanut. Vuoden 1931 kaupunkisuunnittelulaki ei vielä taannut kunnille nykyisen kaltaista suunnittelumonopolia. Järjestelmän nykymuotoa, jossa kunnat ovat täysin vastuussa suunnittelusta, edesauttoi lainmuutos vuonna 1947 (Nilsson 2018, 128). Kuntien aseman ainoana maankäytön suunnittelijoina takasi lopullisesti lainmuutos vuonna 1987 (OECD 2017, 199).

### Valtakunnallinen taso

Ruotsin maankäytön suunnittelujärjestelmää pidetään selkeänä, kun sitä vertaillaan Norjan suunnittelujärjestelmään (Kalbro, Lindgren & Røsnes 2010, 44). Työnjako valtakunnallisen tason, alueellisen tason ja kunnallisen tason välillä koetaan selkeäksi ja toimivaksi (emt.). Vuonna 2010 uudistetulla lainsäädännöllä, jota on uudistuksen jälkeen muutettu useampaan otteeseen, pyrittiin myös selkeyttämään suunnittelujärjestelmään suunnittelujärjestelmän toimintaa. Lainsäädännön uudistuksen keskeisiksi tavoitteiksi voidaan lukea ainakin maankäytön suunnittelua koskevien prosessien yksinkertaistaminen, ympäristöä ja ilmastoa koskevien aspektien parempi huomioonottaminen ja kunnallisen yleiskaavoituksen vieminen strategisempaan suuntaan (Nilsson 2018, 132). Vuosina 2014-2015 toteutettiin useita lähinnä prosessuaaliseen yksinkertaistamiseen tähtääviä muutoksia. Muutokset koskivat mm. kunnallisen tason maankäytön suunnittelun osittaista prosessuaalista yksinkertaistamista, viranomaisten käsittelyaikojen lyhentämistä sekä valitusväylien muutoksia (Regeringens proposition 2014/15:122; Regeringens proposition 2015/16:55).

Valtakunnallisella tasolla maankäytön suunnittelussa useimmin toistuva puheenaihe on ollut hitaaksi koettu asuntotuotanto (Nilsson 2018). Asuntotuotannon katsotaan usein kärsivän liian hitaasta maankäytön suunnittelusta, mikä johtaa tehottomaan rakentamiseen ja edelleen asutopulaan. Suunnittelun ajallista kestoja pyritään yhä vähentämään, jotta pystytään vastaamaan asuntotuotannon tarpeisiin. Hallitustasolla asuntotuotannon pullonkauloihin on pyritty puuttumaan muun muassa 2016 julkaistulla 22-kohtaisella toimenpideohjelmalla (Regeringskansliet 2016). Suoranaisesti maankäytön suunnittelua koskevia asioita tai uudistuksia toimenpideohjelmassa ovat esim. kunnille osoitetut vaatimukset suunnitella lisää asuinalueita, yleispiirteisen suunnittelun kehittäminen ja yksityiskohtaista suunnittelua koskevien velvoitteiden höllentäminen. Pelko asuntotuotannon riittävyydestä on myös synnyttänyt intensiivisen debatin siitä, onko maankäytön suunnittelun hitaus yhtenä syynä asutopulaan. Tämä puolestaan on saanut aikaan poliittisen tahtotilan, joka tähtää pääasiassa suunnittelua koskevien säädösten yksinkertaistamiseen, jotta suunnitteluprosessien kestoja saataisiin lyhennettyä (Nilsson 2018, 136).

### Alueellinen taso

Alueellisen tason suunnittelu on Ruotsissa pääosin vapaaehtoista. Alueellisen tason suunnitteluun ei aikaisemmin ollut velvoitetta kuin Tukholman läänin alueella. Vuoden 2019 alusta myös Skånen lääni on velvoitettu alueelliseen suunnitteluyhteistyöhön. Vapaaehtoisuuteen perustuen aluetason suunnittelua on harjoitettu kuntayhteistyönä Göteborgin alueella jo vuodesta 1988 lähtien (Näringsdepartementet 2018, 29). Viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa on silti noussut esiin mahdollisuus velvoittavasta aluetason suunnittelusta, joka kattaisi koko maan. Suunnitteluelvoitteen laajentamista myös aluetasolle on käsitelty laajimmin hallituksen asettaman asuntotuotantoon ja kestäväan kehitykseen keskittyneen komitean loppuraportissa (SOU 2015:59). Raportissa nostetaan esiin kolme vaihtoehtoista mallia toteutukselle: 1) läänitasoinen suunnittelu, 2) suunnittelu ilman määrättyjä maantieteellisiä rajoja sekä 3) suunnittelu, joka toteutetaan ilman määrättyjä maantieteellisiä rajoja sisältäen ennalta päätetyn minimimäärän kuntia (emt., 355-357). Komitea esittää ratkaisua, jossa aluetason suunnittelu tapahtuisi läänitasolla (emt., 357). Vuonna 2015 tarjotun ratkaisun sijasta päädyttiin kuitenkin eräänlaiseen kompromissiin, kun Skånen lääni velvoitettiin vuoden 2019 alusta ottamaan osaa aluetason suunnitteluun.

Siitä huolimatta, että tahtotila aluetason suunnittelun aikaansaamiseksi on ollut kova, myös selkeätä vastarintaa mahdollista uudistusta kohtaan ollut selkeästi havaittavissa. Keskeiseksi kysymykseksi on noussut kuntien itsehallinnon asema. Ruotsissa kunnilla on vahva itsehallinto ja nykyisessä järjestelmässä kunnat vastaavat käytännössä täysin maankäytön suunnittelusta. Kunnat tuskin haluavat luopua tästä lainmuutoksen yhteydessä vuonna 1987 saadusta suunnitteluvallasta. Kuntien vahva itsehallinto sekä kuntien halu pitää kiinni suunnittelumonopolistaan näyttäytyy yhtenä keskeisimpänä syynä siihen, että läänitasoista suunnittelua ei ole toistaiseksi kyetty laajentamaan koko maan kattavaksi (emt.).

### Kunnallinen taso

Suhtautuminen kunnalliseen yleispiirteiseen suunnitteluun on ollut Ruotsissa viime aikoina kaksijakoista. Valtionhallinnon toimijat näkevät yleispiirteisen suunnittelun tärkeänä instrumenttina, jolla saadaan mm. kansallisen tason intressejä integroitua myös kunnalliseen suunnitteluun. Kuntien ja valtionhallinnon sekä edelleen kuntien ja alueellisen tason väliseen dialogiin halutaan parannuksia, sillä kansallisten intressien ei katsota tällä hetkellä tulevan tarpeeksi esiin yleispiirteisessä suunnittelussa kuntatasolla (SOU 2018:46). Kunnat itse suhtautuvat yleispiirteiseen suunnitteluun usein selvästi negatiivisemmin. Yleispiirteinen suunnittelu nähdään monesti vähemmän tärkeänä kuin yksityiskohtaisempi suunnittelu. Ruotsin kunnallinen yleispiirteinen suunnittelu on siinä mielessä poikkeuksellista, että suunnitelmilla ei ole lainsäädännöllistä sitovuutta. Yhtenä ja kenties keskeisimpänä syynä tähän on ollut halu säilyttää ja kehittää yleispiirteisen suunnittelun strategisuutta (Fredriksson 2011, 64-65) sekä säilyttää suunnitelman rooli selkeän ohjaavana ja suuntaa antavana (SOU 2018:46, 16). Kunnat näkevät usein yleispiirteisen suunnitelman hyvin raskaana ja vaivalloisena dokumenttina, jonka valmisteluprosessi vie aikaa ja resursseja ja jonka tuleva käyttöarvo tuntuu olevan kyseenalainen (Fredriksson 2011, 59-60). Kun suunnitteluprosessi vie aikaa ja resursseja, aletaan myös suunnitelman käyttökelpoisuutta kyseenalaistamaan. Monessa kunnassa ollaan jo tilanteessa, jossa suunnitteluprosessi nähdään niin raskaana, etteivät siihen laitettut aika ja resurssit ole enää suhteessa niihin hyötyihin, joita suunnitelmasta saadaan (emt.). Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa useat kunnat asettavat ennemmin painoarvoa yksityiskohtaiselle suunnittelulle kuin yleispiirteiselle suunnittelulle (emt.).

Maata vaivaava asuntopula ja sen vaikutukset heijastuvat myös kunnalliseen yksityiskohtaiseen suunnitteluun, joka joutuu kokemaan yhä enemmän tehostamispaineita. Viime vuosina on myös tehty useita lainsäädännönmuutoksia, joiden avulla yksityiskohtaista suunnittelua pyritään tehostamaan (ks. esim. Regeringens proposition 2014/15:122; Regeringens proposition 2015/16:55). Maankäytön suunnittelua koskevissa keskusteluissa on jo useamman vuoden ajan tuotu esille uudistusehdotusta, joka koskee sitä, että yksityisille toimijoille annettaisiin oikeus tuottaa suunnitelmaesityksiä kunnalliseen yksityiskohtaiseen suunnitteluun. Pitkään jatkunut keskustelu sai eräänlaisen välitilinpäätöksen, kun hallituksen tilaamassa selvityksessä (SOU 2019:9) päädyttiin suosittelemaan nykyisen asiointilan säilyttämistä. Yksityisille toimijoille ei siis ainakaan toistaiseksi ole annettu mahdollisuutta toteuttaa yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua kunnallisella tasolla.

## 2.3 Norja – Markkinaorientoituneisuutta ja uusliberaaleja vaikutteita

Suurin viimeaikainen maankäytön suunnittelua koskeva muutos Norjassa on vuonna 2008 toteutettu lainsäädännön uudistus. Lainsäädännön uudistuksella ei ollut kovin suuria vaikutuksia kolmitasoisesta suunnittelujärjestelmään. Valtionhallinto keskittyy pääosin maankäytön suunnittelua ohjaavan lainsäädännön kehittämiseen ja muihin käytännön suunnittelua ohjaaviin tehtäviin. Alueellisella tasolla voidaan sen sijaan havaita poikkeuksellisen paljon erilaisia suunnitteluinstrumentteja verrattaessa muihin Pohjoismaihin. Kunnallista tasoa voidaan myös Norjassa pitää usealla tavalla merkittävimpänä suunnittelun tasona.

### Valtakunnallinen taso

Valtakunnallisella tasolla maankäytön suunnitteluun liittyvä toiminta koostuu lähinnä lainsäädännön kehittämisestä, suunnittelua koskevasta ohjauksesta ja suuntaviivoista sekä tapauskohtaisista interventiomahdollisuuksista kuntatason suunnitteluun. Nykytilanne heijastelee pidemmän aikaista kehitystä, jossa maankäytön suunnittelun painopistettä on asteittain siirretty kohden paikallisempaa tasoa. Vuonna 1965 saatiin ensimmäistä kertaa lainsäädäntö, jonka voi sanoa perustaneen maahan systeemin, jolla maankäytön suunnittelu tuli pakolliseksi sekä lääni- että kuntatasolla. Ennen uudistusta maankäytön suunnittelu oli rajoittunut vain kaupungistuneille alueille (Falleth & Nordahl 2018, 87, 91).

Seuraava erityisen merkittävä lainsäädännön muutos koettiin vuonna 1985. Tämän lainsäädännön muutoksen vaikutukset koettiin pääasiassa kunnallisella tasolla, ja muutokset tehtiin pääasiassa paikallisdemokratian vahvistamista ajatellen. Seuraukset ovat olleet pitkälti päinvastaisia. Tästä huolimatta maankäytön suunnittelussa valtakunnallisella tasolla tapahtuneiden muutosten voi katsoa heijastelevan laajempia kansainvälisiä trendejä, joissa korostuvat mm. suunnittelun osallistavuus, vuorovaikutteisuus ja osallisten sekä sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet. Verratessa muihin maihin Norjan malli on silti poikkeuksellinen lähinnä kunnallisen tason osalta. Tämä taas on johtanut siihen, että maankäytön suunnittelun tutkimuskin on viime vuosina kääntynyt kohden kysymyksiä, jotka koskevat valtaa, hallintaa ja verkostoyhteiskuntaa (emt., 94). Viimeaikainen tutkimus saattaa siis antaa hieman vääristyneen kuvan siitä, mitä maankäytön suunnittelu Norjassa todella on. Suuren osan tutkimuksista keskittyessä nimenomaan yksityiskohtaiseen maankäytön suunnitteluun kunnallisella tasolla, jossa uusliberaalit vaikutteet ovat räikeimmillään, jäävät suunnittelujärjestelmän muut osat, valtionhallinnon taso mukaan lukien, vähemmälle huomiolle.

### Alueellinen taso

Maankäytön suunnittelua alueellisella tasolla on pyritty viemään kohti yleispiirteisempää tai strategisempaa suuntaa. Alueellinen maankäytön suunnittelu kääntyi silti vuoden 2008 lainsäädännön uudistuksen yhteydessä suuntaan, jonka seurauksena nähdään myös selkeämmin fyysistä maankäyttöä ohjaavia elementtejä. Lainsäädännön uudistuksen yhteydessä lanseerattiin uusi suunnitteluinstrumentti (Regional Planbestemmelse), jonka avulla alueellisen tason suunnittelussa voidaan antaa sitovia maankäyttöä koskevia määräyksiä. Näiden avulla voidaan säädellä esimerkiksi infrastruktuurin rakentamista tai maankäyttöä rannikko- ja vuoristoalueilla (emt., 95). Alueellisen tason maankäytön suunnitelmilla ei ole ehdotonta sitovuutta muutoin kuin

näiden erityisten määräysten osalta, joilla voidaan asettaa ehtoja kunnallisen tason suunnittelulle. Lääninhallituksella, joka toimii alueellisen tason suunnittelusta vastaavana viranomaisena, on kuitenkin mahdollisuus puuttua kunnallisen tason suunnitteluun, mikäli sen katsotaan olevan ristiriidassa tärkeiden kansallisten tai läänitason intressien kanssa (emt., 95).

Norjalainen alueellisen tason suunnittelu on kääntynyt strategisempaan suuntaan myös siinä mielessä, että se osoittaa selviä merkkejä verkostomaisesta toiminnasta. Alueellisen tason suunnittelussa korostuu useiden toimijoiden yhteistyö tavalla, joka tuo myös muita kuin varsinaisia alueellisen tason toimijoita (läänejä) mukaan päätöksentekoon alueellisen tason suunnitelmien sisällöstä. Kalbro, Lindgren & Røsnes (2010, 43) kuvailevatkin norjalaista alueellisen tason maankäytön suunnittelun organisointia ”governance-tyyppiseksi”. Uudet suunnitteluinstrumentit, jotka esiteltiin vuoden 2008 lainsäädännön uudistuksen yhteydessä, toivat mukanaan mm. maankäytön suunnittelua koskevat strategiat ja foorumit. Strategiatyö tehdään yhteistyössä kuntien, valtionhallinnon ja muiden organisaatioiden kanssa, joita suunnittelutyö koskettaa. Alueelliset maankäyttöä koskevat strategiat sitovat maankäytön suunnittelua sillä tavalla, että suunnittelutyö aloitetaan niiden pohjalta ja se ohjautuu strategioissa esitettyjen painopistealueiden mukaan. Alueellista maankäytön suunnittelua koskevat foorumit eivät tarjoa mitään sitovaa alueellista maankäyttöä koskevaa ohjeistusta, mutta niidenkin voidaan katsoa toimintaperiaatteeltaan tähtäävän monenkeskiseen yhteistyöhön eri toimijoiden välillä. Norjalainen alueellisen tason suunnittelu on ”governance-tyyppistä” (emt.) kahdella tavalla: 1) formaalilla ja lainsäädännöllisesti sitovalla tavalla, jossa korostuvat alueellista maankäytön suunnittelua koskevat strategiat sekä 2) epävirallisella vähemmän lainsäädännön vaatimuksiin sidotulla tavalla, jossa korostuvat alueellista maankäytön suunnittelua käsittelevien foorumeiden toiminta.

### Kunnallinen taso

Kunnat ovat tärkeimpiä toimijoita norjalaisessa maankäytön suunnittelussa. Kunnallisen tason suunnittelun rooli on kasvanut useiden lainsäädännön muutosten seurauksena. Lainsäädännön muutoksista merkittävin koettiin vuonna 1985. Muutoksessa korostui kaksi asiaa. Ensimmäinen asia koski maankäytön suunnitelmien hyväksymistä. Kunnille annettiin oikeus itsenäisesti hyväksyä kunnallisen tason maankäytön suunnitelmia, minkä seurauksena suunnitelmia ei enää alistettu valtionhallinnon viranomaisen hyväksyttäväksi. Toinen asia koski julkisen hallinnon suunnittelumonopolin purkamista kunnalliselta tasolta. Tällä muutoksella myös yksityisille toimijoille annettiin oikeus tuottaa omia suunnitelmaehdotuksia kunnallisen tason yksityiskohtaiseen maankäytön suunnitteluun. Ensimmäinen muutoksissa korostunut asia kuvastaa jo vauhdissa ollutta suunnitteluvastuun asteittaisen siirtämisen logiikkaa. Päätöksentekovaltaa pyrittiin siirtämään paikallisemmalle tasolle, jonka seurauksena kunnat saivat aiempaa vapaammin päättää oman alueensa suunnittelusta. Valtionhallinnon tasolle jätettiin kuitenkin interventiomahdollisuus tapauksissa, joissa on kyse lääni- tai kansallisen tason intresseistä (Falleth & Nordahl 2018, 93). Toinen muutoksissa korostunut asia oli myös kytköksissä laajempiin pyrkimyksiin, joilla pyrittiin vahvistamaan paikallisdemokratiaa. Muutosta, joka antoi myös yksityisille toimijoille oikeuden tuoda esiin omia suunnitelmaehdotuksia, perusteltiin sillä, että muutos voidaan nähdä lisänä paikallisten toimijoiden ja yhteisöjen demokraattisiin oikeuksiin (Falleth & Saglie 2011, 58-59; Falleth & Nordahl 2018, 93).

Edellä luonnehditut lainsäädännön muutokset ovat kuitenkin johtaneet siihen, että paikallisdemokratian vahvistumisen sijasta kunnallinen yksityiskohtainen suunnittelu on muuttunut pääosin yksityisten toimijoiden hoitamaksi toiminnaksi. Muutos, jonka oli tarkoitus edistää paikallisten oikeuksien ja intressien toteutumista, antoi yksityisille rakennusliikkeille ja rakennuttajille mahdollisuuden hoitaa myös maankäytön suunnittelu rakentamisen lisäksi. Yksityisten toimijoiden merkittävästi kasvanut rooli on johtanut myös siihen, että kunnallisten viranomaisten toteuttama yksityiskohtainen suunnittelu on vähentynyt jatkuvasti. Vuonna 2001 kaikista yksityiskohtaisen tason maankäytön suunnitelmista 50-60% oli yksityisten toimijoiden valmistelemia (NOU 2001:7, 171). Yksityisten toimijoiden esiin tuomien suunnitelmaehdotuksien määrä on kasvanut huomattavasti viime vuosina, sillä vuonna 2010 kaikista hyväksytyistä yksityiskohtaisista maankäytön suunnitelmista kuntatasolla 75% oli yksityisten tuottamia (Fredricsson & Smas 2013, 26). Nykyään esitetty prosenttilukema on noin 80% (Falleth & Saglie 2011, 59; Falleth & Nordahl 2018, 94), joissain tapauksissa jopa 80-90% (OECD 2017, 163). Yksityisten toimijoiden merkittävä asema näkyy erityisen selvästi suurissa kunnissa. Oslon kunnassa oltiin jo vuonna 1999 tilanteessa, jossa 99% yksityiskohtaisista maankäytön suunnitelmista oli yksityisten toimijoiden valmistelemia (NOU 2001:7, 63, 424).

Myös suunnittelukäytänteet ovat muuttuneet enemmän yksityisten toimijoiden merkittävää asemaa tukeviksi. Maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvien menettelyiden yhdistämisestä on tullut yhä tavanomaisempaa. Tämän seurauksena maankäytön suunnittelu ja rakennusluvan hakeminen hoidetaan usein yhdellä "hankesuunnitelmalla" (Falleth & Saglie 2011, 67). Maankäytön suunnittelun ja rakentamisen mahdollisimman kiinteä integroiminen mahdollistaa ajalliset säästöt ja edelleen nopeuttaa ja tehostaa rakentamista (emt.). Yksityisten toimijoiden merkittävä asema on johtanut myös siihen, että yksityiskohtaisen suunnittelun prosessit ovat jakautuneet kahteen vaiheeseen (Falleth, Hanssen & Saglie 2010, 741-742). Ensimmäinen vaihe koostuu epävirallisista neuvotteluista yksityisten toimijoiden ja kunnallisen maankäytön suunnittelusta vastuussa olevan viranomaisen välillä. Toinen vaihe koostuu virallisesta lainsäädännöllä säännellystä suunnitteluprosessista, joka pitää sisällään mm. suunnitelmaehdotusta koskevat julkiset kuulemiset. Suunnitteluprosessien ensimmäistä vaihetta on pidetty erityisen ongelmallisena sen vuoksi, että virallista suunnitteluprosessia edeltävissä vaiheissa tehdään päätöksiä, joilla saattaa olla merkittävä vaikutus myös lainsäädännöllä säänneltyyn suunnitteluun (emt.). Falleth & Saglie (2011) toteavatkin, että yksityiskohtaiset maankäytön suunnitelmat eivät ole enää alin taso, jolla maankäytön suunnittelua toteutetaan. Suunnitelmat ovat jo vahvemmin kytköksissä yksittäisiin rakennushankkeisiin kuin suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen (emt.).

## 2.4 Tehokkuuden tavoittelu yhdistävänä tekijänä

Valtakunnan tasoinen suunnittelutoiminta on jokaisessa vertailun maassa hyvin saman tyyppistä, sillä toiminta koostuu pääasiassa suuntaviivojen luomisesta alemmille suunnittelun tasoille ja lainsäädännön kehittämisestä. Norjassa valtionhallinnolle on kuitenkin jätetty mahdollisuus tapauskohtaisiin interventioihin kunnallisen tason suunnittelussa. Suunnittelujärjestelmien samankaltainen rakenne johtaa myös siihen, että maankäytön suunnittelua kohtaan esitetty kritiikki



on usein saman tyyppistä Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Suomessa valtakunnallisella tasolla esiintyvissä suunniteluun liittyvissä keskusteluissa on tyypillisesti keskitytty kritisoimaan jähmeää ja liian yksityiskohtaista lainsäädäntöä. Suomalainen lainsäädäntö on poikkeuksellista siinä mielessä, että se sääntelee kunnallisen tason suunnittelua hyvin yksityiskohtaisesti (ks. esim. Mattila 2018). Yksityiskohtaisuuden lisäksi suomalainen maankäytön suunnittelua ohjaava lainsäädäntö alkaa olla myös suhteellisen iäkästä. Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuonna 2000, kun taas Ruotsin Plan- och Bygglagen vuonna 2010 ja Norjan Plan- og Byggløven vuonna 2008. Lainsäädäntö on siis Suomessa lähes vuosikymmenen vanhempaa kuin Ruotsissa ja Norjassa. Ruotsissa valtakunnan tasolla esiintyvän julkisen keskustelun keskeisimmäksi kysymykseksi on noussut maata vaivaava asuntopula. Liian hitaan ja tehottoman suunnittelun on katsottu olevan yhtenä syynä siihen, että asuntotuotantoa ei ole saatu kysynnän vaatimalle tasolle (ks. esim. Nilsson 2018). Tehokkuuden tavoittelu korostuu selvästi myös Norjassa. Vuonna 2008 toteutettu lainsäädännön uudistus aiheutti sen, että myös maankäytön suunnittelua ohjaava lainsäädäntö on siirtynyt yhä enemmän ”manageristista” hallinnointitapaa sekä liberaalia demokratiaa tukevaan suuntaan (Mäntyselä ym. 2015). Nämä viimeaikaisia lainsäädännön muutoksia leimaavat aspektit tulevat käytännössä esiin kahdella tavalla: 1) strategisen suunnittelun vahvistamisena sekä 2) kiinteistönomistajien omistusoikeuden korostumisena (emt.).

Alueellisen tason suunnittelun kehitys on ollut hyvin samankaltaista Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Jokaisen maan osalta voidaan kysyä, onko alueellinen taso hiljalleen menettämässä merkitystään osana suunnittelua? Suomessa maakuntien rooli osana hallintojärjestelmää ja edelleen maankäyttöä ohjaavaa suunnittelujärjestelmää, on jo tällä hetkellä suhteellisen epäselvä (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 210-211; Kilpeläinen, Laakso & Loikkanen 2011, 31). Maakuntien asema on todennäköisesti tulevaisuudessa vielä epäselvempi, sillä meneillään olevan maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä on tuotu esiin kaupunkiseututasoisen kaavoituksen mahdollisuus (Ympäristöministeriö 2018). Jos lainsäädännön uudistus tuo mukanaan uuden kaavatason, jää maakuntakaavoitus entistäkin epäselvempään asemaan. Ruotsissa alueellisen tason suunniteluun on suhtauduttu kaksijakoisesti. Yhtäältä läänitasolla toteutettavalla suunnittelulla ei ole ollut kovinkaan merkittävä asemaa ruotsalaisessa maankäytön suunnittelussa, sillä suunnittelu on perustunut pääsääntöisesti vapaaehtoisuuteen. Toisaalta viime vuosina on nähty aloitteita, joissa on tuotu esiin mahdollisuutta siihen, että alueellisen tason suunnittelu laajennettaisiin koko maan kattavaksi (ks. esim. SOU 2015:59). Norjassa alueellisen tason suunnittelun kehitys on viimeaikoina ollut pitkälti strategisia elementtejä korostavaa. Vuoden 2008 lainsäädännön uudistuksen yhteydessä esitellyt uudet suunnitteluinstrumentit ovat entisestään vahvistaneet alueellisen tason suunnittelun strategista suuntausta (ks. esim. Kalbro, Lindgren & Røsnes 2010).

Väittäjä, jonka mukaan alueellisen tason suunnittelu olisi menettämässä merkitystään Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa, on kuitenkin turhan rankka. Pikemminkin voidaan sanoa, että alueellisen tason suunnittelun rooli on muuttumassa. Fyysisen maankäytön ohjauksen sijaan toiminnassa korostuvat nykyään strategisemmat ja vapaamuotoisemmat suunnittelun muodot. Jos haetaan vertailukohtaa Tanskasta, voidaan havaita hyvin saman tyyppistä kehitystä. Tanskassa alueellisen tason suunnittelu on muuttunut eräänlaiseksi strategia- tai visiotyöksi. Alueellisen tason suunnittelutoimintaa voidaan siis nykyään kuvailla aluekehittämiseksi aluesuunnittelun sijasta (Hansen 2018). Tanskassa muutokset ovat kuitenkin olleet huomattavasti laajempia kuin Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Vuoden 2007 aluehallintoa uudistanut reformi on aiheuttanut sen, että

Tanskassa alueellisen tason suunnittelu koostuu nykyään pääasiassa taloudellisen toiminnan tukemisesta (ks. esim. Galland 2012). Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa muutokset eivät ole olleet yhtä selkeitä kuin Tanskassa toteutuneet muutokset. Alueellisen tason suunnittelun kehitys on silti ollut hyvin saman tyyppistä kuin Tanskassa, sillä myös Suomen, Ruotsin ja Norjan alueellisen tason suunnittelua pyritään jatkuvasti kehittämään tavalla, joka edistää suunnittelun strategisuutta (Laitio & Maijala 2010; SOU 2015:59; Kalbro, Lindgren & Røsnes 2010). Kun suunnittelun strategiset elementit korostuvat yhä selvemmin, alueellisen tason suunnittelu muuttuu jatkuvasti enemmän aluekehityksen kaltaiseksi.

Kunnilla on perinteisesti ollut merkittävä rooli Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa harjoitettavassa maankäytön suunnittelussa (Mäntysalo, Saglie & Cars 2011). Kuntien asema on entisestään vahvistunut lukuisten lainsäädännön muutosten seurauksena. Muutokset ovat perustuneet jokaisessa maassa samalle logiikalle, joka korostaa suunnitteluvallan siirtämistä alimmalle julkishallinnon tasolle. Kun jokaisen maan lainsäädäntöä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin, havaitaan kuitenkin selkeitä eroja, jotka edelleen vaikuttavat suunnittelukäytänteisiin. Selvin ero liittyy kunnallisen suunnittelumonopolin rooliin osana maankäytön suunnittelua. Norjassa luovuttiin jo vuonna 1985 kunnallisen viranomaisen yksinoikeudesta tuottaa maankäytön suunnitelmia. Lainsäädännön muutosta seurannut kehityskulku on hiljalleen johtanut siihen, että norjalaista suunnittelujärjestelmää voidaan nykyään kuvailla selvästi uusliberaaliksi (Falleth & Nordahl 2018). Suomessa ja Ruotsissa sen sijaan kunnallinen suunnittelumonopoli on edelleen suunnittelujärjestelmien oleellinen osa, minkä seurauksena julkishallinnolliset toimijat ovat (ainakin lainsäädännön mukaan) johtavassa asemassa käytännön suunnittelutoiminnassa.

Vaatimukset, jotka korostavat suunnittelun tehostamista, nopeuttamista ja yksinkertaistamista, ovat nousseet selvästi esiin myös kunnallisen tason suunnittelua käsittelevissä keskusteluissa. Samanaikaisesti suunnittelulta vaaditaan kuitenkin avoimuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta. Jänniteasetelma, joka havaitaan yhtäältä demokraattisia aspekteja korostavien lähestymistapojen ja toisaalta tuloksia ja tehokkuutta korostavien lähestymistapojen välillä, muovaa käytännön maankäytön suunnittelua usealla tavalla. Mäntysalo, Saglie & Cars (2011) identifioivat kolme käytännön suunnittelutoiminnassa korostuvaa jänniteasetelmaa: 1) Hierarkkinen suunnittelu – Hankesuunnittelu. 2) Viralliset suunnitteluprosessit – Julkisten ja yksityisten toimijoiden väliset kumppanuusneuvottelut. 3) Julkinen piiri ja yleiseen etuun tähtääminen – Yksityisten maanomistajien oikeudet. Kuvatut jänniteasetelmat linkittyvät selvästi myös suunnittelujärjestelmien toiminnassa havaittavaan demokraatiakäsitysten ristiriitaan. Lainsäädäntöön sidotuissa suunnitteluprosesseissa korostuvat elementit – suunnittelun hierarkkisuus, viralliset suunnitteluprosessit ja julkisen toiminnan ja yleisen edun tukeminen – ovat tekijöitä, joita on perinteisesti painotettu deliberatiiviseen demokraatiakäsitykseen nojaavassa maankäytön suunnittelua ohjaavassa lainsäädännössä. Tehokkuusvaatimusten lisääntymisen seurauksena korostuvat elementit – hankesuunnittelu, julkisten ja yksityisten väliset kumppanuudet ja yksityisten maanomistajien oikeudet – ovat kytköksissä liberaalimpaan yksilön oikeuksia painottavaan demokraatiakäsitykseen.

Edellä luonnehdittujen demokraatiakäsitysten ristiriitaisuuden seurauksena esiin nousevat jänniteasetelmat tulevat selvästi esiin kunnallisen tason suunnittelussa. Viimeaikaiset muutospaineet ovat kuitenkin johtaneet siihen, että tehokkuutta, konkreettisia tuloksia sekä yksittäisten toimijoiden oikeuksia painottavat vaatimukset nousevat usein selvemmin esiin kuin suunnittelun demokraattisuutta korostavat vaatimukset. Vaatimukset ovat johtaneet myös siihen, että suunnitteluun suhtaudutaan hyvin instrumentaaliseksi kuvailtavalla tavalla. Suomessa

maankäytön suunnittelusta aiempaa enemmän kiinnostuneet markkinatoimijat korostavat, että kaavoituksen tulisi toimia välineenä, jonka avulla saavutetaan tietyt tavoitteet mahdollisimman tehokkaasti. Kehityksen jarruna toimimisen sijasta kaavoituksen tulisi toimia mahdollistajana, jonka avulla tuetaan esimerkiksi taloudellista toimintaa (ks. esim. Ahonen, Karttunen & Vuorio 2013; Hurmeranta 2013). Ruotsissa tehokkuusvaatimukset ja konkreettisten tulosten suominen ovat johtaneet siihen, että kunnat suosivat yksityiskohtaista suunnittelua yleispiirteisen suunnittelun sijasta. Kasvaneen rakentamispaineen seurauksena painopiste on maankäytön suunnittelussa, jolla voidaan suoraan ohjata rakentamista (Fredriksson 2011). Tämän seurauksena yleispiirteisempi suunnittelu nähdään monessa tapauksessa vaivalloisena ja raskaana muodollisuutena (emt.). Yksityiskohtaisen suunnittelun vahva asema korostuu myös Norjassa. Falleth & Nordahl (2018) tuovat esiin, että norjalaisessa kunnallisen tason suunnittelussa ollaan jo tilanteessa, jossa maankäytön suunnitelmien ohjausvaikutus on kääntynyt väärin päin. Suunnittelussa esiintyy tilanteita, joissa yksityisten toimijoiden tuottamat yksityiskohtaiset suunnitelmat luovat suuntaviivat myös yleispiirteiselle suunnitelmalle (emt.). Norjalainen kunnallisen tason suunnittelu onkin nykyään alhaalta ylöspäin etenevää toimintaa, joka etenee pitkälti markkinatoimijoiden esiin tuomien suunnitelmaehdotuksien ehdoilla (Falleth & Saglie 2011; Falleth & Nordahl 2018).

Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa harjoitettava maankäytön suunnittelu jakaantuu siis kolmen hallinnollisen tason mukaan. Taulukko 1 tuo esiin kunkin maan viralliset lainsäädännön ohjaamat suunnitteluinstrumentit. Asetettaessa eri hallinnon tasoilla esiintyvät suunnitteluinstrumentit taulukon mukaiseen vertailuun, huomiota on kiinnitettävä siihen, että Norjassa suunnitteluinstrumentteja on määrällisesti selkeästi enemmän kuin Suomessa ja Ruotsissa. Lisäksi taulukosta havaitaan se, että Norjassa valtionhallinnon toimijoilla on käytössään useita suunnitteluinstrumentteja, kun taas Suomessa ja Ruotsissa valtionhallinnon ohjaus rajoittuu vain valtakunnallisen tason intressien ja tavoitteiden esille tuomiseen. Selvää eroa suunnitteluinstrumenttien määrässä voidaan selittää lainsäädännön rakenteella. Vuonna 2008 voimaan tullut norjalainen maankäytön suunnittelua sääntelevä laki on selvästi prosessorientoitunut (Harvold & Nordahl 2012; Falleth & Nordahl 2018). Prosessorientaation seurauksena laissa keskitytään selvästi päätöksentekoprosesseihin, demokraattisiin oikeuksiin ja suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen (Falleth & Nordahl 2018). Suomessa ja Ruotsissa lainsäädäntö keskittyy selvemmin konkreettisiin sisältökriteeristöihin, jotka nousevat esiin jokaisen suunnitelma- tai kaavatason sääntelyn yhteydessä. Norjalaisen selvästi prosessuaalisen orientaation voi siis katsoa johtavan siihen, että myös suunnitteluinstrumenttien määrä kasvaa suuremmaksi kuin Suomessa ja Ruotsissa.

Norjassa valtakunnan tasolle sijoitettujen suunnitteluinstrumenttien määrää selittää se, että valtionhallinnon ohjauksen lisäämisellä on pyritty edesauttamaan suunnittelussa esiintyvien intressien yhteensovittamista sekä tehostamaan suunnitteluprosesseja. Vuoden 2008 lainsäädännön uudistusta edeltäneissä esitöissä painotetaan sitä, että kansallisen tason intressejä on saatava välitettyä tehokkaammin kunta- ja läänitasolle (ks. esim. NOU 2003: 14, 271). Kansallisen tason intressien korostamisen myös kunta- ja läänitason suunnittelussa katsotaan edistävän sitä, että suunnittelujärjestelmästä muodostuu aiempaa yhtenäisempi (emt.). Viime aikoina valtionhallinnon lisääntyntä ohjausta on kuitenkin lähestytty lähinnä suunnittelun tehostamista korostavasta näkökulmasta. Valtionhallinnon lisääntyneen ohjauksen on katsottu edesauttavan erityisesti sektori- ja kuntarajat ylittävää suunnittelua, jolloin suunnittelutoimintaa saadaan tehostettua esimerkiksi laajemmissa infrastruktuurihankkeissa (ks. esim. KMD/SD 2014).

	<b>SUOMI</b>	<b>RUOTSI</b>	<b>NORJA</b>
<b>Valtakunnallinen</b>	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	Kansalliset intressit ja tavoitteet	Kansalliset linjaukset alueelliseen ja kunnalliseen suunnitteluun; Kansalliset suunnittelumääräykset; Kansalliset suunnittelua ohjaavat linjaukset; Valtionhallinnon alueellinen suunnitelma
<b>Alueellinen</b>	Maakuntakaava	Seutusuunnitelma	Alueellinen suunnittelustrategia; Alueellinen suunnitelma; Alueelliset suunnittelumääräykset
<b>Kunnallinen</b>	Yleiskaava; Asemakaava	Koko kunnan kattava yleissuunnitelma; Yksityiskohtainen suunnitelma; Aluemääräykset	Kunnallinen suunnittelustrategia; Kunnallinen yleispiirteinen suunnitelma; Kunnallinen yksityiskohtainen suunnitelma

Taulukko 1. Suunnitteluinstrumentit hallinnon tasojen mukaan jaettuna.

### 3. Suunnittelun kehitys osallistumisen näkökulmasta

Muutokset, joita on nähty maankäytön suunnittelun käytänteissä ja toimintaa ohjaavissa ajattelu- ja toimintatavoissa, ovat noudatelleet samoja kehityslinjauksia, joita havaitaan laajemminkin hallintojärjestelmien kehityksessä. Myös maankäytön suunnittelussa korostetaan aiempaa enemmän toiminnan tehokkuutta ja konkreettisia tuloksia. Falleth & Saglie (2011) kuitenkin korostavat, että uusliberaalit ajattelu- ja toimintatavat ovat nousseet mukaan suunnitteluteoreettiseen keskusteluun vasta suhteellisen myöhään. Lähestymistapaa, joka korostaa pääasiassa toiminnan tehokkuutta ja konkreettisia tuloksia, ei myöskään ole pidetty varsinaisena suunnitteluteorianana (emt.). Suunnitteluteoriat ovat vahvasti kytköksissä demokratiateorioiden kehitykseen, jolloin muutokset demokratiakäsityksissä vaikuttavat myös suunnitteluteorioiden kehitykseen (Bäcklund & Mäntysalo 2010). Sager (2005) korostaakin, että suunnitteluteorioista ei jäisi juuri mitään jäljelle, mikäli niistä poistettaisiin kaikki elementit, joiden avulla suunnittelun demokraattisuutta pyritään turvaamaan.

Demokratiateorioiden ja suunnitteluteorioiden vahva kytkös on johtanut myös siihen, että muutokset demokratiakäsityksissä ovat merkinneet vastaavanlaista paradigmasiirtymää myös suunnitteluteorioiden puolella (Bäcklund & Mäntysalo 2010). Suunnitteluteorioiden kehityksessä voidaan tunnistaa neljä paradigmaa eli pääkehitysvaihetta: 1) komprehensiivis-rationalistinen, 2) inkrementalistinen, 3) konsensusorientoitunut kommunikatiivisen suunnittelun teoria sekä 4) konfliktiorientoitunut agonistisen suunnittelun teoria (emt., 20). Näistä paradigmasiirtymistä muodostuu jatkumo, jossa jokainen suunnitteluteorioiden kehitysvaihe on kriittisessä suhteessa edeltävään (emt.).

Komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun kantava ajatus nojautuu kattaviin analyysihin ja tiedon keräämiseen, joiden avulla voidaan kontrolloidusti ja kokonaisvaltaisesti kehittää yhteiskuntia (Bäcklund & Mäntysalo 2010). Suunnittelun hallinnollisena toimintana tuli pohjautua faktatietoon ja objektiivisiin vahvasti rationaalisuutta painottaviin ajattelu- sekä toimintamalleihin. Toiminnan taustalla tuli aina olla tieteellinen tutkittu tieto. Tiedon keruussa korostettiin positivistisen metodologian ylivertaisuutta tarkkojen, systemaattisten ja luotettavien analyysin tulosten esille tuomisessa (emt.). Yhteiskuntien kehitystä katsottiin voitavan hallita rationaalisella kaikesta epäolennaisesta puhtaalla tavalla. Tutkimalla esiin saadun tieteellisen tiedon merkitys korostui entisestään siinä, että suunnittelu nähtiin hyvin pitkälti lineaarisena rationaalisena prosessina, jossa oli ensin tunnistettava päämäärät tai tavoitteet ja tämän jälkeen valittava soveltuvimmat keinot, joilla pyrkiä näitä kohden (Puustinen 2006). Hyvin tyyppillistä oli myös jako poliittiseen toimintaan ja hallinnolliseen toimintaan. Poliitikkojen katsottiin antavan suuntaviivat suunnittelutoiminnalle keskittymällä periaatteellisen tason linjauksiin, joissa korostuivat mm. arvosidonnaisiksi katsottavat valinnat. Suunnittelussa, joka tapahtui korostuneesti hallinnollisissa prosesseissa, ei kuitenkaan katsottu voitavan huomioida arvosidonnaisia näkökohtia. Tästä syystä politiikan tekeminen ja suunnittelu oli erotettava toisistaan. Edelleen voidaan siis sanoa, että tieto ja arvosidonnaiset näkökohdat erotettiin toisistaan (Bäcklund & Mäntysalo 2010).

Komprehensiivis-rationalistisen ajattelutavan hallitessa yhdyskunta- ja aluesuunnittelua oli myös hyvin tyyppillistä, että tehtiin selkeä jaottelu yhtäältä tieteellisen ja rationaalisen tiedon ja toisaalta kokemuksellisen ja arvosidonnaisen tiedon välillä. Tämä näkyy erityisen vahvasti siinä, että

kansalaisten roolia ei juurikaan tuotu esiin tavalla, jossa he toisivat suunnitteluun jotakin arvokasta. Pikemminkin kansalaisten ajateltiin esittävän aina vain mielipiteitä ja suunnittelijoiden, so. koulutettujen asiantuntijoiden, katsottiin esittävän tietoa (Bäcklund 2007). Suunnittelussa vallitseva tietokäsitys oli siis selvästi rajoittunut vain tieteelliseksi, rationaaliseksi ja objektiiviseksi katsottavan tiedon piiriin. Kansalaisten esille tuomat asiat olivat alemman tasoisia epärationaaliseksi ja epäolennaisiksi katsottavia seikkoja, joille ei ollut tilaa suunnittelussa, jonka tuli olla täysin subjektiivisista elementeistä vapaata toimintaa. Komprehensiivis-rationalististen ajattelutapojen hallitessa suunnittelun kenttää kansalaisten rooli oli hyvin pitkälti alamaisten tyyppinen (Bäcklund & Mäntysalo 2009).

Hallinnollisen ja poliittisen toiminnan selvän kahtiajaon myötä havaittava dualistinen malli tuli selvästi esiin myös siinä, että tietäminen ja arvottaminen voitiin pitää toisistaan täysin erillisinä (Bäcklund & Mäntysalo 2009). Täysin arvoista vapaan tai puhtaan toiminnan ajatuksen ylläpitämistä voidaankin siis pitää eräänlaisena komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun tabuna (emt.). Arvovapaalla toiminnalla katsottiin kuitenkin olevan myös selkeä roolinsa suunnittelun legitimitettiin turvaamisessa. Suunnittelun katsottiin saavuttavan legitimitettinsä ainoastaan pysyessään subjektiivisista arvottamisen ja merkityksen antamisen tavoista vapaana, jolloin poliittiseksi taikka arvosidonnaiseksi katsottava tieto, tai mielipiteet, oli väistämättä suljettava suunnitteluprosessien ulkopuolelle (emt.).

