Loppuraportti 31.12.2008
YTK / Jonna Kangasoja, Lasse Peltonen, Sari Puustinen

Maankäytön ristiriitojen käsittely – uudet työtavat ja menetelmät

Sisällysluettelo

1. Johdanto *2*
2. Case Anttilanmäki *4*
Anttilanmäen tapaus ristiriitojen syiden näkökulmasta **6**
Lahden työseminaari **13**
3. Case Etelä-Haaga *22*
Isonnevan kaavaprosessin eteneminen **24**
Mitä yksittäiset ongelmat tekevät näkyväksi koko prosessin hallinnasta? **27**
Helsingin työseminaari **33**
4. Konfliktinhallinnan keinot ja neuvottelujen areenat tapauksissa *41*
Ongelmalliset yleisötilaisuudet **41**
Suunnitteluryhmä **42**
Kommentoiva työryhmä **43**
Viranomaisneuvottelut **44**
Konsulttien käyttö konfliktinhallinnan apuna **45**
Henkilökohtainen yhteydenpito ja neuvottelut **46**
5. Hankkeen työseminaarien taustaa *46*
Interventioseminaarien metodologinen tausta **47**
6. Johtopäätöksiä *51*
Kuka tai mikä on kaavoittaja? **51**
Osallistumistilaisuudet muovaavat osallisia **52**
Kaavojen rajat ja reunaehdot **53**
Neuvottelevan arvottamisen tarve **55**
Sovittelun mahdollisuudet ja sitoutumisen haaste **56**
Konfliktien kartoituksen kehittäminen **57**
Lähteet *59*
Liite 1. Lista haastatteluista **61**
Liite 2. Hankkeen ensimmäinen työseminaari 30.5. 2007 ..... **62**
Liite 3. Kevään 2008 työseminaarien osallistujat **64**

1. Johdanto

Vuoden 2007 alussa aloitettiin ympäristöministeriön rahoittama tutkimusprojekti *Maankäytön ristiriitojen käsittely – uudet työtavat ja menetelmät.* Tutkimushanke oli jatkoa aiemmille Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa (YTK) tehdyille maankäytön konflikteihin ja niiden ratkaisumahdollisuuksiin liittyville tutkimushankkeille.[1] Hanke kuului Helsingin kaupungin tutkimusohjelmaan 2007-2009.

Tapaustutkimuskohteiksi valittiin yhdessä Helsingin ja Lahden kaupunkien kanssa kaksi asemakaavoituskohdetta: Isonnevantien asemakaavan muutos Helsingin Etelä-Haagassa sekä asemakaavan muutos Lahden Anttilanmäellä. Tutkitut organisaatiot, sekä kaavaprosessien luonteet ja tavoitteet olivat keskenään erityyppisiä, joten niiden vertailuun ei sinänsä pyritty.

Tutkimushanke jakautui kolmeen päävaiheeseen, ensimmäisessä vaiheessa tutkimusryhmä tutustui tutkittaviin kaavoitustapauksiin Helsingissä ja Lahdessa keskusteluin, maastokäynnein sekä perehtymällä dokumentteihin. Toinen vaihe koostui tutkimusaineiston keräämisestä osallistuvan havainnoinnin menetelmin seuraamalla viranomaisneuvotteluja ja suunnittelutyöryhmän kokouksia, sekä yleisötilaisuuksia ja muita asukasvuorovaikutuksen muotoja, kuten Helsingin kommentoivan työryhmän kokouksia ja Lahdessa järjestettyjä gåtur -kävelykierroksia. Lisäksi haastateltiin molempien prosessien toimijoita (yhteensä 25 haastattelua, ks. liite 1.).

Hankkeen kolmas vaihe oli interventio-osuus, jota varsinaisesti toteutettiin läpi hankkeen, mutta joka huipentui keväällä 2008 Helsingissä ja Lahdessa järjestetyissä työseminaareissa. Interventiona voidaan pitää myös tutkijoiden tekemiä lomake- ja haastatteluanalyysejä, jotka työstettiin ja esiteltiin osapuolille heti hyödynnettäviksi suunnitteluprosessissa. Ensimmäinen interventioseminaari järjestettiin keväällä 2007. Seminaarissa käsiteltiin yleisellä tasolla kaavaprosessien problematiikkaa ja uusia haasteita asiantuntijoiden, lainsäätäjien ja molempien kaupunkien kaavoittajien kesken. Kevään 2008 interventioseminaareissa käsiteltiin molemmissa kaupungeissa tiivistetysti kunkin prosessin aikana tehtyjä havaintoja ja tuotettiin tutkituille kaavoitusorganisaatioille aihioita uusien toimintamallien etsimiseen ja mahdollisten kehittämiskokeilujen tekemiseen. Näiden työseminaarien teoreettista ja metodologista taustaa on

[1] Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet kaavoituksessa 2004-2006 (YM:n rahoitus) sekä Menettelylliset ympäristölliset oikeudet maankäytön konflikteissa, PERILUC 2005-2008 (Suomen Akatemian ja YM:n rahoitus).

käsitelty luvussa viisi. Työseminaarien sisältöä ja kulkua on käsitelty erikseen lukujen kaksi ja kolme loppupuolella.

Tutkimusryhmä ja sen työnjako

Tutkimusryhmään kuuluivat Lasse Peltonen ja Sari Puustinen YTK:lta, sekä Jonna Kangasoja, joka oli hankkeen alkaessa Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkija ja siirtyi lokakuussa 2008 töihin YTK:lle. Hanke suunniteltiin siten, että siinä hyödynnettiin mahdollisimman hyvin tutkimusryhmän jäsenten toisiaan täydentäviä asiantuntemusalueita. Lasse Peltonen toi hankkeeseen konfliktiprosesseja ja niiden dynamiikkaa sekä Nimby-ilmiötä käsittelevän asiantuntemuksensa, Sari Puustinen toi viestinnän tutkimuksen ja kaavoittajaprofession murrokseen ja reflektiivisen kaavoittajan toimintamalliin liittyvän asiantuntemuksen ja Jonna Kangasoja toi hankkeeseen Helsingin kaupungin organisaation tuntemuksen ja kehittävään työntutkimukseen ja kehittämisinterventioihin liittyvän teoreettisen ja menetelmällisen asiantuntemuksen.

Tutkimusryhmän työnjako toteutui siten, että kaikki tutkijat osallistuivat viranhaltijoiden tapaamisiin ja neuvotteluihin, sekä yleisötilaisuuksiin ja maastokäynteihin molemmissa kaupungeissa. Työseminaarit suunniteltiin yhdessä. Jonna Kangasoja oli päävastuussa Helsingin työseminaarin vetämisestä ja raportoinnista. Lasse Peltonen ja Sari Puustinen vetivät yhdessä Lahden työseminaarin ja Sari Puustinen vastasi seminaarin raportoinnista. Raportin Lahtea käsittelevässä osiossa hyödynnetään Yhdyskuntasuunnittelulehdessä (2008:3) ilmestynyttä Sari Puustisen artikkelia *Konfliktien hallinta ja kaavoittajien uusi valtuutus*. Helsingin osiosta on myös tekeillä tieteellinen julkaisu (Kangasoja).

Kaavaprosessien peruspiirteet ja ristiriitaulottuvuudet

Yleisellä tasolla molempien kaavojen tavoitteet ovat osallisten näkökulmasta olleet ymmärrettäviä ja jopa toivottavia. Kaavoitusta ei vastustettu periaatteellisella tasolla – joskin yksittäisten osallisten näkökantojen välillä esiintyi suuria eroja ja päinvastaisia argumentteja. Kahdesta kaavatapauksesta Isonnevan kaava Etelä-Haagassa on laajempi ja myös monimutkaisempi.

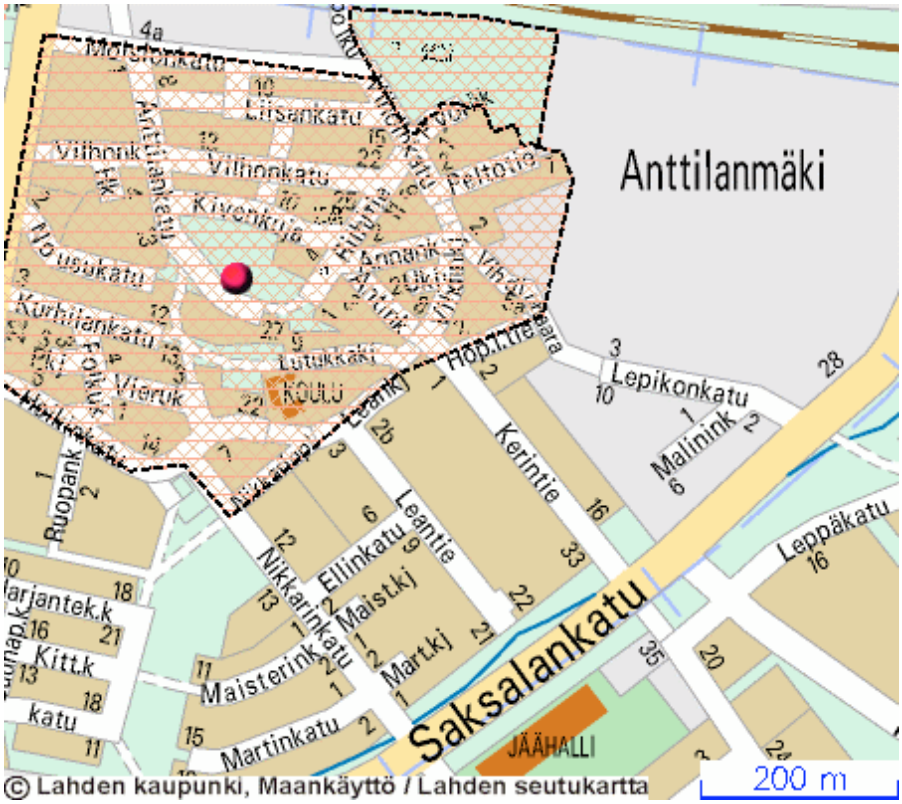
Isonnevan kaava on luonteeltaan täydennysrakentamiskaava. Alueelle suunnitellaan pääasiassa asuntorakentamista, mutta suunnittelu koskettaa myös palvelulaitoksia, kuten alueen kouluja ja päiväkoteja. Täydennysrakentamiskaavoille tyypillisesti tässäkin tapauksessa jännitteet syntyvät pääasiassa siitä, mihin uutta rakentamista sijoitetaan suhteessa nykyiseen rakentamiseen ja millaisia muutoksia se tuo nykytilanteeseen. Haagan sijainti lähellä Helsingin keskustaa hyvien liikenneyhteyksien päässä, sekä alueen monet koulut perustelevat täydennysrakentamista myös asukkaiden mielestä. Kaavoituksen ja rakentamisen myönteisinä puolina nähtiin se, että tulevien perheasuntojen myötä alueelle muuttavat uudet asukkaat turvaisivat nykyisten palvelujen säilymisen.

Anttilanmäen alueen kaava on luonteeltaan suojelukaava, jossa on tavoitteena muuttaa nykyisiä suosituksia kaavamääräyksiksi ja siten säilyttää alueen perinteinen puutalovaltainen kaupunkimaisema. Kaava on ollut tekeillä jo pitkään ja sitä on aiemmin kiirehtinyt myös alueen asukasyhdistys. Alueen sijainti lähellä Lahden keskustaa ja sen ilme omakotialueena ovat tehneet siitä houkuttelevan. Kaavassa keskeisenä ristiriitojen ulottuvuutena on ollut se, miten tontinomistajat suhtautuvat oman tonttinsa rakentamisen sääntelyyn. Alueella on voimassa liuta vanhoja kaavoja, jotka sisältävät rakennusoikeuksia niin paljon, että niiden toteuttaminen täysimittaisina laajentamalla olemassa olevia taloja tai purkamalla vanhoja taloja ja rakentamalla tilalle uusia uhkaa alueen historiallisen ilmeen säilymistä.

2. Case Anttilanmäki

Anttilanmäen asemakaavan muutos käynnistyi loppuvuodesta 2006. Anttilanmäki on valtakunnallisesti merkittäväksi luokiteltu, pääosin 1900-1940-luvulla rakentunut työväen puutaloalue Lahden keskustaan tuntumassa. Aluetta on tunnelmansa ja topografiansa vuoksi verrattu Tampereen Pispalaan. Rakentamisen ohjausta on hankaloittanut se, että alueella on 12 voimassa olevaa eri-ikäistä asemakaavaa. Ristiriitojen sovittelun pilottikohteeksi hanke valikoitui muun muassa siksi, että kaavahanke oli lykkäytynyt parinkymmenen vuoden ajan asemakaavaosaston sisäisten näkemyserojen vuoksi. Arveltiin myös osan asukkaista asettuvan vastustamaan kaavahanketta. Uuden kaavan tavoitteeksi asetettiin alueen suojelumerkintöjen tarkentaminen ja yhtenäistäminen sekä olemassa olevien, ylisuurten rakennusoikeuksien pienentäminen. Alueelta saadun kokemuksen mukaan yksittäisillä AO-tonteilla olleet (yli)suuret rakennusoikeudet sekä sitovien rakentamismääräysten puute olivat jo paikoin heikentäneet alueen

suojeluarvoa ja yhtenäisyyttä. Anttilanmäkeä tarjosi hankkeemme tapaustutkimuskohteeksi Lahden kaupunginarkkitehti.



Kuva: Anttilanmäen alue kuvassa rasteroituna.

Anttilanmäen tapauksessa varsinaiseksi konfliktiksi määriteltävää tilannetta tutkimushankkeen aikana ei ennakko-odotuksista huolimatta syntynyt[2]. Näin ollen tutkijoiden tehtäväksi tuli konfliktinsovittelumenetelmien testaamisen sijasta analysoida niitä syitä ja tekijöitä, joiden perusteella konflikti mahdollisesti vältettiin.

Oheisessa taulukossa on koottuna Anttilanmäen kaavaan liittyviä ulottuvuuksia konflikti-tutkimuksen, erityisesti ristiriitojen potentiaalisen hallittavuuden näkökulmasta. Taulukko perustuu Lewickin ym. jaotteluun selväpiirteisten ja vaikeasti sovitettavien konfliktien piirteistä (Lewicki, Gray & Elliott 2003).

[2] Sekä tutkijat että kaavoittajat arvelivat, ettei konfliktia syntyisi enää kaavaprosessin edetessä, koska kaavatyön keskeiset ongelmalliset sisältökysymykset sekä myös pienet erimielisyydet kyettiin ratkaisemaan ennen luonnosvaihetta.