Komprehensiivis-rationalististen ajattelutapojen kerätessä yhä enemmän kritiikkiä osakseen, alkoi alue- ja yhdyskuntasuunnittelun piirissä kehittymään uusia ajatuksia suunnittelun suhteen. Suunnittelun toimintana ei katsottu olevan enää mahdollista, mikäli se edelleen nojautuisi komprehensiivis-rationalististen ajattelutapojen utooppisiin käsityksiin kokonaisvaltaisesta hallinnasta sekä kattavasta tiedonkeruusta. Inkrementaalinen ajattelutapa alkoi nostaa päätään. Keskeisin ajatus inkrementalismissa on se, että suunnitteluun lähdetään aina väistämättä epätäydellisellä tietopohjalla (Sager 1994). Ei siis voida olettaa, kuten komprehensiivis-rationalistisia ajattelutapoja ylläpitävät suunnittelijat tekivät, että suunnitteluun voidaan lähteä täydellisellä tietopohjalla sen jälkeen, kun tarvittavat selvitykset ja analyysit on tehty. Inkrementalistisen otteen suunnitteluun katsotaan useimmiten nousseen esiin Charles E. Lindblomin kirjoituksista (Bäcklund & Mäntysalo 2009; Bäcklund & Mäntysalo 2010). Lindblom korosti aikanaan, että suunnittelijoiden toimintaa ei voida mieltää arvoista vapaaksi, puhtaaksi tai rationaaliseksi toiminnaksi. Pikemminkin heidän toiminnassaan korostuvat heidän omat arvopohjansa. Tästä seurasi se, että suunnittelussa korostuivat vain suunnittelijoiden arvokkaaksi kokemat asiat.

Suunnittelun epätäydellisen tietopohjan katsottiin väistämättä ajavan siihen, että suunnittelun oli muodostuttava pienistä lisäyksistä tai askeleista eli ”inkrementeista” (Bäcklund & Mäntysalo 2009). Inkrementalismiin myötä suunnitteluun iskostui myös ajatus osallisten ja sidosryhmien roolista suunnittelussa käytettävän tietopohjan, jos ei vielä muodostajina, niin ainakin laajentajina. Osallisista ja sidosryhmistä tuli osa suunnittelua aivan eri tavalla kuin komprehensiivis-rationalististen ajattelutapojen aikakaudella. Jokainen osallinen tai sidosryhmä pystyi siis käytännössä ajamaan omia etujaan suunnittelussa. Tämä alkoi kuitenkin yhä enemmän muodostua ongelmaksi alati kasvavien suunnitteluun liittyvien korporatististen tendenssien takia (emt.). Jokaisen osallisen tai sidosryhmän huolehtiessa oman etunsa ajamisesta suunnittelussa, nähtiin suunnittelun menevän suuntaan, jossa vain vahvimmat ja näkyvimmat intressit saivat jalansijaa.

1970-luvulla, jolloin suunnittelu alettiin näkemään korostuneesti poliittisena toimintana, alettiin myös yhä vahvemmin problematisoimaan vain yksittäisten vahvimpien toimijoiden näkemysten korostumista suunnittelussa (Puustinen 2006). Demokratiateorioissa alettiin siirtymään aggregatiivisesta mallista deliberatiivisempaan suuntaan, jolloin suunnittelussakin alettiin korostamaan konsensusorientoituneempia ajattelutapoja. Suunnittelutoiminnan tuli tästä lähin perustua laajassa yhteistyössä tapahtuvaan argumenttien punnintaan, jonka myötä suunnittelun voitiin katsoa saavuttavan legitimitettinsä. Inkrementalistisesta ajattelutavasta, joka Sagerin (1994, 180) mukaan johti kohden ”kollektiivista opportunistia”, tuli siis siirtyä kohden kommunikatiivisempaa ajattelutapaa. Sagerin (emt., 180) mukaan suunnittelun ei tulisi perustua ”hajanaiselle” (*disjointed*) inkrementalismille, joka johtaa yksittäisten vahvimpien intressien korostumiseen, vaan dialogiselle inkrementalismille, joka perustuu yhteistyölle ja tiedon rakentumiselle konsensusorientoituneissa prosesseissa.

Inkrementalistisen suunnittelun kohtaaman kritiikin seurauksena suunnitteluteorioiden kehityksessä nähtiin uusi kehitysvaihe. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria alkoi valtaamaan alaa. Tore Sagerin lisäksi keskeisimpinä kommunikatiivisen suunnitteluteorian teoreetikoina voidaan pitää John Foresteria ja Patsy Healeyta. Foresterin (1993) muotoilemasta dikotomiasta, joka perustui epävarmuuden ja epäselvyyden erottamiselle suunnittelussa, muodostui aikanaan yksi keskeisimmistä kritiikin muodoista inkrementaalista ajattelutapaa kohtaan. Suunnittelussa voitiin havaita epävarmuutta, joka liittyi siihen, ollaanko mm. suunnittelutoimintaa kehystävät selvitykset ja arviointit tehty riittävällä tavalla. Suunnittelun epävarmuus oli siis oleellisella tavalla kytköksissä inkrementaaliseen ajattelutapaan, jossa suunnitteluun lähdettiin aina epätäydellisellä tietopohjalla. Epävarmuuden lisäksi voitiin havaita myös suunnitteluun liittyvää epäselvyyttä, joka oli enemmän kytköksissä suunnittelun poliittiseen ulottuvuuteen ja erityisesti suunnittelussa esiintyviin suunnittelutoiminnan oikeuttamisen ja legitimitetin ongelmiin. Epäselvyyttä voitiin havaita sen suhteen, miten oikeuttaa tehdyt ratkaisut ja miten esimerkiksi perustella suunnittelussa tehtyjä periaatteellisen tason ratkaisuja (emt.).

Kommunikatiivinen lähestymistapa alkoi kuitenkin edeltäjiensä tapaan keräämään osakseen yhä enemmän kritiikkiä. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria, joka rakentuu vahvasti Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian varaan (vrt. Healey 1997; Healey 2003, 105-106), alkoi kohtaamaan lisääntyvää epäluuloisuutta lähinnä agonistista suuntausta edustavien suunnitteluteoreetikoiden taholta. Agonistinen lähestymistapa kritisoi pääasiassa kommunikatiivisen suunnitteluteorian konsensusorientoitunutta luonnetta. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian konsensusorientaatio juontaa siitä, että teoria kiinnittyy vahvasti deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen, jonka seurauksena suunnittelutoiminnassa korostetaan vahvasti jatkuvaa vuoropuhelua ja intressien yhteen sovittamista (Bäcklund, Häkli & Schulman 2017). Agonistinen suunnitteluteoria puolestaan pohjaa agonistiseen demokratiakäsitykseen, jonka myötä suunnittelussa korostuu toiminnan ristiriitainen ja konflikteille altis luonne (emt.). Agonistisen demokratiakäsityksen myötä poliittinen ja hallinnollinen toiminta tulisi rakentaa tavalla, joka huomio täydellisen konsensuksen mahdottomuuden. Hillier (2003) korostaakin, että suurimmassa osassa niistä keskusteluista, jotka tapahtuvat demokraattisissa piireissä, ei voida enää nojata ajatukseen konsensukseen turvautuvasta kommunikatiivisesta rationaalisuudesta. Agonistisen suuntauksen ottavassa suunnittelussa tulisi hyväksyä se, että yhteisymmärrys on aina jollakin tavalla vajavaista. Esiintyvät erimielisyydet tulisi kuitenkin hyväksyä ja toiminnan tulisi näin

perustua vastavuoroiselle kunnioitukselle, jossa vastapuolen näkemyksiin ei välttämättä yhdytä, mutta hänen oikeutensa puolustaa niitä tunnustetaan (Bäcklund & Mäntyselä 2009).

Agonistinen suunnitteluteoria syntyi siis kritiikistä kommunikatiivista suunnitteluteoriaa kohtaan. Suunnitteluteorioiden viimeisintä kehitysvaihetta voidaan kuitenkin pitää vielä suhteellisen vakiintumattomana. Purcell (2009) korostaa sitä, että kommunikatiiviset lähestymistavat ovat saavuttaneet erittäin vahvan aseman suunnitteluteorioiden joukossa. Tästä seuraa se, että vaihtoehtoiset lähestymistavat operoivat lähinnä suunnitteluteorioiden "reuna-alueilla" (emt., 148). Dialogi, jota on käyty yhtäältä kommunikatiivisen ja toisaalta agonistisen lähestymistavan kannattajien välillä, on ollut suhteellisen yksipuolista. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian kehittäjät ovat usein katsoneet, että agonistisen lähestymistavan omaksuneet kriitikot eivät ole perehtyneet tarpeellisella tavalla kritisoimaansa teoreettiseen suuntaukseen (emt.). Tästä näkökulmasta ongelmat eivät olisi kommunikatiivisessa suunnitteluteoriassa vaan sitä kritisoivissa näkökulmissa (emt.). Kommunikatiivisen suunnitteluteorian ja agonistisen suunnitteluteorian jännitteinen suhde on herättänyt keskustelua myös siitä, että näiden kahden välistä vuorovaikutusta tulisi parantaa. Dialogin kehittämiseksi on pyritty löytämään yhteisiä lähestymistapoja, jotka rakentuisivat kummankin teorian vahvuuksien varaan (Bond 2011; Innes & Booher 2015; ks. myös. Mattila 2019). Kommunikatiivisella suunnitteluteorialla on kuitenkin tällä hetkellä hegemoninen asema suunnitteluteorioiden joukossa (Purcell 2009). Tästä syystä monet tutkimukset, joissa sovelletaan suunnitteluteorioita, ottavat kommunikatiivisen suunnitteluteorian perustakseen.



## 4. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria

Komprehensiivis-rationalistisen mallin mukanaan tuomat poliittiset ja hallinnolliset haasteet alkoivat korostumaan 1970- ja 1980-luvuilla. Instrumentaalisen rationaalisuuden kritiikki alkoi yhä enemmän saamaan huomiota suunnittelussa. Vasta myöhemmin on käännytty suuntaan, jossa voidaan katsoa filosofisten haasteiden nousseen etualalle suunnitteluteorioiden kehityksessä (Healey 1997). Tämän myötä tunnistettiin se, että on pyrittävä pois positivismiin tukeutuvista ajattelutavoista sekä deduktiivisesta/induktiivisesta luonnontieteiden logiikasta (emt.).

Sager (1994) tuo esiin, että suunnitteluongelmia voidaan ratkaista kahdella tapaa: voidaan joko luottaa asiantuntijoiden osaamiseen ja harkintakykyyn tai suunnittelussa esiintyvistä asioista ja ongelmista voidaan keskustella ja saavuttaa yhteistyössä ratkaisu. Tämä kahtiajako voidaan nähdä myös yhtäältä teknis-rationalistisiin ajattelutapoihin nojaavan prosessin ja toisaalta vuorovaikutteisuuteen nojaavan prosessin vastakkainasetteluna. Edelleen abstraktimmalla tasolla kyse on instrumentaalisen rationaalisuuden ja kommunikatiivisen rationaalisuuden välisestä vastakkainasettelusta (emt.).

Kommunikatiivisen rationaalisuuden katsottiin siis olevan ratkaisu niihin ongelmiin, joita instrumentaaliseen rationaalisuuteen nojaaminen tuotti. Suunnittelun tunnistaminen korostuneesti poliittiseksi toiminnaksi ja tämän myötä erityisesti suunnitteluteorioiden puolella esiin nousset Foresterin (1993) painottama dikotomia epävarmuudesta ja epäselvyydestä suunnittelussa, alkoi vaatimaan uusia lähestymistapoja suunnitteluun. Suunnittelua toimintana ei voitu enää perustaa logiikalle, jossa mahdollisimman laaja tiedon keruu sekä selvitykset ja analyysit loivat pohjan toiminnalle. Suunnittelun ja yleisemminkin päätöksenteon legitimiyyttä kyseenalaistaessa tarvittiin aiemmasta poikkeavaa poliittista toimintatapaa (Mäntysalo 2007).

Kommunikatiivisen suunnitteluteorian teoreettinen perusta rakentuu pääasiassa Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian varaan. Habermasin esiin tuoman ajatuksen yhteiskunnan kokonaisvaltaisesta rakenteesta systeeminä ja elämismaailmana voidaan nähdä linkittyvän epävarmuuden ja epäselvyyden ongelmiin suunnittelussa (emt.). Suunnittelun legitimaation ongelmiin voitiin, mikäli nojataan Habermasin ajatteluun, vastata vain elämismaailman tasolla, jonka voitiin nähdä olevan ”vapaan kommunikoinnin tila, jossa ihmiset yhteisymmärrystä tavoitellen luovat ja uusintavat kulttuuriaan ja sosiaalisia suhteitaan” (emt., 87). Pelkkään systeemin tasoon, joka siis tarkoitti lähinnä taloudellisiin- sekä käskyvaltasuhteisiin kietoutunutta yritystoimintaa sekä julkista byrokratiaa, keskittyminen ei anna mahdollisuutta ottaa huomioon kulttuurista tietoa ja sosiaalisia arvoja. Näin ollen poliittiselle toiminnalle voitiin saavuttaa legitimiyyttä vain elämismaailman tasolla (emt.).

Kommunikatiivisen suunnitteluteorian perusteiden rajaaminen pelkästään Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan on kuitenkin väärin. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria on laaja kehikko, jonka sisään voidaan asettaa monia erilaisista teoreettisista perustoista nousevia lähestymistapoja. On siis hieman kyseenalaista, voidaanko kommunikatiivista suunnitteluteoriaa tai suunnittelun kommunikatiivista käännettä pitää yhtenä yhtenäisenä paradigmana (Allmendinger & Tewdr-Jones 2002). Habermasin ajattelun lisäksi kommunikatiivisen suunnittelun teoreetikot ovat nojanneet vahvasti Anthony Giddensin strukturaatioteoriaan, jossa kahtiajako tapahtuu rakenteen

ja toimijuuden välillä. Giddensin ajatteluun nojautessaan suunnitteluteoreetikot katsovat siis keskeiseksi kiinnittää huomiota yhtäältä rakenteen ja toisaalta toimijuuden vaikutuksiin suunnittelussa. Esimerkiksi Patsy Healey katsoo nojaavansa hyvin vahvasti nimenomaan Giddensin tuotantoon (ks. esim. Healey 2003, 105-106). Healeyn (1997) mukaan Giddensin strukturaatioteoria tarjoaa teorian, jonka avulla voidaan tulkita rakenteen vaikutuksia tai rajoituksia yksittäisiin toimijoihin suunnittelun kentällä.

Selvä jakolinja havaitaan myös yhtäältä rakenteisiin ja institutionaaliseen taustaan ja toisaalta toimijuuteen keskittyvien näkökulmien välillä. Healey, joka ottaa selvästi institutionalistisen näkökulman omaan työhönsä, keskittyy pääasiassa siihen, miten suunnittelujärjestelmää tulisi muovata, jotta suunnittelusta saataisiin kommunikatiivisempaa ja edelleen osallistavampaa, vuorovaikutteisempaa sekä demokraattisempaa (Healey 1997). Keskeisistä kommunikatiivisen suunnittelun teoreetikoista John Foresterin taas on katsottu ottavan huomattavasti toimijalähtöisemmän näkökulman suunnitteluun (Allmendinger & Tewdr-Jones 2002). Toimijalähtöisen näkökulman ottavat keskittyvät lähinnä siihen, miten suunnittelussa esiintyvien yksittäisten toimijoiden tulisi muovata toimintaansa, jotta suunnittelusta saataisiin kommunikatiivisempaa. Tore Sagerin tuotannon voi myös sanoa edustavan toimijalähtöisempää näkökulmaa, sillä Sager keskittyy pitkälti yksittäisten toimijoiden tai suunnittelijoiden rooliin eikä niinkään suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen (ks. esim. Sager 2009). Näkökulmaeroja voidaan edelleen jäsenellä sillä, että toimijoiden rooliin keskittyvät pohjaavat useimmiten sosiaalipsykologiaan eivätkä niinkään esimerkiksi sosiologiaan (Healey 1997). Suomalaisessa suunnittelun tutkimuksessa toimijoiden rooliin keskittyvää näkökulmaa edustaa esimerkiksi Sari Puustisen (Puustinen 2006) väitöstutkimus, jossa hän nojaa pitkälti Donald A. Schönin kehittämään ”reflektoivan ammattilaisen” malliin, kun hän kartoittaa suomalaisten suunnittelijoiden näkemyksiä suunnittelun kommunikatiivisuudesta.

Tiivistäen ”kommunikatiivinen käänne” suunnitteluteorioissa voidaan Healeyn (1993) mukaan jakaa kymmeneen pääkohtaan, jotka voidaan edelleen tiivistää seuraavalla tavalla:

1. Suunnittelu on vuorovaikutteinen ja tulkitseva prosessi.
2. Suunnittelua tehdään monimuotoisissa diskursiivisissa yhteisöissä.
3. Vuorovaikutteinen suunnittelu perustuu eri osapuolia ja yhteisöjä kunnioittavalle toiminnan tavalle.
4. Suunnittelussa on keskityttävä rakentamaan ”areenoita”, joilla suunnittelua koskeva keskustelu voidaan käydä ja joiden yhteydessä suunnittelua koskevat ongelmat voidaan identifioida ja strategiat rakentaa.
5. Kaikki tietämisen, ymmärtämisen, arvottamisen, kokemisen ja punnitsemisen tavat on otettava mukaan suunnitteluprosessiin.
6. Suunnittelussa on pidettävä yllä refleksiivistä ja kriittistä ajattelutapaa koko prosessin ajan.
7. Strategisten suunnitteluprosessien on oltava avoinna kaikille toiminnasta kiinnostuneille tahoille.
8. Suunnittelu nähdään vuorovaikutteisena prosessina, jossa prosessin osapuolet oppivat toisiltaan suunnittelun edetessä.

9. Suunnitteluun osallistuvat toimivat yhteistyössä muuttaakseen vallitsevia olosuhteita.

10. Vuorovaikutteisen suunnitteluprosessin avulla voidaan edesauttaa interdiskursiivista ymmärtämistä ja edelleen uudelleen muotoilla ymmärtämisen tapoja.

Edellä esiin tuoduista Healeyn (emt.) korostamista seikoista voidaan havaita, että kommunikatiivisen suunnitteluteorian piirissä suunnittelu nähdään hyvin laajassa valossa. Kommunikatiivisen suunnittelun perusta rakentuu käsitykselle suhteiden rakentumisesta suunnittelussa esiintyvien toimijoiden välille. Suunnittelu on vuorovaikutteista erilaisia toimijoita yhteen kietovaa toimintaa, jota harjoitetaan laajoissa yhteiskunnallisissa ja sosiaalisissa konteksteissa (emt.). Suunnittelua toimintana ei siis voida rajoittaa vain tekniseen rationaaliseksi katsottavaan prosessiin, jossa huomion kohteena ovat toiminnan oikeaksi katsottava muoto, tekninen analyysi ja analyysin kautta saavutettava tieto (Healey 1997). Rationaalisuuteen ripustautumisen sijasta suunnittelussa tulisi omaksua se, että intressimme muovautuvat sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ja ovat hyvin riippuvaisia erilaisista kulttuurisista taustoistamme (emt.). Suunnittelussa mukana olevien toimijoiden käsityksiä, ajattelu- ja toimintatapoja sekä tietämisen ja ymmärtämisen tapoja on siis pyrittävä aina ymmärtämään tavalla, joka huomioi toimijoiden moninaiset taustat (emt.). Erilaiset kielet, kulttuuriset taustat ja diskurssit tarjoavat suunnittelussa esiintyville toimijoille erilaisia sanastoja, merkityksen antamisen tapoja sekä referenssiraameja, jotka ohjaavat ajattelu- ja toimintatapoja (emt.).

Lähtökohtien erilaisuus johtaa myös siihen, että suunnittelu hallinnollisena toimintana saa paikasta ja tapauksesta riippuen hyvin erilaisia muotoja. Tästä syystä suunnittelun määritelmää ei tulisi rajata vain virallisiin lainsäädännön sääntelemiin toiminnan muotoihin. Healey (emt.) katsoo, että suunnittelussa voidaan nähdä kaksi toisistaan erottuvaa hallinnonin tasoa: 1) suunnittelujärjestelmien taso ja 2) suunnittelukäytänteiden taso. Suunnittelujärjestelmien tasolla huomio kiinnittyy lainsäädäntöön ja yksittäisiä tapauksia kehystäviin ja ohjaaviin normeihin. Suunnittelukäytänteiden tasolla on kyse yksittäisissä tapauksissa esiintyvistä ajattelu- ja toimintatavoista, jotka syntyvät ja muotoutuvat tapauskohtaisesti. Suunnittelujärjestelmien ja suunnittelukäytänteiden esiin tuoma dikotomia kuvastaa myös rakenteen ja toimivuuden välistä kahtiajakoa. Healeyn ”institutionalistinen lähestymistapa” (ks. esim. emt., 55-61) korostaa rakenteen ja toimijuuden välistä vuorovaikutusta, jonka seurauksena yksittäisissä tapauksissa esiintyvillä käytänteillä on mahdollisuus muovata koko suunnittelujärjestelmää kommunikatiivisemmaksi.

Healeyn tapa käsitellä institutionalismia on kuitenkin herättänyt kritiikkiä. Allmendinger & Tewdwr-Jones (2002) tuovat esiin, että Healeyn institutionalistinen lähestymistapa jää hieman heikoksi, sillä hänen käyttämänsä määritelmät ovat hyvin yleisellä tasolla. Pyrkiessään antamaan institutionalistiselle lähestymistavalleen tarkemman sisällön, Healey korostaa yksittäisten tapausten ja laajemman sosioekonomisen sekä poliittisen kontekstin vuorovaikutusta (Healey 2003). Sekä olemisen että tietämisen tapojen on katsottava syntyvän sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, jolloin laaja konteksti ja yksittäiset tapaukset ovat sekä vuorovaikutuksessa rakentuneita että vuorovaikutuksellaan uutta rakentavia (emt.). Healey kuitenkin keskittyy pääasiassa paikallisten toimijoiden ”institutionaalista kapasiteettia” rakentavaan toimintaan ja sen käsittelyyn (ks. esim. Healey 1997, 61; ks. myös Mattila 2016). Tämän seurauksena

kommunikatiivisessa suunnittelussa kaikkien normatiivisten sääntöjen tai periaatteiden tulisi olla selvästi kytköksissä aikaan tai paikkaan (Healey 2003).

Ajan, paikan ja yksittäisten tapausten tarkan huomioimisen myötä suunnittelutoimintaa ei tulisi sitoa mihinkään ennalta määritettyyn normatiiviseksi katsottavaan malliin. Healey (1997, 282) katsoo, että hänen esittämänsä lähestymistapa ei tarjoa mitään prosessuaalisten mallien joukkoa. Lähestymistavalla pyritään tarjoamaan kokoelma kysymyksiä, joiden avulla yhteisöt voivat itse luoda omanlaisensa suunnitteluprosessit (emt.). Healey (2003, 110) jatkaa, että suunnittelua varten voidaan muovata erilaisia malleja tai matriiseja, joiden avulla suunnitteluprosesseja voidaan pyrkiä muovaamaan tiettyyn muotoon. Tarkat mallit eivät kuitenkaan kykene vangitsemaan toiminnan dynaamista ja tapauskohtaista luonnetta (emt.). Tämän seurauksena erilaisilla suunnittelua tiettyyn suuntaan ohjaamaan pyrkivillä malleilla on arvoa lähinnä tilanteissa, joissa tarvitaan kriittistä suhtautumista nykyisiin toiminnan tapoihin (emt.). Sager (1994) korostaa samaa kuin Healey: kommunikatiivisessa lähestymistavassa tulisi keskittyä kyseenalaistamiseen ja huomion keskittämiseen niihin asioihin, jotka ovat oleellisia suunnittelun kommunikatiivisuuden kannalta. Sager (emt., 246) korostaa edelleen, että myöskään hänen dialogiseen inkrementalismiin nojaava lähestymistapansa ei ole mikään käytännön suunnittelutoimintaa ohjaava malli, vaan ennemminkin väline, jolla toteuttaa teoreettista analyysiä.

Tarkkojen mallien, matriisien ja typologioiden luomisesta kieltäytyminen korostaa kommunikatiivisen suunnitteluteorian tapauskohtaisuudelle antamaa merkittävää asemaa. Suunnitteluprosessia on aina kyettävä muovaamaan suhteessa paikallisiin olosuhteisiin, jotta voidaan vastata yksittäisessä tapauksessa esiin nouseviin haasteisiin. Ihanteellisessa tilanteessa nähtäisiin aina paikallisiin olosuhteisiin muovattu prosessi (Healey 1997). On kuitenkin aina pitkälti olosuhteista taikka suunnittelun kontekstista riippuvaista, kuinka vastaanottavia tapauskohtaisuutta painottavalle lähestymistavalle ollaan. Myös tapauskohtaisuutta painotettaessa on otettava huomioon kulttuurinen ja historiallinen tausta sekä poliittisten ja hallinnollisten järjestelmien erot (emt.).

Erityisesti poliittiset taustat ja suunnittelussa esiintyvät poliittiset elementit korostuvat kommunikatiivisessa lähestymistavassa. Healey (emt.) painottaakin, että suunnittelu tulee nähdä korostuneesti poliittisena toimintana. Suunnittelun lähestymistä selkeän poliittisena toimintana ei tule pelkästään nähdä suunnittelutoiminnan legitimaation kannalta. Suunnittelun näkeminen pelkästään hallinnollisena toimintana johtaa todennäköisesti tilanteeseen, jossa suunnittelutoiminnassa käytettävä tietopohja on auttamatta liian kapea. Virkamiesten ja poliitikoiden ei ole mahdollista tietää kaikista suunnittelua koskevista moninaisista intresseistä, sillä erilaisia intressejä ja näkökohtia koskien suunnittelua on niin paljon (emt.). Tästä syystä on oltava olemassa ”mekanismeja”, joiden avulla suunnittelua voidaan laajentaa myös hallinnollisen toiminnan ulkopuolelle (emt.). Suunnittelun on siis pyrittävä avautumaan tavalla, jossa erilaisissa yhteisöissä vallitseva tieto ja ymmärrys voidaan ottaa osaksi suunnitteluprosesseja (emt.). Tässä mielessä eräänlainen suunnittelun ”politisointi” ei toimi vain toiminnan legitimoimisessa, vaan yhtä lailla myös suunnittelun tietopohjan laajentajana.

Sager (1994) ei suoranaisesti korosta suunnittelun poliittisen luonteen tunnistamista. Hän kuitenkin korostaa – aivan kuten Healey (1997) –, että suunnittelun tietopohjaa on pyrittävä laajentamaan jollakin tavalla. Sager (1994) käyttää ”dialogisen inkrementalismen” käsitettä, jonka myötä hän

säilyttää inkrementalismien perusidean epätäydellisestä tietopohjasta, jota on täydennettävä suunnitteluprosessin edetessä. Suunnitteluprosessin tulisi kuitenkin sisältää aiemmasta inkrementalismien ideasta poiketen kommunikatiivisia, tai Sagerin (emt.) sanoin dialogisia, elementtejä. Dialogisen inkrementaalisisessa suunnitteluprosessissa osallistavuus ja vuorovaikutteisuus ovat hyvin keskeisessä asemassa. Osallistavuus ja vuorovaikutteisuus auttavat nostamaan esiin uutta tietoa ja tätä kautta myös rakentavat suunnittelun tietopohjaa. Ilman dialogista elementtiä suunnittelun tietopohja on väistämättä vajavainen tai vääristynyt (emt.). Dialogisuudella höystetty inkrementalismo sekä parantaa suunnittelun legitimitettä toiminnan ollessa aiempaa avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa että laajentaa suunnittelun tietopohjaa toiminnan avautuessa uusille tiedon lähteille ja tiedon tuottamisen muodoille (emt.).

Kaikesta edellä esiin tuodusta voidaan tehdä se havainto, että kommunikatiivisen suunnitteluteorian piirissä keskitytään ensisijaisesti suunnitteluprosesseihin. Konkreettiset tulokset tai lopputulemat jäävät selkeästi vähemmälle huomiolle. Healey perustelee tätä pääasiassa suunnittelutoiminnan dynaamisella luonteella. Kun tunnistetaan suunnittelussa esiintyvien mahdollisten kehityspolkujen moninaisuus, ajatus ajattelu- ja toimintatapojen universaalista pätevyydestä asettuu yhä kyseenalaisempaan asemaan (Healey 2011). Prosessuaalinen orientaatio tosin aiheuttaa myös sen, että kommunikatiiviset lähestymistavat ovat tyypillisesti olleet suhteellisen yleispiirteisiä ja useiden erilaisten teoreettisten taustojen varaan perustettuja. Mattila (2016, 345) katsookin, että kommunikatiivisten suunnitteluteorioiden joukkoa kuvastaa ”eklektisyys”.

#### 4.1 Kommunikatiivinen suunnitteluteoria Pohjoismaisessa kontekstissa

Hytönen (2016) katsoo, että kommunikatiivisen suunnitteluteorian piirissä painotettu tapauskohtaisuus ei sovellu Pohjoismaiseen institutionaaliseen kontekstiin. Ongelmat kumpuavat pääasiassa siitä, että kommunikatiivinen suunnitteluteoria on kehittynyt korostuneesti angloamerikkalaisissa maissa, joita voidaan pitää myös ns. Common Law-maina. Näissä maissa oikeusjärjestelmän perustan muodostavat ennakkotapaukset, jotka pohjautuvat tuomioistuimien antamiin yksittäisiin ratkaisuihin. Pohjoismaat puolestaan voidaan kategorisoida, joskaan ei täysin varauksetta (emt., 230), ennemminkin ns. Civil Law-maiksi. Oikeusjärjestelmän perustana on tällöin kirjoitettu lainsäädäntö. Hytösen (emt.) mukaan oikeusjärjestelmät, jotka rakentuvat yksittäisten ennakkotapausten varaan, ovat jo perusteiltaan vastaanottavaisempia tapauskohtaisuutta tukeville lähestymistavoille. Jos kommunikatiivisen suunnitteluteorian esiin tuomaa yksittäisiin toimijoihin ja tapauskohtaisuuteen keskittyvää lähestymistapaa pyritään soveltamaan Pohjoismaiseen kontekstiin, tulisi se tehdä oikeusjärjestelmän rakenne ja oikeuskulttuuri tarkasti huomioiden (emt.).

Hytönen (emt.) jatkaa esittämällä, että suunnittelun legitimaation perusta voi olla eri maissa hyvin erilainen. Pohjoismaisessa oikeuskulttuurissa suunnittelutoiminta voidaan oikeuttaa eri tavoin kuin angloamerikkalaisessa, jolloin suunnittelun legitimaation hakeminen pääosin suunnittelutoiminnan kommunikatiivisuudesta voi olla liian yleistävää. Pohjoismaisessa kontekstissa tulisi siis kiinnittää huomiota eräänlaiseen ”institutionaaliseen luottamukseen”, joka saa perustansa siitä, että

lainsäädäntö on edustuksellisen demokratian myötä poliittisesti ohjattua (emt.). Suunnittelutoiminnan voi siis katsoa olevan legitiimiä sen kautta, että suunnittelua hoitava virkamies toimii eräänlaisena kansalaisten palvelijana (emt.). Hytösen (emt.) esiin tuomassa legitimaation tavassa suunnittelun oikeuttamisperusta rakennetaan pääasiassa oikeusvaltioajattelun ja edustuksellisen demokratian varaan.

”Institutionaalinen luottamus”, jota Hytönen (emt.) tuo esiin, on hyvin ominaista Pohjoismaille, joissa hallinnon toimintaa kohtaan ollaan hyvin luottavaisia. Luottamuksen hallinnon toimintaa kohtaan voi katsoa tulevan esiin myös siinä, kuinka lainsäädännön ohjaaman suunnittelujärjestelmän roolia painotetaan. Suunnittelujärjestelmän ”ulkopuolisiin” suunnittelun muotoihin, joita Healey (1997) selvästi korostaa, suhtaudutaan useimmiten hyvin epäillen (ks. esim. Airaksinen ym. 2012, 42-49; Mäntysalo ym. 2015). Kriittinen suhtautuminen tulee selvästi esiin siinä, miten viime vuosina esiin nousseisiin strategisiin suunnittelujärjestelmän ulkopuolella operoiviin suunnitteluinstrumentteihin ja suunnittelukäytänteisiin suhtaudutaan. Mäntysalo ym. (2015) mukaan suunnittelun strategisia elementtejä tulee kehittää suunnittelujärjestelmän sisällä, jolloin toiminnassa säilyvät myös lainsäädännön takuut osallistavuudesta, oikeudenmukaisuudesta ja vastuullisuudesta. Suunnittelutoiminta tulee sitoa viralliseen suunnittelujärjestelmään, jotta toiminnan – ja koko suunnittelujärjestelmän – legitimitetti voidaan turvata (emt.).

Sekä Hytönen (2016) että Mäntysalo ym. (2015) tuovat siis esiin näkökulmaa, jonka mukaan kommunikatiivinen suunnitteluteoria ja erityisesti sen epävirallisia toiminnan muotoja painottavat elementit ovat ristiriidassa Pohjoismaisen oikeusjärjestelmän, oikeuskulttuurin ja legitimitteettikäsitysten kanssa. Erityisesti Healey ja myös muut kommunikatiivista suunnitteluteoriaa kehittäneet keskeiset teoreetikot näkevät hallinnollisen toiminnan eri tavalla kuin Pohjoismaiseen oikeusvaltiokäsitykseen nojaavat toimijat. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian myötä esiin nouseva käsitys korostaa elementtejä, joiden voi katsoa esiintyvän hallintovaltiollisessa ajattelussa. Hallintovaltiollinen ajattelu perustuu esimerkiksi siihen, että ”hallintoelimet voivat itse luoda sen oikeuden, joka antaa niille toimivallan puuttua kansalaisten elämään” (Heinilä 2017, 81).

Edellä luonnehditussa hallintovaltiollisessa ajattelussa on paljon samoja elementtejä kuin kommunikatiivisen suunnitteluteorian korostamassa hallinnollisen toiminnan tapauskohtaisessa muovaamisessa. Samankaltaisuus nousee esiin myös siinä, miten politiikan ja hallinnon välistä suhdetta käsitellään. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian esiin tuomissa lähestymistavoissa tavoitellaan hallinnollisen toiminnan suoraa poliittista ohjausta. Oikeusvaltioajattelussa politiikan ja hallinnon suhde määrittyy sen sijaan oikeuden kautta (ks. esim. emt. 79-82). Näin ollen ajattelutapa, jossa korostetaan tapauskohtaisuutta sekä jokaisessa tapauksessa uudelleen muovattavia toiminnan tapoja, vaikuttaa lähtökohtaisesti Pohjoismaiseen kontekstiin sopimattomalta.

## 4.2 Kommunikatiivisen suunnitteluteorian kohtaama kritiikki

Kommunikatiivinen suunnitteluteoria on saanut kokea valtaisan vyöryn kritiikkiä eri suunnista pääosin 1980-luvun lopulta asti. Kritiikin voi katsoa yltyneen erityisesti sen jälkeen, kun Judith Innes julisti vuonna 1995, että uusia suunnitteluteoreettisia kehityslinjauksia, joita myös

kommunikatiiviseksi suunnitteluteoriaksi kutsuttiin, voitiin pitää uutena suunnitteluparadigmmana (Innes 1995). Kommunikatiivisen suunnitteluteorian julistaminen hallitsevaksi paradigmaksi sai kokea suurta kritiikkiä monelta eri suunnalta. Yllättävänä tosin pidetään, että kritiikin aalto uutta kommunikatiivista suunnitteluteoriaa kohtaan ei tullut teknis-rationalistista (Innes & Booher 2015) tai ”synoptista” (Sager 1994) lähestymistapaa kannattavilta, joiden työhön kommunikatiivinen suunnitteluteoria pääosin kohdisti kritiikkinsä (Innes & Booher 2015). Suurin kritiikki tuli ennemminkin poliittisten taloustietelijöiden sekä marxilaisesti ajattelevien taholta (emt.). Erityisesti Innesin (1995) korostamaa kommunikatiivisen suunnitteluteorian paradigmaattista asemaa on myös kyseenalaistettu tiuhaan. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian on katsottu olevan mm. liian kiistanalainen ja epäjohdonmukainen, jotta se voisi saavuttaa hallitsevan paradigman aseman suunnitteluteorioiden joukossa (ks. esim. Huxley & Yiftachel 2000; Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002; Mäntysalo 2002).

Kritiikin on katsottu olleen tietyissä tapauksissa jopa alentavaa ja epäsiivistä (Innes & Booher 2015). Mm. Bengs (2005) kysyy, että onko kommunikatiivinen suunnitteluteoria vain naiiveja varten, jolla hän viittaa siihen, että kommunikatiivinen suunnitteluteoria luo oivaa pohjaa uusliberaalien ajatusten leviämiseksi, teorian korostaessa selkeästi suunnittelun yksittäistapauksellisuutta sekä yksittäisten osallisten ja sidosryhmien intressejä. Bengsin (emt.) aikanaan huomiota herättäneessä kirjoituksessa, johon mm. Sager (2005) tarjoilee oman vastauksensa, tuodaan myös esiin, että onko suunnitteluteorioilla todellakaan minkäänlaista merkitystä käytännön suunnittelutyötä tekeville. Bengsin (2005) mukaan suunnitteluteoreettiset lähestymistavat tyypistyvät lähinnä ideologioiksi. Huxley & Yiftachel (2000) puolestaan kyseenalaistavat sen, onko ylipäättään olemassa mitään suunnitteluteorioita, sillä suurin osa suunnitteluteoreettiseksi kutsuttavasta keskustelusta pohjaa joka tapauksessa yleisempiin yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa esiintyviin teoretisointeihin. Suunnittelun teoretisoinnissa olisi näin ollen kyse vain ulkopuolisten metatason teorioiden soveltamisesta suunnittelun kontekstiin (emt.).

Bengsin (2005) ja erityisesti Huxleyn & Yiftachelin (2000) esiin nostaman kritiikin voi katsoa kohdistuvan suunnitteluteorioihin yleisemmin. Selkeästi kommunikatiiviseen suunnitteluteoriaan ja sen substanssiin keskittyvä kritiikki on sen sijaan kohdistunut sekä taustalla vaikuttaviin, pääosin Jürgen Habermasin työhön tukeutuviin, teoreettisiin lähtökohtiin että niiden suunnitteluteoreettisiin sovellutuksiin (Mattila 2019). Mäntysalon (2002) esiin tuomasta kritiikistä voidaan tunnistaa useampi toisiinsa limittyvä linjaus, joiden kautta kommunikatiivista suunnitteluteoriaa kritisoidaan. Näitä esille tuotuja kritiikin linjauksia, jotka tosin esiintyvät monen muunkin kirjoittajan tuotannossa hyvin saman tyyppisinä, voidaan edelleen jäsentää seuraavalla tavalla: 1) konsensusorientaation kritiikki, 2) konkretian puutteen kritiikki, 3) utooppisuuteen ja idealismiin kohdistuva kritiikki sekä 4) kykenemättömyys ottaa huomioon valtaan ja vallankäyttöön liittyviä asioita suunnittelussa.

Konsensusorientaation kritiikki nousee esiin pääosin sen vuoksi, että kommunikatiivisessa suunnitteluteoriassa nojataan hyvin vahvasti Jürgen Habermasin käsitykseen kommunikatiivisesta rationaalisuudesta. Habermas luo käsityksen siitä, että ihmisten on mahdollista omata jokin yhteinen ja jaettu Habermasin tapauksessa elämismaailmaksi kutsuttu asia. Yhteinen elämismaailma tarkoittaisi käytännössä yhteisten ja jaettujen moraalisten käsitysten olemassaoloa ihmisten välillä. Kommunikatiivinen rationaalisuus nojaisi siis perusteiltaan eräänlaiseen jaettuun

moraaliseen horisonttiin sekä jaettuihin käsittämisen ja ymmärtämisen tapoihin, joita vasten erilaisia esiin tuotuja argumentteja voitaisiin punnita (emt.). Keskeiseksi ongelmaksi nousee tällöin se, että miten tämän tyyppinen jaettu ja yhteinen moraalinen perusta sekä jaetut käsittämisen ja ymmärtämisen tavat voidaan saavuttaa (emt.). Mikäli tämä olisi mahdollista, tarkoittaisi se käytännön suunnittelulle sitä, että konfliktitilanteessa on mahdollista löytää jokin yksi yhteinen kaikkien jakama konsensus.

Kun suunnitteluteorioiden kehitys on seurailut demokratiateorioiden kehitystä (ks. esim. Bäcklund & Mäntysalo 2010), myös suunnitteluteorioiden perustavanlaatuisimmat lähtökohdat ovat saaneet kokea useita muutoksia. Jaettujen käsitysten ja ymmärtämisen tapojen oletuksesta sekä konsensusorientaatiosta on alettu siirtymään yhä enemmän kohden suunnittelutoiminnan konfliktiherkän sekä ristiriitaisen luonteen tunnistamista ja hyväksymistä. Käsitys poliittisen ja hallinnollisen toiminnan läpeensä ristiriitaisesta ja konfliktiherkästä luonteesta, joka nousee esiin agonistisen demokratiateorian myötä, on jo lähtökohdiltaan ristiriidassa kommunikatiivisen suunnitteluteorian painottaman kanssa (ks. esim. Hillier 2003; Bond 2011). Tästä seuraa se, että suunnitteluteorioiden viimeisimmät kehitysvaiheet asettavat jaettujen ja yhteisten käsitysten olemassaolon mahdollisuuden sekä konsensusorientaation jatkuvasti ongelmallisempaan valoon.

Konkretian puutetta korostava kritiikki liittyy siihen, että kommunikatiivinen suunnitteluteoria ei tarjoa selkeää konkreettista pohjaa käytännön suunnittelulle esimerkiksi tarkempaa metodologiaa luomalla. Tämä on tosin myös tietoinen valinta kommunikatiivista suunnitteluteoriaa kehittäneiden teoreetikoiden taholta. Suunnittelutoiminnan katsotaan olevan luonteeltaan niin dynaamista, että on mahdotonta luoda mitään yhtä kaiken kattavaa mallia suunnittelusta tai suunnittelun tueksi (ks. esim. Healey 1997; Healey 2003, 109-112). Suunnitteluteoria tulisi pikemminkin nähdä eräänlaisena ”mittatikkuna”, jonka avulla suunnittelutoiminnan legitimiyyttä voidaan arvioida (Mäntysalo 2002; Mattila 2019). Mäntysalon (2002) mukaan kommunikatiivisen suunnitteluteorian on kuitenkin vaikea ylläpitää asemaansa varsinaisena suunnitteluteoriana, jos teorialla ei edes yritetä rakentaa metodologista pohjaa, jonka avulla käytännön suunnittelua voitaisiin pyrkiä ohjaamaan tiettyyn suuntaan. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian ylläpitämä selkeä prosessuaalinen orientaatio muodostuu ongelmaksi siinä mielessä, että suunnitteluteorian tulisi myös pyrkiä vastaamaan kysymykseen *mitä suunnittelu on?* (emt.). Kun pidetään yllä käsitystä siitä, että suunnittelun on aina otettava muotonsa vasta suhteessa yksittäiseen tapaukseen, väistetään toki tehokkaasti kysymys suunnittelutoiminnan yleistettävästä luonteesta (emt.)

Kriitikoiden mukaan suunnitteluteorioiden tulisi silti pyrkiä prosessin ja konkreettisten tulosten väliseen tasapainoon. Tämän seurauksena olisi keskityttävä myös siihen, miten konkreettiset tulokset osaltaan rakentavat suunnittelutoiminnan legitimitettiin. Liiallinen prosessuaalisen puolen painottaminen ajaa kommunikatiivista suunnitteluteoriaa yhä kauemmas käytännön todellisuudesta. Siksi voikin kysyä, että tulisiko kommunikatiivinen suunnitteluteoria nähdä eräänlaisena filosofiana eikä niinkään suunnitteluteoriana? (emt.). Kun keskitytään pääasiassa prosessuaaliseen puoleen, koko suunnitteluteoria ajautuu kovin ahtaaseen muottiin. Konkreettisia tuloksia ja suunnittelun substanssia välttävä lähestymistapa, jonka kommunikatiivinen suunnitteluteoria tuo esiin, tyypistää suunnitteluteorian legitimiin argumentaation teoriaksi suunnittelun kontekstissa (emt.) Sosiaalista oikeudenmukaisuutta tavoitellaan pitkälti käytännöllisyyden hinnalla, jolloin nähdään eräänlainen etiikan ja käytännön toisistaan



etääntyminen (emt.). Kriitikoiden silmissä Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan vahvasti pohjaava kommunikatiivinen suunnitteluteoria vaikuttaa tunnistavan vain prosesseja, periaatteita ja normeja, mutta ei ollenkaan niiden konkreettisia seurauksia (Mattila 2019, 16).

Kritiikki, joka korostaa kommunikatiivisen suunnitteluteorian utooppisuutta ja idealismia, on vahvasti kytköksissä kahteen aiemmin esiin tuotuun kritiikin linjaukseen. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian utooppisuuden ja idealistisuuden on katsottu johtuvan pääasiassa kahdesta syystä: 1) kommunikatiivinen suunnitteluteoria nojautuu vahvasti kommunikatiivisen rationaalisuuden olettaisiin sekä konsensuksen tavoitteluun ja 2) etäännyttävä suhteellisen kauas käytännön todellisuudesta, jolloin teorian esiin tuomat asiat näyttävät vain teoreettisina ideaaleina (ks. esim. Hillier 2003; Bond 2011 ks. myös. Mattila 2019). Edellä luonnehditut syyt liittyvät vahvasti myös kommunikatiivisen suunnitteluteorian piirissä ylläpidettyyn deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen. Deliberatiivisen demokratian perusta rakentuu keskusteluille, argumenttien tarkalle punnitsemiselle, järkeilylle ja konsensuksen rakentamiselle. Konsensuksen mahdollisuus on kuitenkin alettu yhä enemmän kyseenalaistamaan demokratiateorioiden kehityksen myötä (ks. esim. Bond 2011). Tämän seurauksena erilaisia jaetun rationaalisuuden käsityksiä pidetään myös mahdottomina (emt.). Kommunikatiivisen suunnitteluteorian kytkös kritisoituun deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen ja suunnitteluteorian idealistiseksi katsottava suhde käytännön toimintaan tulevat esiin myös taulukossa 2, johon on vertailu vuoksi asetettu kaikki suunnitteluparadigmat aikajärjestykseen.

TEORIA	Demokratiakäsitys	Suhde käytäntöön
<i>Komprehensiivis-rationalistinen</i>	Aggregatiivinen	Idealistinen
<i>Inkrementalistinen</i>	Aggregatiivinen	Realistinen
<i>Kommunikatiivinen</i>	Deliberatiivinen	Idealistinen
<i>Agonistinen</i>	Agonistinen	Realistinen

Taulukko 2. Suunnitteluteorioiden ylläpitämä demokratiakäsitys ja suhde käytäntöön. Mukailtu Bäcklund & Mäntysalo (2009) pohjalta.

Valta ja vallankäyttö ovat kriitikoiden mukaan olleet asioita, joihin kommunikatiivisen suunnitteluteorian piirissä ei ole juurikaan puututtu. Tämän seurauksena valtaa ja vallankäyttöä on pidetty ulkoisina suunnittelutoimintaa häiritsevinä elementteinä eikä asioina, jotka kuuluvat oleellisesti myös suunnitteluun (ks. esim. Bond 2011). Vallan ja vallankäytön näkeminen eräänlaisina ulkoisina häiriöinä on katsottu johtuvan siitä, että kommunikatiivisen suunnitteluteorian piirissä on pyritty ylläpitämään Habermasin esiin tuomaa käsitystä ideaalista puhetilanteesta. Tästä on seurannut se, että suunnittelussa pyritään luomaan kaikesta vallankäytöstä ja muista ulkoisista häiriöistä vapaita suunnitteluprosesseja. Mäntysalon (2002, 429) mukaan kommunikatiivisen suunnitteluteorian piirissä on usein pyritty nousemaan ikään kuin ”vallan yläpuolelle”. Lähestymistavan tulisi kuitenkin olla sellainen, että se ottaa huomioon erilaiset suunnittelussa esiintyvät vallankäytön muodot, jotka voivat esiintyä esimerkiksi asiantuntijavaltana, institutionalisoituneina käytänteinä tai vahvojen ja etuoikeutettujen ryhmien suosimisena (emt.). Suunnittelutoimintaan – kuten mihin tahansa hallinnolliseen toimintaan – liittyy kuitenkin oleellisena osana myös päätöksenteko, jossa vallankäytöllä on olennainen osansa. Valtaa ja

vallankäyttöä ei siis tulisi pitää ulkoisina toimintaa häiritsevinä elementteinä, vaan oleellisina osina suunnittelutoimintaa (emt.).

Edellä esitetty lyhyehkö jaottelu ei tee oikeutta kaikelle sille monisyiselle kritiikille, jota on esitetty kommunikatiivista suunnitteluteoriaa kohtaan. Laajemmin kritiikin eri linjauksia tuovat esiin Allmendinger & Tewdwr-Jones (2002), joiden esityksestä voidaan tosin sanoa vielä puuttuvan agonistisen demokrateorian ja edelleen agonistisen suunnitteluteorian mukanaan tuomat näkökohdat. Tämä tosin johtuu siitä, että agonismiin nojautuvat ajattelutavat alkoivat valtaamaan alaa laajemmin vasta 2000-luvun vaihteen jälkeen. Hieman uudempaa kritiikin jäsentelyä ja kommentointia sen sijaan tuovat esiin Innes & Booher (2015), jotka tuovat esiin keskeiseksi katsomiaan vastakkainasettelun kohtia suunnitteluteorioiden välillä. Innes & Booher (emt.) keskittyvät myös suunnitteluteorioita yhdistävien lähestymistapojen löytämiseen. Pyrkimys löytää kosketuspintoja suunnitteluteorioiden välillä ja yhdistellä niiden esiin tuomia näkökohtia, esiintyy tosin monella muullakin kirjoittajalla (ks. esim. Bond 2011). Ajoittain hyvin poleemiseksiin yltynyt keskustelu on siis viime vuosina saanut myös dialogisia ominaisuuksia, kun eri näkökulmien edustajat ovat pyrkineet rakentamaan vahvempaa suunnitteluteoriaa yhdistelemällä elementtejä eri lähestymistavoista (emt.).

## 5. Aineistot

Tutkielman aineistona toimivat maankäytön suunnittelua sääntelevän lainsäädännön kokonaisarviointit Suomesta, Ruotsista ja Norjasta. Lainsäädännön arviointien valitseminen aineistoksi korostaa edelleen sitä, että tutkielmassa on tarkoitus keskittyä maankäytön suunnittelujärjestelmien ilmentämiin demokraattisuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta tukeviin tekijöihin. Mikäli tutkielman aineisto olisi koostunut yksittäisistä suunnitteludokumenteista, olisi myös lähestymistapa kääntynyt suuntaan, jossa tarkastelun kohteena olisi pikemminkin yksittäisten toimijoiden ylläpitämät käsitykset suunnittelun demokraattisuudesta, osallistavuudesta ja vuorovaikutteisuudesta. Maankäytön suunnittelujärjestelmiin keskittyvä näkökulma aiheuttaa myös sen, että Suomen ja Ruotsin lainsäädännön arvioinneissa esiintyvät rakentamisen sääntelyä käsittelevät osuudet jäävät pois tämän tutkielman tarkastelun piiristä. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi lainsäädännön arviointien taustoja ja tuodaan tarkemmin esiin, mitkä osuudet arvioinneista nostettiin mukaan analyysiin.

SUOMI: *”Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013”*.

Suomalaista maankäytön suunnittelua sääntelevää lainsäädäntöä on arvioitu nykyisen lainsäädännön voimassaoloaikana useamman kerran. Ensimmäinen arviointi tehtiin nopeasti uuden maankäyttö- ja rakennuslain voimaantumisen jälkeen vuonna 2001. Seuraava arviointi toteutettiin myös pikaisesti voimaantumisen jälkeen vuonna 2002. Kahta edellä mainittua hieman laajempi arviointi toteutettiin vuonna 2005. Vuonna 2013 julkaistu lainsäädännön arviointi, joka toimii yhtenä tämän tutkielman aineiston osana, on tähän mennessä julkaistuista lainsäädännön arvioinneista laajin ja kattavin. Arvioinnin tarve tuotiin esille vuonna 2011 silloisen Kataisen hallituksen ohjelmassa. Arvioinnin käytännön toteutus jäi ympäristöministeriön tehtäväksi. Arviointia varten käynnistettiin useita eri tutkimus- ja selvityshankkeita, joiden käytännön toteutuksesta vastasivat useat eri toimijat. Yksittäisten hankkeiden toteuttajina toimi yliopistotutkijoita, valtionhallinnon viranomaisia, yksittäisiä selvityshenkilöitä ja yksityisiä konsulttiyrityksiä. Yksittäisissä tutkimus- ja selvityshankkeissa esiin tullut tieto koottiin yksiin kansiin, josta edelleen muodostui lainsäädännön kokonaisarviointi.

Lainsäädännön arviointi jakaantuu 14 päälukuun. Analyysiin otettiin mukaan seuraavat luvut:

1. Johdanto
2. Arvioinnin ohjelmointi ja toteuttaminen
3. Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset ja eduskunnan lausumat
4. Alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuus
6. Toimintaympäristön keskeisiä kysymyksiä
7. Yhteistyö ja eri toimijoiden roolit
8. Osallistuminen kaavoitukseen
9. Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen
11. Voimavarat
14. Yhteenveto ja johtopäätökset

Analyysistä jätettiin pois seuraavat luvut:

5. Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus
10. Muutoksenhaku
12. Maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun lainsäädännön rajapinnat
13. Maankäyttö- ja rakennuslaki perustuslain näkökulmasta

RUOTSI: ”En effektivare plan och bygglovsprocess - Betänkande av Planenombförandeutredningen”.

Myös Ruotsissa maankäytön suunnittelua sääntelevää lainsäädäntöä on arvioitu useampaan kertaan. Lainsäädäntöä on aiemmin arvioitu mm. valtionhallinnon viranomaisten toimesta sekä yliopistotutkijoiden itsenäisesti toteuttamissa arvioinneissa. Tutkielman aineiston osaksi valittu lainsäädännön arviointi on jälkimmäinen osa kahteen vaiheeseen jakautuneesta lainsäädännön arviointityöstä. Arviointityö alkoi vuonna 2011, kun silloinen hallitus teki päätöksen siitä, että maankäytön suunnittelua ohjaavaa lainsäädäntöä on arvioitava yksityiskohtaista suunnittelua koskevien säännösten osalta. Seuraavana vuonna saatiin kuitenkin päätös siitä, että maankäytön suunnittelua ohjaava lainsäädäntö on arvioitava kokonaisuudessaan. Tämän tutkielman aineiston osaksi valittu arviointi on siis jälkimmäinen vuonna 2012 ilmestynyt arviointi. Arviointi on toteutettu pitkälti virkamiesvetoisesti, muutaman ulkopuolisen asiantuntijan asiantuntemusta hyödyntäen. Arvioinnin erityispiirteenä on se, että lainsäädäntöä on arvioitu tavalla, jossa tarkoitus on ollut löytää välineitä suunnitteluprosessien tehostamiseksi.

Lainsäädännön arviointi jakaantuu yhdeksään päälukuun. Analyysiin otettiin mukaan seuraavat luvut:

2. Inledning
3. Plan- och bygglovsprocessen som system
5. En sammanhållen plan- och bygglovsprocess
6. Överväganden och förslag om en effektivare process
7. Förslagens konsekvenser

Analyysistä jätettiin pois seuraavat luvut:

1. Författningsförslag
4. Plan- och bygglovsprocessen i några andra länder
8. Ikraftträdande och övergångsfrågor
9. Författningskommentarer

NORJA: ”Plan- og bygningsloven 2008: Fungerer loven etter intensjonene?”

Norjassa on julkaistu nykyisen lainsäädännön voimassaoloaikana vain yksi lainsäädännön kokonaisarviointi. Aiemmat maankäytön suunnittelua ohjaavaa lainsäädäntöä koskeneet arvoinnit ovat vuoden 2008 lainsäädännön uudistusta edeltävältä ajalta. Lainsäädännön arviointi, jota tässä tutkielmassa käytetään yhtenä aineiston osana, on ensimmäinen osa nelivuotisesta tutkimus- ja selvityshankkeesta. Tässä ensimmäisessä osassa keskitytään lainsäädännön maankäytön

suunnittelua säänteleviin osuuksiin. Toisessa myöhemmin ilmestyvässä osassa painopiste on rakentamiseen liittyvissä säännöksissä. Tutkimus- ja selvityshanke, joka alkoi syksyllä 2014, on maankäytön suunnittelusta vastaavan ministeriön (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) alulle panema ja rahoittama. Lainsäädännön arvioinnin käytännön toteutuksesta ovat vastanneet lähinnä norjalaiset yliopistotutkijat.

Lainsäädännön arviointi jakaantuu 22 pälukuun. Analyysiin otettiin mukaan seuraavat luvut:

- Kapittel 1 Innledning
- Kapittel 2 Lovens intensjoner
- Kapittel 3 Grunnlaget for vurderingene i evalueringen
- Kapittel 4 En felles arena for sektorer og intresser
- Kapittel 5 Nasjonale forventninger – stive og fleksible?
- Kapittel 6 Statlig plan – intensjoner og realiteter
- Kapittel 7 Regional planstrategi – strategi for planleggingen eller ny fylkesplan?
- Kapittel 8 Regional plan
- Kapittel 9 Kommunal planstrategi – frå politikk til administrasjon?
- Kapittel 10 Samfunnsdelen – flaggskipet i pbl.-flåten?
- Kapittel 11 Kommuplanens arealdel
- Kapittel 13 Fungerer arealdelens arelformål som styringsverktøy?
- Kapittel 14 Hensynsoner – det flerfunksjonelle og tvetydige planverktøyet
- Kapittel 15 Områderegulering – forventninger om helhet og sammenheng
- Kapittel 16 Detaljregulering – planlegging i spagaten
- Kapittel 17 Gjennomføringsdelen – virkemidler for håndtering av eierskap og infrastruktur ved gjennomføring av plan
- Kapittel 18 Har planprogram ført til mer involverende og effektiv planlegging?
- Kapittel 19 Medvirkning
- Kapittel 21 Dispensasjonsbetemmelsen – skjer utvikling gjennom plan eller enkeltvedtak?
- Kapittel 22 Eit konsistent plansystem? Ambisjonar og resultat

Analyysistä jätettiin pois seuraavat luvut:

- Kapittel 12 Plankart og tegneregler – prinsipper, praksis
- Kapittel 20 Innsigelser

## 6. Menetelmät

Tutkielma on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen. Analyysimenetelmänä toimii teorialähtöinen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysiä varten hahmoteltiin analyysikehikko, joka jakautuu seitsemään arviointiulottuvuuteen. Arviointiulottuvuudet pohjautuvat kommunikatiivisen suunnitteluteorian operationalisointiin, joka rakentuu pääasiassa Patsy Healeyn ja Tore Sagerin tuotannon varaan. Hyvin abstraktin ja yleispiirteisen suunnitteluteorian operationalisoinnissa oli kuitenkin useita haasteita. Haasteista keskeisin oli se, että kommunikatiivista suunnitteluteoriaa kehittävät teoreetikot – Patsy Healey ja Tore Sager mukaan lukien – eivät juurikaan pyri tuomaan esiin konkreettisia maankäytön suunnittelun kommunikatiivisuutta tukevia elementtejä. Seuraavassa käsitellään yleisemmällä tasolla niitä haasteita, joita kohdattiin sisällönanalyysin periaatteita hahmoteltaessa. Tämän jälkeen siirrytään kuvaamaan kommunikatiivisen suunnitteluteorian operationalisointia. Operationalisoinnin tulokset tuodaan esiin yhteenvetoina, joissa esitetään jokaisen seitsemän arviointiulottuvuuden keskeinen sisältö. Seitsemän arviointiulottuvuuden käsittelyn jälkeen kuvaillaan analyysiprosessia, joka voidaan jakaa kolmeen osaan.

### 6.1 Teorialähtöinen sisällönanalyysi

Ensimmäinen kysymys, joka heräsi tutkimuksen suuntauksen ja aineistojen analyysimenetelmän valinnan jälkeen, oli se, että miten valitusta teoriapohjasta muodostetaan analyysikehikko aineiston analyysia varten. Tuomen & Sarajärven (2018) mukaan teorialähtöisen sisällönanalyysin luokittelujärjestelmää tulisi lähteä muodostamaan aiemman käsitejärjestelmän pohjalta eli käytännössä teorian, mallin tai muun käsitejärjestelmän pohjalta. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian keskeiset teoreetikot ovat kuitenkin ilmeisen haluttomia asettamaan suunnittelua mihinkään selvään malliin tai luomaan malleja, joiden mukaan suunnittelussa tulisi edetä, jotta toiminnasta saataisiin mahdollisimman kommunikatiivista. Healeyn mukaan suunnittelua ei voida asettaa tarkan mallin sisään tai vaihtoehtoisesti muovata typologioita tai matriiseja sen suhteen, mitä elementtejä suunnittelussa tulisi olla, jotta siitä saataisiin kommunikatiivisempaa (ks. esim. Healey 1997; Healey 2003, 110-111). Pyrittäessä asettamaan suunnittelu tietyn mallin sisään, tullaan täysin unohtaneeksi suunnittelutoiminnan dynaaminen luonne, jossa kontekstit ja yksittäiset tapaukset käytännössä muovaavat toimintaa tiettyihin muotoihin. Erilaisilla matriiseilla, malleilla tai typologioilla on siis arvoa lähinnä tilanteissa, joissa suunnittelua tulisi arvioida kriittisesti. Ne eivät niinkään toimi välineinä, joilla muovata käytännön suunnittelutoimintaa tiettyyn suuntaan.

Edellä esiin tuodusta huolimatta tutkielman lähtökohdaksi oli otettava se, että analyysimallia on kyettävä soveltamaan empiirisen aineiston analyysiin. Tämä osoittautui hyvin vaikeaksi tehtäväksi. Kuten Mattila (2019) tuo esiin, ovat kommunikatiivisen suunnitteluteorian taustalla vaikuttavat Habermasin teoriat kommunikatiivisesta toiminnasta tarkoitettu pääasiassa makrotason tarkasteluun eikä niinkään mikrotason tarkasteluun, jota useimmat kommunikatiivisen suunnitteluteorian edustajat ovat teoretisoinneissaan tuoneet esiin. Näin ollen kommunikatiivisen

suunnitteluteorian piirissä ei oikein olla onnistuttu luomaan yhteyttä yhtäältä laajempien makrotason ja toisaalta kontekstisidonnaisien mikrotason tarkasteluiden välillä (emt.). Onko siis tämän tyyppisistä hyvin yleispiirteisistä lähtökohdista ylipäätään mahdollista lähteä muodostamaan mitään selkeitä malleja, joiden avulla voisi lähteä käymään läpi empiiristä aineistoa ja arvioimaan kommunikatiivisuuden huomiointia siinä?

Ehdottomasti suurimman metodologisen haasteen tämän tutkielman osalta on siis aiheuttanut valittu teoriapohja. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian keskittyessä lähinnä suunnittelun prosessuaaliseen puoleen, jättäen sisältökysymykset vähemmälle huomiolle, on suunnittelun osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta arvioivan kriteeristön luominen ollut haasteellista. Tätä ovat yrittäneet Tait & Campbell (2000), jotka pyrkivät muodostamaan analyysimallit sekä Habermasin että Foucault'n ajattelun pohjalta. Muodostamallaan analyysimalleilla he pyrkivät analysoimaan suunnittelua koskevaa keskustelua ja erityisesti keskusteluissa piilevää vallankäyttöä. Tämän tyyppisen analyysin muodostaminen osoittautuu heidän mukaansa kuitenkin useasta syystä ongelmalliseksi. He pyrkivät esimerkiksi Habermasin ajattelua mukailien arvioimaan ovatko asiat, joiden puolesta suunnittelussa argumentoidaan ymmärrettäviä, tosia, vilpittömiä tai oikeita. Ongelmaksi tämän tyyppisessä analyysissä muodostuu heidän mukaansa se, että miten voidaan varmistua siitä ovatko esitetyt argumentit esimerkiksi vilpittömiä taikka tosia. Tämä vaatisi lähestulkoon aina joko lisää todisteita tai vaihtoehtoisesti hyvin subjektiivista tulkintaa (emt., 502).

Edelleen voidaan katsoa, että Tait & Campbell (emt.) keskittyvät analyysimallissaan pääosin suunnittelussa esiintyvien argumenttien pätevyyden arviointiin. He eivät juurikaan luo konkreettista kriteeristöä suunnittelukäytänteiden muovaamisen tueksi. Tämä on kuitenkin ollut myös heidän tarkoituksensa. Ongelmana tosin lienee se, että keskittyessä vain argumentaation laatuun, tullaan käytännössä luoneeksi perustaa eräänlaiselle oikeuttamisen tai legitimaation teorialle suunnittelun kontekstissa (ks. esim. Mäntyselä 2002, 419, 421). Eli käytännössä tullaan vain arvioineeksi argumenttien "laatua" tietyn kriteeristön avulla, eikä tulla ollenkaan kiinnittäneeksi huomiota siihen, miten suunnittelua toimintana tulisi käytännössä lähteä muovaamaan, jotta siitä saadaan toivotun mukaista. Suunnitteluteoriasta muodostuu tällöin vain validin argumentaation rakentamisen väline (emt.).

Tämän tutkielman tarkoituksena ei kuitenkaan ollut lähteä arvioimaan maankäytön suunnittelun kontekstissa tapahtuvaa argumentaatiota minkään kriteeristön avulla. Tarkoitus oli saada tuotua esiin se, miten suunnittelun kommunikatiivisuus – käytännöllisemmällä tasolla osallistavuus ja vuorovaikutteisuus – huomioidaan tutkielman aineistoksi valituissa lainsäädännön arvioinneissa. Kommunikatiivista suunnitteluteoriaa oli siis lähdeittävä operationalisoimaan tavalla, jossa teorian avulla saataisiin esiin elementtejä, joiden voidaan katsoa edistävän suunnittelun kommunikatiivisuutta. Näin toimimalla toimitaan kuitenkin kommunikatiivisen suunnitteluteorian tavoitteiden vastaisesti, sillä teorian ei ole tarkoitus toimia minään listauksena konkreettisia kriteerejä, joiden esiintymistä suunnittelussa voidaan arvioida.

Kommunikatiivisen suunnitteluteorian operationalisoinnissa ja analyysikehikon muodostamisessa oli siis useita ongelmia. Yleisestikin ottaen operationalisointi on suhteellisen vierasta laadullisen tutkimuksen piirissä. Käytännössä operationalisoimisella tarkoitetaan kuitenkin empiiristen vastineiden löytämistä teoreettisille käsitteille. Useimmiten laadullisen tutkimuksen piirissä teorian operationalisointi on saanut muotonsa erilaisissa kyselylomakkeissa (Eskola & Suoranta 1998).

Valitun aineiston vuoksi tässä tutkielmassa tullaan poikkeamaan tästä kaavasta. Edelleen voidaan katsoa, että laadullisessa tutkimuksessa ei voida nojata positivistisen tieteenfilosofian käännettävyyden ajatukselle (emt.). Olettama siitä, että teoreettisille käsitteille on aina löydettävissä empiirinen vastine, on ihmistieteiden osalta siis hieman absurdi. Ajatus todellisuuden sosiaalisesta rakentumisesta tekee käytännössä tyhjäksi mahdollisuuden muodostaa täysin paikkansa pitäviä empiirisiä vastineita teoreettisille käsitteille. Käsitteet ja tämän myötä myös käsitykset tutkittavasta ilmiöstä voivat muuttaa muotoaan (emt.).

Edellä mainittujen haasteiden lisäksi teoriasta kohden empiriaa eteneminen toi esiin useita valintatilanteita. Ensimmäisen haasteen aiheutti kommunikatiivisen suunnitteluteorian laajuus ja rikkonaisuus. Teoriaa ei voida pitää yhtenäisenä esityksenä siitä, miten suunnittelua tulee muovata tietynlaiseksi, vaan pikemminkin hyvin laajana kehikkona tai raamina, joka pitää sisällään erilaisia näkökulmia ja lähestymistapoja. Näkökulmat ja esiin tuodut asiat, joita pidetään oleellisina, vaihtelevat hyvin paljon kirjoittajan mukaan. Suhteellisen tiiviin esityksen laatiminen siitä, mitä suunnittelun kommunikatiivisuus tarkoittaa ja miten suunnittelua tulisi muovata tiettyyn suuntaan, edellytti siis valintoja myös valitun teoriapohjan sisällä. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että oli valittava keskeiset teoreetikot eli kirjoittajat, joiden tuotantoon pääasiassa nojata.

Tutkielmassa päätettiin pohjata pääosin Patsy Healeyn ja Tore Sagerin tuotantoon, joiden voidaan katsoa olevan keskeisimpien kommunikatiivista suunnitteluteoriaa kehittäneiden teoreetikoiden joukossa. Healeyn tuotantoon pohjaamista perustelee ensinnäkin se, että hän englantilaisena kirjoittaa eurooppalaisessa kontekstissa. Lisäksi Healey keskittyy tuotannossaan lähinnä suunnittelujärjestelmien tasoon, eikä niinkään yksittäisten toimijoiden toimintaan. Tore Sager puolestaan norjalaisena kirjoittaa selkeästi Pohjoismaisessa kontekstissa. Sagerin näkökulma suunnitteluun tosin on selkeästi toimijalähtöisempi kuin Healeyn, mikä aiheuttaa sen, että näistä kahdesta Healeyn tuotanto korostuu tässä tutkielmassa hieman enemmän. Sekä Healeyn että Sagerin tuotannon osalta pohjataan hyvin vahvasti heidän ”pääteoksiinsa”. Healeyn osalta kyseeseen tulee *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies* (Healey 1997) ja Sagerin osalta *Communicative Planning Theory* (Sager 1994). Operationalisointi perustuu siis pääasiassa edellä esiin tuoduissa teoksissa korostettuihin argumentteihin, joita on pyritty tukemaan Healeyn ja Sagerin muulla tuotannolla sekä muiden kirjoittajien esiin tuomalla.



## 6.2 Kommunikatiivisen suunnitteluteorian operationalisointi

Operationalisointi kytketään vahvasti kvantitatiiviseen tutkimukseen. Tämä aiheuttaa tiettyjä haasteita tutkielmalle, joka soveltaa laadullista tutkimusotetta. Operationalisoinnilla pyritään antamaan teoreettisille käsitteille mitattavissa oleva muoto. Mittaaminen on kuitenkin suhteellisen vierasta laadullisen tutkimuksen piirissä, joten tässä tapauksessa teorian operationalisoinnilla pyritään luomaan suuntaviivat, joiden avulla analysoidaan tekstin piirteitä ja sisältöjä aineistona toimivissa lainsäädännön arvioinneissa.

Operationalisointi, joka toteutettiin tässä tutkielmassa, voidaan jakaa kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin käsitteellistäminen, jolloin kommunikatiivisen suunnitteluteorian esiin tuomat suunnittelun kommunikatiivisuutta edistävät elementit tiivistettiin seitsemään opinkappaleeseen. Opinkappaleet tarkentuvat kahdella tavalla: 1) toiminnan muodolla – miten opinkappaleessa esiin tuotu ajatus tulee näkymään suunnittelutoiminnassa sekä 2) oikeuttamisperustalla – miten opinkappaleen esiin tuoma ajatus sekä tämän ilmeneminen käytännön suunnittelutoiminnassa oikeutetaan. Edellä luonnehdituista kolmesta kohdasta – opinkappaleesta, toiminnan muodosta ja oikeuttamisperustasta – muodostuu yksi arviointitulottavuus. Kaikki seitsemän arviointitulottavuutta esitetään tiivistettynä taulukossa 3.

Operationalisoinnin toisessa vaiheessa pyrittiin tarkentamaan arviointitulottavuuksien sisältöä. Jokaista arviointitulottavuutta purettiin pienempiin osiin, jolloin arviointitulottavuuksien sisään saatiin muodostettua tarkentavaa kriteeristöä. Arviointitulottavuudet tarkentuivat kahdella tavalla: 1) suunnittelun kommunikatiivisuutta edistävillä periaatteilla, jotka ohjaavat käytännön toimintaa sekä 2) konkreettisilla indikaattoreilla, joiden esiintyminen suunnittelussa ja suunnittelujärjestelmissä edesauttaa toiminnan kommunikatiivisuutta. Operationalisoinnin toisen vaiheen tuloksena saatiin analyysiä ohjaava analyysikehikko. Tämä analyysikehikko tuodaan esiin arviointitulottavuuksien tarkemman kuvauksen jälkeen.

I. OPINKAPPALE	II. TOIMINNAN MUOTO	III. OIKEUTTAMISPERUSTA
<b>1. Proessorientaatio</b>	Keskittyminen suunnittelun prosessiin tai menettelyyn - Ei niinkään tuloksiin	Suunnitteluprosessia ei nähdä vain välineenä - Vuorovaikutteinen ja osallistava <i>prosessi</i> toimii suunnittelun oikeutuksena
<b>2. Arvosidonnaisuus</b>	Suunnittelussa otettava huomioon arvojen moninaisuus - Yksilöllisten ja kulttuurisidonnaisten näkemysten hyväksyminen suunnittelussa	Suunnittelu on arvosidonnaista toimintaa - Suunnittelu ei ole kulttuurisidonnaisista arvoista ja merkityksen antamisen tavoista vapaata "rationaalista" toimintaa
<b>3. Laaja osallistaminen ja huomioiminen</b>	Osallisiksi ja sidosryhmiksi tunnustetaan laajasti eri toimijoita, joiden intressit voidaan johtaa erilaisista perusteista	Laajemmin osallistava ja erilaisia toimijoita huomioiva toiminta takaa suunnittelulle laajemman legitimitetin
<b>4. Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisuus</b>	Huomioitava ja annettava mahdollisuus myös suunnittelutoiminnalle, joka tapahtuu lakisääteisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolella	Suunnittelun määritelmä laajennettava kattamaan myös toimintaa alustavasti kehystävät ja epäviralliset toiminnan muodot
<b>5. Tapauskohtaisuus</b>	Mahdollisuus kontekstisidonnaisille toiminnan muodoille ja paikallisille aloitteille - Ideaalitalanteessa hallinnointi "luodaan" suhteessa yksittäiseen tapaukseen - Toiminnalle luotava "kehikko"	Mahdollisuus mukauttaa suunnittelua yksittäisten tapausten esiin tuomiin haasteisiin ja sovittaa toimintaa kulloiseenkin kontekstiin
<b>6. Jatkuva avoimuus</b>	Tuodaan avoimesti esiin suunnittelussa käytetty informaatio - Selvennetään suunnittelun "taustarationaliteetteja"	Avoin tiedon jakaminen sekä tiedon muodostamisen prosessin kuvaaminen antavat mahdollisuuden kritiikille
<b>7. Inkrementaalisuus</b>	Laajan ja monimuotoisen toimijajoukon prosessiin tuoman tiedon tunnustaminen suunnittelussa - Ei suunnittelua pelkkänä "teknokraattisena" prosessina - Tietoa pyritään rakentamaan asteittain suunnitteluprosesseissa	Tieto luodaan vuorovaikutteisissa prosesseissa - Ei yksittäisten autonomisten toimijoiden toimesta - Tieto muodostuu asteittain kommunikatiivisissa prosesseissa

Taulukko 3. Seitsemän arviointiulottuvuutta. Mukailtu pääosin Healey (1997) ja Sager (1994) pohjalta.

### 6.2.1 Proessorientaatio

Suunnittelun jakoa yhtäältä proessorientoituneeseen näkökulmaan ja toisaalta tulosorientoituneeseen näkökulmaan voidaan kuvailla usealla tavalla. Jaon voidaan sanoa tulleen näkyväksi lähinnä Andreas Faludin esiin tuomana 1970-luvulla. Faludi (1973, 1-4) katsoi, että suunnitteluteorioiden suhteen voidaan havaita kaksi näkökulmaa tai lähestymistapaa, joita voidaan suomeksi kuvailla sisältöteorioiksi ja menettelyteorioiksi (*theory in planning – theory of planning*). Sisältöön keskittyvän näkökulman ottavien voidaan sanoa keskittyvän suunnittelun konkreettiseen sisältöön eli *substanssiin*. Menettelyihin keskittyvän näkökulman voi taas nähdä painottavan enemmän prosessia, eli käytännössä sitä *miten* suunnittelua tehdään.

Kun otetaan joko tulos- tai proessorientaatio suunnitteluun, toiminta oikeutetaan eri tavoin (Campbell & Marshall 2002). Tuloksiin keskityttäessä suunnittelutoiminta saa perimmäisen oikeutuksensa siitä, miten tehokkaasti se toteuttaa asetetut tavoitteet. Legitimiteettiä saavutetaan siis konkreettisten, fyysisten ja aineellisten asioiden saavuttamisella tai tuottamisella. Prosessiin keskityttäessä suunnittelun legitimiteetti vahvistuu prosessin ominaisuuksien perusteella. Proessorientaation omaksuvan suunnittelun tausta on siis velvollisuuseettinen tai vaihtoehtoisesti deontologinen (Campbell & Marshall 2002; Campbell 2006; Mattila 2019). Tällöin oikeaksi tai oikeudenmukaiseksi katsottava prosessi luo suunnittelutoiminnan oikeutuksen. Tulosorientaation ottavan suunnittelun tausta on tyyppillisesti seurauseettinen tai utilitaristinen (Campbell & Marshall 2002; Campbell 2006; Mattila 2019), jolloin vasta suunnittelun konkreettiset tulokset turvaavat toiminnan oikeutuksen.

Myös Sager (1994) katsoo, että suunnitteluteoria voi olla sekä prosessi- että tulosorientoitunut. Proessorientaation ottavassa teoriassa keskitytään siihen, miten itse suunnitteluprosessista voidaan muovata arvokas. Tulosorientaation ottavassa teoriassa pääasiallinen fokus on siinä, miten ja millä keinoin saavuttaa tietty konkreettinen lopputulos. Kun keskitytään pääasiassa suunnittelun tuloksiin, nähdään suunnittelu useimmiten tietynlaisena teknologiana (emt.). Painotettaessa suunnitteluprosessia, keskitytään sen sijaan enemmän suunnittelun dialogisiin ominaisuuksiin (emt.). Suunnitteluprosessin ei siis ole tarkoitus olla vain keino, jolla saavutetaan asetetut konkreettiset tavoitteet. Prosessia ei muovata tiettyyn muotoon vain, jotta saavutettaisiin tyydyttävä lopputulos.

Suunnittelua ei siis tulisi mieltää välineellisessä mielessä, jolloin suunnittelun ainoa tarkoitus on saavuttaa tietyt ennalta määritellyt tavoitteet. Tavoite voi olla suunnitteluprosessissa itsessään, jolloin suunnittelusta pyritään muovaamaan esimerkiksi mahdollisimman osallistavaa ja vuorovaikutteista. Prosesseilla voidaan siis saavuttaa prosessuaalisia tuloksia (Healey 2003). Prosessuaalisten kysymysten ja niiden painottamisen myötä keskitytään pääasiassa suunnittelua ohjaavien poliittisten suuntaviivojen ja strategioiden aktiiviseen tekemiseen (Healey 1997). Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, miten asioista keskustellaan, miten ongelmat määritellään ja miten strategiat ja suunnitelmat, joilla ongelmia pyritään ratkomaan, rakennetaan ja edelleen perustellaan (emt.).

Suunnitteluprosessin on oltava mahdollisimman osallistava, vuorovaikutteinen ja edelleen demokraattinen, jotta suunnittelun legitimiteetti voidaan taata. Lähestyttäessä suunnittelua

välineellisessä valossa, nojataan edelleen instrumentaalisen rationaalisuuden periaatteisiin, jolloin suunnitteluprosessi näyttäytyy vain keinona saavuttaa jotakin konkreettista (Sager 1994). Kommunikatiiviseen rationaalisuuteen nojattaessa tuloksia ja tavoitteiden täyttämistä korostava lähestymistapa kohtaa kahdenlaisia haasteita. Ensinnäkin tavoitteet voivat olla liian epäselviä ohjatakseen toimintaa – ne kirkastuvat vasta prosessin aikana. Toiseksi voidaan sanoa, että tavoite voi olla prosessin itsensä muovaaminen tiettyyn muotoon. Osallistavalla, vuorovaikutteisella ja demokraattisella suunnitteluprosessilla on siis itseisarvoa, joka on riippumaton mistään asetetuista tavoitteista (emt.).

### 6.2.2 Arvosidonnaisuus

Suunnittelussa on annettava tilaa hyvin erilaisille arvottamisen ja merkityksen antamisen tavoille. Esiin nousevat ongelmat ja konfliktit eivät välttämättä koske vain fyysisiä ja konkreettisia intressejä, vaan mahdollisesti myös erilaisia ajattelu- ja toimintatapoja (Healey 1997). Suunnitteluun osallistuvat osalliset ja sidosryhmät tulevat hyvin erilaisista taustoista, mikä tarkoittaa sitä, että he saattavat nähdä suunnittelussa esiintyvän ongelman eri tavalla. Tämä edelleen johtaa siihen, että he keskustelevat asiasta eri tavoilla ja myös pyrkivät ratkaisemaan sen eri tavoilla. Suunnittelussa esiintyvä konflikti ei siis välttämättä rakennu vain jonkun konkreettisen ongelman eli suunnittelun substanssin ympärille (emt.). Osalliset ja sidosryhmät näkevät eri asiat ongelmallisiksi ja edelleen määrittelevät ongelmalliseksi katsomansa asiat eri tavalla (emt.). Tästä syystä on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota suunnittelun arvosidonnaisuuteen ja ottaa huomioon erilaisia arvottamisen ja merkityksen antamisen tapoja.

Healeyn (emt.) mukaan suunnittelua ei myöskään voida koskaan nähdä yksittäisestä tilanteesta taikka kontekstista erillisenä toimintana. Konteksti muovaa aina aktiivisesti suunnittelua, tuoden toimintaan mukaan erilaisia ymmärtämisen, merkityksen antamisen ja tietämisen tapoja (emt.). Ongelmaksi muodostuu usein se, että suunnittelussa ylläpidetään käsitystä a priori-tiedon mahdollisuudesta (Healey 1993). Rationalismiin vetoavan kaikesta subjektiivisesta ja kokemuksellisesta karsitun ajattelutavan myötä ei anneta tilaa arvosidonnaisuudelle ja arvojen moninaisuudelle, vaan päädytään useimmiten ylläpitämään tiettyjä hallitsevia käsityksiä muiden kustannuksella (Healey 1997). On siis tunnistettava ne jakolinjat, joita esiintyy osallisten ja sidosryhmien välillä. Tämä on hyvin sensitiivinen tehtävä, sillä se voidaan myös toteuttaa tavalla, joka entisestään vahvistaa olemassa olevia eroja ja päättyy vieraannuttamaan tiettyjä tahoja (emt.).

Suunnittelun arvosidonnaisuuteen vahvasti liittyvä asia on myös eräänlaisen yleisen edun käsityksen ylläpitäminen suunnittelussa. Kun pidetään yllä käsitystä jonkinlaisesta yleisestä edusta, on tunnistettava lähtökohtien moninaisuus. Erilaisten yleisen edun tulkintojen huono tunnistaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa yleisen edun käsitteestä tulee ”kyseenalainen retorinen väline suunnittelun käytännöissä” ja se voi edelleen muodostua ”merkitysytteystään irralliseksi abstraktiksi” (Puustinen, Mäntyselä & Jarenko 2017, 43). Vaarana on siis, että epämääräisessä ja määritelmää välttävässä yleiseen etuun vetoamisessa käsitettä käytetään normatiivisiin ja poliittisiin tarkoituksiin sen kummemmin tiedostamatta sen jännitteistä luonnetta (emt.). Yleisen edun määritelmät ovat myös vahvasti kytköksissä siihen, miten suunnittelutoiminnan legitimaation pohja rakennetaan. Campbell & Marshall (2002) tuovat esiin, että yleisen edun määritelmät voidaan jakaa

niiden joko velvollisuuseettisen (deontologisen) tai seurauseettisen (utilitaristisen) perustan mukaan. Proessorientaation ottavissa suunnitteluteorioissa painopiste on tyypillisesti prosessuaalisessa tai velvollisuuseettiseksi katsottavassa toiminnan oikeuttamisessa (ks. esim. Campbell & Marshall 2002; Campbell 2006). Tämän seurauksena prosessuaalisten suunnitteluteorioiden ylläpitämät yleisen edun määritelmät ja edelleen arvosidonnaisuutta käsittelevät lausumat saavat sisältönsä pääosin velvollisuuseettiseksi katsovalta suunnalta.

Healey ei ota juurikaan kantaa yleisen edun ajatuksen ylläpitämiseen, mutta tuo esiin suunnittelussa usein esiintyvän ”korporatistisen” tendenssin (ks. esim. Healey 1997, 225, 231, 247), jossa yleisesti ottaen tavoiteltavaksi ja arvokkaaksi katsottavat asiat suunnittelun suhteen määritellään vain vahvimpien toimijoiden toimesta. Edustukselliseen demokratiaan nojaavissa hallintomalleissa havaitaan taipumusta korporatismiin, jonka myötä on mahdollisuus saavuttaa suhteellisen tasainen konsensuksen tila (emt.). Tämä taas johtuu lähinnä siitä, että yleisen edun määrittelee tällöin vain rajattu toimijoiden joukko (emt.). Tällöin ajaudutaan käytännössä tilanteeseen, jossa ollaan näennäisessä tasapainotilassa suunnittelussa esiintyvien arvojen huomioimisessa, mutta tosiasiasa esille nousseet arvot ja arvottamisen tavat ovat vain tiettyjen toimijoiden peräänkuuluttamia.

### 6.2.3 Laaja osallistaminen ja huomioiminen

Suunnittelussa tulisi mahdollisimman laajasti tunnistaa ja pyrkiä huomioimaan kaikki, jotka voidaan katsoa suunnitteluprosessin osallisiksi. On pyrittävä löytämään kestävä ja legitiimi tapa, jonka avulla kohdataan suunnittelussa esiin tulevat haasteet. Toimintamallit suunnittelun suhteen on pyrittävä rakentamaan yhteistyössä. Ellei kaikkia osallisia ja sidosryhmiä huomioida suunnitteluprosessissa riittävällä tavalla riskinä on, että tehdyt linjaukset tullaan kyseenalaistamaan, hylkäämään tai jättämään huomiotta (emt.). Hallinnollinen toiminta, eli tässä tapauksessa maankäytön suunnittelu, ei voi liiaksi kaventua sen suhteen kuka otetaan huomioon tai minkälaiset ajattelu- ja toimintatavat hyväksytään suunnitteluprosessiin. Legitimiteetin turvaamiseksi suunnittelussa on keskityttävä siis mahdollisimman laajan osallistavuuden lisäksi suunnittelun käytänteisiin, joiden tulee huomioida erilaisten ajattelu- ja toimintatapojen moninaisuus (emt.).