Konfliktin hallittavuuden piirteet	**Lahti – Anttilanmäki**
Osapuolet	Asukasyhdistys vahva toimija alueella. Asukasyhdistys kannattaa alueen suojelua. Toisaalta asukasyhdistys ei edusta kaikkia asukkaita. Haasteena on se, että kaikki alueen tontinomistajat ovat tärkeässä roolissa kaavan toteutumisen kannalta – mutta yksittäisten tontinomistajien näkökantoja on vaikea selvittää. Viranomaisyhteistyössä ovat kiinteästi mukana kaupungin toimijoiden lisäksi myös alueellinen ympäristökeskus sekä kaupunginmuseo, joiden tavoitteet tukevat kaavan tavoitteita.
Asiakysymykset	Anttilanmäen kaavoituksessa vallitsee yhteisymmärrys perusarvoista (alueen suojeluarvo), mikä helpottaa konfliktin hallintaa. Kaikkien tontinomistajien näkökantoja ei tosin tiedetä. Tilannetta helpottaa myös se, että kaavassa on suhteellisen vähän ratkaistavia kysymyksiä – keskeisenä on tonttikohtaisten rakennusoikeuksien ja rakentamistapojen tarkentaminen. Myöskään ongelmallisia tiedollisia aukkoja ei ole – joten selvitykset (niiden luotettavuus, puutteet tms.) eivät tuota uusia ristiriitoja.
Menettelytavat	Kaavan eteneminen ja 'pelisäännöt' ovat olleet suhteellisen selkeitä. Prosessin kuluessa on kuitenkin käynyt ilmi, että tontinomistajilla on suuri tarve selvittää omakohtaisesti mitä prosessi tarkoittaa heidän kohdallaan. Yleisötilaisuuksien tuottama tieto siitä, miten asia etenee ei ole ollut asukkaille riittävää. Asukkaille ei ole ollut selvää, millä välineillä Anttilanmäen erityispiirteet on mahdollista suojella (mikä on tontinomistajan rooli, rakennusvalvonnan ja –lupien merkitys, mikä kaavoituksen..?) Tämä on aiheuttanut epätietoisuutta siitä, mikä on kaavan rooli kokonaisuudessa. Viranomaisten osalta yhteistyö on ollut toimivaa ja kaupungin viranhaltijoiden, Hämeen ympäristökeskuksen ja museon edustajien kesken vallitsee yhteisymmärrys siitä, miten kaava etenee.
Konfliktiprosessi	Kaavaprosessi ei ole kärjistynyt ja se on onnistuttu rajaamaan erilleen viereisen (ns. Renorin alueen) kaavoituksesta. Voi tosin olla, että konfliktit konkretisoituvat vasta rakennuslupavaiheessa, kaavoituksen jälkeen. Kaava onkin luonteeltaan hankekaava, jossa neuvotellaan mielekkäistä rakentamisen pelisäännöistä tulevaisuuden varalle. Kaavan etenemistä ei ole kiirehditty – koska näyttää siltä, että asukkaat tarvitsevat lisäaikaa kaavan tavoitteiden hahmottamiseen ja omien tonttikohtaisten toiveidensa täsmentämiseen. Tämä kaavoituksen "tempon" rauhallisuus helpottaa ristiriitojen hallintaa.

Anttilanmäen tapaus ristiriitojen syiden näkökulmasta

Anttilanmäen kaava-alueella voidaan karkeasti ottaen erottaa kahdenlaisia intressejä: ensinnäkin suojeluun ja rakennusoikeuksien vähentämiseen tähtäävät intressit, joiden tarkoituksena on säilyttää alueen yhtenäinen historiallinen ilme yksittäisten kiinteistönomistajien kustannuksella. Vastakkaisena intressinä ovat yksittäisten kiinteistönomistajien rakennusoikeuksien säilyttäminen ja siihen liittyvät lisärakentamisen tai "gryndauksen" mahdollisuudet. Problematiikkaa lisää se, että alueella on jo – voimassa olevien asemakaavojen niin salliessa – purettu vanhoja rakennuksia ja rakennettu tilalle suuria, rakennusoikeudet maksimoivia omakoti- tai paritaloja. Oikeudenmukaisuuden toteutumisen kannalta on olennaista, miten rakennusoikeuksia käsitellään suojelun toteuttamiseksi.

Anttilanmäen tilanteessa yleinen ja yksityinen etu törmäävät ja kietoutuvat toisiinsa. Jos alueen kaikki yksittäiset kiinteistönomistajat maksimoivat rakennusoikeutensa, menetetään alueen historiallinen luonne ja ilme. Toisaalta tällöin asukkaat mahdollisesti kärsivät alueen viihtyisyyden vähenemisestä ja jopa alueen arvon alentumisesta. Ongelman on tiedostanut alueella toimiva Anttilanmäki-seura, joka on aktiivisesti ajanut alueen suojelua jo parinkymmenen vuoden ajan. Kaikki Anttilanmäen asukkaat eivät kuitenkaan kannata seuran ajatuksia.

Lahden kaupungin viranomaisten, muun muassa kaavoitustoimen, kaupunginmuseon, rakennusvalvonnan ja kunnallistekniikan intressit olivat Anttilanmäen kaavaprosessin aikana melko yhteneväiset ja suojelua painottavat. Viranomaisten keskuudessa vallitsi myös keskinäinen yhteisymmärrys siitä, ettei kukin sektori voi saada kaikkia toiveitaan läpi ja että esimerkiksi suojelumääräyksien suhteen on tehtävä kompromisseja. Suojelumääräysten sisällöstä ja rakennusoikeuksien määrästä käytiinkin monia neuvotteluja. Anttilanmäen asukkaiden keskuudessa esiintyi enimmäkseen suojelua painottavia tai ainakin sen hyväksyviä näkökulmia. Anttilanmäki-seura oli jo ennen kaavaprosessin alkua tehnyt useita suojelualoitteita kaupungin suuntaan. Toisaalta kaavaprosessin aikana kävi ilmi, että kaikki asukkaat tai kiinteistönomistajat eivät tunteneet tai tiedostaneet omia intressejään tai tulevaisuuden rakentamiseen liittyviä tarpeitaan. Kiinteistönomistajien kaavoitusta sekä omia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa tiedossa havaittiin siis puutteita.

Kaiken kaikkiaan yleinen suojeluintressi ja yksityinen rakennusoikeuksien maksimointi-intressi eivät muodostuneet konfliktiksi Anttilanmäen kaavaprosessin vuorovaikutustilanteissa. Tähän olivat syynä monien asukkaiden ja asukasyhdistyksen suojelumyönteiset arvot, kaavoittajan sovitteleva toiminta (josta myöhemmin enemmän) sekä se, että suojelulle kielteisimmät kiinteistönomistajat eivät kenties osallistuneet kaavaprosessiin.

Anttilanmäen kaavamuutoksen tarkoituksena on yhtenäistää alueen kirjavat kaava- ja suojelumerkinnät. Tämä havaittiin kaavaprosessin aikana erittäin haastavaksi tehtäväksi, sillä olemassa olevat rakennusoikeudet ja toisaalta rakentamiseen liittyvät tämänhetkiset tarpeet eivät aina kohdanneet. Voimassa olevissa asemakaavoissa on esimerkiksi sijoitettu suuria lisärakennusoikeuksia tonteille, joilla rakentaminen on korkeuserojen (esim. jyrkkä kalliorinne) vuoksi mahdotonta suojelumääräykset ja alueen luonne huomioon ottaen. Eräänä keskeisenä haasteena on säilyttää kaavamerkinnöin vanhat talous- ja ulkorakennukset, jotka ovat alueelle

leimallisia. Tätä ollaan ratkaisemassa mm. jättämällä ulkorakennukset pois rakennusoikeuden piiristä, jolloin niiden purkaminen ei ole kannattavaa. Lisärakennusoikeutta pyritään tulevassa kaavassa sijoittamaan mahdollisimman paljon siten, että sen avulla voidaan laajentaa rakennusten lämpimiä sisätiloja sekä kunnostaa ja laajentaa olemassa olevia talousrakennuksia.