Suunnittelussa voidaan havaita tilanteita, joissa osalliset taikka sidosryhmät eivät välttämättä kannata suunnittelun lopputulemaa, mutta tulevat silti hyväksymään sen, sillä prosessi on heidänkin mukaansa ollut oikeudenmukainen sekä laajasti osallistava ja erilaisia toimijoita huomioiva. Healey korostaa eräänlaisen ”omistajuuden” luomista osallisten ja sidosryhmien keskuudessa (ks. esim. Healey 1997, 247, 268; ks. myös. Bryson & Crosby 1992). Mitä enemmän yhteenkuuluvuutta osalliset ja sidosryhmät tuntevat suunnittelutoimintaa ja sen käytäntöjä kohtaan, sitä suuremmalla todennäköisyydellä he ottavat suunnittelussa esiin tuodut linjaukset pohjaksi myös omalle toiminnalleen. Tehokkaasti osallistavat ja erilaisista lähtökohdista tulevia osallisia ja sidosryhmiä huomioivat suunnitteluprosessit eivät siis rakenna konsensusta pelkästään suunnittelun substanssia koskevien asioiden suhteen. Prosessien voi tällöin katsoa rakentavan konsensusta myöskin sen suhteen, miten suunnittelussa tulisi menetellä ja miten strategiat ja suuntaviivat tulevalle toiminnalle tulisi rakentaa (Healey 1997).

Laajasti osallistavan ja yhteistyössä tapahtuvan suunnittelun tarkoituksena ei ole pelkästään edesauttaa suunnittelua instrumentaalisisessa mielessä, vaan yhtä lailla myös huomioida osallisten ja sidosryhmien esiin tuomia vaatimuksia ja edelleen perustaa suunnittelua niiden varaan. Siirtymää kohden laajemmin osallistavia ja paremmin osallisten ja sidosryhmien eroja huomioivaa suunnittelua ei tulisi siis nähdä pelkkänä muutoksena koskien suunnittelun tiedollista pohjaa (Healey 2012), eli siirtymänä instrumentaalisisesta rationaalisuudesta kommunikatiiviseen rationaalisuuteen. Huomiota tulisi kiinnittää yhtä lailla myös siihen, miten suunnittelua voitaisiin viedä suuntaan, jossa yhä useampien esiin tuomat huolet nousevat osaksi suunnittelua.

Healey (1997) katsoo, että kolme asiaa ovat erityisen tärkeitä, kun keskitytään siihen, miten osallisia ja sidosryhmiä tulisi paremmin osallistaa suunnitteluprosesseihin:

Ensimmäinen asia koskee toiminnan tapoja. Mahdollisimman laajaa osallistavuutta ja erilaisten toimijoiden huomioimista suunnitteluprosesseissa ei voida turvata pelkästään sillä, että jokaiselle taataan väylä, jonka kautta ilmaista mielipiteensä. Erilaiset mielipiteet, joita tuodaan esiin suunnittelun suhteen, voidaan joko sivuuttaa tai ymmärtää väärin. Erilaisista taustoista tulevilla toimijoilla voi olla myös hyvin erilaisia toiminnan tapoja. Tästä seuraa se, että toimintatavat ja rutiinit ovat hyvin pitkälti riippuvaisia kunkin toimijan taustasta. Lähestymistavassa, joka on laajasti osallistava ja toimijoiden väliset erot huomioiva, toiminnan muodot rakennetaan yhteistyössä. Samalla tunnistetaan se, että kaikki osalliset ja sidosryhmät eivät koe kaikkia toiminnan tapoja omakseen ja voivat tämän seurauksena vieraantua suunnitteluprosesseista.

Toinen asia koskee kieltä. Kun suunnitteluun osallistuvat kiinnittävät huomiota erilaisiin asioihin ja toiminnan tapoihin, voidaan usein huomata, että ajaututaan tilanteeseen, jossa puhutaan ”toisten ohi”. Tämän seurauksena myös suunnittelussa tulisi kiinnittää tarkkaa huomiota erilaisiin ilmaisemisen tapoihin. Kielellä ja erilaisilla ilmaisemisen tavoilla saattaa olla myös kulttuurisia merkityksiä, jotka taas ovat täysin vieraita jollekin toiselle suunnitteluprosessissa mukana olevalle osapuolelle.

Kolmas asia koskee edustavuutta. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, miten osallisten ja sidosryhmien edustajia kutsutaan mukaan suunnitteluprosessiin ja siihen sisältyviin keskusteluihin. Tässä tulisi pyrkiä tapaan, jonka myötä suunnittelussa esiintyvä voimasuhteiden epätasapaino ei lähtisi viemään suunnittelussa tehtäviä ratkaisuja kohden epätasapainoa. Tietyt osalliset ja sidosryhmät tulevat väistämättä olemaan paremmin edustettuna ja aktiivisemmin mukana viemässä suunnittelua tiettyyn suuntaan. Tämä ei saisi kuitenkaan tarkoittaa sitä, että muut, jotka eivät saa ääntään samalla lailla kuulumaan, tulisivat marginalisoitumaan.

Suunnitteluprosessin ollessa monimuotoinen ja laajasti osallistava, tulevat prosessissa muotonsa saaneet linjaukset nauttimaan laajaa suosiota ja hyväksyntää. Kavennettaessa liiaksi prosessiin mukaan otettavien osallisten ja sidosryhmien kirjoa, tai pakotettaessa kaikki toimimaan samalla tavalla, eivät suunnittelu tai suunnittelun konkreettiset tulokset tule nauttimaan kovinkaan laajaa hyväksyntää. Diversiteetin hyväksyminen suunnittelussa sekä osallisten ja sidosryhmien että erilaisten toimintatapojen suhteen on siis ensiarvoisen tärkeää.

#### 6.2.4 Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisuus

Healey (1997) näkee hallinnon (*governance*) hyvin laajassa valossa. Hallinnolla tarkoitetaan pääasiassa yhteisön yhteisten asioiden hoitamista, eikä sitä tulisi rajoittaa vain julkisen hallinnon toimintaan (emt.). Healey katsoo siis tarjoavansa ”vaihtoehtoisen” tai laajemman käsityksen siitä, mitä hallinnolla tarkoitetaan ja mitä sen katsotaan pitävän sisällään (ks. esim. Healey 1997, 199-200; Healey 2003, 107). Suunnittelua ei tulisi mieltää pelkkänä viralliseksi katsottavana julkisen vallan toimintana, sillä suunnittelutoiminnan voidaan katsoa rakentuvan paljon laajemmalle pohjalle kuin vain lakisääteisen suunnittelujärjestelmän painottaminen antaisi ymmärtää. Suunnittelun määritelmän voi siis katsoa poikkeavan tavanomaisesta laajuudesta, jossa suunnittelu on vain lainsäädännöllä ohjatun suunnittelujärjestelmän esiin tuomien periaatteiden toimeenpanoa.

Healey (1997) pohjustaa laajempaa näkemystä suunnittelusta, joka ei ole vain sidoksissa vain lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään, pääosin kahdella tavalla. Ensiksi, näkemällä suunnittelun jakaantuvan kahteen toiminnan tasoon – pehmeään infrastruktuuriin ja kovaan infrastruktuuriin. Toiseksi, tuomalla esiin Brysonin ja Crosbyin (1992, 409) hahmotteleman ”*forums, arenas, courts*”-mallin.

Suunnittelujärjestelmien suhteen on tuotava näkyväksi ja tunnistettava sekä pehmeän infrastruktuurin taso että kovan infrastruktuurin taso. Pehmeän infrastruktuurin tasolla Healey (1997) viittaa epävirallisiin yhteistyön muotoihin ja suhteiden muodostamiseen, joiden kautta osalliset ja sidosryhmät voivat muodostaa tietoa ja rakentaa yhteisymmärrystä. Kovan infrastruktuurin tasolla on roolinsa varsinaisessa suunnittelujärjestelmien rakentamisessa, jonka kautta kiinnitetään huomiota formaalien oikeuksien toteutumiseen ja varmistetaan myös heikompien osallisten mahdollisuus osallistua suunnitteluprosessiin.

Ajatus pehmeästä ja kovasta infrastruktuurista kietoutuu vahvasti yhteen Brysonin ja Crosbyin (1992) ”*forums, arenas, courts*”-mallin kanssa. Forums-tasolla keskitytään avoimeen dialogiin ja suunnitteluongelmien määrittelyyn erilaisten vapaamuotoisten keskusteluiden kautta. Arenas-tasolla keskustelu etenee organisoidummin ja pohjaten sekä lyöden lukkoon asioita, jotka nostettiin esiin alemmalla tasolla. Kaksi edellä mainittua voidaan siis asettaa pehmeän infrastruktuurin tasolle. Courts-tasolla toimintaa ohjaa lakisääteisyys, jonka myötä on kyse pääasiassa formaaleista päätöksentekoprosesseista, jotka sijoittuvat kovan infrastruktuurin tasolle.

Fredriksson (2011, 82-89, 186-188) tuo hyvin havainnollisella tavalla esiin suunnittelun laajentumisen lakisääteisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolelle. Lähestyttäessä suunnittelua ”*forums, arenas, courts*”-mallin mukaan, ei toimintaa voida nähdä enää pelkän suunnittelujärjestelmän sisällä tapahtuvaksi toiminnaksi. Eryyksen näkyväksi tämä tulee yleispiirteisen suunnittelun tasolla, jossa voidaan havaita useita erilaisia suunnittelua alustavasti kehystäviä prosesseja. Ottamalla huomioon nämä vaiheet voidaan suunnitteluun Fredrikssonin (emt.) mukaan sisällyttää sekä virallisia ja epävirallisia että näkyviä ja näkymättömiä suunnittelun ja päätöksenteon muotoja.

Suunnittelussa tulisi siis tunnistaa se, että suuri osa toiminnasta tapahtuu epävirallisissa yhteyksissä, joilla ei ole suoraa kytköstä lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään. Näillä tasoilla, joita virallisiin yhteyksiin keskittyvä suunnittelujärjestelmä ei tunnista, tapahtuu suuri osa tiedon muodostamisesta, ongelmien määrittelystä ja sosiaalisen, intellektuaalisen ja poliittisen pääoman luomisesta (Healey 1997). Tästä syystä suunnittelussa ei tulisi kiinnittää huomiota vain lakisääteisen suunnittelujärjestelmän tarjoamaan kovan infrastruktuurin tasoon. Toimimalla näin, suunnittelutoiminnan kokonaisuudesta saadaan hyvin rajoittunut kuva. Näkökulmaa tulisi siis laajentaa tavalla, jonka myötä suunnitteluprosesseissa kiinnitettäisiin huomiota eri tasoilla esiintyviin virallisiin ja epävirallisiin sekä näkyviin ja näkymättömiin prosesseihin ja päätöksiin, joilla voi katsoa olevan merkittävä vaikutus suunnittelun suuntaan (Fredriksson 2011).

### 6.2.5 Tapauskohtaisuus

Kun suunnittelu pohjautuu kommunikatiiviselle rationaalisuudelle eikä enää instrumentaaliselle rationaalisuudelle, ei myöskään voida olettaa, että suunnitteluprosessit voisivat olla täysin samanlaisia jokaisessa tapauksessa. Maankäytön suunnittelusta tulee vuorovaikutteinen prosessi, joka rakentuu pitkälti niiden sosiaalisten suhteiden varaan, joita esiintyy tietyssä paikassa tai tapauksessa. Suunnitteluprosessin tulee siis muotoutua aina suhteessa suunnittelun kontekstiin. On myös korostettava, että hallinnoinnin muodot ja tyylit ovat aina väistämättä kytköksissä paikallisiin olosuhteisiin ja tapoihin, joten eräänlaisen ”paikan politiikan” huomioon ottaminen on tärkeää (Healey 1997). Vaihtelevat käsitykset ja ”rationaalisuudet”, joita suunnittelutoimintaan liitetään, ovat hyvin riippuvaisia kustakin yksittäisestä paikasta ja tapauksesta (ks. esim. Healey 2003, 105). Tämä puolestaan johtaa siihen, että suunnitteluprosesseissa tulisi välttää yksinkertaistavia ja yleistäviä käsityksiä siitä, minkälaista suunnittelun tulisi olla. Erilaiset institutionaaliset taustat määrittävät pitkälti sitä, miten suunnittelua toimintana lähestytään ja edelleen sitä, miten suunnittelun käytänteet ja toiminnan tavat tulevat muovautumaan. Toiminnan muotoja ja käytänteitä ei tulisi siis pyrkiä ”istuttamaan” yksittäisiin tapauksiin (Healey 1997), vaan suunnittelussa tulisi aina huomioida konteksti ja olosuhteet, jotka vallitsevat esiin nousevissa yksittäisissä tapauksissa.

Pyrittäessä edesauttamaan suunnittelun kommunikatiivisuutta, on hylättävä aiemmin suunnittelussa esiintyneet käsitykset eräänlaisten a priori-tyyppisten mallien mahdollisuudesta (Healey 1997; Allmendinger & Tewdr-Jones 2002). Suunnitteluprosessien tulee rakentua vahvasti paikallisen tiedon sekä toimintatapojen varaan. Paikalliset yksittäisissä tapauksissa esiintyvät ajattelu- ja toimintatavat voivat erota toisistaan hyvin paljon ja rakentua tapauksesta riippuen erilaisille lähtökohdille. Premissit, joiden varaan suunnittelua lähdetään rakentamaan, voivat siis erota suuresti riippuen tapauksista ja toimijoista. Healey korostaa eroja ”merkitysjärjestelmissä”, jotka ohjaavat ajatteluamme ja toimintaamme (ks. esim. Healey 1997, 65; ks. myös. Mäntysalo 2007, 96). Erilaisten sosiaalisten ja kulttuuristen taustojen asettaminen samaan yhtenäiseen muottiin ja edelleen kaiken subjektiivisen ja kokemuksellisen sivuuttaminen suunnittelussa ajaa suunnittelua kohden pakotettuja muotoja.

Kun suunnitteluprosessit rakentuvat pääosin paikallisten ajattelu- ja toimintatapojen mukaan, myös subsidiariteetti voidaan ottaa paremmin huomioon (Healey 1997). Ensisijaisen vastuun suunnittelutoiminnasta tulisi siis olla mahdollisimman lähellä sitä kohdetta, jossa vaikutukset tullaan



kokemaan. Myös päätöksenteon tulisi olla suunnitteluongelmien alustavasta määrittelystä lähtien mahdollisimman lähellä osallisia ja sidosryhmiä. Subsidiariteetin huomioimista suunnittelussa voidaan perustella kahdella tapaa. Ensiksi, säilytettäessä valta päätöksentekoon mahdollisimman lähellä paikallista tasoa, voidaan paremmin vastata niihin haasteisiin, joita nousee esiin yksittäisissä tapauksissa. Toiseksi, suunnittelu tulee saavuttamaan suurempaa legitimitettä osallisten ja sidosryhmien keskuudessa, mikäli päätöksenteko rakentuu niille periaatteille, joita tuodaan paikallisesti esiin.

Tapauskohtaisuuden korostamisen myötä suunnittelujärjestelmän ja maakäytön suunnittelua ohjaavan lainsäädännön rooli tulisi nähdä eräänlaisen kehikon taikka raamien tarjoajana (emt.). Lainsäädäntö tulisi mieltää puitelainsäädäntönä, jolloin tarkoituksena ei ole yksittäisten tapausten tarkka kontrollointi vaan ennemminkin yleispiirteisempien suuntaviivojen antaminen. Tällöin suunnittelujärjestelmä mahdollistaa tarvittavan joustavuuden, jonka avulla suunnittelua voidaan sovittaa paremmin yksittäisiin tapauksiin. Suunnittelujärjestelmän mahdollistaman joustavuuden muotoon tulisi tosin kiinnittää huomiota. Sager (1994, 179-182) lähestyy suunnittelun joustavuutta tavalla, jossa joustavuuden tulisi olla jotakin, joka sijoittuu jäykkyyden ja opportunistin väliin. Suunnittelun joustavuuden huomiointamisessa tulisi siis pyrkiä välttämään ääripäitä, joissa ei olla joko ollenkaan valmiita joustamaan tai vaihtoehtoisesti mukaudutaan jokaiseen muutokseen, jonka on tarkoitus palvella yksittäisen toimijan etua. Toisaalta joustavuuteen ei myöskään tulisi suhtautua tavalla, jossa tarkoituksena on ylläpitää mahdollisimman montaa vaihtoehtoa muuttumattomassa suunnitteluympäristössä. Pikemminkin tulisi pyrkiä ylläpitämään erilaisia vaihtoehtoja samalla tunnistaen suunnitteluympäristön ja kontekstin muutos (emt.).

Joustavuuden ja edelleen yksittäistapauksellisuuden huomioimisessa tulisi silti pitää mielessä, että kommunikatiivisen suunnitteluteorian ei ole tarkoitus tarjota mitään selkeitä malleja siitä, minkälaista suunnittelun tulisi olla (ks. esim. Healey 1997, 282; Healey 2003, 110; Sager 1994, 246). Esiin tuotuja ajatuksia ja toiminnan tapoja ei siis voida mieltää minään kriteeristönä sen suhteen, miten suunnittelua tulee toteuttaa. Kommunikatiivisen suunnittelun on ennemminkin tarkoitus toimia eettisenä ja filosofisena perustana suunnittelulle, jonka yhteyteen voidaan liittää hyvin erilaisia ajattelu- ja toimintatapoja (Healey 2012). Kommunikatiivinen suunnittelu ei siis ole mikään yhtenäinen toimintamalli, joka voidaan istuttaa yksittäisiin tapauksiin, vaan pikemminkin kokoelma erilaisia ”diskursiivisia tekniikoita”, joita voidaan käyttää suunnittelun tukena (emt., 58, 63). Tämän myötä tapauskohtaisuuden huomiointi nousee jälleen esiin, sillä tiettyjä suunnittelussa esiintyviä toiminnan malleja ei pyritä asettamaan yksittäisiin tapauksiin, vaan suunnittelun on pyrittävä mukautumaan näihin.

#### 6.2.6 Jatkuva avoimuus

Suunnittelun tulisi olla jatkuvasti avointa ja tilivelvollista sekä pyrkiä jokaisessa suunnittelun vaiheessa konsultoimaan osallisia ja sidosryhmiä. Suunnitteluprosessin alusta lähtien jatkuva avoimuus ja tilivelvollisuus antavat osallisille ja sidosryhmille mahdollisuuden tutustua suunnittelun taustalla olevaan argumentointiin ja periaatteellisen tason ratkaisuihin eli suunnittelun taustalla vaikuttaviin rationaliteetteihin. Suunnittelun kaikilla osapuolilla tulee olla oikeus hyvälaatuiseen tietoon, jotta he todella voivat ymmärtää myös suunnittelun taustalla vaikuttavien ajattelutapojen

roolin käytännön suunnittelussa ja edelleen kyseenalaistaa ja kritisoida näitä tarpeen mukaan. Taustalla vaikuttavien rationaliteettien selvittämisen tärkeys nousee esiin myös sen takia, että siirryttäessä instrumentaalisen rationaalisuuden ajatuksesta kommunikatiivisen rationaalisuuden piiriin, on tunnistettava myös useiden erilaisten rationaliteettien olemassaolo. Suunnittelun taustalla vaikuttavan rationaliteetin voidaan katsoa olevan perustavanlaatuisin syy sille, miksi suunnittelua ylipäätään tehdään (Sager 1994). Tästä syystä myös periaatteellisen tason ratkaisujen on oltava avoimia.

Suunnitteluprosessin alusta lähtien jatkuva avoimuus tuottaa toki tiettyjä käytännön haasteita. Voidaan esimerkiksi esittää kysymys, että onko mahdollista taikka järkevää lähteä konsultoimaan osallisia ja sidosryhmiä, ellei ole varsinaisesti mitään, jolle hakea konsultaatiota (Healey 1997). On kuitenkin huomioitava, että vaadittaessa avoimuutta suunnittelussa käytettävän tiedon ja tiedon muodostamisen prosessien osalta, ei voida liiaksi tehdä päätöksiä tai esimerkiksi suunnitteluongelmien määrittelyä vaiheissa, jotka eivät ole täysin avoimia. Käytännössä ongelmalliseksi voidaan myös katsoa se, että missä vaiheessa prosessia suunnittelussa esiintyvillä ongelmilla annetaan määrittelyt (emt.). Suunnitteluprosesseissa tulisi siis ylläpitää kriittistä suhtautumista ja säilyä avoimena erilaisille vaihtoehdoille aina siihen asti, kunnes on saavutettu laaja konsensus asioiden suhteen. Kun on saavutettu yhteisymmärrys asioiden, eli esimerkiksi suunnitteluongelmien määrittelyn suhteen, voidaan alkaa "lujittamaan" saavutettua konsensusta ja käyttämään yhteisymmärryksessä luotua pohjana suunnittelulle (emt.).

Edellä luonnehditussa korostuu se, että suunnittelun kokonaisvaltaisen avoimuuden kannalta erityisen tärkeänä asiana nousee esiin osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden ajoitus. Healey (emt.) korostaa ns. "alustavien toimien" merkitystä suunnittelussa. Suunnittelua kehystävien ja tiettyyn suuntaan linjaavien alustavien toimien tulisi muotoutua vuorovaikutuksessa (emt.). Kun prosessi on alusta asti avoin, osallistava ja vuorovaikutteinen, vältetään tilanne, jossa alustavat toimet ja linjaukset ovat vain yksittäisten toimijoiden käsissä (emt.). Alustavien toimien ja linjausten tärkeys asettaa selkeästi painoarvoa yleispiirteiselle suunnittelulle, sillä vaikutuksiltaan laajemmat päätökset tehdään laajempia alueita käsittelevässä yleispiirteisessä suunnittelussa. Osallisten ja sidosryhmien kannalta todelliset vaikutusmahdollisuudet sijaitsevat prosessin aikaisissa vaiheissa. Suunnittelun avautuminen vasta myöhemmässä vaiheessa tarkoittaa sitä, että monet suunnittelutoimintaa ohjaavat rationaliteetit ovat jo lukkoon lyötyjä.

### 6.2.7 Inkrementaalisuus

Inkrementaalisuuden idea perustuu tiedon asteittaiseen rakentumiseen. Tästä seuraa se, että suunnitteluun lähdetään aina epätäydellisellä tietopohjalla, joka tulee rakentumaan ja karttumaan prosessin edetessä. Kommunikatiivisen suunnittelun tapauksessa inkrementaalisuus on myös vuorovaikutteisuudesta riippuvaa. Sager (1994) käyttää käsitettä "dialoginen inkrementaalisuus". Dialogisella inkrementaalisuudella tarkoitetaan sitä, että suunnitteluun lähdetään epätäydellisellä tietopohjalla, joka tulee asteittain rakentumaan prosessin edetessä suunnittelun vuorovaikutteisuuden myötä. Suunnitteluprosessit ovat tällöin riippuvaisia vuorovaikutteisuudesta, joka käytännössä rakentaa suunnittelun tietopohjan. Ilman dialogista tai vuorovaikutteista elementtiä suunnittelun tietopohja on väistämättä vajaa tai vääristynyt (emt.).

Inkrementaalisuuden voidaan katsoa liittyvän oleellisesti myös prosessuaalinen tiedon rakentuminen ja etääntyminen positivismiin epistemologiasta. Tiedon ollessa sosiaalisen ja kommunikatiivisen prosessin tuote, ei voida enää ylläpitää olettaa a priori-tyyppisen tiedon etuoikeudesta tai yhden totuuden malleista. Tieto on aina yhteen yksittäiseen prosessiin sidottua ja yleistää voidaan vain ominaisuuksia tietoon johtavasta prosessista, ei tietoa itsessään (ks. esim. Mäntysalo 2002). Healeyn (2003) mukaan käsitykset hyvästä ja huonosta suunnittelusta rakentuvat vuorovaikutuksessa ja sidoksissa yksittäisiin prosesseihin. Tämän seurauksena on tunnistettava suunnitteluprosessien tietoa rakentava vaikutus, jonka myötä palataan jälleen vuorovaikutuksen välttämättömyyteen. Tietoa rakentava prosessi, joka ei ole laajasti osallistava ja vuorovaikutteinen, tulee väistämättä olemaan vajavainen tai vääristynyt tietopohjansa osalta (Sager 1994).

Vuorovaikutteisuuden tietoa rakentavan vaikutuksen tunnistamisen seurauksena suunnittelua ei tulisi nähdä pelkkänä teknokraattisena prosessina, jossa ainoa hyväksyttävä tieto on "asiantuntijätietoa". Tiedon muodostamisen prosessi ulotetaan instrumentaalisen rationaalisuuden ulkopuolelle tavalla, joka huomioi erilaisia tietämisen ja arvottamisen tapoja (Healey 1997). Sagerin (1994) peräänkuuluttaman dialogisuuden lisääminen inkrementaaliseen ajattelutapaan johtaa siihen, että strategioiden muodostamisen ja suunnittelun on tapahduttava yhteistyössä. Tällä tavoin voidaan välttyä myös opportunistisilta pyrkimyksiltä, joiden Sager (emt.) katsoo vaivaavan inkrementalismia, joka ei pohjautu vuorovaikutteisuudelle. Vastakkainasettelusta, jossa nähdään vain omaa etuaan ajavia itsenäisiä rationaalisesti laskelmoivia yksilöitä, siirrytään siis yhteistyössä tapahtuvaan ja tietoa rakentavaan toimintaan. Tällöin voidaan myös katsoa, että suunnittelun tietopohjan rakentajana toimiva "analyysi" ei ole enää mikään abstrakti tekninen prosessi. Tietopohjan rakentajina toimivista analyyseistä tulee aktiivista sosiaalista toimintaa, jossa esitetyt argumentit käydään yhteistyössä läpi, oppien samalla uusista mahdollisuuksista suunnitteluprosessin edetessä (Healey 1997).

Inkrementaalisuuden ja vuorovaikutteisuuden varassa toimivan suunnitteluprosessin myötä suunnittelussa käytettävää tietoa ei ole mahdollista rajata vain teknis-rationalistiseksi katsottavaan tietoon. Inkrementaalisuuden huomioiminen aiheuttaa myös sen, että suunnittelussa ei tulisi nojautua käsitykseen laajempien poliittisten suuntaviivojen ja suunnittelukäytänteiden hierarkkisesta suhteesta. Edustukselliseen demokratiaan nojaavien hallintomallien voi tosin usein nähdä kannustavan kehittämään hierarkkisia rakenteita, jotka nojaavat pitkälti tekniseen ja hallinnolliseen asiantuntijuuteen (emt.). Hierarkkisilla rakenteilla on kuitenkin usein tiedon muodostamista yksipuolistava vaikutus, sillä painopiste on tyypillisesti teknisessä ja hallinnollisessa asiantuntijuudessa, joka ei huomioi vuorovaikutteisuuden avulla rakentuvaa tietopohjaa (Sager 1994). Suunnittelun inkrementaalisuuden kannalta on siis olennaista huomioida se, että suunnittelijoiden ei ole mahdollista kerätä yhteen kaikkia esiin nousevia intressejä jokaisessa tapauksessa. Näkökulmat, katsantokannat ja intressit, jotka koskevat suunnittelua, ovat aivan liian moninaisia. Tästä syystä on oltava olemassa mekanismeja, joiden kautta suunnitteluun ja siinä tehtäviin linjauksiin saadaan mukaan osallisten ja sidosryhmien esiin tuomaa tietoa, joka toimii suunnittelun tietopohjan rakentajana. Keskeisenä ongelmana suunnittelujärjestelmissä tänä päivänä voidaankin pitää sitä, että valtio ei voi tietää tarpeeksi voidakseen toimia "protagonistina" suunnittelussa, jonka tarkoitus on varjella yleistä etua (Healey 1997, 296).

Inkrementaalisuuden huomiointia suunnittelussa puoltaa siis sekä suunnittelun legitimointi toimintana että laajemman tietopohjan saavuttaminen. Vuorovaikutteisuuden myötä suunnittelusta saadaan osallistavampaa, jonka myötä suunnitteluun saadaan myös sisällytettyä asioita, jotka eivät tulisi esiin ilman näkökulman laajentamista myös muille kuin hallinnon toimijoiden käyttämille tietovarannoille. Inkrementaalisuuden huomiointi edellyttää myös sitä, että tiedon on nähtävä muodostuvan asteittain suunnittelun prosessissa. Tieto, jota suunnittelun pohjana käytetään, ei ole jotakin, joka voidaan saavuttaa abstrakteilla analyysitekniikoilla. Suunnittelun pohjana käytettävä tieto rakentuu prosessissa itsessään – vuorovaikutteisesti ja asteittain rakentuen.

## 6.3 Analyysikehikko

Operationalisoinnin perusteella voidaan muodostaa kolmeen osaan jakaantuva analyysikehikko, joka on esitetty taulukossa 4. Analyysikehikko muodostaa asteittain tarkentuvan kokonaisuuden, jossa edetään yleispiirteisestä arviointitulottuvuudesta toimintaa ohjaaviin periaatteisiin ja edelleen konkreettisiin indikaattoreihin.

I. ARVIOINTIULOTTUVUUS	II. TOIMINTAA OHJAAVAT PERIAATTEET	III. INDIKAATTORIT
<b>1. Prosessorientaatio</b>	a. Keskittyminen pääasiassa suunnitteluprosessiin. b. Suunnitteluprosessin itsensä mieltäminen arvokkaaksi. c. Suunnittelun katsotaan saavuttavan legitimizeettiä prosessin kautta.	Menettelyt ja prosessi ensiarvoisena; Sisältökysymykset toisarvoisena; Prosessilla oikeuttaminen; Prosessuaaliset tavoitteet; Prosessien oikeudenmukaisuus; Prosessi takaa lopputuloksen oikeudenmukaisuuden;
<b>2. Arvosidonnaisuus</b>	a. Huomioidaan erilaiset arvottamisen ja merkityksen antamisen tavat. b. Annetaan tilaa moniarvoisuudelle – ei pyritä sitomaan yksittäisiin arvoihin. c. Määrittelemättömien yleisen edun käsitysten välttäminen.	Subjekttiivinen ja kokemuksellinen tieto; Monimuotoisuus suunnittelua koskevissa substanssin/prosessin määrittelyissä; Arvot, ei konkreettiset intressit; Objekttiivisen tiedon mahdottomuus;
<b>3. Laaja osallistaminen ja huomioiminen</b>	a. Pyritään tunnistamaan kaikki oleelliset osalliset ja sidosryhmät. b. Suunnittelu nähdään laajana yhteistyönä – ei vain yksittäisiä hallitsevia näkemyksiä. c. Huomio osallistamisen/vuorovaikutuksen muodoissa – <i>miten</i> osallistuminen hoidetaan.	Menettelyiden ja prosessien muodot; Konsensus yhteistyöllä; Kielen rooli; Edustavuuden tavoittelu; Toimintatapojen moninaisuus; Prosessi suhteutetaan yksittäisiin osallisiin tai sidosryhmiin;
<b>4. Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisuus</b>	a. Pyritään laajentamaan suunnittelun määritelmää kattavammaksi. b. Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisen toiminnan esille tuominen. c. Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisen toiminnan tukeminen.	Epäviralliset toimijat ja toiminnan muodot; Virallista suunnittelua edeltävät vaiheet; Toimintaa alustavasti kehystävät muotoilut, säännöt ja määrittelyt; Lainsäädännön ulkopuoliset suunnitteluinstrumentit;
<b>5. Tapauskohtaisuus</b>	a. Kiinnitetään huomiota tapauskohtaisuuteen. b. Kiinnitetään huomiota kontekstisidonnaisuuteen. c. Suunnittelujärjestelmän katsotaan muodostavan raamit/kehikon toiminnalle.	Tiedon kontekstisidonnainen luonne; Puitelainsäädäntö; Subsidiariteetti; Joustavuus; Sääntely-Sääntelemättömyys; Yleinen-Yksittäinen; Paikallisuus; Prosessi suhteutetaan yksittäiseen tapaukseen;
<b>6. Jatkuva avoimuus</b>	a. Tiedon ja tiedon muodostamisen prosessien avoimuus. b. Suunnittelun avoimuus periaatteelliselta tasolta lähtien. c. Jatkuvan tilivelvollisuuden ja konsultointivelvollisuuden huomiointi.	Osallistamisen ajankohdan merkitys; Premissien avoimuus; Toiminnan vaiheittaisuus; Tietopohjan avoimuus; Tietopohjan kyseenalaistamisen mahdollisuus; Alustavien toimien merkityksen tunnistaminen;
<b>7. Inkrementaalisuus</b>	a. Tiedon asteittainen (Inkrementaalinen) rakentuminen. b. Osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden katsotaan laajentavan suunnittelun tietopohjaa. c. Tiedon katsotaan rakentuvan vasta suunnitteluprosessissa.	Dialogisuus toiminnan mahdollistajana; Pienistä lisäyksistä koostuva suunnittelu; Kansalaiset tiedon muodostajina; Vuorovaikutuksen välttämättömyys; Tiedon muodostaminen vuorovaikutuksessa; Komprehensiivisyyden välttäminen;

Taulukko 4. Analyysikehikko.

## 6.4 Analyysin toteutus

Aineiston analysointi alkoi vapaamuotoisemmalla läpikäynnillä. Tässä vaiheessa apuna ei ollut vielä mitään analyysikehikkoa, joka ohjaisi läpikäyntiä. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian pohjalta hahmotellun analyysikehikon ottaessa muotonsa, voitiin edetä varsinaiseen aineiston analyysiin. Asteittain tarkentuva sisällönanalyysi voidaan jakaa – analyysikehikon rakennetta mukaillen – kolmeen toisistaan erottuvaan vaiheeseen. Analyysiyksikkönä toimi lause tai useamman lauseen kokonaisuus. Lauseen tai lausekokonaisuuden sisällölle ei asetettu tarkkoja ennakkovaatimuksia. Analyysiyksiköiden rajaaminen esimerkiksi vain selkeän väitteen sisältäviin lauseisiin, jotka voidaan jakaa joko tosiin tai epätosiin, olisi rajannut tarkastelua liiaksi. Propositioiden lisäksi haluttiin siis tarkastella myös muunlaisia ilmaisuja, jotka voivat ilmetä esimerkiksi kysymysmuodossa. Jokainen lainsäädännön arviointi analysoitiin samalla kolmeen vaiheeseen jakautuvalla analyysillä. Analyysin vaiheita voidaan kuvailla seuraavalla tavalla:

Ensimmäisessä vaiheessa aineisto käytiin läpi kolme kertaa. Kolmen läpikäynnin aikana aineistosta poimittiin kaikki lauseet tai lausekokonaisuudet, joissa käsiteltiin asioita, joiden voitiin katsoa kuuluvan seitsemän arviointiulottuvuuden sisään. Lauseet tai lausekokonaisuudet luokiteltiin omaan arviointiulottuvuutta kuvaavaan luokkaansa.

Toisessa vaiheessa analyysiä pyrittiin tarkentamaan, koska ensimmäisen vaiheen päätteeksi saatu luokittelu oli vielä hyvin yleispiirteinen. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa luokiteltua aineistoa ositettiin edelleen sillä tavalla, että seitsemän arviointiulottuvuuden mukaiset luokat saivat sisäänsä kolme uutta luokkaa. Ensimmäisessä vaiheessa aineistosta poimitut ja luokitellut lauseet ja lausekokonaisuudet luokiteltiin siis uudelleen kolmeen luokkaan, jotka pohjautuivat toimintaa ohjaavien periaatteiden varaan. Luokittelun lisäksi pyrittiin arvioimaan sitä, miten nämä periaatteellisen tason asiat tuodaan esiin, miten niitä arvioidaan ja miten niiden rooli osana suunnittelukäytäntöä nähdään.

Kolmannessa vaiheessa analyysiä pyrittiin edelleen tarkentamaan, koska toisen vaiheen päätteeksi saatu luokittelu keskittyi suhteellisen abstrakteihin periaatteellisen tason asioihin. Kolmannessa vaiheessa aineistoa ei enää ositettu, jolloin analyysivaihe koostui aiemmin kahteen kertaan ositetun aineiston läpikäynnistä. Tässä vaiheessa pyrittiin identifioimaan konkreettisia suunnittelujärjestelmissä, lainsäädännössä tai suunnittelukäytännössä esiintyviä asioita, joiden voi katsoa olevan oleellisia osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden kannalta. Indikaattoreiden identifioinnin lisäksi pyrittiin arvioimaan sitä, miten nämä konkreettiset elementit tuodaan esiin, miten niitä arvioidaan ja miten niiden rooli osana suunnittelujärjestelmiä, lainsäädäntöä ja suunnittelukäytäntöä nähdään.

Analyysin kolmannen vaiheen jälkeen palattiin aineiston osittamisesta ja luokittelusta takaisin kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun. Analyysistä synteesiin siirtymällä aineistosta muodostettiin kokonaiskuva, jonka pohjalta voitiin arvioida osittamisen, luokittelun ja tulokinnan tuloksena saatujen havaintojen suhdetta seitsemään arviointiulottuvuuteen ja niiden painottamiin osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta tukeviin elementteihin.

## 7. Tulokset

Analyysin tulokset esitellään seitsemän arviointitulottuvuuden mukaan etenevissä kuvauksissa. Jokainen arviointitulottuvuus käydään läpi tavalla, jossa Suomen, Ruotsin ja Norjan lainsäädännön arvioinneista esiin nostettuja tekstiesimerkkejä<sup>1</sup> sekä vertaillaan toisiinsa että suhteutetaan operationalisoinnin tuloksiin ja sovellettuun teoriapohjaan.

### 7.1 Proessorientaatio – Prosessilla oikeuttaminen

Maankäytön suunnittelun legitimaation perusta vaihtelee sen mukaan, minkälainen orientaatio suunnittelun otetaan. Suunnittelu, joka on prosessorientoitunutta, oikeuttaa itsensä prosessin tai menettelyn avulla. Suunnittelu, joka on substanssiorientoitunutta, oikeuttaa itsensä konkreettisten tulosten avulla. Kyse on pohjimmiltaan joko velvollisuuseettisestä tai seurauseettisestä orientaatiosta. Orientaatioiden ero perustuu pitkälti siihen, miten suunnittelussa suhtaudutaan tavoitteenasetteluun. Sagerin (1994, 10) mukaan suunnittelutoimintaa ei tulisi nähdä lineaarisena prosessina, jossa edetään tavoitteiden valinnasta keinojen valintaan. Kommunikatiivinen lähestymistapa edellyttää sen sijaan sitä, että tavoitteet valitaan sen mukaan, mitä keinoja on käytettävissä (emt.). Suunnitteluprosesseissa, joiden suuntima tarkentuu vasta prosessissa, sitä edeltävä tavoitteenasettelu voi johtaa käytössä olevan tietopohjan vääristymiseen, sillä tavoitteita ei vielä tiedetä ennen varsinaisen suunnitteluprosessin alkamista (emt.). Huomion kiinnittäminen tavoitteenasetteluun edesauttaa siis sitä, että suunnittelussa kyetään huomiomaan epätäydelliseen tietopohjaan liittyvät ongelmat. Samalla suunnitteluprosesseihin saadaan kaivattua joustoa. Perinteisen lineaarinen etenemistapa, jossa edetään tavoitteiden valinnasta keinojen valintaan, tulee kuitenkin selvästi esiin suomalaisessa suunnittelussa:

S ”Maankäytön suunnittelu edellyttää sen ymmärtämistä aiempaa laajempina prosessina, jossa kaavoitus muuttuu alueiden varaamisesta eri tarkoituksiin yhdyskuntien kehittämisen ja ympäristöpolitiikan välineeksi ohjaamalla muun muassa yhdyskuntarakennetta, liikennettä ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä kestäväää kehitystä edistäväällä tavalla.” (s.16).

S ”Myös kaavoihin liittyvät selvitykset ja vaikutusten arviointi täytyy suhteuttaa siihen, mitä ollaan päättämässä.” (s.31).

Siitä huolimatta, että suunnitteluprosessia korostetaan ensimmäisessä esimerkissä, tehdään se silti tavalla, jossa suunnitteluprosessit nähdään edellä kuvaillun tyyppisenä lineaarisena prosessina. Suunnitteluprosessien ”välineiksi” kuvaaminen sekä jälkimmäisessä esimerkissä esiin nouseva prosessin tavoitteisiin suhteuttaminen, johtavat painopistettä substanssiorientoineempaan suuntaan, jossa korostuvat pääosin saavutetut konkreettiset tulokset. Suunnitteluprosessin pääasiallinen tarkoitus on tällöin toimia näiden konkreettisten tulosten mahdollistajana, eikä esimerkiksi suunnittelun osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden turvaajana. Hyvin saman tyylinen

---

<sup>1</sup> S = Suomen lainsäädännön arviointi, R = Ruotsin lainsäädännön arviointi, N = Norjan lainsäädännön arviointi.

suunnittelun substanssia korostava ote tuodaan esiin myös Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa, jossa painopiste on pääosin suunnittelulla saavutettavissa tuloksissa ja tehokkuuden tavoittelussa:

**R** "En uttalar ambition från utredningen har varit att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocessen." (s.352). (*"Selvityksen julkilausuttu tavoite on ollut suunnittelu- ja rakennuslupaprosessien yksinkertaistaminen ja tehostaminen."*)

Ruotsin tapauksessa on tosin otettava huomioon myös arvioinnin konteksti. Lainsäädännön arvioinnin voidaan katsoa olevan erityisen paljon konkreettisia tuloksia ja edelleen tehokkuutta korostava myös sen vuoksi, että maankäytön suunnittelulla pyritään löytämään ratkaisuja maata vaivaavaan kovaan asuntopulaan. Näin ollen lainsäädäntöä on pyrittykin arvioimaan pääosin mahdollisen tehostamisen näkökulmasta:

**R** "Utredningen syftar bl.a. till att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen med avseende på vissa procedurfrågor i plan- och bygglagen. Utredningen kan ses som ett led i arbetet med att skapa förutsättningar för att tillgodose behovet av bostäder, inte minst i landets tillväxtregioner, där det i flera fall råder stor brist på bostäder." (s.97). (*"Selvitys pyrkii mm. selvittämään niitä edellytyksiä, jotka koskevat suunnittelu- ja rakennuslupaprosessien yksinkertaistamista ja lyhentämistä suunnittelu- ja rakennuslakiin kytköksissä olevissa prosessuaalisissa kysymyksissä. Selvitys voidaan nähdä osana työtä, jolla luodaan edellytykset tyydyttää asuntojen tarvetta etenkin maan kasvuaalueilla, joissa monissa tapauksissa vallitsee suuri asuntopula."*)

**R** "Likväl kan vi konstatera att processerna tar för lång tid och är komplicerade och att detta riskerar att hämma bostadsbyggandet." (s.103). (*"Yhtä lailla voimme todeta, että prosessit ovat liian aikaa vieviä ja monimutkaisia siten, että tämä uhkaa haitata asuntorakentamista."*)

Suomessa ja Ruotsissa painopiste on pääasiassa konkreettisissa tuloksissa ja suunnittelun substanssissa, kun taas Norjassa korostetaan huomattavasti enemmän prosessuaalista puolta. Lainsäädännön rakenne on Norjassa erilainen kuin Suomessa ja Ruotsissa, jossa painotetaan enemmän suunnittelun substanssia ohjaavaa sisältökriteeristöä. Norjalainen suunnittelu ohjaava lainsäädäntö nähdäänkin pääasiassa eräänlaisena "prosessilakina":

**N** "Plan- og bygningsloven er i stor grad en lov om planprosesser, og den omtales ofte som en «prosesslov»..." (s.21). (*"Suunnittelu- ja rakennuslaki on suurella määrin laki suunnitteluprosesseista, ja sitä nimitetään usein "prosessilaksi" --"*)

**N** "Men plandelen i pbl. sier lite om hva resultatet skal bli – utover en bærekraftig samfunnsutvikling." (s.22). (*"Mutta pbl:n suunnittelua koskeva osuus sanoo hyvin vähän siitä, mikä tuloksen tulisi olla – lukuun ottamatta kestävää yhdyskuntakehitystä."*)

Jälkimmäinen esimerkki viittaa tosin siihen, ettei norjalainenkaan lähestymistapa korosta pelkästään suunnittelun prosessia. Lainsäädäntöä on kehitetty myös suuntaan, jossa substanssikysymykset nousevat aiempaa selvemmin esille:

**N** "Selv om loven fremdeles er en prosesslov, gikk man her fra rene prosesskrav til også å inkludere substanskrav – i og med at bærekraftig utvikling peker mot en utviklingsretning der hensynet til «framtidige generasjoner» framheves." (s.37). (*"Vaikka laki yhä pääosin on prosessilaki, mentiin tässä puhtaasti prosessia koskevista vaatimuksista suuntaan, jossa sisällytettiin myös substanssia koskevia vaatimuksia – sen myötä, että kestävä kehitys osoittaa kohti kehityssuuntaa, jossa "tulevien sukupolvien" huomiointia tuodaan esiin."*)



Norjalainen lainsäädäntö, joka on selvästi prosessorientoitunutta, on siis saanut vuoden 2008 uudistuksen yhteydessä enemmän substanssia sääntelevää sisältöä siitä syystä, että siinä korostetaan entistä enemmän kestävästä kehitystä. Tämän seurauksena lainsäädännön ja edelleen suunnittelutoiminnan legitimaatio ei ole riippuvainen vain ”prosessuaalisista tuloksista” (Healey 2003), vaan yhtäläillä konkreettisista tuloksista ja tavoitteenasetteluista, jotka tässä tapauksessa ovat kytköksissä kestävästä kehityksen turvaamiseen. Substanssi- tai prosessorientaatio nousee esiin myös siinä, miten yhtäältä yleispiirteistä ja toisaalta yksityiskohtaista suunnittelua arvotetaan suhteessa toisiinsa. Kun suunnittelutoiminnan oikeuttamisen perusta turvataan konkreettisilla tuloksilla osallistavan ja vuorovaikutteisen prosessin sijasta, voidaan usein havaita yksityiskohtaisuutta suosiva tendenssi. Yleispiirteinen suunnittelu operoi pääosin niin yleisellä ja abstraktilla tasolla, että toiminnan oikeuttaminen konkreettisilla tuloksilla on huomattavasti vaikeampaa kuin yksityiskohtaisen tason suunnittelussa. Suomessa konkreettisten, aineellisten tai fyysisten tulosten korostaminen johtaa siihen, että voimavarat siirretään asemakaavatasolle, jolloin yleispiirteisen suunnittelun painottama kokonaisvaltaisuus tulee kärsimään:

**S** ”Asemakaavoitukseen käytetään aikaa kaksinkertaisesti yleiskaavoitukseen nähden.” (s.184).

**S** ”Erityisesti ajantasainen yleiskaavoitus luo pohjaa koko kaavajärjestelmän toimivuudelle kuntatasolla. Voimavarojen ollessa niukat tingitään usein yleiskaavoituksesta ja tämä heijastuu asemakaavataso ongelmiin.” (s.184).

Asemakaavoituksen suosimista voidaan pitää yhtenä syynä siihen, minkä vuoksi suomalainen lähestymistapa suunnitteluun on selvästi substanssiorientoitunutta. Edellä esitetyissä esimerkeissä tosin myös tunnustetaan riskit, jotka liittyvät yksityiskohtaisen suunnittelun suosimiseen. Kehitys on ollut hyvin saman tyyppistä myös Ruotsissa. Yleispiirteisen suunnittelun roolia korostetaan, mutta viimeaikaisten muutosten myötä voidaan katsoa, että kokonaisvaltaisemman suunnittelun rooli nähdään nykyisin enemmänkin eräänlaisena yksityiskohtaisen suunnittelun tukijana, ts. yleispiirteisellä suunnittelulla mahdollistettaisiin yksityiskohtaisen suunnittelun tehostaminen ja yksinkertaistaminen. Yhtäältä kokonaisvaltaisuutta ja toisaalta yksityiskohtia sekä konkreettisia tuloksia korostavien näkökantojen välinen jännite on Ruotsissa yhtä selkeä kuin Suomessa. Sekä Ruotsissa että Suomessa ollaan lisäksi tilanteessa, jossa yksityiskohtaisuus ja konkreettiset tulokset vaikuttavat saavan entistä merkittävämmän aseman. Tätä kuvaavat myös seuraavat lausumat, joissa arvioidaan yleispiirteisen ja yksityiskohtaisen suunnittelun suhdetta:

**R** ”Vi anser att större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen. Översiktsplanen är det forum där många frågor bör klaras ut, inte minst i dialogen mellan staten och kommunen.” (s.15). (*”Katsomme, että yleispiirteiselle suunnittelulle on annettava enemmän painoarvoa. Yleispiirteinen suunnitelma on se foorumi, jossa monet kysymykset on ratkaistava, etenkin vuoropuhelu valtion ja kunnan välillä.”*)

**R** ”För att göra det möjligt med förenklingar och effektiviseringar på detaljerad nivå är det nödvändigt med en förskjutning av tyngdpunkten till den översiktliga nivån.” (s.74). (*”Jotta yksinkertaistukset ja tehostukset olisivat mahdollisia yksityiskohtaisella tasolla, on välttämätöntä siirtää painopistettä yleispiirteiselle tasolle.”*)

**R** ”Detaljplanerna skulle således i än högre grad ses som ett renodlat genomförandeinstrument. När planen är genomförd behövs den inte längre.” (s.193).

*(”Yksityiskohtaiset suunnitelmat nähtäisiin tästä lähin yhä enemmän puhtaina toimeenpanoinstrumentteina. Kun suunnitelma on toteutettu, sitä ei tarvita enää.”)*

Edellä olevista esimerkeistä voidaan havaita se, että suhtautuminen yleispiirteiseen suunnitteluun suunnittelujärjestelmän osana on ristiriitaista. Yleispiirteistä suunnittelua korostetaan ja tuodaan esiin, mutta sen rooli nähdään myös yksityiskohtaisen suunnittelun tasolla tapahtuvien tehostamisten ja yksinkertaistamisten mahdollistajana. Tämä puolestaan johtaa siihen, että substanssia korostava orientaatio erottuu selvemmin kuin prosessia korostava. Fredrikssonin (2011, 58-60) mukaan kuntatasolla suositaan selvästi yksityiskohtaista suunnittelua. Yleispiirteiseen suunnitteluun liittyvät valmisteluprosessit koetaan raskaiksi eikä suunnitelmien tulevasta käyttöarvosta ole varmuutta, minkä vuoksi painopiste siirtyy yksityiskohtaisen suunnitteluun, jonka katsotaan tuottavan konkreettisia tuloksia (emt.). Yhtäältä yleispiirteisen ja kokonaisvaltaisen suunnittelun sekä toisaalta konkreettisia tuloksia korostavan yksityiskohtaisen suunnittelun välinen jännite tunnistetaan Suomen ja Ruotsin lisäksi myös Norjassa:

**N** ”Medvirkingens status og betydning i norsk planlovgivning har siden den ble innført i loven av 1985, stått i et spenningsfelt mellom hensynet til demokrati på den ene siden og effektivitet på den andre (Falleth og Saglie 2011) - -” (s.321). *(”Osallistumisen asema ja tarkoitus norjalaisessa suunnittelua koskevassa lainsäädännössä on sen jälkeen, kun se tuotiin mukaan vuoden 1985 lainsäädäntöön, ollut jännitteinen yhtäältä demokratian ja toisaalta tehokkuuden suhteen (Falleth og Saglie 2011) - -”)*

**N** ”- - fra lovforberedlse til lovvedtak kan se videreføringen av en dyptgripende spenning i norsk planlegging, mellom en mer samfunnsorientert og en fysisk/arelmessig orientert vektlegging av fokus og kompetanse.” (s.39). *(”...aina lainvalmistelusta lain täytäntöönpanoon asti voimme nähdä norjalaisessa suunnittelussa syvälle juurtuneen jännitteen, joka tulee esiin enemmän yhteiskunnallisesti orientoituneen ja fyysisesti/alueellisesti orientoituneen painotuksen välillä.”)*

Falleth & Saglie (2011), joiden työhön edellä olevista esimerkeistä ensimmäisessä viitataan, tarkastelevat edellä kuvattua jänniteasetelmaa kahdesta suunnasta. Maankäytön suunnittelussa, joka on perinteisesti ollut pääasiassa julkisen hallinnon hoitamaa toimintaa, on pyritty turvaamaan suunnittelutoiminnan demokraattisuutta ja edelleen osallistavuutta sekä vuorovaikutteisuutta (emt.). Rakentamisessa, joka on pitkälti yksityisen sektorin käsissä, on sen sijaan tavoiteltu mahdollisimman suuria tehokkuushyötyjä (emt.). Edellä luonnehdittua vastakkainasettelua voidaan kuvailla myös tavalla, jossa ristiriita nähdään substanssia korostavien ja prosessia korostavien lähestymistapojen välisenä. Kun tämä asetelma tehdään näkyväksi, havaitaan myös kaksi suunnittelun taustalla vaikuttavaa ja toisistaan selvästi eroavaa rationaliteettia. Sagerin (1994, 16) mukaan selkeän substanssiorientaation myötä suunnittelua lähestytään useimmiten eräänlaisena teknologiana, kun taas prosessuaalista puolta korostettaessa painoarvoa asetetaan ennemminkin suunnittelun dialogisille ominaisuuksille. ”Teknokraattisempi” suuntaus (Aalbu, Böhme & Uhlin 2008), joka on havaittavissa suomalaisessa ja ruotsalaisessa traditiossa, ei juurikaan korosta suunnittelun prosessuaalisen puolen itseisarvoisuutta. Norjassa sen sijaan tunnistetaan se, että prosessuaalisella puolella on myös tärkeä roolinsa suunnittelun legitimitetin turvaamisen kannalta:

**N** ”Det kan forstås på to måter: som prosedyrlegitimitet, dvs. om prosessen har foregått på en god og akseptert måte, og som resultatlegitimitet. dvs. om utfallet – de løsningsene kom kommer ut av prosessen – er gode og akseptable (Mäntysalo mfl. 2011; Gustavsen mfl. 2014).

De to formerne er i praksis tett sammanvevd, og begge er nødvendige for oppslutning om og aksept av planen." (s.321). ("Se voidaan ymmärtää kahdella tavalla: prosessuaalisena legitimizeettinä, eli onko prosessi edennyt hyvällä ja hyväksyttävällä tavalla, ja tuloksia koskevana legitimizeettinä, eli onko lopputulos – ne ratkaisut, jotka saadaan prosessin lopputuloksena – hyviä ja hyväksyttäviä (Mäntysalo ym. 2011; Gustavsen ym. 2014). Nämä kaksi muotoa ovat käytännössä tiivisti yhteen sidottuja, ja kumpikin on välttämätön suunnitelman tuen ja hyväksynnän kannalta.")

Norjassa suunnittelutoiminnan legitimizeetin katsotaan siis olevan vahvasti kytköksissä myös suunnittelun prosessuaaliseen puoleen. Tämän seurauksena osallistava ja vuorovaikutteinen suunnitteluprosessi vahvistaa myös suunnittelun oikeuttamisperustaa. Suomen ja Ruotsin lainsäädännön arvioinneissa ei tuoda ollenkaan prosessuaalisten ja substanssia korostavien lähestymistapojen ristiriitaa. Tästä seuraa se, että substanssia painottavassa suomalaisessa ja ruotsalaisessa suunnittelussa toiminnan legitimaatio saavutetaan pääasiassa konkreettisten tulosten avulla. Erityisen selvää tämän voi katsoa olevan Suomessa omaksutussa lähestymistavassa, jossa suunnittelun ja suunnittelutoiminnan arviointi riippuu pitkälti siitä, miten asetetut konkreettiset sisältövaatimukset täyttyvät:

S "Kaavojen lainmukaisuuden arviointi tapahtuu pitkälti kaavojen sisältövaatimusten kautta." (s.126).

Mikäli tämä lausuma olisi muodossa "Kaavojen legitimizeetin arviointi tapahtuu pitkälti kaavojen sisältövaatimusten kautta", antaisi tämä suomalaisesta lähestymistavasta vielä selkeämmän kuvan. Lainmukaisuuden sitominen pääasiassa konkreettisiin sisältövaatimuksiin vahvistaa edelleen substanssia korostavaa orientaatiota, jonka seurauksena prosessuaalista puolta ei juurikaan nähdä suunnittelun legitimizeetin turvaajana.

## 7.2 Arvosidonnaisuus – Intressejä ei arvoja

Koska suunnittelun osalliset ja sidosryhmät edustavat hyvin erilaisia taustoja, he arvottavat hyvin erilaisia asioita. Lähtökohtien erilaisuus johtaa siihen, että suunnitteluprosesseissa esiin nousevia ongelmia määritellään ja lähestytään eri tavoin. Tämän seurauksena painoarvoa annetaan hyvin erilaisille asioille ja toiminnan tavoille. Toiminta on siis selvästi arvosidonnaista. Lainsäädännön arvioinneissa maankäytön suunnittelua ei kuitenkaan juurikaan käsitellä arvosidonnaisena toimintana. Mikäli näin tehdään, tapahtuu se pääasiassa vain metatason tarkasteluna, so. antamatta arvosidonnaisuudelle merkittävää roolia käytännön suunnittelutoiminnassa ja sen muovautumisessa. Toiminnan moniarvoinen luonne ja yhden yhteisen konsensuksen löytämisen vaikeus tuodaan Suomen lainsäädännön arvioinnissa esiin yhden ainoan kerran:

S "Kaavoitukseen liittyy aina myös arvovalintoja, yhtä oikeaa selvitysten avulla seuloutuvaa ratkaisua ei yleensä ole olemassa." (s.67).

Suomessa omaksutussa lähestymistavassa, joka korostaa selvästi suunnittelun substanssia, arvosidonnaisuus tuodaan esiin lähinnä laajasti arvokkaaksi tunnustettujen konkreettisten asioiden yhteydessä. Arvojen on oltava yleisesti ja laajasti hyväksytyjä, jotta ne voidaan hyväksyä osaksi

toiminnan perustaa. Rakennettu ympäristö ja luonnonarvot näyttäytyvät selkeimpinä esimerkkeinä tästä:

**S** ”Rakennetun ympäristön ja siihen liittyvien arvojen vaaliminen on ollut hyvin esillä kaikilla kaavatasoilla, erityisesti asemakaavoituksessa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muodostavat tärkeän lähtökohdan kulttuuriympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamiselle.” (s.78).

**S** ”Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa onnistuneen kaavaprosessin myös luontoarvojen huomioon ottamisen kannalta. Tärkeää on luontonäkökulman huomioon ottaminen läpi koko kaavaprosessin, aina alkuvaiheesta loppuun asti.” (s.85).

Jotta arvosidonnaisia näkökohtia voidaan huomioida suunnittelussa, tulee niiden olla ensinnäkin laajasti arvokkaaksi tunnustettuja. Toiminnassa voidaan siis havaita eräänlainen ”korporatistinen” tendenssi, jolloin huomio keskittyy vain vahvempien ja asemansa jo vakiinnuttaneiden toimijoiden esiin tuomiin asioihin (Healey 1997). Arvokkaaksi katsottavat ja edelleen suunnittelussa huomioitavat näkökohdat ovat tällöin pääasiassa vahvimpien toimijoiden esiin tuomia, jolloin nämä toimijat käytännössä myös luovat määritelmän yleiselle edulle. Yleisen edun, tai tässä tapauksessa yleisen hyödyn, tavoittelemisen vaikeus tosin nostetaan esiin myös Suomea koskevassa arvioinnissa:

**S** ”Samalla kun tavoitellaan yleistä hyötyä, voivat monet kokea entisen elinympäristönsä heikentyneen.” (s.137).

Yleisen hyödyn tavoittelemisen seurauksena ajaututaan siis väistämättä tilanteeseen, jossa osa osallisista ja sidosryhmistä joutuu mukautumaan tilanteeseen, joka ei ole heidän etunsa mukainen. Etuja tai hyötyjä ei silti käsitellä lainsäädännön arvioinneissa asioina, joiden katsotaan olevan kytköksissä erilaisiin arvottamisen tai merkityksen antamisen tapoihin. Arvot saavatkin konkreettisemmän asun fyysisinä intresseinä. Healeyn (emt., 60) mukaan suunnittelussa esiintyviä vastakkainasetteluja ei tulisi kuitenkaan lähestyä vain pelkkinä fyysisten tai konkreettisten intressien välisinä ristiriitatilanteina. Erimielisyyksien taustalla vaikuttavat usein syvemmälle ulottuvat jakolinjat osallisten ja sidosryhmien välillä. Tällöin kyse ei ole enää ristiriitaisista intresseistä, vaan pikemminkin eroista ”merkitysjärjestelmissä” (emt., 65), jotka erottavat erilaisia arvottamisen ja merkityksen antamisen tapoja. Arvosidonnaisuuden huomioiminen edellyttää siis erilaisuuden tai heterogeenisyyden tunnistamista:

**R** ”Medborgarna är inte en homogen grupp med samstämda synpunkter. Tvärtom kännetecknas medborgarnas intressen av heterogenitet. Olika grupper har vitt skilda värderingar och preferenser.” (s.355). (*”Kansalaiset eivät ole yksi homogeeninen ryhmä, jolla on yhtenäiset näkemykset. Päinvastoin, kansalaisten intressit ovat heterogeenisia. Eri ryhmillä on hyvin erilaisia arvoja ja preferenssejä.”*)

Ruotsalainen tapa huomioida suunnittelun arvosidonnaista luonnetta vastaa siis suomalaista siinä, miten arvot ja intressit käytännössä rinnastetaan toisiinsa. Mielipiteiden, intressien, arvojen ja preferenssien tuominen esiin käytännössä synonyymeinä, asettaa arvosidonnaiseksi katsottavia asioita samalle tasolle konkreettisempien intressien kanssa. Abstraktit ja vaikeasti hahmotettavat arvot sekä erilaiset merkityksen antamisen tavat muunnetaan tällöin konkreettisiksi intresseiksi, joiden vastakkainasettelu voidaan ymmärtää vallitsevan suunnittelujärjestelmän puitteissa.

Jokainen intressi voidaan tällöin nähdä yhtenä pääosin suunnittelun substanssia koskevana kriteerinä, jonka suunnittelujärjestelmä kykenee huomioimaan ja edelleen asettamaan vastakkain muiden vastaavien konkreettisten kriteerien kanssa (emt., 239, 249). Moniarvoisuus muuntuu tällöin pikemminkin intressien moninaisuudeksi. Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa intressien moninaisuus ja edelleen intressien moninaisuuden turvaamisen vaikeus tulevat pääsääntöisesti esiin tavalla, jossa kuvataan yleisten ja yksittäisten intressien välistä jännitettä:

**R** "Det ligger dessutom i stadsbyggnadsfrågornas natur att olika enskilda och allmänna intressen måste vägas mot varandra och att alla intressen aldrig kan tillgodoses fullt ut." (s.185). (*"Kaupunkirakentamiskysymysten luonteeseen kuuluu se, että erilaisia yksittäisiä ja yleisiä intressejä on punnittava suhteessa toisiinsa, eikä kaikkia intressejä voida koskaan tyydyttää."*)

**R** "Det behöver finnas en rimlig balans mellan olika intressen, både mellan olika enskilda intressen och mellan allmänna och enskilda intressen." (s.186). (*"On oltava järkevä tasapaino erilaisten intressien välillä, sekä erilaisten yksittäisten intressien välillä että yleisten ja yksittäisten intressien välillä."*)

Norjassa on havaittavissa hyvin saman tyyppistä tasapainoilua yhtäältä yleisten ja toisaalta yksittäisten intressien välillä:

**N** "Pbl. §12 reguleringsplan er muligens det stedet i loven sterkest uttrykker dilemmaet som oppstår ved at planlegging har som formål å virke styrende på både offentlig og privat virksomhet. På den ene siden skal loven legge til rette for privat utbygging gjennom effektive planprosesser, og på den andre siden sikre at privat utbygging ikke skader eller svekker felleskapsintresser." (s.267). (*"Pbl. §12 yksityiskohtainen suunnitelma on mahdollisesti se lainkohta, joka vahvimmin tuo esiin dilemman siitä, että suunnittelun tarkoitus on ohjata sekä julkista että yksityistä toimintaa. Yhtäältä lainsäädännön tulee edistää yksityistä rakentamista tehokkaiden suunnitteluprosessien avulla, ja toisaalta varmistaa, että yksityinen rakentaminen ei vahingoita tai heikennä yleisiä intressejä."*)

Suunnittelujärjestelmien toimintaa leimaava yleisten ja yksittäisten intressien välinen tasapainoilu on siis punnintaa erilaisissa konteksteissa esiintyvien erilaisten näkökantojen välillä. Toiminnan arvosidonnaisuutta tulisikin lähestyä kontekstisidonnaisesti. Puhuttaessa konkreettisista intresseistä eikä niinkään arvoista, painotetaan selvästi suunnittelun substanssia koskevia kysymyksiä. Healeyn (1993) mukaan ongelmallista suunnittelun substanssia korostavissa lähestymistavoissa on se, että niiden taustalla usein vaikuttavat a-priori tyyppiset olettammat hyvästä ja huonosta. Erilaisten arvottamisen ja merkityksen antamisen tapojen suhteen havaittavia eroja ei tällöin kyetä ottamaan huomioon, mikä puolestaan johtaa useimmiten hallitsevien käsitysten "istuttamiseen" kontekstista toiseen (emt.). Käsitys, jonka mukaan hallinnollisen toiminnan on oltava kaikesta kokemuksellisesta ja subjektiivisesta vapaata rationaalista toimintaa, jättää myös ottamatta huomioon suunnittelun arvosidonnaisen luonteen. Prosessuaalisemman orientaation avulla tunnistetaan se, että suunnittelua ei voida ennalta sitoa tiettyihin toiminnan malleihin. Toiminnan on rakennuttava niiden arvottamisen ja merkityksen antamisen tapojen varaan, jotka esiintyvät yksittäisessä kontekstissa. Yhteen sovittamisessa tai koordinaatiossa ei ole tällöin enää kyse vain konkreettisten intressien välillä tapahtuvasta punninnasta, vaan yhtä lailla taustalla vaikuttavien arvojen ja premissien huomioimisesta suunnittelussa:

**N** ”Vi bygger på Difis definisjon av samordning som en process der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre.” (s.120). (*”Pohjaamme Difin määritelmään koordinaatiosta prosessina, jossa itse ydin on, että erilaiset tavoitteet, arvot, toimet, resurssit taikka muut premissit nähdään yhteydessä sekä priorisoidaan, punnitaan ja sopeutetaan toisiinsa.”*)

Arvosidonnaisuuden huomioon ottavan koordinoinnin on tällöin tapahduttava myös erilaiset lähtökohdat huomioivissa suunnitteluprosesseissa, jotta yhteen sovittaminen ei koskisi pelkästään konkreettisia intressejä. Norjalaista selvän prosessuaalista orientaatiota korostaa myös se, että arvosidonnaisia asioita tuodaan esiin samassa yhteydessä kuin tiedon rakentamisen prosesseja:

**N** ”I begrepet bærekraft ligger en transdisiplinær ambisjon. Med det menes at planlegging etter pbl. (2008) skal resultere i løsninger som henter kunnskap fra mange ulike disipliner, men som forener verdier knyttet til naturmiljø med sosiokulturelle så vel som økonomiske verdier i nåtid og over tid.” (s.254). (*”Kestävyyden käsitteessä on poikkitieteellinen tavoite. Sillä tarkoitetaan, että pbl:n (2008) mukaisen suunnittelun tulee päätyä ratkaisuihin, jotka hakevat tietoa monilta eri aloilta, mutta joissa yhdistyvät luonnonympäristöön ja sosiokulttuuriseen liittyvät arvot sekä taloudelliset arvot, sekä nykyiset että tulevat.”*)

Poikkitieteellisyttä ja tietopohjan laajuuden tärkeyttä korostamalla tiedon rakentamisen prosessien selkeä arvosidonnaisuus tunnistetaan, joskin vain metatasolla. Luonnonympäristöön liittyvien, sosiokulttuuristen ja taloudellisten arvojen esiin tuominen korostaa taustalla vaikuttavien arvojen periaatteellista vaikutusta suunnitteluun, mutta ei juurikaan vaikuta moniarvoisuuden huomiointiin käytännön suunnittelutyössä. Käytännön tasolla huomio kiinnittyy pääasiassa konkreettisiin lainsäädännöllä turvattuihin intresseihin:

**N** ”Eiendomsretten er grunnlovsfestet, og det foregår en kontinuerlig avveining – og tautrekning – mellom offentlige og private hensyn i norsk politikk og samfunnsliv, noe som også plansystemet preges av.” (s.18). (*”Omistusoikeus on perustuslailla turvattu, ja norjalaisessa politiikassa ja yhteiskuntaelämässä tapahtuu jatkuvaa tasapainoilua – sekä kilpailua – yleisten ja yksityisten intressien välillä, mikä leimaa myös suunnittelujärjestelmää.”*)

Leimallista suunnittelujärjestelmille on siis konkreettisten intressien moninaisuuden huomioiminen, eikä niinkään arvojen moninaisuuden huomioiminen. Arvot nähdään vain metatason taustalla vaikuttavina periaatteina, joiden merkitystä käytännöllisen tason suunnittelussa ei juurikaan tunnisteta. Vastakkainasettelujen ja konfliktitilanteiden nähdään johtuvan pääasiassa ristiriitaisista intresseistä, eikä erilaisista arvomaailmoista ja merkityksen antamisen tavoista. Kun keskitytään vain sisältökysymysten tai suunnittelun substanssia koskevien asioiden mahdolliseen ristiriitaisuuteen, ei kyetä tunnistamaan sitä, että konfliktien taustalla on mahdollisesti huomattavasti syvemmälle ulottuvia erimielisyyksiä kuin vain konkreettisten intressien vastakkainasettelu.

### 7.3 Laaja osallistaminen ja huomioiminen – Muotoseikkojen tärkeys

Suunnittelun legitimiteetti ei riipu vain siitä, että suunnittelulla saavutetaan konkreettisia tuloksia. Lopputulemien lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että suunnittelu on laajasti osallistavaa.

Laajasti osallistavassa suunnittelussa erityisen tärkeänä voidaan pitää suunnitteluprosessien monimuotoisuutta, joka turvaa erilaisten lähtökohtien ja näkemysten huomioonottamisen ja siten vahvistaa suunnittelun legitimitettiin. Koska Suomessa painotetaan selvästi suunnittelun substanssia, jää suunnitteluprosessien monimuotoisuuden turvaaminen vähemmälle huomiolle. Tästä seuraa myös se, että osalliset ja sidosryhmät tunnustetaan tyypillisesti substanssikysymysten avulla. Keskittymällä suunnittelun substanssiin osallisten ja sidosryhmien esiin tuomat näkökannat voidaan muuntaa suunnittelussa käytettävälle tekniselle ja hallinnolliselle kielelle (Healey 1997). Tällä tavalla osallisten ja sidosryhmien esiin tuomat intressit voidaan myös tulkita suunnittelujärjestelmän tarjoamassa analyttisessä viitekehyksessä. Tämä johtaa siihen, että osallisten ja sidosryhmien laajan kirjon sijasta pyritään tunnustamaan suunnittelun kannalta olennaisia konkreettisia intressejä. Menettely- ja toimintatapojen moninaisuuden korostaminen jää sivuosaan, kun painopiste on selvästi suunnittelun substanssia koskevissa kysymyksissä ja vaatimuksissa:

**S** "Asemakaavan sisältövaatimukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään: yleispiirteiseen suunnitteluun liittyvät, terveellisyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön liittyvät sekä kohtuullisuuteen liittyvät. Asemakaavaa laadittaessa tulee pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun näiden erilaisten ja osittain ristiriitaistenkin vaatimusten suhteen." (s.43).

Koska Suomessa harjoitettava suunnittelu on korostuneesti substanssiorientoitunutta, myös optimaalisten ratkaisujen löytämisellä tarkoitetaan tyypillisesti konkreettisten intressien yhteensovittamista. Toimintatapaa voidaan pitää korostetun instrumentaalisenä, sillä konkreettisia intressejä korostamalla konsensukseen pyritään vain niiden asioiden osalta, jotka koskevat suunnittelun substanssia. Suunnittelun prosessuaalinen puoli, jossa keskitytään siihen, miten osallistavuus ja vuorovaikutteisuus järjestetään, jää väistämättä vähemmälle huomiolle. Tästä seuraa se, että Healeyn (1997) painottamat laajaa osallistamista edesauttavat kolme asiaa – toiminnan tavat, suunnittelutoiminnassa käytettävä kieli ja mahdollisimman laaja edustavuus – eivät korostu suomalaisessa suunnittelukäytännössä samalla tavalla kuin Ruotsissa ja Norjassa. Sekä Ruotsissa että Norjassa kiinnitetään selvästi huomiota ongelmaan, joka nousee esiin sen seurauksena, että osallistaminen ei tyypillisesti ole kovin edustavaa:

**R** "Lite hårdhänt uttryckt har den typiske deltagaren i ett samrådsmöte följande egenskaper – är av manligt kön, är 55+ och grundmurat etnisk svensk." (s.355). ("*Hieman liioitellusti sanottuna tyypillisellä keskustelutilaisuuden osallistujalla on seuraavat ominaisuudet – miespuolinen, 55+ ja vahvasti etnisesti ruotsalainen.*")

**R** "Problemet är att det finns starka skäl att tro att de inte alltid är representativa för de medborgare som berörs planeringen." (s.355). ("*Ongelma on se, että on vahvat perusteet uskoa, että he eivät edusta kovinkaan hyvin niitä kansalaisia, joita suunnittelu koskettaa.*")

**N** "Selv om tendensen er positiv, er det tydelig at mye medvirkning har et rituelt preg. Ett eksempel er folkemøter der først og fremst «gjengangerne» møter opp, og som har mer preg av å være informasjonsmøter enn fora som er preget av åpen utveksling av synspunkter og erfaringer med sikte på å finne en felles løsning, ofte betegnet som deliberasjon." (s.332). ("*Vaikkakin suuntaus on positiivinen, on selvää, että suuressa osassa osallistumista on rituaalinen leima. Yksi esimerkki on kansalaistapaamiset, jossa pääasiassa "vakiokävijät" tapaavat, ja joilla on tapana olla enemmän informaatiotapaamisia kuin foorumeita, joita*")

*kuvaa avoin näkökulmien ja kokemusten vaihto ja joiden tavoitteena olisi löytää keskustelemalla yhteinen ratkaisu.”)*

Suunnittelun laajaa osallistavuutta ja erityisesti sen laajaa edustavuutta lähestytään Ruotsissa ja Norjassa huomattavasti kriittisemmin kuin Suomessa. Suunnitteluun aktiivisesti osallistumaan ja vaikuttamaan pyrkivän joukon katsotaan olevan hyvin homogeeninen, jolloin esiin nousseet näkökulmat ja mielipiteet eivät edusta koko osallisten ja sidosryhmien laajaa kirjoa. Kriittinen suhtautuminen koskee edelleen myös käytännön osallistamisen muotoja, joiden ongelmia lähestytään sekä prosessia että substanssia korostavien kysymysten avulla:

**R** *”Formerna för medborgardeltagande är ett av de stora problemen i dagens samhällsplanering. Samrådsmöten, informationsmöten och medborgardialoger är ingredienser i planeringsprocessen. Visst finns det undantag, men en sammantagen bild visar att dessa aktiviteter ofta fungerar dåligt ur såväl demokratisk synvinkel som när vi tittar på resultatet av processen.” (s.355). (“Kansalaisten osallistamisen muodot ovat eräitä suurimpia ongelmia tämän päivän yhdyskuntasuunnittelussa. Keskustelutilaisuudet, informaatiotilaisuudet ja kansalaisdialogi ovat suunnitteluprosessin osia. Toki on olemassa poikkeuksia, mutta kokonaiskuva tarkastellessa nämä aktiviteetit toimivat usein huonosti sekä demokratian että prosessin tuloksien kannalta.”)*

**N** *”Det er i det hele tatt en svakhet at genuint deliberative arenaer i liten grad er i bruk, samt at slike verktøy heller er eksklusive og ikke er egnet til å fange opp de mange stemmene.” (s.332). (“On kaiken kaikkiaan ongelma, että aidosti deliberatiivisia areenoita on hyvin vähän käytössä, kuten myös se, että ei ole käytössä työkaluja, jotka olisi omistettu useiden mielipiteiden huomioimiseen.”)*

Perinteiseksi katsottavat osallistamisen ja vuorovaikutuksen muodot asetetaan siis Ruotsissa ja Norjassa selvästi ongelmalliseen valoon. Ongelmia nähdään sekä edustavuudessa että osallistamisen tavoissa. Osallistamisen keskittyessä vain tiettyihin osallisiin ja sidosryhmiin, edustavat myös esiin nousseet mielipiteet vain pientä osuutta niistä kaikista näkökannoista, joita esiintyy osallisten ja sidosryhmien keskuudessa. Tämän lisäksi tapojen, joilla osallisia ja sidosryhmiä pyritään tuomaan mukaan suunnitteluprosesseihin, katsotaan olevan huonosti toimivia. Suunnitteluprosessien muotoihin ja prosesseissa esiintyviin osallistamisen tapoihin kiinnitetään erityistä huomiota Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa, jossa toiminnan kontekstisidonnaisuutta sekä kohderyhmän huomiointia korostetaan selvästi. Toiminnan tavat on aina sovittava yksittäiseen tapaukseen sekä siihen, minkälainen osallisten ja sidosryhmien joukko halutaan tavoittaa:

**R** *”Det första gäller hur man kan nå grupper med svaga röster, dvs. grupper som vanligtvis inte hörs. Det andra är vilka metoder för kommunikation ska väljas. Här finns tyvärr inga standardlösningar. Beroende på vilken grupp man vill nå, måste man välja metod.” (s.356). (“Ensimmäinen koskee sitä, miten voidaan tavoittaa heikompia ryhmiä, eli ryhmiä, joita ei normaalisti kuulla. Toinen on se, että mitä metodeja kommunikaatiossa käytetään. Tähän ei ikävä kyllä ole mitään standardiratkaisuja. Metodit on valittava sen mukaan, mikä ryhmä halutaan tavoittaa.”)*

Suomalaisen näkökulman voi sen sijaan katsoa olevan täysin päinvastainen. Osallistamisen erilaisia muotoja lähestytään hyvin instrumentaalisella tavalla, jolloin suunnitteluprosessin ja sen lopputuotteena saatavan kaavan on tarkoitus toimia päätöksenä, jonka avulla intressiristiiridat



saadaan sovitettua yhteen tulkintakehykseen. Tällöin suunnitteluprosessit eivät mukaudu suhteessa osallisiin ja sidosryhmiin, vaan osalliset ja sidosryhmät joutuvat mukauttamaan oman toimintansa suhteessa joustamattomiin prosesseihin. Lopputuloksena saadaan päätös, jonka tarkoitus on sulauttaa yhteen lähinnä konkreettisia suunnittelun substanssia koskevia asioita:

**S** "Täydennysrakentamista koskevassa kaavaprosessissa korostuu osallistumisen merkitys ja kaavan luonne eri näkemykset yhteen sovittavana päätöksenä." (s.42).

Toiminnan tapa, jossa suunnitteluprosessit nähdään pääosin välineellisessä valossa, pakottaa osalliset ja sidosryhmät muovaamaan oma toimintansa suunnittelujärjestelmän ja lainsäädännön vaatimusten mukaiseksi. Konsensuksen rakentaminen vahvasti muotoon sidottujen menettelyjen sekä konkreettisten intressien yhteensovittamiseen tarkoitettujen päätösten varaan pakottaa suunnittelua suuntaan, jossa osallisia ja sidosryhmiä pyritään sitouttamaan määrättyihin toiminnan malleihin:

**S** "Osapuolien sitouttamisen uudeksi välineeksi on otettu käyttöön maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-) aiesopimusmenettely." (s.76).

Siitä huolimatta, että edellä olevassa esimerkissä esiin tuotujen MAL-sopimusten tavoite on lähinnä osaoptimoinnin vähentäminen kunnallisessa suunnittelussa, on sitouttamiseen pyrkimisessä aina riskinsä. "Sitouttamisen välineillä" osallisia ja sidosryhmiä voidaan pyrkiä sitouttamaan suunnitteluprosesseihin ja edelleen prosessien lopputuotteena syntyviin suunnitelmiin, vaikka heillä ei olisi ollut mitään mahdollisuutta vaikuttaa näiden muotoon tai lopputulemaan. Suunnitteluun sitouttamisessa piilee eräänlainen toiminnan jälkikäteisen oikeuttamisen riski, jolloin mahdollisimman laajasti suunnitteluun osallistamalla ja edelleen sitouttamalla pyritään lähinnä legitimoimaan aiempia päätöksiä, joihin osalliset ja sidosryhmät eivät ole päässeet vaikuttamaan. Osalliset ja sidosryhmät tuskin voivat kokea todellista "omistajuutta" sellaisen suunnittelun suhteen, johon he eivät ole päässeet selvästi vaikuttamaan (Healey 1997, 268). Suunnitteluprosessien muotoihin ja menettelytapoihin on siis kiinnitettävä tarkkaa huomiota, jotta osalliset ja sidosryhmät voivat kokea omistajuutta sekä sitoutua osaksi toimintaa:

**N** "I tillegg påvirker ofte planprosessen hvorvidt aktørene har eierskap til produktet, og dermed i hvilken grad de selv har forpliktet seg til å legge planen til grunn for sin virksomhet." (s.122). (*"Lisäksi suunnitteluprosessi vaikuttaa usein siihen, miten toimijoilla on omistajuutta suhteessa tuotteeseen, ja sitä myötä myös siihen missä määrin he itse ovat sitoutuneet asettamaan suunnitelman pohjaksi omalle toiminnalleen."*)

Ruotsissa ja Norjassa omaksuttu lähestymistapa, joka korostaa selvästi suunnitteluprosessien muotojen moninaisuuden tärkeyttä, keskittyy silti pääasiassa virallisiin lainsäädäntöön sidottuihin prosesseihin. Tosin tämä ongelma myös tunnustetaan. Tarkasti lainsäädäntöön sidotuissa suunnitteluprosesseissa, jotka noudattavat joustamattomia menettelysääntöjä, osallisten ja sidosryhmien tehtäväksi jää tyypillisesti vain kommentoida esiin tuotuja ehdotuksia jälkikäteen. Uusilla paremmin osallistavilla dialogin muodoilla tulisikin pyrkiä prosesseihin, joissa suunnittelu rakentuisi jo aikaisesta vaiheesta lähtien kansalaisten esiin tuomien näkökohtien varaan:

**R** "Större tyngd bör läggas vid samrådet och att kommunen i lämpliga former ska ge kommunmedlemmarna och berörda myndigheter och organisationer tillfälle till insyn och möjlighet att lämna synpunkter på förslaget." (s.17, 201). (*"Enemmän painoarvoa on*

*annettava yhteistyölle ja sille, että kunta soveltuvin tavoin antaa kuntalaisille ja niille viranomaisille, joita asia koskee mahdollisuuden myötävaikuttaa ja jättää mielipiteitä ehdotuksesta.”)*

**R** *”Förslagen om nya former för medborgardialog kommer att möjliggöra mer konstruktiva dialoger och därmed även bättre möjligheter att redan i tidiga skeden av processen beakta medborgarsynpunkter.” (s.20, 361). (“Ehdotukset uusista kansalaisdialogin muodoista tulevat mahdollistamaan rakentavammat dialogit ja niiden seurauksena entistä paremmat mahdollisuudet ottaa kansalaisten näkökohtia huomioon jo prosessin aikaisessa vaiheessa.”)*

Edellä ensimmäiseksi esitetyn esimerkin mukainen myötävaikuttaminen ja mielipiteiden jättäminen valmiista suunnitelmaehdotuksista juurruttaa osallistamista ja vuorovaikutteisuutta kovan infrastruktuurin tasolle, jolloin otetaan huomioon vain lainsäädännön ohjaama suunnittelutoiminta, eikä ollenkaan suunnittelua alustavasti ohjaavia ja kehystäviä prosesseja (emt., 199-200). Suunnittelun rakentuminen laajalle yhteistyölle rajoittuu tässä tapauksessa vain lainsäädännöllä säädeltyjen menettelyjen varaan (emt.). Huomio tulisikin kiinnittää jälkimmäisessä esimerkissä esiin tuotuihin dialogin ja vuorovaikutuksen muotoihin, jotka ajoittuvat mahdollisimman aikaiseen vaiheeseen suunnitteluprosessissa. Tämän seurauksena osallistamisen ja vuorovaikutteisuuden painopiste siirtyisi pehmeän infrastruktuurin tasolle, joka ei vielä olisi sidottu lainsäädännön menettelyvaatimukseen (emt.). Painopisteen siirtämisellä suunnitteluprosessien aikaisemmat vaiheet huomioitaisiin paremmin ja osallistamisen muotoihin saataisiin edelleen lisää kaivattua moninaisuutta. Suunnittelussa, joka on tarkasti suunnittelujärjestelmien ja niitä ohjaavan lainsäädännön mukaista, osallistumisen merkitys nähdään tyypillisesti hyvin rajallisena. Osallistumisen laaja merkitys erityisesti toiminnan demokraattisuuden edistämisen kannalta jää siis usein tunnistamatta:

**N** *”Lovformuleringerne påpeker særlig tre viktige funksjoner medvirkningen har. Den første funksjonen vektlegger rettssikkerhet, især for sårbare grupper. Den andre funksjonen vektlegger betydningen av offentlighet og transparens gjennom innføringen av offentlig høring i tilknytning til planprogram samt lengre høringsperioder. Den tredje funksjonen er å utvide kunnskapsgrunnlaget og gjennom det lage bedre planer.” (s.321). (“Lain muotoilut tuovat esiin erityisesti kolme tärkeätä funktiota, joita osallistumisella on. Ensimmäinen niistä on oikeusturva, mikä koskee erityisesti haavoittuvia ryhmiä. Toinen funktio painottaa julkisuutta ja avoimuutta ja edellyttää julkisia kuulemisia, jotka ovat sidoksissa suunnittelua koskeviin ohjelmiin (planprogram) sekä pidempiä kuulemisaikoja. Kolmas funktio on tietopohjan laajentaminen ja sen myötä parempien suunnitelmien teko.”)*

**N** *”Den bredere demokratiske betydningen av medvirkning kommer ikke eksplisitt fram i disse formuleringene. Dette kan tolkes i retning av en nedtoning av den deltakerdemokratiske betydningen av medvirkning og en større vektlegging av formelle rettigheter og effektivitet.” (s.321). (“Osallistumisen laajempi demokraattinen merkitys ei tule selvästi esiin näissä muotoiluissa. Tämä voidaan tulkita siten, että osallistumisen merkitys demokratian kannalta vähenee ja formaalien oikeuksien sekä tehokkuuden painottaminen lisääntyy.”)*

Norjassa nykylainsäädännön ”muotoilujen” katsotaan siis olevan liian rajattuja, jotta osallistumista voitaisiin lähestyä hyvin laajaksi katsottavalla tavalla ja edelleen ymmärtää osallistumisen koko merkitys demokratian edistämisen kannalta. Mahdollisimman laajaan osallistavuuteen ei silti suhtauduta täysin varauksetta, sillä siihen katsotaan myös liittyvän riskejä. Nämä konkretisoituvat

tilanteissa, joissa nähdään vain kompromisseja yksittäisten intressien välillä. Tämä aiheuttaa ongelmia suunnittelun pitkäjänteisyyden ja kokonaisvaltaisuuden kannalta:

**N** "Det at alle partar er med, er ingen garanti mot at det blir produsert ubalanserte løysingar, og det er ingen garanti for at mange partar sine omforeinte kompromiss vil føre til ei vektlegging av «bærekraftig utvikling» og langsiktighet i tråd med pbl. 2008 sin formålsparagraf." (s.368). (*"Kaikkien osapuolien mukanaololla ei voida eliminoida epätasapainoisia ratkaisuja, eikä se ole mikään tae siitä, että useat osapuolet kompromissin myötä painottaisivat "kestävää kehitystä" ja pitkäjänteisyyttä, mikä olisi linjassa pbl. 2008:n tavoitepykälän kanssa."*)

Edellä olevassa esimerkissä on tunnistettu se, että pyrkimällä välttämään epätasapainoisia ratkaisuja mahdollisimman laajan osallistavuuden avulla kohdataan ongelma, joka liittyy intressien yhteen keräämiseen ja edelleen myös kompromissien rakentamiseen. Kun intressit kerätään yhteen aggregatiivisen mallin mukaisesti, joudutaan usein tilanteeseen, jossa esiin nousevat vain vahvimmat asemansa jo vakiinnuttaneet intressit. Siitä huolimatta, että suunnittelu on edennyt inkrementaaliseksi katsottavalla asteittain rakentuen, joudutaan Sagerin (1994, 180) mukaan usein tilanteisiin, joita kuvastaa "kollektiivinen opportunisti". Suunnitteluprosesseissa, joissa jokainen pyrkii ainoastaan turvaamaan oman etunsa, vahvimpien toimijoiden näkökannat nousevat väistämättä etualalle. Tästä seuraa se, että mahdollisimman laajalla osallistavuudella on myös negatiivinen puolensa. Ongelmat, jotka nousevat esiin mahdollisimman laajan osallistavuuden seurauksena, pyritään Norjan lainsäädännön arvioinnissa ratkaisemaan sillä, että keskitytään laajan osallistamisen sijasta "oleellisten" osallisten ja sidosryhmien osallistamiseen.