Kaavoittaja on neuvotellut lähes jokaisen kiinteistönomistajan kanssa erikseen, pyrkinyt ottamaan esitetyt toiveet huomioon ja antanut samalla monenlaista ohjeistusta ja neuvoja. Tärkeimmäksi tehtäväkseen alueen kaavoittaja kuitenkin on nähnyt intressien sovittelun siten, että kiinteistönomistajat tulevat kohdeltua tasapuolisesti ja että suojelutavoite toteutuu. Oleellista on hänen mukaansa myös yksittäisten neuvottelujen tuloksesta muodostuva kokonaisuus.

Arvoristiriidat

Anttilanmäen tapauksessa viranomaisten arvojen (jotka ilmenevät kaavan tavoitteista) ja asukkaiden arvojen ei voida nähdä olevaan suoranaisesti ristiriidassa. Vanhojen rakennusten ja miljöön arvostus on selkeästi nähtävissä. Tätä on voinut edesauttaa valtakunnallisesti merkittävän kulttuurialueen status eli pääsy ns. punaiseen kirjaan. Vanhan arvostus on luultavasti vahvistunut Anttilanmäellä vuosien mittaan myös siitä syystä, että on nähty epäonnistuneita esimerkkejä purkamisesta ja uudisrakentamisesta. Kyseessä voi olla myös laajempi yhteiskunnallinen kehityssuunta, joka tukee vanhojen miljöiden säilyttämistä.

Lahden asemakaavaosaston sisällä on vuosien varrella ilmennyt näkemyseroja Anttilanmäen suojelun tarpeesta ja toteuttamisesta. Varsinaisten arvoristiriitojen arvellaan kuitenkin laantuneen ajan mittaan. Ristiriitojen puhkeamisen mahdollisuutta kaavoitusosaston sisällä vähensi luultavasti myös se, että Anttilanmäen kaavoittajaksi valittiin kokenut, mutta Lahden kaupungin palveluksessa juuri työskentelynsä aloittanut kaavoittaja. Hänen roolinsa oli ”ulkopuolisen” rooli, eikä hän edes aktiivisesti halunnut tietää aiemmista sisäisistä erimielisyyksistä.

Arvoristiriidat voivat olla luonteeltaan myös organisaatioiden tai yhteiskunnallisten instituutioiden välisiä. Tällöin arvojen puolustaminen ei kiinnity pelkästään organisaation jäsenen tai työntekijän arvoihin, vaan koko organisaation yhteisiin arvoihin. Organisaation jäsenet yleensä puolustavat organisaatiotaan ulospäin. Joskus koko organisaation olemassaolon oikeutus on sidoksissa tiettyjen arvojen puolustamiseen. Tällöin tiettyjen arvojen puolustus on samalla organisaation kollektiivisen

identiteetin puolustamista. (Brown 1993.) Tyypillisiä tällaisia organisaatioita ovat esimerkiksi ympäristöjärjestöt, ympäristövirastot tai Museovirasto.

Lahden kaupunginmuseolla on ollut tärkeä ja aktiivinen rooli Anttilanmäen kaavaprosessissa. Kaupunginmuseon edustaja on ollut mukana sekä viranomaisyhteistyössä että asukasosallistumisessa. Kaupunginmuseon rooli on Lahden asemakaavoituksessa viime vuosina vakiinnutettu ja museoviranomaisten asiantuntijuutta muun muassa kaupunkikuvallisissa kysymyksissä käytetään systemaattisesti hyväksi. Museon edustajan mukaan asiantuntijayhteistyö on nykyisin erittäin toimivaa, eikä museoviranomaisen osallistumista kaavoitukseen enää tarvitse erikseen perustella. Tämä vähentää konfliktisen asetelman syntymisen todennäköisyyttä. Toisaalta museon edustaja sanoo oppineensa yhteistyöstä sen, että kompromisseja on aina tehtävä yhteisen tavoitteen nimissä.

Tieto- ja todellisuuskäsitysten erot

Eri osapuolten tieto- ja todellisuuskäsitysten erot voivat aiheuttaa konflikteja. Anttilanmäen tapauksessa asukkaiden ja kaavoittajan todellisuuskäsitysten erot paljastuivat kaavarajauksesta puhuttaessa. Anttilanmäen vieressä sijaitseva metsittynyt teollisuustontti, ns. Renorin alue, kuuluu asukkaiden mukaan oleellisesti Anttilanmäkeen. Asukkaat toivoivat, että sen tulevaa käyttöä olisi käsitelty myös Anttilanmäen kaavan yhteydessä. Lahden maankäytön kaupunkisuunnitteluyksikössä taas Renorin alue nähdään ”omana, teknisesti eri alueena” Anttilanmäen kanssa. Renorin alueen omistaa yksityinen maanomistaja, jonka aloitteesta alueen kaavatyö on käynnistynyt jo ennen Anttilanmäen asemakaavamuutosta. Asukkaat ovat kuitenkin olleet huolissaan alueen kohtalosta, ja tämä kävi selvästi ilmi Anttilanmäen asukastilaisuuksissa. Kaavoitustoimen edustajat vetosivat kyseessä olevan eri kaavan, ja toivoivat, ettei alueen kaavoitusta käsiteltäisi Anttilanmäen asemakaavamuutoksen yleisötilaisuuksissa. Varsinkaan Renorin tontin vieressä asuvat Anttilanmäkeläiset eivät halunneet hyväksyä tätä argumenttia. Varsinainen konflikti aiheesta kuitenkin vältettiin.

Muitakin tieto- ja todellisuuskäsitysten eroja nousi esiin syyskuussa 2007 pidettyjen asukastilaisuuksien jälkeen. Tällöin lähes kaikki kiinteistönomistajat kävivät henkilökohtaisia neuvotteluja kaavoittajan kanssa. Osoittautui, että monet Anttilanmäen kiinteistönomistajat eivät olleet kovin hyvin perillä siitä, mikä merkitys asemakaavalla, rakennusoikeuksilla tai suojelumerkinnöillä ylipäänsä heidän tontillaan on. Kaavoittaja selvitti yksityisesti käydyissä

keskusteluissa uudelleen asiat, joiden hän oli luullut tulleen selviksi jo yleisötilaisuuksissa. Myös asukkaiden ja kaavoittajan aikaperspektiivit erosivat toisistaan. Moni asukas ei ollut tullut miettineeksi, miten tonttien ja talojen käyttötarpeet voisivat tulevaisuudessa, jopa usean vuosikymmenen perspektiivillä, muuttua. Kaavoittaja katsoo tulevaisuuteen ja näkee tontit ja talot kiinteistöinä, jotka vaihtavat omistajaa. Asukkaiden ajattelu taas suuntautuu enimmäkseen omaan elämään ja lähitulevaisuuteen. Vuosikymmenien päähän yltävä tulevaisuuden tarkastelu (esimerkiksi vanheneminen, omien tarpeiden ja elämäntilanteiden muuttuminen, omasta kodista luopuminen) saattoi tulla joillekin asukkaille uutena näkökulmana. Anttilanmäen kaavoittaja kartoitti tonttikohtaisesti nykyisten ja mahdollisten tulevien asukkaiden tarpeita. Hän toisin sanoen auttoi asukkaita tunnistamaan kaavoituksen kannalta olennaisia intressejä pidemmällä tähtäimellä. Kävi esimerkiksi niin, että jotkut tontinomistajat olisivat halunneet poistaa tontiltaan kaiken ylimääräisen rakennusoikeuden, koska he olivat tyytyväisiä nykytilaan eivätkä halunnut siihen muutosta. Kaavoittaja kuitenkin ehdotti tonteille maltillisia lisärakennusoikeuksia, koska tarpeet voivat muuttua.