#### 7.4 Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisuus – Legitimaation haaste

Maankäytön suunnittelun toiminnallinen määrittely, jossa korostuu vain lainsäädännöllä ohjattu suunnittelujärjestelmän sisäinen toiminta, on liian kapea. Kun suunnittelun määritelmään lisätään suunnittelua alustavasti kehystävät ja virallista suunnitteluprosessia edeltävät vaiheet, laajentuu määritelmä huomattavasti. Määritelmän laajentamisen seurauksena suunnitteluprosesseissa tulisi huomioida suunnittelua alustavasti kehystävien ja virallista suunnitteluprosessia edeltävien vaiheiden vaikutus. Virallista suunnitteluprosessia edeltävien vaiheiden huomioiminen edesauttaa sitä, että myös epäviralliset toimijat sekä toiminnan muodot saadaan mukaan suunnitteluprosesseihin. Tämän seurauksena maankäytön suunnittelu näyttäytyy huomattavasti lainsäädännössä esitettyjä määritelmiä kattavampana toimintana. Suunnittelujärjestelmän ulkopuolinen suunnittelutoiminta nousee selvästi esiin Suomen lainsäädännön arvioinnissa, jossa vapaampia suunnittelun muotoja tuodaan esiin pääosin kaupunkiseututasoisen suunnittelun ja edelleen kaupunkiseutuja koskevien MAL-sopimusten käsittelyn avulla. Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisten suunnittelun muotojen esiin tuomisen ohessa tunnistetaan selvästi, että nykyinen kolmen kaavatason malli ei kykene suoriutumaan kaikista eteen tulevista erityisesti kaupunkiseutuja koskevista haasteista. Vapaamuotoisempaa kaupunkiseutuja koskevaa suunnittelua pidetään suhteellisen vakiintuneena osana suomalaista suunnittelua, jolloin lainsäädännöllä säänneltyä viralliseksi katsottavaa suunnittelua ja kaupunkiseututasoista suunnittelua tarkastellaan jo kahtena rinnakkaisena järjestelmänä:

S "Kaupunkiseutujen alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuutta voidaan parantaa nykyisen suunnittelujärjestelmän puitteissa." (s.50).

S "Tarvitaankin kaupunkiseutuja kokonaisuutena käsittelevän kaavallisen suunnittelun vahvistamista." (s.76).

Edellä olevista esimerkeistä havaitaan silti selvästi, että suhtautuminen nykyistä käytäntöä vapaampiin suunnittelun muotoihin on suhteellisen varautunutta, sillä kaupunkiseututasoinen suunnittelu halutaan pääasiassa nähdä lakisääteisen suunnittelujärjestelmän osana tai ainakin selkeästi määritellyssä suhteessa siihen. Suunnittelu nähdään siis toimintana, jonka tulisi tapahtua lakisääteisen suunnittelujärjestelmän tarjoamissa puitteissa. Toista esiin tuotua nykyistä vapaamuotoisemmaksi katsottavaa suunnittelun muotoa, so. MAL-sopimuksia, tulkitaan hyvin samalla tavalla kuin kaupunkiseututasoista suunnittelua. Toiminta pyritään näkemään selvässä suhteessa nykyiseen suunnittelujärjestelmään, jolloin myös lainsäädännön esiin tuomat edellytykset nousevat keskeiseen asemaan:

S "MAL-aiesopimusmenettelyn kytkentää maankäyttö- ja rakennuslakiin on syytä selvittää." (s.73).

S "Myös maankäyttöä, asumista ja liikennettä (MAL) koskevien aiesopimusten ja muiden kaupunkiseutujen kehittämiseen liittyvien kuntien ja valtion välisten sopimusten suhdetta maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen mukaisiin kaavoihin on syytä selvittää." (s.219).

Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisten elementtien olemassaolo ja niiden selkeä vaikutus suunnittelukäytänteisiin tunnustetaan siis Suomessa hyvin selvästi. Norjassa suhtautuminen suunnittelujärjestelmän ulkopuolisiin elementteihin on samanlaista kuin Suomessa. Nykyistä vapaampien suunnittelun muotojen, joilla ei ole kytköstä lainsäädäntöön, katsotaan olevan hyvin tavallisia sekä lääni- että kuntatason suunnittelussa:

N "Våre funn visar at de fylkene som faktiskt har en strategi for planleggingsaktiviteten også inkluderer «løser» planformer, dvs. planformer uten pbl. -kopling i strategien. Dette kan være strategiske dokumenter av forskjellige typer, handlingsprogrammer, analyser og utredninger som forarbeider til planlegging. Planformene utenfor pbl. kan være like mange eller til og med mange flere enn de som legges opp til i henhold til pbl." (s.113). (*"Havaintomme osoittavat, että ne läänit, joilla on strategia suunnittelutoimintaa varten, myöskin sisällyttävät "väljempää" suunnittelumuotoja, eli suunnittelumuotoja ilman pbl. -kytköstä strategiaan. Nämä voivat olla erilaisia strategisia dokumentteja, toimintaohjelmia, analyysseja ja selvityksiä, jotka toteutetaan ennen varsinaisen suunnittelun aloittamista. Pbl:n ulkopuolisia suunnittelun muotoja voi olla yhtä paljon, tai jopa enemmän kuin niitä, jotka valmistellaan pbl:n mukaan."*)

N "Våre funn visar at mange kommunar har ein strategi for planleggingsaktivitetane som i tillegg inkluderer «lausare» planformer, dvs. planformer utan pbl. -kopling. Som til dømes strategiske dokument, handlingsdeler til ulike planar, analyser og utgreingar." (s.147). (*"Havaintomme osoittavat, että monilla kunnilla on suunnittelutoiminnan strategia, joka lisäksi sisältää "väljempää" suunnittelun muotoja, eli suunnittelun muotoja ilman kytköstä pbl:ään. Näitä ovat esimerkiksi strategiset dokumentit, toimenpideovat eri suunnitelmille, analyysit sekä selvitykset."*)

”Löysempien” suunnittelun muotojen, joita tuodaan esiin edellä olevissa esimerkeissä, korostaminen on Ruotsissa kuitenkin huomattavasti harvinaisempaa kuin Suomessa ja Norjassa. Koko lainsäädännön arvioinnin aikana suunnittelujärjestelmän ulkopuolisiin suunnittelun muotoihin otetaan kantaa vain yhden kerran:

**R** ”Under utredningen har det framkommit att det är relativt vanligt att en kommun upprättar informella planer och program som uttryckligen inte utgör PBL-planer, men som ändå syftar till att ge vägledning för hur bebyggelsen i kommunen ska utvecklas... Sådana beslut kan få stor betydelse för efterföljande prövningar, även om de inte har förankrats enligt de processuella regler som normalt gäller för program enligt PBL” (s.232-233). (*”Selvityksen aikana on tullut esiin, että on suhteellisen tavallista kuntien taholta valmistella epävirallisia suunnitelmia ja ohjelmia, jotka eivät selvästi ole PBL-suunnitelmia, mutta joiden tarkoitus on silti antaa ohjeistusta siihen, miten kunnan yhdyskuntarakennetta tulisi kehittää... Sellaisilla päätöksillä voi olla suuri merkitys myös niitä seuraavissa suunnitteluprosesseissa, vaikka niitä ei olekaan sidottu niihin prosessuaalisiin sääntöihin, jotka normaalisti koskevat ohjelmia PBL:n mukaan.”*)

Kun huomio kiinnittyy ainoastaan suunnittelutoiminnan konkreettisiin seurauksiin, on lähestymistapa korostuneesti substanssia painottava. Tämän seurauksena suunnittelujärjestelmän ulkopuolisia elementtejä tarkastellaan vain sen kannalta, miten ne aiheuttavat joko instrumentaalista hyötyä tai haittaa. Epävirallisia suunnittelun muotoja katsotaan esiintyvän lähinnä sen takia, että niiden avulla pyritään nopeuttamaan ja yksinkertaistamaan toimintaa:

**R** ”Att kommunen väljer andra former för sådana översiktliga program beror oftast på att processen anses bli enklare och snabbare.” (s.233). (*”Se, että kunta valitsee muita muotoja tämän tyyppisille yleispiirteisille ohjelmille, johtuu useimmiten siitä, että prosessin katsotaan olevan yksinkertaisempi ja nopeampi.”*)

**N** ”En av grunnene til et slikt valg kan være at fylkestinget oppfatter en strategi eller en plan utenfor pbl. som enklere å utarbeide, siden den ikke har prosesskravene pbl. stiller til for eksempel regional stats medvirkning og deltakelse og medvirkning generelt. (s.113). (*”Tämäntyyppisen valinnan yksi peruste voi olla se, että lääninhallitus arvioi pbl:n ulkopuolisen strategian tai suunnitelman toteuttamisen yksinkertaisemmaksi siitä syystä, että sitä eivät sido ne vaatimukset, joita pbl asettaa esimerkiksi lääninhallinnon toteuttamalle vuorovaikutukselle tai vuorovaikutukselle yleisemmin.”*)

Niiden taustalla vaikuttavien syiden, jotka johtavat erilaisten lainsäädännön ulkopuolisten suunnittelun muotojen käyttämiseen, katsotaan olevan varsin samanlaisia Ruotsissa ja Norjassa. Ruotsi tosin eroaa Suomesta ja Norjasta siinä, miten toiminnan laajempiin demokraattisiin vaikutuksiin ei kiinnitetä ollenkaan huomiota. Suunnittelussa, joka perustuu epävirallisemmille muodoille ja yhteistyökuvioille, tullaan kohdanneeksi riskejä avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Riskinä on se, että epäviralliset toimijatahot legitimoivat suunnittelua mahdollisesti hyvin erilaisin tavoin. Toiminnan legitimaatio saatetaan hakea jostakin aivan muualta kuin esimerkiksi paikallisen yhteisön esiin tuomista näkökannoista (Healey 1997, 308). Suunnittelussa, jossa esiintyy epävirallisia toimintamuotoja, legitimitietin ja edelleen taustalla vaikuttavien perustavanlaatuisten demokraattisten arvojen turvaaminen käy haasteelliseksi:

**S** ”Siinä korostetaan, että alueidenkäytön ohjaamisessa on löydettävä tasapaino legitimaation, avoimuuden, valvottavuuden ja yksilönvapauksien välillä. Hallintoprosesseissa se edellyttää

muodollisten ja epämuodollisten menettelyjen keskinäisten riippuvuussuhteiden selkiyttämistä ja niiden yhteispelin kehittämistä.” (s.35-36).

**N** ”Vi kan ikke se at planleggingsaktiviteten har gått ned. Imidlertid indikerer vår analyse av andragerasjonerens RPS at «løsere» plantyper øker, mens andelen foreslåtte planer iht. pbl. går ned. Denne utviklingen vil kunne utfordre grunnleggende demokratiske verdier i planleggingen (Healey, 1996; Higdem & Hanssen, 2014) - - ” (s.118). (*”Emme voi sanoa, että suunnitteluaktiviteetti olisi laskenut. Sen sijaan analyysimme toisen sukupolven RPS:stä osoittaa, että ”löysempien” suunnittelumuotojen määrä kasvaa, kun taas pbl:ään kytköksissä olevien suunnittelua koskevien ehdotusten määrä laskee. Tämä kehitys voi näyttäytyä haasteena suunnittelun perustavanlaatuisten demokraattisten arvojen kannalta (Healey, 1996; Higdem & Hanssen, 2014) - -”*)

Suunnittelujärjestelmän ja lainsäädännön ulkopuolella olevien elementtien mukaan tuomisen voi siis katsoa lisäävän tasapainoilua sen suhteen, miten paljon tilaa voidaan antaa muille kuin lakisääteisille suunnittelun muodoille. Ruotsissa näille ulkopuolisille elementeille annetaan vähemmän tilaa kuin Suomessa ja Norjassa. Tosin Suomessa näitä entistä vapaampia suunnittelun muotoja pyritään kuitenkin jatkuvasti suhteuttamaan lainsäädäntöön, jolloin suhtautuminen suunnittelujärjestelmän ulkopuoliseen suunnittelutoimintaan on kriittisempää kuin Norjassa. ”Legitimaation haastetta” (Airaksinen ym. 2012, 42-49), joka nousee esiin nykyistä toimintakäytäntöä vapaampien suunnittelun muotojen lisääntyessä, pidetään Suomessa merkittävänä ongelmana. Suomessa suunnittelutoiminnan legitimaatio pyritäänkin pääasiassa turvaamaan kytkemällä se selvästi lainsäädäntöön:

**S** ”Artikkelissa todetaan, että alueidenkäytön strateginen ohjaaminen ei voi olla legitiimiä, ellei sitä voida toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain asettaman suunnittelujärjestelmän puitteissa.” (s.36).

Suomessa legitimaation haasteen tulkitaan liittyvän pääasiassa nykyistä vapaampiin suunnittelun muotoihin ja suunnittelujärjestelmän ulkopuolisiin suunnitteluinstrumentteihin. Huomiota ei juurikaan kiinnitetä niihin haasteisiin, jotka johtuvat erilaisten toimijoiden suuresta lukumäärästä ja moninaisuudesta. Sen sijaan Ruotsissa ja Norjassa tunnistetaan ne vaikutukset ja haasteet, jotka aiheutuvat yksityisten toimijoiden kasvavasta roolista. Ruotsissa kuntien suunnittelumonopolin ei katsota enää takaavan viralliseksi katsottaville toimijoille yksinomaista päätäntävaltaa. Tämä johtuu pitkälti siitä, että suunnitelmien toimeenpanossa ollaan jo vahvasti riippuvaisia yksityisten toimijoiden panoksesta:

**R** ”Föreställningen att kommunen med stöd i planmonopolet skulle kunna föreskriva samhällsutvecklingen stämmer inte.” (s.341). (*”Käsitys siitä, että kunta suunnittelumonopoliin tukeutuen voisi päättää yhdyskuntakehityksestä, ei pidä paikkaansa.”*)

**R** ”Spelplanen ser alltså annorlunda ut i dag och det innebär också att spelreglerna förändrats. Den insikt som kanske är allra viktigast är att offentliga och privata aktörer i dagens Sverige är ömsesidigt beroende av varandra. Det är inte så att den ena har makten över den andra.” (s.343). (*”Pelikenttä näyttää siis erilaiselta tänä päivänä ja se tarkoittaa myös sitä, että pelisäännöt ovat muuttuneet. Näkemys, joka on kenties kaikkein tärkein tänä päivänä, on se, että julkiset ja yksityiset toimijat tämän päivän Ruotsissa ovat riippuvaisia toisistaan. Toisella ei ole valtaa toisen ylitse.”*)

Kuntien suunnittelumonopolin hiljalleen menettäessä merkitystään myös Ruotsissa, on Norjassa oltu vastaavanlaisessa tilanteessa jo yli kolme vuosikymmentä. Vuoden 1985 lainsäädännön muutoksen myötä myös yksityisille suotu oikeus tuoda esiin omia suunnitelmaehdotuksia, on muuttanut norjalaista kunnallisen tason yksityiskohtaista suunnittelua suuntaan, jossa toiminta on jo pitkälti yksityisten toimijoiden varassa. Nykyinen maankäytön suunnittelua ohjaava lainsäädäntö suo käytännössä jokaiselle, jolta tarvittava kompetenssi löytyy, mahdollisuuden tuoda esiin omia suunnitelmaehdotuksia kunnallisen tason yksityiskohtaiseen suunnitteluun. Yksityisten toimijoiden hyvin korostunut asema norjalaisessa maankäytön suunnittelussa johtaa myös siihen, että suunnittelukäytäntö saattaa saada hyvin moninaisia muotoja (Falleth, Hanssen & Saglie 2010; Falleth & Saglie 2011). Toiminnan kokonaisvaltaisuuden turvaamisen katsotaankin olevan yksi selvimmistä haasteista, joita kohdataan suunnittelussa:

**N** "Utvalget framhever at plan- og bygningsloven først og fremst etablerer et system for offentlig planlegging, og at planene i alminnelighet skal utarbeides av offentlige myndigheter, men at det økte omfanget av «private» reguleringsplaner (gammel pbl. § 30) har endret dette. Utvalget mener at denne utviklingen trolig vil fortsette, og at det skaper en «utfordring for den overordnede, helhetlige samfunnsplanleggingen og den folkevalgte styringen av planleggingen» - - " (s.250). (*"Komitea tuo esiin sen, että suunnittelu- ja rakennuslaki ennen kaikkea luo järjestelmän julkiselle suunnittelulle, ja että suunnitelmat yleisesti ottaen tulee valmistella viranomaisten toimesta, mutta "yksityisten" yksityiskohtaista suunnittelua koskevien suunnitelmien (vanha pbl. § 30) kasvava määrä on muuttanut tämän. Komitea tuo esiin, että tämä kehitys todennäköisesti tulee jatkumaan, ja että se luo "haasteen yleispiirteisemmälle, kokonaisvaltaiselle yhdyskuntasuunnittelulle ja suunnittelun poliittiselle ohjaukselle" - -*)

Yksityisten toimijoiden asema, joka turvataan myös lainsäädännössä, on kuitenkin Norjassa huomattavasti vahvempi kuin Ruotsissa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että norjalaisessa kunnallisen tason yksityiskohtaisessa suunnittelussa ei ole samantapaista kuntien suunnittelumonopolia kuin Ruotsissa. Yksityisten toimijoiden jo institutionalisoitunut asema norjalaisessa suunnittelussa johtaa myös siihen, että jännite yksityisten toimijoiden ja julkisten toimijoiden välillä nousee selvemmin esiin kuin Ruotsissa. Tästä seuraa myös se, että suhtautuminen yksityisiin toimijoihin on Norjassa kaksijakoista. Yhtäältä yksityisten toimijoiden merkittävän aseman katsotaan olevan vakiintunut osa norjalaista maankäytön suunnittelua, mutta toisaalta pitkälle viedyn yksityistämisen nähdään muun muassa haittaavan suunnittelun avoimuutta (ks. esim. Falleth & Saglie 2011). Edellä olevassa esimerkissä nähtävän viittauksen, jossa tuodaan esiin vuoden 2008 lainsäädännön uudistusta valmistelleen komitean kanta, voi nähdä korostavan norjalaisen maankäytön suunnittelua ohjaavan lainsäädännön ristiriitaista suhtautumista yksityisiin toimijoihin. Norjalaisen suunnittelujärjestelmän katsotaan edelleen perusteiltaan nojaavan julkisten toimijoiden hoitamaan suunnitteluun, mutta käytännön todellisuus on hyvin erilainen. Sagerin (2009) mukaan lainsäädännön korostamat ideaalit, joissa korostetaan mm. avoimuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta, ovat kuitenkin yhä kauempana siitä todellisuudesta, joka nähdään käytännön suunnittelun tasolla. 1980-luvulla tapahtunut lainsäädännön muutos sekä viimeisten vuosien aikana tapahtunut yksityisten suunnitelmaehdotuksien määrällinen kasvu ovat yhdessä aiheuttaneet tilanteen, jossa yksityisten toimijoiden kasvava rooli on yksi keskeisimmistä haasteista, joita kohdataan norjalaisessa maankäytön suunnittelussa. Tähän haasteeseen pyritään Norjan lainsäädännön arvioinnissa vastaamaan tavalla, jossa korostuu norjalainen selkeän prosessuaalinen

orientaatio suunnitteluun. Tätä kuvastaa edellisessä esimerkissä esiin tuotu poliittisen ohjauksen tärkeys sekä seuraavien esimerkkien vastuutahoa koskevat pohdinnat:

**N** "Men lenge har situasjonen vore slik at om lag fire av fem reguleringsplanar er fremja privat (Falleth og Stokke 2000), og i opinioinen kan det ha danna seg tvil om at det er kommunen som står ansvarleg for planlegging av areala." (s.377). (*"Tilanne on ollut pitkään sellainen, että noin neljä viidestä yksityiskohtaisesta suunnitelmasta on yksityisten esiin tuomia (Falleth og Stokke 2000), ja tämän myötä on noussut esiin epäilyksiä siitä, onko kunta enää vastuussa alueellisesta suunnittelusta."*)

**N** "Formelt sett er det ingen tvil: Det er kommunestyret som er planmyndigheit, og kommunen kan avvise, eller avvise å handsame, private planforslag der desse tydeleg er i strid med vedteken overordna plan, eller utarbeidd utan å følgje reglande for medverknad." (s.377-378). (*"Formaalissa mielessä asiassa ei ole epäselvyyksiä: Kunnanvaltuusto on suunnittelusta vastuussa oleva viranomainen, jolloin kunta voi hylätä, tai hylätä ja muokata, yksityisiä suunnittelua koskevia ehdotuksia, jos nämä ovat selkeästi ristiriidassa ylempiarvoisen suunnitelman kanssa, tai ne on valmisteltu noudattamatta osallistamista koskevia säännöksiä."*)

Haasteita, jotka ovat nousseet esiin yksityisten toimijoiden aseman vahvistumisen seurauksena, lähestytään kuitenkin eri tavoin Ruotsin ja Norjan lainsäädännön arvioinneissa. Ruotsissa haasteiden katsotaan liittyvän pääasiassa toimeenpanoon ja suunnittelun aikaansaamiin konkreettisiin tuloksiin. Tämän seurauksena painopiste siirtyy niiden haasteiden ja ristiriitojen käsittelyyn, jotka liittyvät suunnittelun substanssia koskeviin kysymyksiin. Norjassa puolestaan yksityisten toimijoiden merkittävä asema haastaa perinteisen käsityksen siitä, että prosessin omistajuus tulisi säilyttää julkisilla toimijoilla. Prosessin omistajuutta koskevan huolen voi katsoa linkittyvän myös siihen, miten Norjassa on ollut tapana korostaa poliittisen ohjauksen ja siihen liittyvän viranomaisvastuun tärkeyttä (ks. esim. Aalbu, Böhme & Uhlin 2008, 13-14). Tästä näkökulmasta yksityisten toimijoiden vahvistuva asema näyttäytyy myös tekijänä, joka saattaa vaarantaa laajempien poliittisten linjausten toimeenpanon käytännön suunnittelussa. Yhtäältä prosessia korostava ja toisaalta substanssia korostava näkökulma toimii siis selkeänä erottavana tekijänä sen suhteen, miten maiden lainsäädännön arvioinneissa lähestytään suunnittelujärjestelmän ulkopuolista toimintaa.

Jokaisen maan lainsäädännön arvioinnissa esiin tuotuja näkemyksiä suunnittelujärjestelmän ulkopuolisesta toiminnasta ja sen vaikutuksista yhdistää kuitenkin se, että suunnittelua ei kyetä lähestymään vaiheittaisena prosessina. Kun kiinnitetään huomiota vain suunnittelujärjestelmän sisäisiin suunnittelun muotoihin ja lainsäädännöllä säänneltyyn toimintaan, keskitytään vain kovan infrastruktuurin tasolla tapahtuvaan suunnittelutoimintaan (Healey 1997). Tästä seuraa se, että lainsäädännön arvioinneissa tunnistetaan vain epävirallisten toimijoiden vaikutus suunnittelutoimintaan. Sen sijaan ne suunnittelun vaiheet, jotka edeltävät virallista suunnitteluprosessia, jäävät tunnistamatta. Virallista suunnitteluprosessia edeltävien vaiheiden tunnistaminen kohdistaisi huomiota myös pehmeään infrastruktuurin tasolle (emt.). Tämän seurauksena suunnittelua alustavasti kehystävien prosessien ja "näkyvättömien" toiminnan muotojen, joita Fredriksson (2011, 82-89, 186-188) korostaa, vaikutus tunnistettaisiin selvemmin. Fredriksson (emt.), joka pohjaa vahvasti Brysonin & Crosbyn (1992, 409) "forums, arenas, courts"-malliin, korostaa sitä, että ruotsalaisessa maankäytön suunnittelussa on siirrytty "uuteen



todellisuuteen”, jossa korostuvat myös virallista suunnitteluprosessia edeltävien vaiheiden vaikutukset suunnittelutoimintaan. Samankaltaista suunnittelun jakautumista epävirallisiin ja virallisiin vaiheisiin voidaan havaita myös Suomessa (Mäntysalo & Saglie 2010) ja Norjassa (Falleth & Saglie 2011).

## 7.5 Tapauskohtaisuus – Suunnittelujärjestelmä kehikkona

Kun suunnittelu nähdään toimintana, joka muovautuu tietyn paikan erityispiirteiden ja sosiaalisten suhteiden mukaan, on yksittäisessä tapauksessa vallitsevien olosuhteiden huomioiminen tärkeää. Suunnittelutoimintaa, joka on tarkasti lainsäädännöllä säänneltyä, vaikeuttavat kuitenkin usein jyrkät vaatimukset, jotka koskevat toiminnan laatua. Näillä vaatimuksilla pyritään tyypillisesti turvaamaan se, että maankäytön suunnittelussa noudatetaan yhtenäisiä lainsäädännössä määritettyjä linjauksia. Yhtenäisyyden painottamisen katsotaankin lisääntyneen koko norjalaisessa suunnittelujärjestelmässä vuonna 2008 voimaan tulleen uuden lainsäädännön myötä. Uudella lainsäädännöllä tuli aikaansaada vuoden 1985 lainsäädäntöön verraten aiempaa eheämpi ja kokonaisvaltaisuutta paremmin huomioiva suunnittelujärjestelmä. Näiden tavoitteenasetteluiden seurauksena ylhäältäpäin tuleva ohjaus on lisääntynyt mm. siten, että viimeisimmän lainsäädännön uudistuksen yhteydessä valtionhallinnolle annettiin interventiomahdollisuus kunnallisen tason suunnitteluun. Vertikaalisen koordinaation vahvistaminen on myös tuonut kansallisen tason intressit selvemmin osaksi kunnallisen tason suunnittelua:

**N** ”Planlovutvalet sine tilrådningar og i etterkant av desse, høyringar og den breie politiske prosessen fram til lovvedtaket i 2008, har resultert i ei lov og eit plansystem med klare ambisjonar om heilskap og konsistens. Det er laga eit plansystem med ambisjonar om å vere meir samanhengande enn det som lova av 1985 baserte seg på.” (s.370). (*”Suunnittelulakikomitean suosituksset ja niiden jälkeiset kuulemiset sekä laaja poliittinen prosessi aina lain toimeenpanoon vuonna 2008, on saanut aikaan lain ja suunnittelujärjestelmän, joilla on selkeät tavoitteet kokonaisuuden ja yhtenäisyyden suhteen. Näin on luotu suunnittelujärjestelmä, jonka tavoitteena on olla yhtenäisempi kuin se, joka perustui vuoden 1985 lakiin.”*)

**N** ”I planleggingen etter pbl. 2008 ser vi at vertikal koordinering gjennom plansystemet er blitt vesentlig forsterket. Å følge opp nasjonale mål og statlige forventninger i regional og lokal planlegging er blitt mer framtreddende, og utviklingsplanleggingen møter strengere plankrav og skjerpet særlovgivning (Kleven 2011).” (s.120-121). (*”Suunnittelussa, joka tapahtuu pbl. 2008 mukaan, havaitsemme, että vertikaalinen koordinaatio on vahvistunut koko suunnittelujärjestelmässä. Kansallisten tavoitteiden ja odotusten noudattamisesta alueellisessa ja paikallisessa suunnittelussa on tullut näkyvämpää, ja suunnittelu kohtaa tiukempia vaatimuksia ja terävöitettyä erityislainsäädäntöä (Kleven 2011).”*)

Edellä olevissa esimerkeissä esiin nousevat tiukentuneet vaatimukset, eheyden ja yhtenäisyyden painottaminen sekä terävöitetty erityislainsäädäntö, joilla pyritään sääntelemään alueellista ja paikallista suunnittelua aiempaa tarkemmin, eivät kuitenkaan saa lainsäädännön arvioinnissa täysin varauksetonta vastaanottoa. Lähestymistavat, joissa korostetaan suunnittelujärjestelmän yhtenäistä rakennetta sekä yhtenäisyyttä tukevia tavoitteita, saavat vastapainokseen

katsantokannan, jossa korostetaan yksittäisissä tapauksissa esiin nousevia haasteita. Tämän seurauksena on kiinnitettävä huomiota siihen, että kokonaisvaltaisuuden painottaminen yksittäisten tapausten sijasta saattaa jäykistää suunnittelujärjestelmää entisestään:

**N** ”Men når vi – i tråd med planlovutvalet sin posisjon – gir vår tilslutting til denne oppfattinga av heilskapskravet, må vi vere klar over at eit altfor sterkt krav om konsistens kan drive systemet over i ei «autoritær» eller maskinmessig retning.” (s.369). (*”Mutta, kun me – aivan kuten suunnittelulakikomiteakin – annamme tukemme tälle käsitykselle yhtenäisyydestä, meidän on oltava tietoisia siitä, että liian kovat vaatimukset yhtenäisyydestä voivat viedä järjestelmää ”autoritäärisempään” tai mekaanisempaan suuntaan.”*)

Subsidiariteetin huomioimisella voidaan sekä turvata toiminnan legitimaatio että suhteuttaa toiminta paremmin yksittäiseen tapaukseen. Edellisessä esimerkissä huomio kiinnittyy kumpaankin edellä mainituista. Hyvin autoritäärisen muodon ottavassa suunnittelujärjestelmässä toiminta ei rakennu niiden lähtökohtien varaan, joita pidetään arvossa yksittäisen tapauksen kannalta. Tämän sijasta samoja toiminnan malleja, määritelmiä ja näkemyksiä pyritään ”istuttamaan” jokaiseen tapaukseen täysin kontekstista riippumatta (Healey 1997). Tästä seuraa se, että suunnittelun legitimaation perusta ei ole yhtä vahva kuin niissä tapauksissa, joissa toiminta on rakentunut vahvasti yksittäisessä tapauksessa esiin nousevien lähtökohtien varaan. Mekaaniseen suuntaan vievän tendenssin tunnistamisella tuodaan puolestaan näkyväksi ne haasteet, joita nouse esiin, kun pyritään soveltamaan samoja menetelmiä jokaiseen tapaukseen. Joustavuuden huomioimisen seurauksena toimintaa ei tulisi rakentaa periaatteelle, jonka mukaan laajempien tavoitteiden ja käytännön suunnittelun välillä tulisi aina vallita lineaarinen yhteys. Käytännön toimintaa tulisi aina kyetä muovaamaan yksittäisen tapauksen esiin tuomien haasteiden mukaan. Ylhäältäpäin tuleva yksityiskohtiin kiinnittyvä ohjaus aiheuttaa haasteen tapauskohtaisuuden huomioon ottamiselle, jolloin esimerkiksi tarkan hierarkian noudattaminen jäykistää joustavoittamisen sijasta.

**S** ”Suunnittelujärjestelmän keskeisenä piirteenä on sen hierarkkisuus.” (s.17 & 217).

Suomalainen lähestymistapa, jossa korostuu suunnittelujärjestelmän sisäisen hierarkian painottaminen, luo haasteen suunnittelulle, joka pyrkii huomioimaan yksittäisen tapauksen olosuhteet. Hierarkkisuuden korostamisen seurauksena esiin nousevat haasteet liittyvät sekä toiminnan legitimointiin että suunnittelun jäykkyyteen. Healeyn (emt., 221) mukaan poliittisissa järjestelmissä, jotka perustuvat edustukselliseen demokratiaan, tukeudutaan usein hierarkkisiin järjestelmiin, joiden myötä toiminta tulee käytännössä oikeuttaa ”ylöspäin” esimiehiksi katsottaville eikä niinkään ”ulospäin” kansalle. Tarkkoihin hierarkioihin nojaavissa järjestelmissä turvaututaan useimmiten teknis-rationaaliseksi katsottaviin ajattelu- ja toimintatapoihin, jolloin hallinnollisen toiminnan legitimiys perustuu pääasiassa tekniseen ja hallinnolliseen asiantuntijuuteen (emt.). Tällöin toiminnan oikeutus ei rakennu niiden periaatteiden varaan, joiden katsotaan olevan olennaisia yksittäisen paikan tai tapauksen kannalta. Hierarkkisuuden jatkuva painottaminen aiheuttaa suunnittelun legitimointiin liittyvien haasteiden lisäksi ongelmia, jotka liittyvät siihen, että tarkkaa hierarkkisuutta noudattava suunnittelukäytäntö on tyypillisesti suhteellisen jäykkää. Hierarkkisuuteen nojautuva suunnittelu, jossa edellytetään lineaarista yhteyttä poliittisten tavoitteiden ja käytännön suunnittelutoiminnan välillä, ei tarjoa joustavuutta, jota tarvitaan tapauskohtaisuuden huomioinnissa. Sagerin (1994, 179-182) mukaan joustavuutta ei tulisi lähestyä tavalla, jossa vain pidetään yllä useampaa vaihtoehtoa muuttumattomassa

suunnitteluympäristössä. Joustava suunnittelu edellyttää myös sitä, että suunnitteluympäristöön kiinnitetään tarkkaa huomiota. Tämä monimuotoisuuden ja erityisesti kontekstisidonnaisuuden vaatimus tunnistetaan myös Suomen lainsäädännön arvioinnissa:

**S** ”Lisäksi alueiden erilaisuus ei suunnittelujärjestelmässä nouse riittävästi esiin. Tämä pitää ottaa huomioon suunnittelujärjestelmää ja siihen liittyvää ohjeistusta kehitettäessä.” (s.217).

**S** ”Tilanteet ovat erilaisia ja tarve yleispiirteiseen, yhteen sovittavaan suunnitteluun vaihtelee. Ohjaustavoite voi olla yleispiirteisempi tai konkreettisempi, joissakin asioissa tarvitaan enemmän sitovuutta, joissakin joustavuutta.” (s.35).

**S** ”Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa tarkkuudeltaan joustavien kaavojen laatimisen. Kaavoituksen tilanteet ja niiden ohjaukselle asettamat vaatimukset vaihtelevat.” (s.42).

Tapauskohtaisuuden huomioiminen nousee edellä olevissa esimerkeissä esiin kahdella tavalla. Ensiksi, konkreettisina alueiden välisinä eroina, jolloin painopiste on suunnittelun substanssia koskevissa kysymyksissä. Toiseksi, suunnitteluprosesseissa esiin nousevien tilanteiden eroina, jolloin painopiste on prosessuaalisissa kysymyksissä. Tästä seuraa se, että suunnittelun joustavuutta lähestytään korostamalla sekä substanssia että prosessia koskevia tekijöitä. Substanssi- ja prosessorientaatioiden aiheuttamien erojen lisäksi Suomen lainsäädännön arvioinnissa nousee esiin selvä ristiriita, joka johtuu tapauskohtaisuuden ja kokonaisvaltaisuuden välisestä jännitteestä. Ristiriita ilmenee tyypillisesti yhtäältä yleispiirteisyyden ja joustavuuden korostamisena ja toisaalta tarkkuuden ja yksityiskohtaisuuden korostamisena:

**S** ”Alueidenkäytössä tarvitaan sellaisia kehittämisperiaatteiden ja reunaehtojen suuntaviivoja, joissa ei vielä pureuduta liian konkreettisesti ratkaisujen yksityiskohtiin, mutta osoitetaan suuntaa jatkossa tehtäville valinnoille.” (s.36).

**S** ”Kun kerran kaavan laatimiseen ryhdytään, niin siitä halutaan myös hyötyä mahdollisimman paljon eteen tulevien maankäyttökysymysten ratkaisuissa. Tulkinvaraisuus halutaan tietoisesti pieneksi. (s.36).

Suomalainen substanssia korostava lähestymistapa aiheuttaa sen, että suunnittelu nähdään pääasiassa välineenä, jolla pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet ja saamaan aikaan konkreettisia tuloksia mahdollisimman tehokkaasti. Selkeän substanssiorientaation ohella Suomen lainsäädännön arvioinnissa myös etäännyttään lähestymistavasta, joka korostaa yksityiskohtaisuutta ja konkreettisia hyötynäkökulmia:

**S** ”Tällä hetkellä näyttääkin siltä, että erityistä kehittämistä tarvitaan laaja-alaisessa ja strategisessa yleiskaavoituksessa.” (s.36).

Laaja-alaisen ja strategisen suunnittelun tarpeen esiin tuomisen myötä myös suomen lainsäädännön arvioinnissa tunnistetaan tarve toiminnalle, jossa ei vielä tehdä tarkkoja yksityiskohtaisia päätöksiä, vaan keskitytään yleispiirteisempään jouston mahdollisuuksia tarjoavaan suunnitteluun. Norjassa käännökseen strategisempaan suuntaan katsotaan sen sijaan jo tapahtuneen:

**N** ”Den strategiske vendningen i det norske plansystemet er spesielt tydelig på regionalt nivå, siden RPS er det eneste obligatoriske elementet i det regionale plansystemet (se også Ringholm og Hofstad 2018).” (s.113). (*”Strateginen käänne norjalaisessa suunnittelujärjestelmässä on erityisen selkeä alueellisella tasolla, koska RPS on ainoa*

*pakollinen elementti alueellisessa suunnittelujärjestelmässä (ks. myös Ringholm ja Hofstad 2018).”*

**N** ”Den strategiske vendningen i den regionale planleggingen er svært tydelig. Loven legger til rette for strategisk styring gjennom planlegging ved å gå bort fra en obligatorisk fylkesplan og innførte regional planstrategi (§ 7-1, 7-2) som eneste obligatoriske element (se Higdem og Hagen 2017).” (s.124). (*”Strateginen käänne alueellisen tason suunnittelussa on hyvin selkeä. Laki luo mahdollisuudet strategiselle ohjaukselle suunnittelun kautta jättämällä pois pakollisen läänikohtaisen suunnitelman ja lanseeraamalla alueellisen suunnittelua koskevan strategian (§ 7-1, 7-2), ainoana pakollisena elementtinä (ks. Higdem og Hagen 2017).”*)

Suomessa ja Norjassa esiin tuotu lähestymistapa keskittyy hyvin vahvasti järjestelmätason tarkasteluun. Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa esiin tuotu lähestymistapa painottuu sen sijaan selvästi konkreettisemmalle tasolle. Tämän seurauksena painopiste on pitkälti siinä, miten lainsäädännön rakennetta, suunnitteluprosesseja ja menettelyjä saadaan muokattua, jotta ne edistävät tapauskohtaisuuden huomiointia. Toiminnalle pyritään rakentamaan kehikko tai raamit, jonka sisällä suunnittelu voi ottaa muotonsa suhteessa yksittäiseen tapaukseen puitelainsäädännön tarjoamien jouston mahdollisuuksien myötä. Ongelmaksi nähdään kuitenkin se, että lainsäädännön tarjoamia jouston mahdollisuuksia ei juurikaan kyetä hyödyntämään käytännön suunnittelussa:

**R** ”Egentligen är PBL en ramlagstiftning som innebär stora möjligheter att finna effektiva arbetsformer för att förkorta såväl plan som bygglovsprocessen. Problemet är att det inte görs i särskilt stor utsträckning.” (s.73). (*”Oikeastaan PBL on puitelainsäädäntö, mikä tarjoaa suuria mahdollisuuksia löytää tehokkaita työtapoja, joiden avulla voidaan lyhentää sekä suunnittelu- että rakennuslupaprosesseja. Ongelma on, että sitä ei tehdä kovinkaan suuressa mittakaavassa.”*)

**R** ”En förklaring till detta kan vara att själva lagstiftningen innehåller ett stort antal regleringsmöjligheter, men betydligt färre främjanderegler. Detta kan i sig främja en regleringsiver som går betydligt längre än lagstiftaren från hade tänkt sig.” (s.73). (*”Yksi selitys tälle voi olla se, että lainsäädäntö pitää sisällään suuren määrän sääntelymahdollisuuksia, mutta huomattavasti vähemmän edistämissäätöjä. Tämä voi puolestaan edistää sääntelyintoa, joka menee huomattavasti pidemmälle kuin lainsäätäjät oli alun perin ajatellut.”*)

Kritiikkiä saa siis osakseen sekä lainsäädännön rakenne että lainsäädännön soveltaminen käytäntöön. Sääntelyinnon hillitsemisellä pyritään saavuttamaan tilanne, jossa suunnittelussa tarvittava joustavuus saavutetaan pääasiassa lainsäädännön sekä joustavien menettelyiden ja suunnitelmien avulla. Vaikkakin tarve joustavuudelle nousee usein esiin vasta siinä vaiheessa, kun suunnitelma on saanut lainvoiman, suhtaudutaan jälkikäteen tapahtuvaan poikkeamiseen suhteellisen karsaasti:

**R** ”Beslutar man om en plan efter en omfattande demokratisk process är det rimligt att man också följer den i efterföljande beslut. Lösningen bör istället vara att inte göra så detaljerade planer.” (s.74). (*”Jos suunnitelmasta tehdään päätös kattavan demokraattisen prosessin päätteeksi, on kohtuullista, että sitä noudatetaan tulevissa päätöksissä. Ratkaisu tulisi sen sijaan olla se, että ei tehdä liian yksityiskohtaisia suunnitelmia.”*)

**R** ”Att utrymmet för avvikelser ska utökas är enligt vår mening inte självklart...Tilltron till planeringen och de demokratiska processerna kan minska, om det är möjligt att omedelbart

efter att en plan vunnit laga kraft göra stora avvikelser från planen.” (s.197). (*”Se, että annetaan lisää tilaa poikkeamisille ei meidän mielestämme ole mitenkään itsestään selvää - - Usko suunnitteluun ja demokraattisiin prosesseihin voi vähentyä, jos suunnitelmasta on mahdollista poiketa merkittäväällä tavalla heti lainvoimaiseksi tulemisen jälkeen.”*)

Poikkeamisilla on katsottu olevan lainsäädännön ehdotonta muotoa suhteellistava vaikutus, mikä tarkoittaa sitä, että lainsäädännön esiin tuomasta sitovasta muodosta on mahdollista ainakin osittain poiketa (ks. esim. Heinilä 2017). Poikkeamisten avulla saavutettava lainsäädännön ehdotonta muotoa suhteellistava vaikutus nähdään kuitenkin edellä olevassa Ruotsin lainsäädännön arvioinnista peräisin olevassa esimerkissä lähinnä kriittisessä valossa. Oikeusturvaan liittyvien ja päätösten pysyvyyttä korostavien näkökohtien korostamisella edelleen painotetaan prosessissa ja menettelyissä tapahtuvaa joustoa. Reaktiiviseksi luonnehdittavien muutosten, jotka toteutetaan välittömästi suunnitelman lainvoimaiseksi tulemisen jälkeen, nähdään kaventavan suunnitteluprosessien legitimitettä. Tällöin painopiste pyritään pitämään päätöstä edeltävissä menettelyissä. Menettelyiden joustavoittamisen avulla myös osallistamisen tavat, vuorovaikutteisuuden muodot sekä vaikutusmahdollisuudet voidaan suhteuttaa yksittäiseen tapaukseen:

**R** ”I andra länder förekommer att lagstiftaren enbart ställer krav på att medinflytande ska organiseras och att det sedan är upp till kommunen att redovisa hur medinflytandet har skett i det enskilda ärendet.” (s.193). (*” Joissakin maissa lainsäätäjät asettaa vaatimuksia vain vaikutusmahdollisuuksien organisoimiselle ja tämän jälkeen on kunnan asia tuoda esiin, miten vaikutusmahdollisuudet on järjestetty yksittäisessä tapauksessa.”*)

**R** ”En sådan ordning har fördelen att kommunen ges möjlighet att välja former hur medborgarna kan ta del av planförslaget och lämna synpunkter. En flexibel reglering gör det också möjligt att undvika problemet med tungrodda formaliaförfaranden som inte behövs i det aktuella ärendet.” (s.193). (*”Tällaisessa järjestelyssä on se etu, että kunnalle annetaan mahdollisuus valita se, millä tavoin kansalaiset voivat jättää mielipiteitä ja vaikuttaa suunnitelmaehdotukseen. Joustava sääntely antaa myös mahdollisuuden välttää raskaita menettelytapoja, joita ei tarvita kyseisessä tapauksessa.”*)

Edellä olevissa esimerkeissä esiin tuodut näkökohdat korostavat edelleen sitä, että Ruotsissa annetaan selvästi painoarvoa prosessien ja menettelyiden muodoille sekä niiden mukauttamiselle yksittäiseen tapaukseen. Lainsäädäntö nähdään myös selvästi raamit tarjoavana puitelainsäädäntönä. Tämän lisäksi tapauskohtaisuuden ja kontekstisidonnaisuuden vaatimukset asetetaan kokonaisvaltaisuuden edelle. Suomen ja Norjan lainsäädännön arvioinneissa lähestymistapa on lähestulkoon päinvastainen. Tapauskohtaisuuden korostaminen tulee lähes poikkeuksetta esiin tilanteissa, jossa korostetaan myös kokonaisvaltaisuutta. Myös muutokset kontekstissa tai suunnittelun perustana toimivassa tietopohjassa tuodaan esiin tavalla, jossa korostetaan myös suunnittelujärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta:

**N** ”Det vil imidlertid vere vanskeleg og tenkje seg eit plansystem som er ikkje blir utsett for press som følgje av endring i særlovgivning, nye utbyggjarintresser, folklege protestar, nye politiske fleirtal eller endringar i det lokale utfordringsbiletet. Det gir ikkje mening å etterlyse eit meir «robust» plansystem, for då får vi eit som ikkje er i stand til å tilpasse seg endringar i kontekst og kunnskap eller i møte med den lokalpolitiske kvardagen.” (s.379). (*”On kuitenkin vaikea kuvitella suunnittelujärjestelmää, joka ei altistuisi paineille, jotka ovat seurausta*

*erityislainsäädännön muutoksista, uusista rakennuttajaintresseistä, kansalaisten vastalauseista, uusista poliittisista enemmistöistä tai muutoksista paikallisissa haastekuivissa. Tämä ei kuitenkaan anna perusteita peräänkuuluttaa ”jykevämpää” suunnittelujärjestelmää, koska silloin saamme sellaisen, joka ei pysty sopeutumaan kontekstin tai tiedon muutoksiin tai ole yhteneväinen paikallispoliittisen arkipäivän kanssa.”)*

Järjestelmän kokonaisuutta painottavan lähestymistavan voi katsoa olevan Suomessa vielä selkeämpi kuin Norjassa. Pyrkimys on selvästi kohden suunnittelun komprehensiivisyyttä, jonka seurauksena suunnittelussa painotetaan lähinnä kokonaisvaltaisuutta ja kaikenkattavuutta. Joustavuutta ja tilannesensitiivisyyttä lähestytään useissa tapauksissa tavalla, jossa niiden tehtävä on tukea kokonaisvaltaiseen hallintaan tähtäävä otetta. Kontekstisidonnaisia toiminnan tapoja voidaan siis tuoda esiin, mutta lopullinen tavoite on kuitenkin edistää järjestelmän toimivuutta ja kokonaisvaltaista hallintaa:

**S** ”Strategisen yleiskaavoituksen kehittäminen vahvistaa kaavahierarkian toimivuutta ja kokonaisuuden hallintaa joustavuuden ja reagointiherkkyyden vaatimukset huomioon ottaen.” (s.36).