Vuorovaikutuksesta johtuvat konfliktin syyt

Osapuolten vuorovaikutuksen näkökulma tarkoittaa Danielsin ja Walkerin (2001, 30) mukaan sitä, että kiinnitetään huomiota tapaukseen liittyviin henkilösuhteisiin, toimivaltakysymyksiin sekä historiallisista ja kulttuurisyistä johtuviin konfliktin ulottuvuuksiin.

Henkilösuhteilla oli merkitystä Anttilanmäen tapauksessa sekä kaupungin organisaation sisällä että suhteessa asukkaisiin. Hankkeen kaavoittaja oli uusi ja ”ulkopuolinen”. Aiemmat kaavoitusyksikön sisäiset ristiriidat ja eriävät näkemykset eivät olleet hänen rasitteenaan eikä kaavoittaja siis ollut ollut osapuolena niissä. Kaavatyön ajaksi hän on kokenut saaneensa työrauhan. Vuorovaikutusta asukkaiden kanssa helpotti kaavoittajan kuunteleva ja peruskunnioittava asenne kaikkia kohtaan. Vaikka osallistumistilaisuudet osittain menivätkin hulinaksi ja ne olisi voitu vetää ammattitaitoisemmin, kaavoittaja onnistui luomaan luottamuksellisen suhteen useimpiin Anttilanmäkeläisiin. Jopa joidenkin asukkaiden käsitys kaavoittajista muuttui. ”Ettehän te olekaan niin pahoja kuin luulin” oli erään asukkaan kommentti yleisötilaisuuden jälkeen. Professiotutkimuksen piirissä on havaittu, että ammatilliset stereotypiat ovat pysyviä ja niitä on vaikea muuttaa. Lisäksi professioryhmät, esim. kaavoittajat, nähdään usein hyvin homogeenisina. (Puustinen 2006, 79; Abbott 1988, 60-62). Myös konfliktitilanteelle on tyypillistä, että vastapuolesta kehitetään stereotyyppisiä käsityksiä (Sherif 1966, 25). Nämä eivät ole välttämättä

pysyviä, mutta ne muuttuvat helposti luutuneiksi uskomuksiksi, jolloin niiden muuttaminen on vaikeampaa. (vrt. Berger & Luckmann 1994.)

Viranomaisten välinen vuorovaikutus Lahden kaupungin organisaation sisällä ja yhteistyökumppaneiden, mm. alueellisen ympäristökeskuksen kanssa on viritetty huippuunsa ja se toimii ainakin Anttilanmäen tapauksessa oppikirjamaisen hyvin. Kaavaprosessin aloittamisen yhteydessä pidetään aloituskokous, johon kutsutaan kaikki sektoriviranomaiset, joita kaava koskettaa. Anttilanmäen tapauksessa vaikutti myös siltä, että eri viranomaiset muodostivat jo prosessin alussa yhteisen tahtotilan ja tavoitteet kaavatyölle. Osapuolet ovat työskennelleet yhteisen päämäärän hyväksi kompromisseja tehden. Mikään viranomaistaho ei tuntunut vetävän kotiinpäin tai pitävän liian tiukasti kiinni omista tavoitteistaan, vain jo alun perin lähdettiin tavoittelemaan yhteistä päämäärää. Sektoriviranomaisia sekä Hämeen ympäristökeskuksen asiantuntemusta on hyödynnetty koko kaavatyön ajan. Haastatellut kertoivat, että erityisesti epämuodolliset tapaamiset ja monet kävelyt kaava-alueella auttoivat löytämään yhteistä kieltä ja yhteistä näkemystä eri viranomaisten välillä.

YTK:n tutkijoiden läsnäoloon kaavoittaja suhtautui positiivisesti ja pyysi myös näiltä näkemyksiä prosessin etenemisen edistämiseksi. Tutkijan silmin Lahdessa voidaan puhua ”asiantuntijahybridistä”, jossa erilaiset asiantuntijuudet yhdistetään yhteisen päämäärän hyväksi. Oleellista ei ole se, kuka näkemyksen esittää, vaan mahdollisimman hyvä, yhteisesti tuotettu lopputulos. (Puustinen 2006, 106-108; Saaristo 2000, Gibbons et al. 1994.) Kaavoitusyksikön toimintatapa voidaan rinnastaa myös Kimmo Saariston esittämään avoimen asiantuntijuuden malliin (Saaristo 2000). Saariston mukaan asiantuntijuus ei palaudu yksittäiseen asiantuntijaan tai esimerkiksi instituutioon sinänsä, vaan se on vuorovaikutuksessa syntyvää, yhdessä aikaansaatua tietoa. Avoin asiantuntijuus syntyy keskustelutilanteessa, jossa kenellekään ei anneta asiantuntijuutta tai asiantuntijan roolia etukäteen. Sitä ei siis johdeta koulutuksesta, ammatista tai institutionaalisesta asemasta. Mikä tahansa relevantti tieto kenen tahansa esittämänä on periaatteessa yhtä tärkeää. Koska relevantti tieto on kontekstuaalista, mitään tietoa ei tulisi etukäteen arvottaa tai sulkea pois (mts. 147–152).

Avoimen asiantuntijuuden mallista Lahden kaavoitusorganisaatio poikkeaa siinä, että tehokas vuorovaikutus on institutionalisoitujen asiantuntijoiden välistä. ”Maallikot” eli asukkaat eivät tähän työhön osallistu. Heidän kuulemisensa on järjestetty Lahdessa MRL:n edellyttämällä, sangen perinteisellä tavalla. Lahdessa toukokuussa 2008 pidetyssä, tutkimushankkeeseemme liittyvässä

työseminaarissa kaavoitusyksikön työntekijät totesivat, että myös asukasosallistumista voitaisiin kehittää nykyistä tehokkaammaksi ja vaikuttavammaksi.

Lahdessa haastatellut totesivat, että viranomaisten yhteistyö ei ole aina ollut yhtä sujuvaa kuin nykyisin. Sitä on viime vuosina tietoisesti kehitetty[3], ja henkilöstön vaihdokset ovat osaltaan edesauttaneet positiivisen yhteistyön ilmapiirin luontia. ”Aijäkulttuurista” on haastateltujen mukaan päästy vaiheeseen, jossa eri sektoriviranomaisten, esim. kaupunginmuseon edustajan osallistumista kaavoitukseen ei tarvitse erikseen perustella. Myös toimivaltakysymykset on määritelty mahdollisimman selkeiksi.

Oleellista Anttilanmäen tapauksessa lienee se, että yleinen mielipide sekä asukkaiden että viranomaisten keskuudessa on vuosikymmenien kuluessa kääntynyt suojelumyönteiseksi.

[3] Lahden kaupunginarkkitehti Anne Karvinen-Jussilainen luennoi ”Lahden mallista” mm. YTK:n järjestämällä, nuorille kaavoittajille tarkoitetulla kurssilla 6.11.2007.