## 7.6 Jatkuva avoimuus – Premissit esiin

Suuri osa niistä päätöksistä, jotka vaikuttavat merkittävästi tulevaan suunnitteluprosessiin ja suunnittelun päätteeksi saataviin tuloksiin, tehdään jo suunnittelun alustavissa vaiheissa. Alustavissa vaiheissa tehtävät päätökset aiheuttavat myös sen, että suunnittelu on usein tiettyihin alustaviin linjauksiin sidottua. Olennaista koko suunnitteluprosessin ajan jatkuvan avoimuuden kannalta onkin se, että vaikutusmahdollisuudet sijaitsevat aikaisessa vaiheessa. Vaikutusmahdollisuuksien tulisi sijaita pääasiassa yleispiirteisen suunnittelun tasolla:

**R** ”Inflytandet bör ligga på den nivå och i de skeden där det finns en reell möjlighet att påverka. Medborgarinflytandet bör huvudsakligen hanteras inom ramen för översiktsplanen och i mindre omfattning i enskilda projekt.” (s.17, 201). (*”Vaikutusmahdollisuuksien on sijaittava sillä tasolla ja niissä vaiheissa, joissa on todellinen mahdollisuus vaikuttaa. Kansalaisvaikuttaminen tulee pääasiassa hoitaa yleispiirteisen suunnittelun tasolla ja pienemmässä mittakaavassa yksittäisten hankkeiden tasolla.”*)

**S** ”Erityisesti korostettiin yleispiirteisiin kaavoihin vaikuttamista, koska niissä määritellään tärkeitä kehittämisen suuntaviivoja.” (s.155).

Prosessin aikaisessa vaiheessa tapahtuvat linjaukset ja määrittelyt vaikuttavat siis omalta osaltaan hyvin paljon siihen, minkälaiseksi tuleva suunnittelu tulee muotoutumaan. Näiden alustavien määrittelyiden ja edelleen kehittämistä ohjaavien suuntaviivojen esille tuominen on kuitenkin Suomen lainsäädännön arvioinnissa suhteellisen näennäistä, koska jatkuvaa avoimuutta korostetaan pääasiassa vain aiempien selvitysten referoinnilla. Suunnittelua alustavasti kehystävät toimet kuitenkin rakentavat pohjan tulevalle suunnitteluprosessille, jolloin tarkkaa huomiota tulisi kiinnittää siihen, minkälainen toimijoiden joukko on mukana näissä ”alustavissa toimissa” (Healey 1997, 271). Usein on niin, että vain rajattu toimijajoukko pääsee tekemään alustavia toimia ja päätöksiä, jolloin myös alustavat ongelmien määrittelyt ja tulevaa toimintaa kehystävät suuntaviivat

rakentuvat vain yksittäisten toimijoiden käsitysten varaan. Aloitteentekijällä on siis useimmiten ratkaisevan tärkeä rooli suunnitteluprosessissa:

**R** "Med utgångspunkt i såväl teori som i empiriska studier finns det skäl att understryka betydelsen av initiativets makt. Den kommun som är passiv och initierar planering först i det ögonblick som andra parter kommer med förslag till utveckling och byggande, kommer att få det utomordentligt svårt att under processens gång effektivt kunna hävda allmänna intressen." (s.343). (*"Sekä teoriaan että empiriseen tutkimukseen tukeutuen, on syytä painottaa aloitteen merkitystä. Kunnalla, joka on passiivinen ja aloittaa suunnittelun vasta siinä vaiheessa, kun muut osapuolet tuovat esiin ehdotuksia kehittämisestä ja rakentamisesta, tulee olemaan erittäin vaikeata turvata yleisiä intressejä prosessin aikana."*)

Koska Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa painotetaan selvästi aloitteen ja alustavien toimien merkitystä, myös osallistamisen ajankohdan merkitys osana suunnitteluprosessien avoimuutta korostuu. Samankaltaista suhtautumista on havaittavissa myös Norjan lainsäädännön arvioinnissa, jossa painotetaan sitä, että vaikutusmahdollisuudet on pyrittävä turvaamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa:

**N** "Det gjelder å sikre at medvirkning skjer på et tidligast mulig tidpunkt, slik at en unngår det som altfor ofte skjer – at reaksjoner og innspill kommer først den dagen gravearbeidet starter." (s.36). (*"On pidettävä huoli siitä, että osallistuminen tapahtuu mahdollisimman aikaisin, niin että vältetään se, mikä turhan usein tapahtuu – reaktiot ja mielipiteet nousevat esiin vasta sinä päivänä, jona kaivuutyö alkaa."*)

**N** "I alminnelighet bør det bestemmes tidlig i planprosessen hvordan det skal legges til rette for aktiv medvirkning." (s.320). (*"Yleisesti ottaen on päätettävä aikaisessa vaiheessa suunnitteluprosessia, kuinka aktiivinen osallistaminen toteutetaan."*)

Norjan lainsäädännön arvioinnissa käsitellään kattavasti myös sitä, minkälainen rooli nykyisillä suunnitteluinstrumenteilla on avoimuuden edistämässä. Erityisen tärkeänä suunnitteluprosessien avoimuuden kannalta pidetään vuoden 2008 lainsäädännön uudistuksen yhteydessä saatua "planprogram"-suunnitteluinstrumenttia. Uudella suunnitteluinstrumentilla suunnitteluprosessien rakennetta, tavoitteita, käsiteltäviä vaihtoehtoja ja vuorovaikutuksen muotoja voidaan selvittää ennen suunnitteluprosessin alkua:

**N** "Tanken er at den ansvarlige (kommunen eller tiltakshavere) i forkant av planarbeidet skal presisere (planlegge) hvordan prosessen skal gjennomføres. Det eksisterer ikke systematiske kartlegginger av hva planprogrammene inneholder, men studien i EVAPLAN viser at opplegg for medvirkning gis minst plass, og at planprogrammene i liten grad er så detaljert som en kan få inntrykk av at lovparagrafen inviterer til." (s.311). (*"Ajatus on, että vastuussa oleva (kunta tai toiminnanharjoittaja) tarkentaisi (suunnittelisi) ennen suunnittelutyötä, miten prosessi tullaan viemään läpi. Ei ole olemassa systemaattisia selontekoja siitä, mitä suunnitteluohjelma sisältää, mutta EVAPLAN-tutkimus tuo esiin sen, että osallistumiselle annetaan vähiten tilaa, ja että suunnitteluohjelmat hyvin vähäisessä määrin ovat niin yksityiskohtaisia kuin lakipykälän voisi ajatella mahdollistavan."*)

Edellä olevasta esimerkistä havaitaan, että suhtautuminen uuteen suunnitteluinstrumenttiin ja sen tarjoamiin avoimuuden edistämisen mahdollisuuksiin on kuitenkin hieman ristiriitaista. Osallistumiseen liittyvät asiat jäivät myös tässä tapauksessa muiden tärkeämmiksi katsottavien

asioiden varjoon. Prosessien avoimuudella on kuitenkin tärkeä roolinsa suunnittelutoiminnan legitimitietin rakentamisessa. Osalliset ja sidosryhmät voivat kannattaa demokraattista prosessia ja sen ottamia muotoja, vaikka eivät kannattaisikaan itse lopputulosta:

**S** "Kaavoituksen ja siihen liittyvien prosessien läpinäkyvyyttä painotettiin. Todettiin, että hyvin järjestetyssä osallistumisessa ilmapiiri paranee, vaikka ei tehdäkään niin kuin osalliset kulloinkin tahtovat." (s.155).

Suomen lainsäädännön arviointi keskittyy jälleen vain referoimaan aiempien selvitysten esiin tuomia asioita. Edellä olevassa esimerkissä prosessia lähestytään kuitenkin jo itseisarvoisessa valossa, jolloin suunnitteluprosessi itsessään nähdään yhtenä suunnittelutoiminnan legitimitietin rakentajana. Avoimia ja läpinäkyviä prosesseja puoltaa edelleen se, että monesti suunnittelua pidetään etäisenä ja hieman hämäränä toimintana, johon osalliset ja sidosryhmät eivät oikein osaa ottaa minkäänlaista kantaa. Toiminta rakentuu tyypillisesti tiettyjen lainalaisuuksien ja toimintaa ohjaavien periaatteiden varaan, jotka eivät ole tuttuja osallisille ja sidosryhmille. Suunnittelusta voi tämän seurauksena muovautua eräänlainen läpipääsemätön "musta laatikko", jonka sisäistä toimintaa ohjaavat kyseenalaistamattomat totuudet (Healey 1997, 275). Osallisten ja sidosryhmien kokemuksen epävarmuuden vuoksi suunnittelulta vaaditaan usein toimia, jotka tuovat selkeyttä ja varmuutta vallitsevaan asiointilaan:

**S** "Tulkinnanvaraisuus halutaan tietoisesti pieneksi. Paine voi tulla myös alueen asukkailta – kaavoilta kaivataan selkeyttä ja varmuutta oman elinympäristön muutoksiin liittyvissä kysymyksissä." (s.36).

Edellä oleva esimerkki indikoi myös sitä, että suomalaisessa selkeästi substanssia korostavassa lähestymistavassa kaava nähdään asiointilan sementoivana päätöksenä, jonka avulla saavutetaan tarvittavaa selkeyttä ja varmuutta. Prosessien avoimuuden vaatimus jää taka-alalle, kun painopiste on korostuneesti konkreettisissa ympäristön muutoksia koskevissa asioissa. Norjassa lainsäädännön arvioinnin huomattavasti prosessuaalisempi lähestymistapa kiinnittyy substanssin sijaan toimintaan ja toiminnan avoimuuden edistämiseen. Norjassa hallinnollisen ja poliittisen toiminnan katsotaan eriytyneen liikaa toisistaan. Tämä puolestaan aiheuttaa haasteita suunnittelun avoimuuden suhteen, sillä osallisilla ja sidosryhmillä sekä kunnallisessa politiikassa vaikuttavilla ei useinkaan ole käytettävissään kovinkaan paljon tietoa suunnitteluprosesseista, jotka sijoittuvat korostuneesti hallinnollisen toiminnan puolelle. Suunnitteluprosessien ja poliittisten prosessien välisen linkin vahvistamisen myötä myös politiikan toimijoilla olisi selkeämpi rooli osana suunnittelua:

**N** "Ein av hovudgrunnane til at vi fekk planstrategi innført i lova er nettopp utfordringane med politikk og planlegging. Det norkske plansystemet er utforma slik at planstrategien skal «fungere som et bindeledd mellom den politiske prosessen (kommunevalg og med nyalgte representanter, valg av politiks ledelse, utformning av politisk platform) og planprosessen i kommunene» (Aarsæther og Buanes, 2016: 302). Planstrategien inviterer dei folkevalde tidlig inn i planleggerrolla og bidreg til å kople politikk på planlegging." (s.152). (*"Yksi tärkeimmistä syistä siihen, miksi lakiin sisällytettiin suunnittelustrategia, ovat juurikin haasteet politiikan ja suunnittelun suhteen. Norjalainen suunnittelujärjestelmä on suunniteltu siihen tapaan, että suunnittelustrategian on määrä "toimia linkkinä poliittisen prosessin - - ja suunnitteluprosessin välillä kunnissa"* (Aarsæther og Buanes, 2016: 302). *Suunnittelustrategia kutsuu poliitikot aikaisessa vaiheessa suunnittelijan rooliin ja edistää politiikan ja suunnittelun yhdentämistä.*")



Edellä olevassa esimerkissä korostetaan jälleen vuoden 2008 lainsäädännön uudistuksen yhteydessä saatuja uusia suunnitteluinstrumentteja, joiden katsotaan olevan oleellisia suunnittelun avoimuuden edistämiseksi. Suunnittelustrategian suunnitteluprosesseja ja poliittisia prosesseja lähentävän vaikutuksen korostaminen painottaa myös poliittisen toiminnan roolia suunnittelussa. Kytköstä politiikkaan painotetaan selvästi vain Norjan lainsäädännön arvioinnissa. Tämän voi katsoa johtuvan siitä, että Norjassa hallinnollisen ja poliittisen toiminnan kytköstä on perinteisesti pidetty tärkeänä (Aalbu, Böhme & Uhlin 2008, 13-14), mistä syystä kytköstä politiikkaan korostetaan myös maankäytön suunnittelussa. Tästä seuraa myös se, että hallinnollisen toiminnan legitimaatiota tarkastellaan pääasiassa prosessuaaliseksi katsottavalla tavalla (emt.). Vastaavanlainen prosessuaalinen orientaatio nousee esiin myös Ruotsin lainsäädännön arvioinnista. Avoimuutta pyritään edistämään pääasiassa suunnitteluprosesseihin kohdistuvilla vaatimuksilla. Vaatimukset konkretisoituvat vetoomuksiksi, jotka koskevat yhtäältä osallisten ja sidosryhmien tiedonsaantioikeutta ja vaikutusmahdollisuuksia ja toisaalta viranomaisten velvollisuutta tarjota osallistava ja vuorovaikutteinen suunnitteluprosessi. Kysymys suunnittelun avoimuudesta rinnastuu tällöin kysymykseen osallisten ja sidosryhmien oikeusturvasta:

**R** "Planerings- och prövningsprocessen ska i övrigt uppfylla nödvändiga krav på insyn och medborgarinflytande och får inte äventyra rättssäkerheten." (s.69, 169). (*"Suunnittelu- ja harkintaprosessin on ylipäätään täytettävä välttämättömät avoimuutta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia koskevat vaateet, eivätkä ne saa vaarantaa oikeusturvaa."*)

Edellä olevan esimerkin tyyppiset lausumat, joissa korostetaan prosessin muotojen tärkeyttä, tulevat selkeimmin esiin Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa. Oikeanlaisten menettelyiden tavoitteena on tarjota osallisten ja sidosryhmien joukolle tarvittava oikeusturva. Oikeuksien turvaaminen on kuitenkin vaikeutunut suunnittelutoiminnassa koettujen muutosten myötä. Yksityisten toimijoiden alati kasvavan roolin takia Norjassakin on herätty asettamaan vaatimuksia toiminnan avoimuudelle myös silloin, kun suunnittelua hoitaa yksityinen taho:

**N** "Samtidig skjerper loven krav til åpenhet og allmenn medvirkning i planlegging – også når private utbyggere tar initiativ til å planlegge! Initiativtaker pålegges både å varsle om planarbeidet og å legge fram planspørsmålet i møte med kommunen." (s.20). (*"Samanaikaisesti laki terävöittää vaatimuksia avoimuuden ja julkisen osallistumisen suhteen suunnittelussa – myös kun yksityiset rakennuttajat tekevät aloitteen suunnittelussa! Aloitteentekijä määrätään sekä ilmoittamaan suunnittelutyöstä että tuomaan esiin suunnittelua koskeva ehdotus tapaamisessa kunnan kanssa."*)

Norjassa yksityisten toimijoiden rooli osana kunnallista maankäytön suunnittelua on poikkeuksellisen suuri. Lainsäädäntö tarjoaa mahdollisuuden jokaiselle, jolla on tarvittava asiantuntemus, tuoda esiin omia suunnitelmaehdotuksiaan. Yksityisten toimijoiden valmistelemat suunnitelmat muodostavatkin tänä päivänä suurimman osan suunnitelmista, joita nähdään kunnallisen tason yksityiskohtaisessa suunnittelussa. Tällä on ollut vaikutuksensa myös suunnitteluprosessien avoimuuteen. Falleth, Hanssen & Saglie (2010) tuovat esiin, että kunnallisen tason yksityiskohtaisessa suunnittelussa on nähtävissä kaksi toisistaan erottuvaa vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa käydään epävirallisia neuvotteluja kunnan ja rakennuttajan tai muun toiminnanharjoittajan välillä. Näissä neuvotteluissa voidaan sopia alustavasti virallisen suunnitteluprosessin linjauksista. Toisessa vaiheessa siirrytään viralliseen suunnitteluprosessiin, jota sitovat myös lainsäädännön vaatimukset avoimuudesta. Avoimuuden puutteeseen liittyvät

ongelmat korostuvat pääasiassa ensimmäisessä vaiheessa. Samat ongelmat on tunnistettu myös Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa, jossa tuodaan esiin hyvin saman tyyppistä suunnitteluprosessien kaksijakoisuutta:

**R** "Kommunens förhandlingar med byggherren leder ofta till att den grundläggande inriktningen har lagts fast redan innan den formella planprocessen inleds. Därigenom är det ofta för sent att göra några större förändringar under den formella planprocessen, med följd att förutsättningarna att påverka planförslaget från medborgarnas sida är begränsat." (s.179). (*"Kunnan neuvottelut rakennuttajan kanssa johtavat usein siihen, että alustava suuntima on jo lyöty lukkoon ennen virallisen suunnitteluprosessin alkamista. Tästä syystä on usein myöhäistä tehdä mitään suurempia muutoksia virallisen suunnitteluprosessin aikana, mikä rajoittaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa suunnitelmaehdotukseen."*)

Edellä olevassa esimerkissä korostetaan jälleen ajankohdan tärkeyttä avoimuuden edistämässä. Suunnitteluprosessin, joka on avoin periaatteellisen tason linjausten muodostamisesta lähtien, tulisi tuoda selvästi esiin myös toimintaa alustavasti kehystävät määritelmät, ongelmat ja lähtökohdat. Avoimuutta koskevat ongelmat eivät tyyppillisesti esiinny tilivelvollisuuden ja konsultointivelvollisuuden huomioimisessa, mitä korostetaan jokaisen tarkastelun kohteena olevan maan lainsäädännön arvioinnissa. Ongelmat ovat selvästi perustavanlaatuisemmalla tasolla, sillä toiminnan taustalla vaikuttavia olettamia ei kyetä kuvaamaan riittävän selvästi. Premissien ja pääperiaatteiden esiin tuomisen tärkeys nousee epäsuorasti esiin Norjan lainsäädännön arvioinnissa, kun niiden ymmärtämisen tärkeyttä korostetaan itse lainsäädännön arviointityössä:

**N** "I arbeidet med å forstå plan- og bygningslovens bestemmelser må derfor premissene for lovarbeidet trekkes inn." (s.28). (*"Suunnittelu- ja rakennuslain säännösten ymmärtäminen edellyttää lainsäädäntötyön premissien esiintuomista."*)

**N** "For å forstå intensjonene med loven, må man først forstå hvilke hovedprinsipper plan- og bygningsloven forsøker å integrere (Holth og Winge 2017)." (s.29). (*"Mikäli pyrkimyksenä on ymmärtää lain tarkoitukset, on ensin ymmärrettävä mitä pääperiaatteita suunnittelu- ja rakennuslaki pyrkii integroimaan (Holth og Winge 2017)."*)

Kysymys toiminnan taustalla vaikuttavien rationaliteettien avoimesta esille tuomisesta rinnastuu myös selvästi kysymykseen tiedon ja tiedonmuodostamisen prosessien avoimuudesta. Suunnittelussa käytettävän tietopohjan ja sen rakentumisen avoimuutta huomioidessa on tärkeää tuoda esiin ne alustavat olettamit, joille suunnittelun pohjana käytettävä tieto rakentuu. Kun hylätään käsitys tiettyjen taustalla vaikuttavien ja toimintaa ohjaavien olettamien soveltuvuudesta jokaiseen kontekstiin, on myös huomioitava se, että toiminnan taustalla vaikuttavat rationaliteetit voivat vaihdella suuresti kontekstista ja tilanteesta riippuen. Rationaliteetti, jonka varaan toiminta rakennetaan, on perustavanlaatuisin syy sille, miksi suunnittelua ylipäätään tehdään (Sager 1994). Tästä syystä kaiken suunnittelutoiminnan tulisi olla avointa jo periaatteellisen tason linjauksista lähtien. Alustavista vaiheista lähtien jatkuva avoimuus antaisi mahdollisuuden kritiikille jokaisessa suunnittelun vaiheessa. Suunnittelun pohjana käytettävän tiedon ja erityisesti tiedonmuodostamisen prosessien avoimuuteen kiinnitetään varsin vähän huomiota tarkastelun kohteena olevien maiden lainsäädännön arvioinneissa. Selkeimmän esimerkin lähtökohtien avaamisen tärkeydestä tarjoaa Suomen lainsäädännön arviointi, jossa suunnittelujärjestelmän toimivuutta lähestytään hyvin erilaisista näkökulmista. Toimivuudelle ei kuitenkaan anneta ainuttakaan selvää määritelmää:

S ”Kaavojen selvitysten ja vaikutusten arviointien laadun ja tarkoituksenmukaisen kohdentumisen parantaminen liittyykin paljolti kaavoituksen toimintakulttuurin ja viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Tähän kuuluu oleellisesti koko kaavajärjestelmän toimivuus ja ymmärrys erilaisten kaavojen rooleista.” (s.67).

S ”Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudelle on tärkeää, että eri kaavatasot huolehtivat niille kuuluvista tehtävistä. Toimivaan suunnittelujärjestelmään kuuluu myös se, että yleispiirteiset kaavat ovat riittävän strategisia eli ne osoittavat suuntaa, mutta niissä ei pyritä ratkaisemaan asioita liian pitkälle ja että myöskään asemakaavat eivät ole tarpeettoman yksityiskohtaisia.” (s.216).

S ”Kaavajärjestelmän toimivuuden näkökulmasta keskeisimpiä ovat suuret, kasvavat, useamman kunnan muodostamat kaupunkiseudut, joilla tapahtuu merkittäviä, yli kuntarajojen vaikuttavia alueiden käytön muutoksia.” (s.28).

Edellä olevissa esimerkeissä suunnittelujärjestelmän toimivuutta lähestytään kahdella toisistaan eroavalla tavalla. Ensimmäiset kaksi esimerkkiä keskittyvät suunnittelujärjestelmän sisäiseen koherenssiin, jolloin orientaatio on selvästi prosessuaalinen. Kolmannessa esimerkissä puolestaan keskitytään substanssiin ja tuodaan esiin lakisääteisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolella olevia elementtejä, jotka saattavat vaikuttaa koko järjestelmän toimivuuteen. Tämän seurauksena ensimmäisessä ja toisessa esimerkissä esiin tuotu tavoitteenasettelu eroaa kolmannessa esimerkissä esiin tuodusta tavoitteenasettelusta. Kun käsitys toimivasta suunnittelujärjestelmästä sisältää sekä prosessuaalisia että substanssia korostavia elementtejä, jää myös suunnittelujärjestelmän toimivuuden määritelmä hämärän peittoon.

## 7.7 Inkrementaalisuus – Asteittain rakentaen

Perustamalla suunnitteluprosessit inkrementaalisuuden ajatukselle, tunnistetaan täydellisen tiedollisen hallinnan mahdottomuus. Suunnittelu ympäristön ja edelleen suunnitteluprosessien kompleksisuuden myötä kokonaisvaltaisuuteen tähtäävät pyrkimykset eivät näyttäyty realistisina, jolloin suunnittelussa tulisi toimia asteittain edeten. Tiedon asteittainen rakentuminen nousee Norjan lainsäädännön arvioinnissa esiin suunnitteluinstrumenttien toiminnan käsittelyn yhteydessä. Erityisen ongelmallisena pidetään uudessa ”suunnitteluohjelmaksi” nimetyssä suunnitteluinstrumentissa esiteltävää toiminnan tapaa, jossa tuodaan esiin erilaisia vaihtoehtoja ennen varsinaisen suunnitteluprosessin aloittamista. Merkittävä osa suunnittelun pohjana käytettävästä tiedosta rakentuu vasta suunnitteluprosessin aikana, joten sitoutuminen vain tiettyihin vaihtoehtoihin saattaa jättää suunnittelun tietopohjan vajavaiseksi tai vääristää käytettävissä olevaa tietoa:

N ”- - planprogrammet skal gjøre rede for hvilke alternativer som vil bli vurdert i den senere planprosessen. Dette kan imidlertid være problematisk ut fra planteoretiske perspektiver (Healey 1997, Fischer og Forester 1993 Amdam og Amdam 1990). Slike perspektiver forutsetter at kunnskap som utvikles i planprosessen gir opphav til konstruksjon av nye alternativer. Alternativer er dermed noe som vokser fram i løpet av planprosessen, etter hvert som en vinner innsikt i fordeler og ulemper ved de alternativene som umiddelbart synes å foreligge.” (s.312). (” - - suunnitteluohjelman tulee nostaa esiin vaihtoehdot, joita punnitaan

varsinaisessa suunnitteluprosessissa. Tämä voi kuitenkin olla problemaattista suunnitteluteoreettisesta näkökulmasta (Healey 1997, Fischer ja Forester 1993 Amdam ja Amdam 1990). Tämän tyyppiset näkökulmat tuovat esiin, että tieto, joka rakentuu suunnitteluprosessissa, antaisi mahdollisuuden uusien vaihtoehtojen luomiselle. Vaihtoehdot ovat tällöin jotakin, jotka nousevat esiin suunnitteluprosessin aikana, sen jälkeen, kun tullaan tietoisiksi eduista ja haitoista, jotka liittyvät välittömästi nähtävissä oleviin vaihtoehtoihin.”)

**N** ”Å kreve at det redegjøres for alternativene som skal utredes, allerede før planleggingsarbeidet starter opp, virker i dette perspektivet kunnskapsinnsnevrende. Særlig alvorlig blir denne kunnskapsinnsnevringen når det i noen planprogrammer heter at bare alternativer som er presisert i programmet skal utredes.” (s.312). (*”Vaatimus siitä, että tuodaan esiin vaihtoehtoja jo ennen kuin suunnittelutyö alkaa, näyttäytyy tästä näkökulmasta tietoa vääristävänä. Erityisen vakavaa tästä tiedon vääristymisestä tulee, kun joissakin suunnitteluohjelmissa sanotaan, että vain ohjelmassa eriteltyt vaihtoehdot tullaan selvittämään.”*)

Suunnitteluprosessin aikana esiin nouseva uusi tieto tulee täydentämään vajavaista tai epätäydellistä tietopohjaa, jonka varassa prosessiin alun perin lähdettiin. Uusien asioiden esille tulemisen seurauksena vanhoja jo tehtyjä ratkaisuja joudutaan kenties harkitsemaan uudestaan tai perumaan, joten tiettyihin valintoihin ei kannata sitoutua liiaksi aikaisessa vaiheessa:

**R** ”De viktigaste beslutene i ett prosjekt fattas ofta redan innan planeringsförutsättningarna är kända, vilket innebär att man ibland måste göra omtag sent i processen när nya sakförhållanden blir kända.” (s.12). (*”Tärkeimmät päätökset hankkeissa tehdään usein jo ennen kuin suunnittelua koskevat edellytykset ovat selvillä, mikä tarkoittaa sitä, että joskus joudutaan tekemään asioita uusiksi prosessin myöhäisessä vaiheessa, kun uudet asiointilat tulevat tunnetuksi.”*)

**R** ”Under planprocessen är många frågor fortfarande obesvarade, inte minst frågan om det över huvud taget kommer att bli en detaljplan.” (s.129). (*”Suunnitteluprosessin aikana monet kysymykset ovat edelleen ilman vastausta, etenkin se, että tuleeko yksityiskohtaista suunnitelmaa lainkaan.”*)

Edellä olevissa Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa esiin tuoduissa lausumissa tunnistetaan tavoitteenasetteluun liittyvä vaikeus. Eräänlaisen nollavaihtoehdon – so. prosessin päättymisen ilman varsinaista suunnitelmaa – realisoitumisen mahdollisuuden ollessa yhtä lailla vartenotettava vaihtoehto, on suunnittelulla tavoiteltavaan suhtauduttava kokonaisvaltaisuutta välttämättä. Pienistä lisäyksistä tai ”inkrementaalisista” rakentuvalla suunnitteluprosessilla tavoitellaan pieniä lisäyksiä, joiden varaan lopulta rakennetaan kokonaisuus. Kun ongelmille, haasteille ja linjanvedoille annetaan merkitys ja ne konkretisoituvat vasta suunnitteluprosessissa itsessään eikä sitä edeltävissä analyyseissä, ottaa suunnittelu tarkemman suuntansa vasta prosessin aikana. Tällöin voidaan puhua myös prosessin aikana oppimisesta:

**S** ”Elinympäristöä ja yhdyskuntien rakentamista tulisikin tarkastella kaavoitusta laajempänä kokonaisuutena, ”visiosta toteutukseen” ulottuvana oppivana prosessina. Kaavojen alkuperäisten tavoitteiden toteutumiseen saatetaan kiinnittää vain vähän huomiota.” (s.156).

Suomen lainsäädännön arvioinnissa esiin nousevat lausumat, jotka kuvaavat suunnitteluprosessien rakennetta ja edelleen prosessien inkrementaalista luonnetta, ovat ainoastaan aiempien

tutkimusten referointia. Asteittain rakentuvan prosessin sijasta tavoitteena on pikemminkin suunnittelun komprehensiivisyys tai kokonaisvaltaisuus. Suunnitteluprosessien pohjana käytettävää tietoa lähestytään tavalla, jossa korostuu vain saavutetun tiedon välinearvo. Tämän seurauksena suunnitteluprosessien tietopohjan katsotaan muodostuvan aina hyvin yhdenmukaisissa menettelyissä:

S ”Hyvä tietopohja sekä laadukkaat selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat edellytys hyvälle suunnittelulle.” (s.65).

S ”Selvitysten ja vaikutusten arviointien tarkoituksena on turvata hyvän suunnittelun edellyttämä tarkoituksenmukainen tietopohja ja asiantuntemuksen monipuolisuus.” (s.66).

Kahden edellisen esimerkin esiin tuomat väitteet kuvastavat sitä, että tietopohjan katsotaan rakentuvan ennen varsinaisen suunnittelun alkua. Tästä seuraa se, että suunnitteluprosessien inkrementaalinen luonne jää täysin huomiotta. Tietopohjasta, joka on olemassa ennen varsinaisen suunnitteluprosessin alkua, muodostuu näin hyvän suunnittelun edellytys. Hyvän suunnittelun edellytyksiin katsotaan lisäksi kuuluvan asiantuntemuksen monipuolisuus, mikä useimmiten tarkoittaa asiantuntijatiedon monipuolisuutta. Osallisten ja sidosryhmien osuus tiedonmuodostajina jää näin ollen tunnistamatta ja heidän esille tuoma tieto vailla arvostusta. Tämä ongelma tosin tunnistetaan myös Suomen lainsäädännön arvioinnissa:

S ”Myös kaupunkisuunnittelussa tulisi hyväksyä asukkaiden asiantuntijuus osaksi kehittäjäverkostoja.” (s.149).

S ”Tutkimuksen tuloksena esitetään, että kunnallishallinnon käytännöt eivät nykyisellään tue kansalaisten kokemuksellisen tiedon systemaattista hyödyntämistä. Tähän vaikuttaa mm. vallitseva käsitys siitä, että asukkaat esittävät vain mielipiteitä mutta koulutetut asiantuntijat sen sijaan tietoa.” (s.156).

Asukkaiden tai kansalaisten katsotaan siis nykyisin kärsivän siitä, että he ovat eräänlaisia prosessin ulkopuolisia toimijoita, joiden panos ei selvästi näy kehittämistyössä. Käsitys arvovapaan ja kaikesta subjektiivisesta sekä kokemuksellisesta riisutun tiedon mahdollisuudesta ja edelleen sen ensisijaisesta asemasta suunnitteluprosesseissa on johtanut siihen, että kansalaisten esiin tuomaa tietoa ei tulkita varsinaiseksi tiedoksi. Koska eri tavoin värityneet mielipiteet nähdään tekijöinä, jotka haittaavat tai uhkaavat suunnitteluprosessia, nousevat tekniset ja rationaaliseksi katsottavat ajattelu- ja toimintatavat tyypillisesti tärkeimmiksi toimintaa ohjaaviksi periaatteiksi. Tällöin osallisista ja sidosryhmistä tulee informanttien sijasta informoitavia sekä osallistavuudesta ja vuorovaikutteisuudesta vain tavoite muiden joukossa, jolle pyritään luomaan edellytykset:

S ”Maankäyttö- ja rakennuslaki luo nykyisellään hyvät edellytykset vuorovaikutukselle, kun kaavoitukseen liittyvää osallistumista tarkastellaan yhden kaavaprosessin kuluessa tapahtuvana toimintana.” (s.220).

Suunnitteluprosesseissa ei tulisi vain pyrkiä turvaamaan osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden edellytyksiä. Suunnitteluprosessit tulisi perustaa osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden varaan, sillä tietopohjan inkrementaalinen rakentuminen edellyttää osallisten ja sidosryhmien esiin tuoman tiedon hyödyntämistä. Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa kuvaillaan eräänlaista asennemuutosta tämän asian suhteen. Vuoden 1996 lainsäädännön muutoksen yhteydessä lakitekstin muotoiluja muutettiin suuntaan, jossa osallistavuudelle ja vuorovaikutteisuudelle annettiin laajempi

määritelmä. Pelkän informaation vaihdon sijaan tulisi keskittyä myös vuorovaikutuksen tietopohjaa rakentavaan vaikutukseen:

**R** "Syftet med samrådet med medborgarna angavs till en början vara "ett utbyte av information och synpunkter", vilket senare i samband med revideringen 1996 förtydligades och ändrades till "att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan." (s.179). (*"Kansalaisten kanssa käytävien neuvotteluiden tarkoitus esitettiin ensi alkuun "informaation ja näkökulmien vaihtona", mutta sittemmin vuoden 1996 uudistuksen yhteydessä tätä tarkennettiin ja muunnettiin muotoon "parantaa päätöksenteon perustaa ja antaa mahdollisuus tuoda esiin näkökulmia ja vaikuttaa".*")

Suomen lainsäädännön arvioinnissa kansalaisten kokemuksellisen tiedon heikko hyödyntäminen nousee esiin vain referoitaessa aiempaa tutkimusta. Tämä edelleen vahvistaa sitä, että osallisten ja sidosryhmien ei katsota olevan asemassa, jossa heitä voitaisiin kohdella suunnitteluprosessien kannalta oleellisina tiedon muodostajina. Edellä esitetystä esimerkistä havaitaan se, että Ruotsissa muutos on ollut Suomeen verrattuna erisuuntainen. Osallisten ja sidosryhmien kanssa käytyjen neuvotteluiden tarkoituksen muuttuminen on johtanut myös siihen, että vaatimukset sekä suunnittelukäytänteiden että käytäntöä ohjaavien ajattelu- ja toimintatapojen uudelleen arvioinnista ovat lisääntyneet. Suunnittelua toteuttavat toimijat – erityisesti prosessin omistajina toimivat kunnat – ovat velvoitettuja löytämään uusia osallistamisen ja vuorovaikutuksen muotoja, joilla turvataan tietopohjan monipuolisuus suunnitteluprosesseissa. Uusien menettelytapojen sekä suunnitteluprosessien uusien muotoilujen ohella peräänkuulutetaan entistä kokonaisvaltaisempaa ajattelutavan muutosta, jonka myötä julkisen keskustelun koko potentiaali saadaan hyödynnettyä myös suunnittelussa:

**R** "Behovet av att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt medför, enligt vår uppfattning, att kommunen behöver hitta nya former för samråd. Därigenom kan en bredare krets än i dag ges tillfälle att lämna synpunkter och tillföra sådant underlag som kan ha betydelse för kommunens långsiktiga utveckling." (s.233-234). (*"Tarve saada mahdollisimman hyvä pohja päätöksenteolle edellyttää käsityksemme mukaan sitä, että kunnan on löydettävä uusia yhteistyön muotoja. Näin entistä laajemmalle piirille annetaan mahdollisuus esittää näkemyksiään ja tuoda esiin sellaista tietoa, jolla voi olla merkitystä kunnan pitkän aikavälin kehityksen kannalta."*)

**R** "Utgångspunkten för ett sådant nytänkande måste utvecklas med insikt om det grundläggande värde som finns i det demokratiska samtalet, dvs. offentliga samtal som ifrågasätter och utmanar och som på det sättet bygger kunskap och skapar legitimitet." (s.355). (*"Uuden ajattelun lähtökohdat on kehitettävä tietoisena demokraattisen keskustelun arvosta, so. niistä julkisista keskusteluista, joissa kyseenalaistetaan ja haastetaan sekä tällä tavoin luodaan uutta tietoa ja vahvistetaan legitimizeettiä."*)

Dialogisesti inkrementaalisen suunnittelun tavoitteena on varmistaa se, että suunnittelussa käytettävä tieto rakentuu yhteisymmärrykseen tähtäävissä prosesseissa (Sager 1994). Uudet yhteistyön muodot ja demokraattinen keskustelu eivät siis toimi vain toiminnan legitimoijina vaan yhtä lailla toimintaa ohjaavan tietopohjan rakentajina. Näiden yhteyden selvä tunnistaminen jää kuitenkin vajavaiseksi Ruotsin lainsäädännön arvioinnissa. Inkrementaalinen suunnitteluprosessi tulisi mieltää niin, että yhtäältä suunnittelun pohjana käytettävä tieto rakentuu vuorovaikutteisissa suunnitteluprosesseissa ja toisaalta legitimitit suunnitteluprosessit rakentuvat yhteisymmärryksessä

saavutettavan tiedon varaan. Ruotsalaista lähestymistapaa voidaan siis pitää inkrementaalisenä, joskin ”hajanaisen” inkrementaalisenä (ks. esim. emt., 11-13, 180) siten, että yhteistyön varaan rakentuvan suunnitteluprosessin koko potentiaalia ei kyetä hyödyntämään. Kun vuorovaikutteinen suunnittelu turvaa vain yksittäisten intressien osuuden suunnittelussa ja suunnittelun tietopohjan rakentamisessa, ollaan Sagerin (emt., 12) mukaan tilanteessa, jossa käsitys suunnittelun aikana tapahtuvasta kommunikaatiosta on liian rajattu (ks. myös. Bäcklund & Mäntyselä 2009). Näissä tapauksissa vuorovaikutteisuuden arvo määrittyy pääasiassa sen välinearvon perusteella. Instrumentaalisesti rationaalista suunnitteluprosessia on siis vain pyritty hieman ”modifioimaan”, pyrkien edelleen säilyttämään sama lineaarinen etenemistapa (emt., 12-14). Tämän seurauksena osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden avulla pyritään vain keräämään yhteen moninaiset intressit. Konsensukseen tähtäävän suunnitteluprosessin tietopohjaa rakentava vaikutus jää tyypillisesti vähemmälle huomiolle. Vuorovaikutteisuuden varaan rakentuvan inkrementaalisen suunnitteluprosessin kannalta onkin oleellisen tärkeää, että osallistamisen kahden pääasiallisen tarkoituksen välinen yhteys tunnustetaan:

**N** ”Hensikten med medvirkning er i grove trekk todelt. Vi ønsker medvirkning for å sikre at synspunktene til dem planleggingen angår, blir hørt, og for bringe ny og relevant kunnskap inn i prosessen. (s.318). (*”Osallistamisen tarkoitus on karkeasti ottaen kaksijakoinen. Toivomme, että osallistaminen varmistaa osallisten näkemysten huomioimisen ja tuo uutta relevanttia tietoa prosessiin.”*)

**N** ”Medvirkning dreier seg med andre ord om både å påvirke beslutningene og bringe kunnskap inn i prosessen. De to komponentene er i praksis ofte tett sammenvevd, og de kan begge være med på å gi planen legitimitet.” (s.317). (*”Osallistuminen tarkoittaa siis toisin sanoen sekä päätöksentekoon vaikuttamista että tiedon tuomista prosessiin. Nämä kaksi komponenttia ovat käytännössä usein tiiviisti kytköksissä, ja ne voivat molemmat olla mukana vahvistamassa suunnitelman legitimitettä.”*)

## 8. Johtopäätökset

Tämän tutkielman tavoitteena on ollut muodostaa parempi käsitys siitä, miten Suomen, Ruotsin ja Norjan maankäytön suunnittelujärjestelmät sekä niitä ohjaava lainsäädäntö tukevat suunnittelun kommunikatiivisuutta, joka ilmenee konkreettisemmalla tasolla demokraattisuutena, osallistavuutena ja vuorovaikutteisuutena. Pohjoismaiset suunnittelujärjestelmät ovat olleet viime vuosina kovien muospaineiden alla (ks. esim. Falleth & Saglie 2011; Mäntysalo ym. 2011; Mäntysalo ym. 2015). Tämä on johtanut siihen, että hallintojärjestelmille ja niiden toiminnalle aiemmin ominaiset elementit ovat monessa tapauksessa saaneet väistyä tehokkuutta ja konkreettisia tuloksia peräänkuuluttavien vaatimusten tieltä. Suunnittelutoiminnan demokraattisuuden, osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden turvaamisesta on tullut entistä vaikeampaa. Demokraattisuus, osallistavuus ja vuorovaikutteisuus ovat kuitenkin käsitteitä, joiden sisältö on kovin yleispiirteisellä ja abstraktilla tasolla. Tästä syystä tutkimustehtävä oli jaettava kahteen osaan.