Lahden työseminaari

Seminaarissa tutkijat yhdessä Lahden kaavoittajien ja muiden viranomaistahojen kanssa kävivät läpi kaavaprosessia, pohtivat sen mielekkyyttä ja vaiheita eri toimijoiden kannalta sekä miettivät syitä prosessiin onnistumisiin ja epäonnistumisiin. Seminaarin aikana lahtelaiset kaavoittajat muun muassa havaitsivat, että viranomaisyhteistyö on kaupungissa tehokkaasti organisoitu, mutta asukasosallistuminen ei. Osallistumisen kehittämistä pohdittiin seminaarissa ryhmissä ja kehittämistyötä on tarkoitus jatkaa tulevaisuudessa.

Työseminaarin ohjelma

Työseminaarin ohjelma

Lahden kaupungintalo 26.5.2008 klo 9-13

klo 9. 00 – 9.30 tilaisuuden aloitus - tutkijoiden orientoiva ja aiheeseen johdatteleva osuus

klo 9.30 – 10.15 prosessin rekonstruktio aikajanalle

Osallistujien esittely; samalla kootaan toimijoiden roolit, tärkeimmät tavoitteet ja välineet kaavaprosessissa. Yhteisen näkemyksen muodostaminen aikajanalle: mitä tapahtui? Muodostuuko toiminnalle yhteinen kohde, vai monta erillistä kohdetta ja tavoitetta?

klo 10.15 – 10.30 kahvitauko

klo 10.30 – 11.15 näkökulma-analyysi prosessiin

Ryhmätyö: 4 eri näkökulmaa: 1) asukkaan mielekkyyden näkökulma; 2) kaupungin rahakirstun vartijan (tehokkuuden) näkökulma; 3) kaavoittajan työn mielekkyyden näkökulma; 4) asiantuntijuuden hyödyntämisen/käyttöön saamisen näkökulma (sektoriviranomaisten ym. mukanaolo)

11.15 – 12.30 kommunikaatiotilanteiden / vuorovaikutuksen / yhteistyön areenat

5 ryhmää: 1) hyvän yleisötilaisuuden kulku (ohjelmarunko, ominaisuudet); 2) miten tilaisuudesta saadaan jotakin irti, dokumentointi; 3) miten saadaan vuorovaikutus toimimaan yleisötilaisuudessa; 4) havainnollistaminen; 5) mikä on yleisötilaisuuden funktio (mihin tilaisuus sopii, mihin ei)

klo 12.30 – 13.00 konkretia: Miten tästä eteenpäin?

Yhteinen työskentely: listaus, joista valitaan ”helmet”, n. 10 kohdan lista. Ehdotuksia, jotka sitten yhdessä jäsennetään: esim. Mitä opittiin tai havaittiin? Mitä opittua voidaan kokeilla / ottaa käyttöön? Kuka näistä asioista päättää jne.

Aikajana ja toimija-analyysi

Työseminaarin aluksi tutkijat Lasse Peltonen ja Sari Puustinen esittelivät lyhyesti tutkimushanketta. Sen jälkeen kuvailtiin päivän ohjelma ja selostettiin seminaarin tarkoitus.

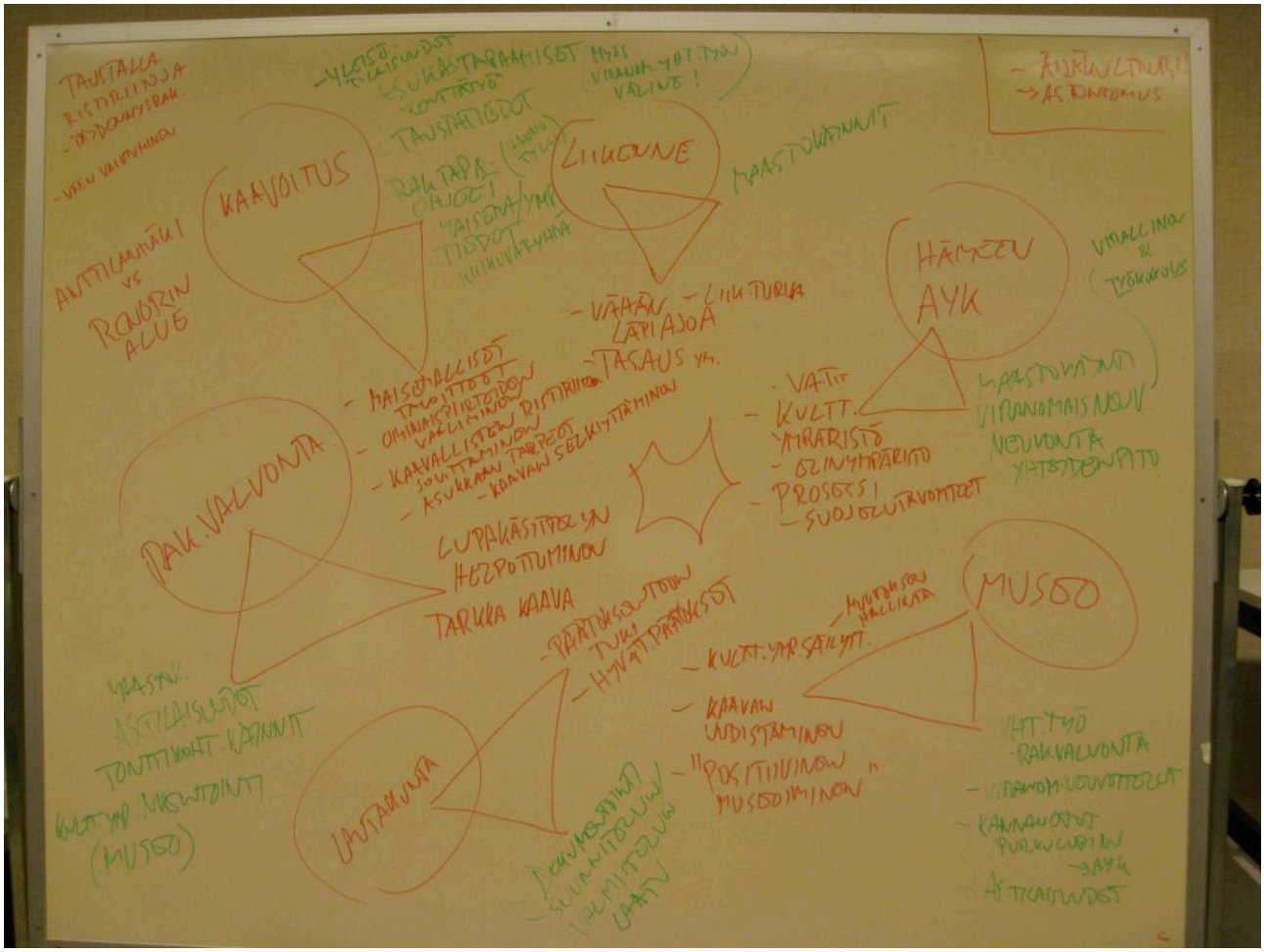
Seminaarin ensimmäisenä tehtävänä oli esitellä läsnäolijat (joista suurin osa tunsi toisensa, mutta eivät kaikki). Kukin viranhaltija esittäytyi ja kuvasi oman ja edustamansa viraston suhteen Anttilanmäen kaavahankkeeseen. Samalla Lasse Peltonen kirjasi taululle toimijakarttaa ja Sari Puustinen prosessin aikajanaa.

Tavoitteena oli:

- Piirtää kuva siitä, mitkä tahot ovat mukana Anttilanmäen asemakaavan muutoshankkeessa
- Luoda käsitys siitä, mikä on kunkin toimijan intressi ja toiminnan kohde hankkeessa ja millaisista erilaisista näkökulmista kaavahanke nähdään
- Tunnistaa tärkeimmät yhteiset työvälineet ja samalla tunnistaa Anttilanmäen tapauksen avulla niitä kaavoitusprosessin kohtia, joista näyttäisi puuttuvan jokin työn hallinnan kannalta tarpeellinen työväline
- Piirtää aikajanalle kuva siitä mitä hankkeessa on tähän asti tapahtunut
- Nostaa esiin pieniltäkin yksityiskohdilta tuntuvia häiriöitä, katkoksia ja innovaatioyrityksiä, joiden avulla on mahdollista tunnistaa toiminnan kehitysristiriitoja tai ongelmia

Aikajanan ja toimijakartan piirtäminen sujuivat hyvin, mutta tälle tehtävälle varattu aika uhkasi loppua kesken.

Toimijakartasta kävi ilmi, että kaikilla toimijoilla (kaavoitus, rakennusvalvonta, museo, alueellinen ympäristökeskus, liikennesuunnittelu, lautakunta) oli omat tavoitteensa prosessissa. Nämä tavoitteet on kuitenkin kyetty sovittamaan melko hyvin yhteen ja ne ovat osittain olleet samansuuntaisia. Kaavamuutoksen saaminen alueelle oli kaikkien toimijoiden edun mukaista eli yhteinen toiminnan kohdekin hahmottui. Lisäksi piirtyneestä kuvasta käy ilmi, että toimijoilla on useita yhteistyön foorumeita käytettävissään. Näin tavoitteita ja näkemyksiä on voitu hioa. Monialainen yhteistyö on toiminut hyvin.



Kuva: Lahden työseminaarin toimijakartta. Toimijat-tavoitteet-välineet harjoituksessa piirrettiin jokaista toimijaa edustava kolmio, jonka kärkinä olivat kyseisen toimijan nimi, toimijan tavoitteet ja käytössä olevat välineet tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoitteet kirjattiin taulun keskelle, joten niitä pystyttiin tarkastelemaan yhtenä – hyvinkin moniulotteisena – kokonaisuutena.

Aikajanalle hahmottui kaavaprosessin alku ja sitä edeltänyt aika sekä prosessin keskeiset tapahtumat seminaaripäivään saakka (kaavaprosessi on tätä kirjoittaessa edelleen kesken). Keskeisiä vaiheita olivat kaavaprosessin tapahtumarikas alkuvaihe, ”aikalisä”, joka jouduttiin ottamaan yleisötilaisuuksien ja asukasosallistumisen jälkeen (olen kuvannut vaihetta aiemmin tässä muistiossa) sekä kaavaosaston henkilövaihdokset, jotka ovat voineet vaikuttaa prosessiin hidastavasti. Aikajana-harjoituksesta ei löytynyt varsinaisia ongelmakohtia. Kaavaprosessi on kuitenkin osoittautunut aluksi luultua pitemmäksi mm. laajan asukasyhteistyön vuoksi.

Anttilanmäen aikajana

AIKA	TOIMIJAT	TAPAHTUMA, SOLMUKOHTA	HUOMIOITA
1980 - 2000		-Kaavan laatiminen ollut pitkään toiveissa - monia pieniä asemakaavoja (12), suojelumerkintöjä, korkeita tehokkuuksia	-alun perin ”villi ja vapaa”, nyt myös omakoti-idylli ja tärkeä monille alueena -suojelussa aloitteellinen asukasyhdistys - kaavoitustoimen sisäiset mielipide-erot suojelun tarpeesta - ollut eroja ja ”epätasa-arvoisuutta” rakentamisen ohjeistuksessa eri vuosina - toteutettu huonoja ja epäonnistuneiksi todettuja rakennuskohteita
2003	Alueelle rakennustapaohjeet	laatija Hannu Tylli	-asukaskysely rak.tapaohjeiden pohjaksi. Mielipiteet suojelutarpeesta jakautuivat.
2006	- asemakaavan muutosprosessi käynnistyy - OAS laaditaan-kaupungin sisäinen aloituskokous - useita selvityksiä alueesta, mm. toteutuneet rakennusoikeudet, miljöanalyysit (AMR)	- Leena Roppola aloittaa työn - Anne-Maj Rope laatii miljööanalyysit	- Leena uusi kaavoittaja Lahdessa, tavallaan ”ulkopuolisen konsultin” rooli
2006	yleisötilaisuus		- yleisö oli eniten huolissaan Renorin alueesta, olisi halunnut keskustella siitä
6.3. 2007	ensimmäinen viranomaisneuvottelu, jossa sovitaan mm. OASin täydentämisestä ja tarvittavista inventoinneista, osallistumisjärjestelyistä		- pitkässä kokouksessa rakentava henki, paljon asiaa - selvästi kaikki osapuolet tuntevat toisensa ennalta -YTK-laiset mukana, osallistuvat keskusteluun -osallistumisjärjestelyt olivat etukäteen sopimatta, asukkaiden asenteet arveluttivat -Leena ehdotti jo keskusteluja yksittäisten tontinomistajien kanssa, rakennusoikeuksien pudottaminen muuten hankalaa
syyskuu 2007	asukastilaisuudet 3 eri tilaisuutta, joissa kävelykierrokset ja yhteistilaisuus	-. Paikalla Leena, A-M, rakvv, museo - Lasse jätti kommentteja 1. tilaisuuden jälkeen	-kysymys Renorin alueesta nousi B-alueen tilaisuudessa, joka muutoinkin ”vaikein” -yleisötilaisuuksissa niille tyypillisiä ongelmia, joita voisi melko vähällä työllä/koulutuksella vähentää (tee listaa)
27.9.2007	viranomaisneuvottelu		- kokouksessa käytiin kaavaa ja siihen liittyviä kysymyksiä läpi hyvin yksityiskohtaisesti, mm. kaavamerkinnät

			- todettiin, että prosessi etenee oletettua jouhevammin - AKJ antoi LR:lle julkisesti positiivista palautetta
syksy 2007-talvi 2008	Leena Tampereelle –Hannu tilalle		
syksy 2007 – talvi 2008	asukkaiden kanssa kaavamerkintöjen sovittelu hlökohtaisesti		- LR:n havainto, että asukkaat eivät olleetkaan ymmärtäneet tilaisuuksissa niin paljon kuin oletettiin - huomataan että kaavan saaminen luonnosvaiheeseen pitkittyy alkuperäisestä aikataulusta asukkaiden kanssa käytävien neuvottelujen ja maastotyön vuoksi
tammikuu 2008	Lasse ja Sari tekevät haastattelut		-LR: asukkaiden luottamuksen saavuttaminen pitkällä tähtäimellä tärkeä tavoite -keskustellen ratkottu monia ongelmia sekä asukkaiden että viranomaisten kanssa -asukkailta tullut positiivista palautetta viranomaisten toiminnasta - alueella asuva arkkitehtipariskunta arvostellut suojelupyrkimyksiä, vaikka aiemmin ollut niiden takana
kevät 2008	- kaavaluonnoksen valmistelua -		
kesä 2008			
syksy 2008	kaavaluonnos, Leena palaa takaisin		
	milloin kaavaehdotus, miten prosessin arvellaan jatkuvat asukkaiden kanssa?		

Näkökulma-analyysi kaavaprosessiin

Toinen harjoitus oli nimeltään näkökulma-analyysi. Seminaariosallistujat jaettiin sattumanvaraisesti neljään ryhmään, jossa kussakin oli 3-5 jäsentä. Ryhmiä pyydettiin Anttilanmäen kaavaprosessin pohjalta pohtimaan, mitä mahdollisisa ongelmia prosessissa oli, miten tähän asti toteutunut prosessi olisi voinut olla mielekkäämpi tai toimia paremmin neljästä eri näkökulmasta katsottuna. Harjoituksen lopuksi ryhmät esittelivät konkreettisia ideoitaan prosessin tai työnsä parantamiseksi.