Ensiksi, oli muodostettava käsitys siitä, mitä osallistavuudella ja vuorovaikutteisuudella tarkoitetaan erityisesti tämän tutkielman piirissä. Päätös tukeutua kommunikatiivisen suunnitteluteoriaan on toki monella tapaa kiistanalainen, kuten jo luvussa 4.2 esiin tuotu suunnitteluteorian kritiikki osoittaa. On kuitenkin edelleen niin, että vaihtoehtoiset lähestymistavat, joilla suunnittelun demokraattisuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta lähestytään, näyttävät monesti vain pienempinä palasina lähinnä suunnittelun ”reuna-alueilla” (Purcell 2009, 148). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ”perusteoksia”, joissa kehitetään ja systematisoidaan kommunikatiiviselle suunnitteluteorialle vaihtoehtoisia lähestymistapoja, ei juurikaan ole. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian perusteella muodostettiin seitsemänosainen analyysikehikko, jonka avulla tuotiin esiin eroja osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden huomioinnin suhteen tutkielman aineistoksi valituissa lainsäädännön arvioinneissa. Suunnitteluteoriaa pyrittiin siis operationalisoimaan tavalla, jossa teorian avulla saataisiin tuotua esiin suunnittelun osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden kannalta olennaisia elementtejä. Tässä tehtävässä nojaututtiin vahvasti kahden aihepiirin osalta erittäin keskeiseksi katsottavan kirjoittajan tuotantoon. Patsy Healeyn (ks. erit. Healey 1997) tuotanto korostuu tässä tutkielmassa hieman enemmän kuin Tore Sagerin (ks. erit. Sager 1994). Tämä johtuu siitä syystä, että Sagerin näkökulma suunnitteluun on selkeästi toimijalähtöisempi, kun taas Healey keskittyy pääosin järjestelmä- tai systeemitason tarkasteluun, aivan kuten tämänkin tutkielman tarkoitus oli.

Toiseksi keskityttiin siihen, miten aiemmin hahmoteltujen arviointitulottuvuuksien painottamat kommunikatiivisuutta ja edelleen demokraattisuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta tukevat elementit ilmenevät tutkielman aineistona toimivissa lainsäädännön arvioinneissa. Lainsäädännön arvioinneista esiin nousseita suunnittelujärjestelmiä ja suunnittelutoimintaa kehystäviä ja määrittäviä lausumia vertailtiin toisiinsa ja suhteutettiin operationalisoinnin tuloksiin sekä teoriapohjaan.

Kahden edellä luonnehditun tutkimustehtävän avulla pyrittiin vastaamaan johdantoluvussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin:



1. Miten kommunikatiivisen suunnitteluteorian pohjalta hahmotellut maankäytön suunnittelun osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta tukevat elementit ilmenevät lainsäädännön arvioinneissa?

2. Mitä eroja voidaan havaita lainsäädännön arviointien välillä?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen kannalta oleellisten maankäytön suunnittelun osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta tukevien elementtien esiintymistä ja ilmenemisen tapoja on käsitelty laajasti tutkielman tulososuudessa. Keskitytään lopuksi siis pääosin havaittuihin eroihin eli toiseen tutkimuskysymykseen. Seuraavassa käsitellään vielä tiivistetysti niitä painotuseroja, jotka nousevat esiin lainsäädännön arvioinneista.

Lainsäädännön arvioinneissa esiin nousseet erot voidaan tiivistää seuraavalla tavalla (edelleen tukeutuen seitsenkohtaiseen jakoon):

1. Suunnittelutoiminnan joko substanssia tai prosessia korostavan orientaation suhteen voidaan havaita selkeitä eroja maiden välillä. Norjassa havaitaan ehdottomasti selkein prosessorientaatio. Suomessa ja Ruotsissa puolestaan selvästi korostuneempi substanssiorientaatio. Erityisen selvä ero nähdään Suomen ja Norjan välillä. Suomessa suunnittelutoiminnan legitimaatio rakentuu pääasiassa substanssin varaan. Norjassa legitimaatio rakentuu sekä prosessin että konkreettisten suunnittelun aikaansaamien tulosten perusteella.

2. Suhtautumisessa suunnittelun arvosidonnaisuuteen ei havaita käytännössä minkäänlaisia eroja maiden välillä. Erilaiset arvottamisen ja merkityksen antamisen tavat koetaan tyypillisesti suhteellisen abstrakteina ja vaikeasti hahmotettavina asioina, sillä arvosidonnaisuuden sijaan kiinnitetään lähes aina huomiota enemmän konkreettisiin tai fyysisiin intresseihin ja niiden huomioimiseen suunnittelussa.

3. Osallisten ja sidosryhmien laajan osallistamisen ja huomioimisen osalta voidaan havaita selkeitä eroja maiden välillä. Suomessa osallistamisen erilaisiin muotoihin kiinnitetään selvästi vähemmän huomiota kuin vertailun kahdessa muussa maassa. Ruotsissa ja Norjassa sen sijaan korostetaan selvästi myös suunnitteluprosessien osallistamisen muotojen tärkeyttä, jotta osallisten ja sidosryhmien osallistaminen tapahtuisi mahdollisimman monimuotoisesti ja edelleen vältyttäisiin juuttumasta kaavamaisiin toiminnan muotoihin.

4. Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisen suunnittelutoiminnan huomioimisessa havaitaan selkeitä eroja maiden välillä. Suomessa ja Norjassa suunnittelutoimintaa, joka ei ole lainsäädäntöön sidottua, tuodaan selvästi enemmän esiin kuin Ruotsissa. Jokaisen maan osalta suhtautuminen järjestelmän ulkopuoliseen ”vapaampaan” suunnitteluun on kuitenkin pääosin negatiivista. Suunnittelujärjestelmän ulkopuolisia suunnittelun muotoja lähestytään lähes poikkeuksetta mahdollisia riskejä painottaen

sekä pyrkimällä suhteuttamaan tai sulauttamaan toiminta osaksi ”virallista” järjestelmää.

5. Suunnittelun tapauskohtaisuutta lähestytään vertailun maissa hieman eri tavoin. Ruotsissa suunnittelun tapauskohtaista luonnetta ja kontekstisidonnaisuutta tuodaan selvästi esiin, jolloin myös suunnittelun rakentuminen tapauskohtaisuuden varaan huomioidaan paremmin kuin Suomessa ja Norjassa. Suomessa ja Norjassa näkemystä suunnittelun rakentumisesta tapauskohtaisuuden varaan rajoittaa jatkuva kokonaisvaltaisuuden painottaminen. Suomessa tämä tulee esiin esimerkiksi suunnittelujärjestelmän hierarkkisyyden painottamisena ja Norjassa sen sijaan prosessuaalisen tai menetelmällisen koordinaation painottamisena.

6. Suunnitteluprosessien jatkuvan avoimuuden suhteen ei havaita suuria eroja maiden välillä. Jatkuvaa käytännöllisen tason tilivelvollisuutta ja konsultointivelvollisuutta korostetaan jokaisessa maassa. Sen sijaan suunnittelun taustalla vaikuttavien lähtökohtien, periaatteiden tai rationaliteettien avaamista ja esille tuomista ei juurikaan painoteta. Ruotsissa ja Norjassa tosin osallistamisen ajankohdan tärkeyden painottaminen näyttäytyy suunnittelun avoimuutta parantavana tekijänä, johon ei Suomessa kiinnitetä huomiota.

7. Suunnittelun inkrementaalisuuden huomioinnin suhteen havaitaan selkeitä eroja maiden välillä. Norjassa inkrementaalisuuden idea tulee selkeimmin esiin, jolloin suunnitteluprosessi nähdään asteittain rakentuvana sekä suunnittelun tietopohja osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden seurauksena laajentuvana. Ruotsissa asteittain rakentuvaa suunnitteluprosessia korostetaan selvästi vähemmän kuin Norjassa, joskin osallistavuus ja vuorovaikutteisuus nähdään yhtä lailla suunnittelun tietopohjan laajentajina. Suomessa näkökulma suunnitteluun on hyvin vahvasti kokonaisvaltaisuutta korostava. Tällöin inkrementaalisen suunnitteluprosessin huomiointi jää käytännössä olemattomaksi ja osallistavuuden sekä vuorovaikutteisuuden rooli suunnittelun tietopohjan rakentajana yhtä lailla selvästi vähemmälle huomiolle.

Edellä kuvailtujen painotuserojen jäsentelystä voidaan johtaa tämän tutkielman keskeisin johtopäätös, jonka mukaan Suomen suunnittelujärjestelmä ja maankäytön suunnittelua ohjaava lainsäädäntö ei huomioi demokraattisuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta tukevia elementtejä yhtä onnistuneesti kuin Ruotsin ja Norjan suunnittelujärjestelmät ja niitä ohjaava lainsäädäntö. Suomi jää jälkeen erityisesti osa-alueilla, jotka koskevat suunnitteluprosessien monimuotoisuutta, kontekstisidonnaisuutta ja tapauskohtaista luonnetta. Suomalaisessa suunnittelussa pidetään edelleen selvästi yllä ajattelu- ja toimintatapoja, joilla pyritään komprehensiiviseen tai kokonaisvaltaiseen hallintaan. Ruotsissa ja Norjassa taas suunnitteluprosessien moninaisten muotojen esiin tuominen, selvän kontekstisidonnaisuuden huomiointi ja myöskin inkrementaalisen suunnitteluprosessin ainakin osittainen omaksuminen

antavat osviittaa siitä, että näissä maissa suunta on enemmän kohden suunnittelutoiminnan monimuotoisuutta ja vähemmän kohden kokonaisvaltaista hallintaa.

Syiden löytäminen kaikille painotuseroille, jotka saatiin esiin lainsäädännön arviointien analysoinnilla, ei onnistu tämän tutkielman piirissä. Tämä vaatisi hyvin tarkkaa perehtymistä maiden hallintojärjestelmien kehityksen historiaan. Asiaa voidaan kuitenkin pohtia hieman vapaamuotoisemmin, jolloin mahdollisia painotuserojen syitä voidaan lähteä etsimään useasta suunnasta. Aalbu, Böhme & Uhlin (2008) tuovat esiin eroja Pohjoismaisten hallintojärjestelmien taustoissa, joiden myötä myös hallinnollista toimintaa lähestytään eri tavoin. Norjassa hallinnollisella toiminnalla on vahva linkki poliittiseen toimintaan ja näin ollen toimijoilta myös odotetaan poliittisten päätösten tarkkaa toimeenpanoa (emt.). Suomessa ja Ruotsissa sen sijaan yksittäiset hallinnolliset toimijat ovat itsenäisempiä ja niille on myös tapana antaa enemmän harkintavaltaa suhteessa yksittäiseen päätökseen (emt.). Edelleen voidaan katsoa, että Norjassa hallinnollisen toiminnan demokraattisuutta lähestytään enemmän prosessia korostavasta suunnasta, kun taas Suomessa ja Ruotsissa demokraattisuuden voi katsoa rakentuvan pikemminkin toiminnan tehokkuuden ja sen tuottamien konkreettisten tulosten varaan (emt.). Näin ollen norjalainen selvän prosessorientoitunut näkökulma näyttäytyy selvästi oikeutetummalta tai legitimiimmältä, kun sitä tarkastellaan prosessorientoituneen suunnitteluteorian pohjalta hahmotellun analyysikehikon avulla. Tämä johtaa myös siihen, että suomalainen selvästi substanssia korostava näkökulma vaikuttaa sen sijaan suhteellisen kyvyttömältä huomioimaan suunnitteluteorian esiin tuomia toiminnan demokraattisuutta tukevia elementtejä.

Hytösen (2016) mukaan kaikessa suunnittelutoiminnan oikeuttamisen perustojen ruotimisessa tulisi kuitenkin kiinnittää tarkkaa huomiota myös kontekstiin, koska kontekstin muuttuessa myös toiminnan legitimoinnin perusta mahdollisesti muuttuu. Suunnittelua koskevien ideoiden, käsitteiden, tekniikoiden ja määritelmien mahdolliseen kansainväliseen tai rajat ylittävään liikkuvuuteen (ks. esim. Healey 2011; Healey 2013) tulisi siis suhtautua varauksella, koska pyrittäessä istuttamaan samankaltaisia toiminnan legitimoinnin malleja kontekstista toiseen, tullaan todennäköisesti sivuuttaneeksi tietyssä paikassa vallitsevat käsitykset toiminnan demokraattisuudesta. Eriävät demokratiakäsitykset ja niiden ilmenemisen muodot näkyvät selvästi myös siinä, mitä katsotaan sisältyvän demokraattiseen suunnitteluprosessiin. Näin ollen voidaan tuoda esiin, että suomalaista selvän substanssiorientoitunutta lähestymistapaa ei kenties tulisi suoralta kädeltä tuomita kehnommin demokraattisia elementtejä turvaavaksi. Suunnittelun legitimaation perustaa tulisi yhtä lailla rakentaa konkreettisia tuloksia korostamalla, eikä keskittyä vain prosessilla oikeuttamiseen (Fainstein 2000; Mäntysalo 2002; ks. myös Mattila 2016).

Vaikka asian yksiselitteinen todentaminen vaatisi selvästi lisää tutkimusta, voidaan kuitenkin olla sitä mieltä, että monia tässä tutkielmassa havaittuja maiden välillä vallitsevia painotuseroja selittää juurikin joko substanssi- tai tulosorientoitunut näkökulma suunnitteluun. Näkökulma vaikuttaa myös demokratiakäsitykseen, joka edelleen määrittää sitä, minkälaisia elementtejä demokraattiselta suunnitteluprosessilta edellytetään (Mäntysalo ym. 2011). Deliberatiivisen demokratiakäsityksen myötä tulisi pyrkiä konsensuksen rakentamiseen yhteistyössä ja näin ollen keskittyä suunnittelun prosessuaalisen puoleen (emt.). Liberaalimman demokratiakäsityksen myötä tulisi sen sijaan keskittyä enemmän yksilön oikeuksiin ja edelleen toimeenpanon tehokkuuteen sekä konkreettisiin tuloksiin hallinnollisessa toiminnassa (emt.). Näiden kahden edellä mainitun

näkökulman yhtäaikainen esiintyminen Pohjoismaisissa suunnittelujärjestelmissä aiheuttaa tilanteen, jossa ristiriitaisten demokratiakäsitysten takia nähdään myös suunnittelua koskevia ristiriitaisia tavoitteenasetteluja (emt.). Tämä ristiriita näkyy myös tämän tutkielman aineistona toimineissa lainsäädännön arvioinneissa.

On kuitenkin edelleen kysyttävä, onko jänniteasetelma yhtäältä konkreettisia tuloksia korostavien ja toisaalta prosessuaalista puolta korostavien lähestymistapojen välillä riittävä selitys kaikille ristiriidoille, joita havaitaan Pohjoismaisten suunnittelujärjestelmien taustalla? Hytönen (2016) tuo esiin, että huolimatta markkinatoimijoiden merkittävästä asemasta suomalaisessa suunnittelussa, on edellä mainitun kaltainen jänniteasetelma liian yksinkertaistettu ja riittämätön tapa lähteä arvioimaan suunnittelutoiminnan legitimitettä Suomessa. Todelliset ongelmat sijaitsevat pikemminkin syvemmällä rakenteellisella tasolla sekä Suomessa että yleisemmin Pohjoismaissa (emt.). Hytösen (emt.) esiin tuomasta ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä näillä syvemmän rakenteellisen tason ongelmilla tarkoitetaan. Monessa tapauksessa kyse lienee kuitenkin hallinnollisen ja poliittisen toiminnan suhteesta, jonka on mahdollista ottaa erilaisia kontekstiriippuvaisia muotoja.

Hallinnollisen ja poliittisen suhdetta voidaan lähestyä Heinilän (2017) tavoin oikeusvaltion ja hallintovaltion käsittein. Oikeusvaltioajattelussa on perinteisesti korostettu oikeusvarmuutta, hallinnollisen toiminnan lainsäädäntöön sitomista ja yksilöiden nauttimaan oikeusturvaa (emt.). Hallintovaltioajattelulla viitataan suuntaan, jossa hallintoviranomaisille pyritään antamaan mahdollisimman suuri harkintavalta suhteessa yksittäisiin tapauksiin ja mahdollisuus ikään kuin luoda oikeus suhteessa yksittäiseen tapaukseen (emt.) Tämän myötä hallinnollinen toiminta saa myös selvän poliittisen elementin. Hallintovaltiollisessa ajattelussa ihanteena on toiminnan tehokkuus, jonka vuoksi voidaan havaita selkeitä yhtymäkohtia myös vallalla olevien uuden julkisjohtamisen oppien kanssa (emt.). Edelleen voidaan katsoa, että hallintovaltiollinen ajattelutapa on hyvin pitkälti samoilla linjoilla myös kommunikatiivisen suunnitteluteorian esiin tuomien ideaalien kanssa, joiden myötä erityisesti tapauskohtaisuus ja toiminnan muovaaminen suhteessa yksittäiseen tapaukseen saavat merkittävän roolin.

Hallinnollisen ja poliittisen toiminnan lähentämiseen tähtäävät pyrkimykset ovat tässä tutkielmassa esiin tuodun perusteella selvimminkin esillä Norjassa. Ruotsissa yksittäisten tapausten korostaminen ja hallinnollisen toiminnan selvän kontekstisidonnaisuuden painottaminen vie kehitystä samaan suuntaan kuin Norjassa. Asetelman ristiriitaisuus nousee esiin siinä, miten yhtäältä tuetaan kommunikatiivisen suunnitteluteorian esiin nostamia tapauskohtaisuuden ideaaleja ja toisaalta annetaan tilaa uuden julkisjohtamisen malleille sekä uusliberaaleille ja tai manageristisille tendensseille. Näin ollen voidaan todeta, että vaikka Suomi on hieman perässä maankäytön suunnittelun monimuotoisuuden edistämisessä, on Suomi hieman perässä myös hallintovaltiollisten sekä uusliberaalien ajattelutapojen omaksumisessa. Eräänlaisella hallinnosta hallintaan siirtymisellä ei kuitenkaan ole pelkästään positiivisia vaikutuksia, joten hienoinen ”perässä hiihtäminen” saanee tässä myös positiivisen vivahteensa.

## 9. Lopuksi

Mitä vertailun maat Suomi, Ruotsi ja Norja sitten voisivat oppia toisiltaan? Pohjoismaiset maankäytön suunnittelujärjestelmät ovat pääpiirteiltään hyvin samankaltaisia ja käytännön suunnittelutoiminta noudattelee samankaltaisia linjauksia jokaisessa maassa. Erojen voi nähdä nousevan esiin vasta perehdyttäessä tarkemmin suunnittelun taustalla vaikuttaviin ja edelleen käytäntöä ohjaaviin lähtökohtiin, periaatteisiin ja rationaliteetteihin. Pintatason käytäntöjä syvemmällä suunnittelun toiminnallinen määrittely sekä edelleen suunnittelun demokraattisuuden määrittely saavat hyvin erilaisia ja mahdollisesti ristiriitaisiakin ilmenemismuotoja, jotka puolestaan johtavat toisistaan eroaviin käytännön sovellutuksiin. Tässä tutkielmassa esiin tuodun perusteella Suomella vaikuttaisi olevan eniten opittavaa erityisesti maankäytön suunnittelun demokraattisuuden, osallistavuuden ja vuorovaikutteisuuden monimuotoisessa turvaamisessa. Suomalaisessa suunnittelussa pidetään edelleen kovasti kiinni monista hyvin perinteisiksikin katsottavista elementeistä, kuten kokonaisvaltaiseen hallintaan pyrkimisestä, hierarkkisuudesta, teknisen ja hallinnollisen asiantuntijuuden ensisijaisuudesta sekä suunnitteluprosessien pääosin instrumentaalaisesta roolista.

Sen lisäksi, että Suomella vaikuttaisi olevan eniten opittavaa naapurimailtaan, ollaan Suomessa myös tilanteessa, jossa olisi hyvin ajankohtaista tarkastella uusia ajattelu- ja toimintatapoja. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus asettaa suomalaisen maankäytön suunnittelujärjestelmän ja sitä ohjaavan lainsäädännön tilanteeseen, jossa Suomen tulisi sekä omaksua että välttää kahden naapurimaansa suunnittelujärjestelmissä esiintyviä ominaispiirteitä. Suomen suunnittelujärjestelmää ja sitä ohjaavaa lainsäädäntöä tulisi kehittää suuntaan, jossa huomioidaan paremmin sekä substanssia että prosessia koskevaa monimuotoisuutta. Katsaus Suomen, Ruotsin ja Norjan maankäytön suunnittelua ohjaavien lakien tavoitepykäliin paljastaa sen, että Suomessa esiin tuotu demokratiakäsitys painottaa pääasiassa deliberatiivista konsensuskseen pyrkimistä, kun taas Ruotsissa ja Norjassa tuodaan esiin myös yksilön osuutta painottavaa liberaalimpaa käsitystä (vrt. Mäntysalo ym. 2011). Deliberatiivisia ajattelutapoja on kritisoitu monissa tapauksissa siitä, että niiden katsotaan johtavan vain eräänlaisiin pakotetun konsensuksen tiloihin (ks. esim. Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002; Bond 2011; Mattila 2019). Tässä mielessä suomalainen suunnittelujärjestelmä kaipaasi siis kipeästi ajattelu- ja toimintatapojen muutosta, joka suuntaisi toimintaa pois pakotetuista malleista ja tietynlaisia rationaliteetteja suosivista lähestymistavoista.

Liberaalimpien käsitysten omaksuminen ei kuitenkaan liene automaattinen tie onneen. Käytännöllisemmällä tasolla maankäytön suunnittelun liberalisointi tarkoittaisi todennäköisesti yksityisen sektorin toimijoiden roolin vahvistamista. Norjassa yksityisen sektorin toimijoiden merkittävä rooli on johtanut siihen, että vuorovaikutteisuutta tukemaan pyrkivät tavoitteenasettelut sekä uusliberaaleja ajattelu- ja toimintatapoja ilmentävät käytännöt ovat jatkuvassa ristiriidassa (Sager 2009). Norjan kokemuksista huolimatta, myös Ruotsissa ja Suomessa on pohdittu yksityisten toimijoiden roolin merkittävää laajentamista. Ruotsissa päädyttiin hiljattain ratkaisuun, jossa kunnallinen suunnittelumonopoli säilytti asemansa ja täten yksityisille toimijoille ei annettu Norjan mallin mukaista mahdollisuutta suunnitteluun (SOU 2019:9). Suomessa yksityisten toimijoiden roolia koskevan kysymyksen käsittely (ks. esim. Lehtovuori ym. 2019)

vaikuttaa olevan vielä hyvin alustavalla tasolla. Keskustelun suuntima tulee todennäköisesti tarkentumaan, kun maankäyttö- ja rakennuslain uudistus etenee.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen ajankohta on myös mitä mielenkiintoisinkin. Lainsäädännön uudistus tarjoaa mahdollisuuden tarkastella mm. edellä mainittua yksityisten toimijoiden roolia. Vaikeimmat ja monella tavalla tärkeimmät kysymykset liittyvät kuitenkin ongelmiin, joiden juuret ovat huomattavasti syvemmillä Pohjoismaisten suunnittelujärjestelmien rakenteissa. Jänniteasetelma, joka johtuu deliberatiivisten ja liberaalien demokratiakäsitysten ristiriidasta (ks. esim. Mäntysalo ym. 2011), olisi tunnistettava selvästi myös lainsäädännön uudistustyössä. Tunnistamisen avulla suunnittelun konfliktiherkä luonne tulisi paremmin esiin. Jännitteiden tunnistamisella ja niistä avoimesti keskustelemalla olisi myös mahdollista välttää tilanne, joka syntyy deliberatiivisten ajattelumallien konflikteja vaikeasta taipumuksesta (emt.). Deliberatiivisen demokratiakäsityksen sekä kommunikatiivisen suunnitteluteorian tavoite kaikenkattavasta konsensuksesta on itsessään yksi jännitteiden aiheuttaja, koska suunnittelun konfliktiherkä luonne jää konsensusta tavoitellessa usein tunnistamatta (emt.).

Suomessa ajankohtainen lainsäädännön uudistus voisi hyötyä uusien suunnitteluteoreettisten näkökulmien omaksumisesta. Viimeaikainen demokratiateorioiden ja edelleen suunnitteluteorioiden kehitys on nostanut esiin konsensusorientaation sekä jaetun rationaalisuuden käsitysten ongelmallisuuden (ks. esim. Hillier 2003; Bäcklund & Mäntysalo 2010; Bäcklund, Häkli & Schulman 2017). Agonistinen demokratiateoria ja siitä johdetut suunnitteluteoreettiset sovellutukset ovat korostaneet kaiken poliittisen ja hallinnollisen toiminnan perustavanlaatuisen ristiriitaista luonnetta. Ristiriitaisuus, moniäänisyys (Lehtinen 2018) ja antagonismi (Bond 2011) aiheuttavat sen, että yhtä yhteistä konsensusta on käytännössä mahdoton löytää, jolloin kommunikatiivisen suunnitteluteorian ylläpitämä konsensuksen ideaali näyttää yhä ongelmallisempaan. Pyrkimykset konsensukseen johtavat käytännössä aina jollakin tavalla pakonomaiseen yhteisymmärrykseen, joka väistämättä sulkee tiettyjä toimijoita ulkopuolelle (emt.).

Maankäytön suunnittelun taustalla vallitsevien jänniteasetelmien sekä toiminnan konfliktiherkän luonteen avoin tunnistaminen vaatisi kuitenkin teoreettisten ja käytännöllisten lähestymistapojen lähentämistä. Maankäytön suunnittelun kontekstissa teorian ja käytännön välinen kuilu on edelleen valittavan suuri. Tämä tulee esille lähinnä siinä, miten suunnitteluteoreettisia lähestymistapoja ei pidetä käytännön kannalta erityisen käyttökelpoisena (ks. esim. Bengs 2005). Teorian erkaantuminen käytännöstä on toisaalta myös ymmärrettävää. Yhtenä syynä erkaantumiseen lienee suunnitteluteorioiden monessa tapauksessa hyvin filosofiseksikin nähtävä lähestymistapa. Mäntysalo (2002) kuitenkin painottaa, että sovellettaessa filosofista taustaa maankäytön suunnitteluun ja sen tutkimukseen, tulisi korostuneen filosofista suhtautumista pyrkiä suitsimaan. Painopisteen tulisi olla konkreettisissa asioissa ja suunnitteluteoreettisten lähestymistapojen koostua sekä kriittistä että rakentavista elementeistä. Bond (2011) puolestaan tuo esiin, että selkeään normatiiviseen pohjaan sitoutuvia teoreettisia lähestymistapoja on syytetty kriittisyyden puutteesta. Toisaalta myös selvän kriittisen otteen omaksuvia lähestymistapoja on syytetty mm. relativismista (emt.). Tämä taas on johtanut siihen, että kriittisemmän näkökulman omaksuvia lähestymistapoja ei ole pidetty erityisen relevantteina toimintaa ohjaavan politiikan tai suunnittelukäytännön kannalta (emt.).

Teorian ja käytännön välinen kuilu näkyy selvästi myös tässä tutkielmassa. Tämä johtuu pääasiassa kommunikatiivisen suunnitteluteorian hyvin yleispiirteisestä luonteesta, joka puolestaan aiheuttaa sen, että teorian avulla on vaikea suorittaa minkäänlaista yksityiskohtaista analyysiä. Campbell & Marshall (2006) painottavatkin, että Habermasin teoretisointeja, joihin kommunikatiivinen suunnitteluteoria vahvasti nojaa, ei ole tarkoitettu mihinkään tapauskohtaiseen suunnittelutilanteiden analysointiin vaan makrotason analyysiin. Täysin samaa voidaan todeta myös Patsy Healeyn ja Tore Sagerin tuotannosta. Kovin abstraktille ja yleispiirteiselle tasolle painottuvat lähestymistavat eivät tarjoa erityisen käyttökelpoista perustaa empiirisen aineiston analyysille. Suunnitteluteorioiden kehittämisessä tulisikin pyrkiä tasapainotilaan, jossa huomioidaan sekä kriittisten että konkreettisia elementtejä korostavien lähestymistapojen vahvuudet. Suunnitteluteoreettisten lähestymistapojen vahvuus tulee tällä hetkellä esille lähinnä siinä, miten niiden avulla saadaan esimerkiksi paljastettua erilaisia ristiriitaisia demokratiakäsityksiä. Jännitteiden tullessa näkyväksi, myös käytännön toimintaa ohjaavat lähtökohdat ja rationaliteetit tulevat ilmi. Toimintaa ohjaavien periaatteiden paljastamisen lisäksi olisi silti keskityttävä myös siihen, minkälaisia käytännön vaikutuksia toisistaan eroavat lähtökohdat voivat aiheuttaa. Hyvin abstraktin teorian tuominen käytännöllisemmälle tasolle onkin ollut yksi tämän tutkielman suurimmista haasteista. Mahdollisen jatkotutkimuksen tapauksessa olisi kuitenkin pystyttävä luomaan konkreettisempia indikaattoreita, joiden avulla maankäytön suunnittelun demokraattisuutta, osallistavuutta ja vuorovaikutteisuutta voitaisiin arvioida.

## Lähteet:

- Aalbu, H., Böhme, K. & Uhlin, Å. (2008) Administrative reform – Arguments and values. Nordregio. Nordic Research Programme 2005-2008. Report 6.
- Ahonen, A., Karttunen, T. & Vuorio, L. (2013) Kaupan sijainnin sääntely – Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2013. Helsinki.
- Airaksinen, M., Hentilä, H.L., Jauhiainen, J.S., Mäntysalo, R., Jarenko, K., Määttä, T., Pentti, M., Similä, J. & Staffans, A. (2012) Katsauksia maankäyttö ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. Helsinki.
- Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (2002) The communicative turn in urban planning: unravelling paradigmatic, imperialistic, and moralistic dimensions. *Space and Polity*, 6 (1), 5-24.
- Bengs, C. (2005) Planning theory for the naïve? *European Journal of the Spatial Development*, Debattinlägg. <[https://archive.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202017/Debate\\_Bengs\(2005\).pdf](https://archive.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202017/Debate_Bengs(2005).pdf)> (Viitattu 10.12.2019)
- Bond, S. (2011) Negotiating a 'democratic ethos': moving beyond the agonistic – communicative divide. *Planning Theory*, 10 (2), 161–186.
- Bryson, J. & Crosby, B. (1992) *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared power world*. Jossey-Bass.
- Bäcklund, P. (2007) *Tietämisen politiikka: kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki.
- Bäcklund, P., Häkli, J & Schulman, H (2017) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere University press. Tampere 2017.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2009) Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra*, 121 (1), 19–31.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (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.
- Campbell, H. (2006) Just Planning - The Art of Situated Ethical Judgment. *Journal of Planning Education and Research*, 26 (1), 92-106.
- Campbell, H. & Marshall, R. (2002) Utilitarianisms bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning. *Planning Theory*, 1 (2), 163–187.
- Campbell, H. & Marshall, R. (2006) Towards justice in planning: A reappraisal. *European Planning Studies*, 14 (2), 239-252.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere.
- Fainstein, S. (2000) New directions in planning theory. *Urban affairs review*, 35 (4), 451-478.
- Falleth, E., Hanssen, G.S. & Saglie, I.L. (2010) Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 18 (5), 737-753.



- Falleth, E.I. & Nordahl, B.I. (2018) The planning system and practice in Norway. Teoksessa: Kristjánsdóttir, S. (toim.) Nordic experiences of sustainable planning: policy and practice. (s.87-104). Routledge.
- Falleth, E. & Saglie, I.E. (2011) Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning in Norway. *Urban Research & Practice*, 4 (1), 58–71.
- Faludi, A. (1973) *A reader in planning theory*. Pergamon press. Oxford.
- Fredricsson, C. & Smas, L. (2013) En granskning av Norges planeringssystem - Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv. Nordregio Report 2013:1. Stockholm.
- Fredriksson, C. (2011) *Planning in the 'New Reality' – Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities*. Doctoral dissertation. Kungliga tekniska högskolan.
- Forester, J. (1993) *Critical theory, public policy, and planning practice*. State University of New York Press.
- Galland, D. (2012) Is regional planning dead or just coping? The transformation of a state sociospatial project into growth-oriented strategies. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (3), 536–552.
- Hansen, C.J. (2018) The new DNA of Danish spatial planning culture - The case of regional planning. Teoksessa: Kristjánsdóttir, S. (toim.) Nordic experiences of sustainable planning: policy and practice. (s.105-126). Routledge.
- Hall, T. (1991a) The North – Does It Exist. Teoksessa: Hall, T. (toim.) *Planning and Urban Growth in the Nordic Countries*. (s.1-5). Taylor & Francis.
- Hall, T. (1991b) Concluding remarks: Is there a Nordic planning tradition? Teoksessa: Hall, T. (toim.) *Planning and Urban Growth in the Nordic Countries*. (s.247-259). Taylor & Francis.
- Harvold, K. & Nordahl, B. (2012) Planning in Rurbania: rural policy and the planning system in Norway. *Town Planning Review*, 83 (2), 213-232.
- Healey, P. (1993) *Planning through debate: The communicative turn in planning theory*. Teoksessa: Fischer, F. & Forester, J. (toim.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. (s. 233-253). UCL Press.
- Healey, P. (1997) *Collaborative planning – Shaping places in Fragmented societies*. Macmillan press LTD.
- Healey, P. (2003) Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2 (2), 101-123.
- Healey, P. (2011) The universal and the contingent: Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices. *Planning Theory*, 11 (2), 188-207.
- Healey, P. (2012) Performing place governance collaboratively – Planning as a communicative process. Teoksessa: Fischer, F. & Gottweis, H. (toim.) *The argumentative turn revisited - Public policy as communicative practice*. (s.58-82). Duke University Press.
- Healey, P. (2013) Circuits of knowledge and techniques: The transnational flow of planning ideas and practices. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (5), 1510-1525.
- Heinilä, A. (2017) Oikeus rakentaa: Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki.
- Hillier, J. (2003) 'Agon'izing over consensus: why Habermasian ideals cannot be 'real'. *Planning Theory*, 2 (1), 37-59.

- Hirvonen-Kantola, S. & Mäntysalo, R. (2014) The recent development of the Finnish planning system: The city of Vantaa as an executor, fighter and independent actor (s.42-60). Teoksessa: Reimer, M., Getimis, P. & Blotevogel, H.H. (toim.) Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes. (s.42-60). Routledge.
- Hurmeranta, M. (2013) Kaavoihin kangistuneet. Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. EVA. Helsinki.
- Huxley, M. & Yiftachel, O. (2000) New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research*, 19 (4), 333-342.
- Hytönen, J. (2016) The problematic relationship of communicative planning theory and the Finnish legal culture. *Planning Theory*, 15 (3), 223–238.
- Hytönen, J., Mäntysalo, R., Peltonen, L., Kanninen, V., Niemi, P. & Simanainen, M. (2016) Defensive routines in land use policy steering in Finnish urban regions. *European Urban and Regional Studies* 2016, 23 (1), 40–55.
- Innes, J. (1995) Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3), 183–189.
- Innes, J. E. & Booher, D.E. (2015) A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory*, 14 (2), 195-213.
- Jauhiainen, J.S. & Niemenmaa, V. (2006) Alueellinen suunnittelu. Tampere.
- Kalbro, T., Lindgren, E. & Paulsson, J. (2012) Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden? TRITA-FOB Rapport 2012:1. Kungliga Tekniska Högskolan.
- Kalbro, T., Lindgren, E. & Røsnes, A. (2010) 'Nær utakt: Plan og bygningslovsreformer i Norge og Sverige'. *Kart og Plan*, 70 (1), 27–45.
- Kilpeläinen, P., Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2011) Näkökulmia maakuntakaavan taloudellisiin vaikutuksiin. Uudenmaan maakuntakaavan uudistaminen - Asiantuntijalausunnot maakuntakaavaluonnoksesta. Uudenmaan liitto. Helsinki.
- KMD/SD (2014) Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt. Rapport. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet.
- Laitio, M. & Maijala, O. (2010) Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen. *Suomen Ympäristö* 28/2010. Ympäristöministeriö.
- Lehtinen, A.A. (2018) Kaupunkisuunnittelun murros. *Alue ja Ympäristö*, 47 (1), 116-118.
- Lehtovuori, P., Ekroos, A., Kuusela, K., Rantanen, A., Rajaniemi, J. & Schmidt-Thomé, K. (2019) Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:24. Helsinki.
- Loikkanen, H.A. (2013) Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Mattila, H. (2016) Can collaborative planning go beyond locally focused notions of the “public interest”? The potential of Habermas’ concept of “generalizable interest” in pluralist and trans-scalar planning discourses. *Planning Theory*, 15(4), 344-365.

- Mattila, H. (2018) Balancing between efficiency and sustainability - Discourses on the Finnish land-use planning system. Teoksessa: Kristjánsdóttir, S. (toim.) Nordic experiences of sustainable planning: policy and practice. (s.156-174). Routledge.
- Mattila, H. (2019) Habermas revisited: Resurrecting the contested roots of communicative planning theory. *Progress in planning*. <<https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.04.001>> (Viitattu 7.12.2019)
- Mäntyselä, R. (2002) Dilemmas in Critical Planning Theory. *Town Planning Review*, 73 (4), 417-436.
- Mäntyselä, R. (2007) Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys osallistumisen näkökulmasta. Teoksessa: Ilmonen, M., Lehtovuori, P. & Pakarinen, T. (toim.) PROSPECTÜS – Kirjoituksia kaupungista ja suunnittelusta. (s.69-108). Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, C 63. Espoo.
- Mäntyselä, R., Jarenko, K., Nilsson, K.L. & Saglie, I-L. (2015) Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning—Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 23 (2), 349-366.
- Mäntyselä, R. & Saglie, I-L. (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.
- Mäntyselä, R., Saglie, I-L. & Cars, G. (2011) Between input legitimacy and output efficiency: defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land use planning. *European Planning Studies*, 19 (12), 2109-2126.
- Nilsson, K.L. (2018) The history of Swedish planning. Teoksessa: Kristjánsdóttir, S. (toim.) Nordic experiences of sustainable planning: policy and practice. (s.127-137). Routledge.
- NOU (2001: 7) Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Oslo. Statens forvaltningstjeneste.
- NOU (2003: 14) Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Oslo. Statens forvaltningstjeneste.
- Näringsdepartementet. (2018) Lagrådsremiss - En ny regional planering. Stockholm.
- OECD (2017) Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets. OECD Publishing. Paris. <[https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd\\_9789264268579-en#page7](https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page7)> (Viitattu 3.12.2019)
- Purcell, M. (2009) Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory*, 8 (2), 140-165.
- Puustinen, S. (2006) Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne - Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, A 34. Espoo.
- Puustinen, S., Mäntyselä, R. & Jarenko, K. (2017) Yleisen edun moninaiset tulkinnat: Jäsennystä yhdyskuntasuunnittelijoiden käsitysten analysointiin. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 55 (4), 29-46.
- Regeringens proposition. (2014/15:122) Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbullen. Stockholm.
- Regeringens proposition. (2015/16:55) En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser.

- Regeringskansliet. (2016) Sammanfattning av regeringens förslag. Promemoria, 21.6.2016. <<https://www.regeringen.se/contentassets/d63bada461384f02b2d55f9bea90c55c/sammanfattning-av-regeringens-forslag-22-steg-for-fler-bostader.pdf>> (Viitattu 15.12.2019)
- Rinkinen, K. (2007) Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Rinkinen, K. & Kinnunen, J. (2017) Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasvuseuduilla - Kaavojen määrän, keston ja kaavoilla tuotetun kerrosalan vertailu vuosina 2004–2005 ja 2014–2015. Ympäristöministeriön raportteja 20/2017. Helsinki.
- Sager, T. (1994) Communicative planning theory. Aldershot.
- Sager, T. (2005) Communicative planners as naïve mandarins of the Neo-liberal state. European Journal of Spatial Development. <[https://archive.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202017/Debate\\_Sager\(2005\).pdf](https://archive.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202017/Debate_Sager(2005).pdf)> (Viitattu 3.12.2019)
- Sager, T. (2009) Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neoliberal Realities. European Planning Studies, 17 (1), 65-84.
- Salo, R. & Mäntysalo, R. (2017) Path dependencies and defensive routines in Finnish city-regional land-use policy cooperation: case Ristikytö. International Planning Studies, 22 (2), 128-144.
- Semi, J. (2017) Osallistumisen epäsymmetria. Teoksessa: Lehtinen, A. & Pyy, I. (toim.) Mitä on laadullinen kaupunkisuunnittelu? (s.34-42).
- SOU. (2015:59) En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. Betänkande av Bostadsplaneringskommitte'n. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
- SOU. (2018:46) En utvecklad översiktsplanering - Att underlätta efterföljande planering. Del 1. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
- SOU. (2019:9) Privat initiativrätt - Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. Slutbetänkande av Översiktsplaneutredningen. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
- Tait, M. & Campbell, H. (2000) The politics of communication between planning officers and politicians: the exercise of power through discourse. Environment and Planning A, 32, 489-506.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu 3. painos. Tammi. Helsinki.
- Ympäristöministeriö. (2012) Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointi - Arvioinnin tilanne 31.12.2012. <[file:///C:/Users/Viljam/Downloads/MRL%20arviointin%20v%C3%A4lraportti\\_311212\\_final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Viljam/Downloads/MRL%20arviointin%20v%C3%A4lraportti_311212_final%20(1).pdf)> (Viitattu 15.12.2019)
- Ympäristöministeriö. (2018) Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi. Luonnos 12.4.2018. <[file:///C:/Users/Viljam/Downloads/MRL\\_kestustelupaperi\\_LUONNOS%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Viljam/Downloads/MRL_kestustelupaperi_LUONNOS%20(1).pdf)> (Viitattu 15.12.2019)