Harjoitus sujui hyvin ja aikataulussa pysyttiin.

Näkökulmat jaettiin seuraavasti:

Ryhmä 1: Asukkaan mielekkyyden näkökulma,
Ryhmä 2: Kaupungin resurssien tehokkaan käytön näkökulma,
Ryhmä 3: Kaavoittajan (tai sektoriviranomaisen) työn mielekkyyden näkökulma,
Ryhmä 4: Erilaisten asiantuntijuuksien hyödyntämisen / käyttöön saamisen näkökulma

Asukkaiden mielekkyyden näkökulmaan pohtinut ryhmä esitti, että kaavaprosessi ei kiinnosta kaikkia asukkaita, eivätkä kaikki pääse tai halua tulla yleisötilaisuuksiin. miten nämä ulkopuolelle jääneet huomioitaisiin jatkossa paremmin? Lisäksi ryhmä huomioi, että pitkä ja hidastempoinen kaavaprosessi voi aiheuttaa sen, että osalliset jopa vaihtuvat ja osa kyllästyy. Lisäksi kaavaprosessin alkuvaihe on voitu kokea liian hitaaksi.

Kaupungin resurssien näkökulmaa painottanut ryhmä tuli siihen tulokseen, että Lahdessa viranomaisyhteistyö on tehokasta. Kaavahankkeiden alussa pidetään aloituskokous, joka on tehokas tapa tiedottaa yhteistyötahoille ja kerätä kaavoituksen pohjaksi lähtötietoja. Aloituskokouksen kokouskutsussa on selkeästi esitetty kokouksen kohde ja tarkoitus, jolloin yhteistyötahot voivat itse harkita, tarvitseeko heidän osallistua, ts. koskeeko kaavahanke heitä.

Osallisten kuulemismenettelyjä ei ryhmä pitänyt yhtä tehokkaana kuin viranomaisyhteistyötä. Osallistumisen järjestämisessä olisikin heidän mukaansa parannettavaa. Osallistuminen pitäisi suunnitella paremmin etukäteen ja sitä varten olisi kehitettävä ”osallistumiskonsepteja” eri tilaisuuksiin. Kaavoittajat voisivat hyödyntää valmiita konsepteja, josta voisivat tsekata osallistumistilaisuuden järjestelyt, tilaisuuden kulun keskeiset knoppikohdat jne.

Kaavoittajan työn mielekkyyttä pohtinut ryhmä piti tärkeänä resurssina sujuvaa viranomaisyhteistyötä. Lisäksi todettiin, että keskittyminen Anttilanmäkeen ja ns. Renorin alueen jättäminen kaavan ulkopuolelle mahdollisti kaavoittajan keskittymisen alusta asti suojelukaavan erityiskysymyksiin. Ryhmällä ei ollut konkreettisia parannusehdotuksia, mutta todettiin toki, että aika on kaavoittajalle aina rajallinen resurssi, eikä sitä ole koskaan liikaa…

Asiantuntijuuden hyödyntämistä pohtinut ryhmä listasi asiantuntijatahoiksi ja tapaamisareenoiksi kaupungin viranomaiset (aloituskokous), paikalliset asukasyhdistykset, maakuntaliiton, alueellisen ymp.keskuksen (viranomaisneuvottelut) sekä valtion, mm. ratahallintokeskus, VR, puolustusvoimat jne. Yhteistyön sanottiin olevan periaatteessa asiantuntijuuksia hyödyntävää, mutta parantamisen varaa olisi kokouksiin osallistumisessa, eri tahojen aikataulujen huomioimisessa ja

yhteensovittamisessa, yleisten periaatteiden ja toimintaohjeiden laatimisessa sekä vuorovaikutustapojen yhtenäistämisessä. Kaavoitustoimen sisälle ehdotettiin viikoittaista kaavakokousta.

Kommunikaation ja yhteistyön areenat kaavoituksessa

Seuraavassa harjoituksessa paneuduttiin asukasosallistumisen järjestämiseen, koska tutkimusprosessin aikana oli todettu, että asukasosallistumisen kehittämiseen ei ole Lahdessa satsattu yhtä paljon kuin viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Harjoitus tehtiin ryhmissä. Viisi ryhmää mietti asukasosallistumiseen liittyviä käytännön kysymyksiä alla olevan istan mukaisesti Lopussa ryhmien tuotoksia käytiin läpi ja Sari kirjasi niitä ylös näyttäen samalla joitakin omia huomioitaan, kehittämisideoitaan ja pohdintojaan.

Ryhmätyö; 5 ryhmää

- hyvän yleisötilaisuuden kulku (ohjelmarunko, ominaisuudet)
- miten tilaisuudesta saadaan jotakin irti, dokumentointi
- miten saadaan vuorovaikutus toimimaan yleisötilaisuudessa
- havainnollistaminen
-mikä on yleisötilaisuuden funktio (mihin tilaisuus sopii, mihin ei)

Harjoituksessa kirjattiin seuraavia asioita:

Hyvän yleisötilaisuuden kulku

- Tilaisuuden kulku ja vaiheet suunnitellaan etukäteen
- Läsnä olevat viranomaiset esitellään ja jos ei ole paljon väkeä, myös osallistujat voivat esittäytyä
  - ”inhimillistää” viranomaisia, jos nämä myös kertovat esim. asuinpaikkansa. Myös viranomaiset ovat asukkaita jossakin
- Selvitetään, mikä on tämän tilaisuuden tarkoitus, mistä on kyse kaavassa
- Selitetään kaavanprosessin vaihe, mikä on vaikutusmahdollisuus tässä vaiheessa
- Illan ohjelma ja työtapa esitellään
- Tilaisuus alkaa ja loppuu selkeästi. Loppumisen jälkeen voi olla vapaamuotoista keskustelua jne.

Tilaisuuden dokumentointi

- Tilaisuus dokumentoidaan, että muistetaan, mitä osapuolet ovat puhuneet ja esittäneet
- Dokumentointi esim. pöytäkirjan tai muistion muodossa
- Tilaisuudessa pitäisi olla sekä puheenjohtaja että kirjuri. Puheenjohtaja voi olla alueen kaavoittaja tai joku muu.

- Esitetyt mielipiteet kirjataan ylös, että niitä voidaan käyttää. Samalla varmistutaan, että asia on oikein ymmärretty. Kirjatut asiat fläppitaululle, josta ne ovat tarkistettavissa tilaisuuden aikana
- Samaa asiaa ei tarvitse kirjata moneen kertaan

Vuorovaikutuksen dynamiikasta

- Puheenjohtajalla ja kaavoittajalla tulisi olla kunnioittava ja kuunteleva, mutta jämäkkä asenne osallistujia kohtaan. Herjoja ja henkilökohtaisuuksia ei tarvitse kuunnella. Voi mainita, että tilaisuudessa on tarkoitus esittää asiallisia ja perusteltuja mielipiteitä.
- Puheenjohtajan/kaavoittajan on syytä välttää provosoitumista viimeiseen asti
- Yksittäisten osallistujien ei pitäisi päästä dominoimaan koko tilannetta.
- Yleisötilaisuus on luonteeltaan sellainen, että se tarjoaa esiintymisareenan ja yleisön ”huutelijoille”. Sama henkilö voi käyttäytyä täysin eri tavoin eri tilanteissa, koska ihmisen rooli on sidoksissa tilanteeseen.
- Myös ammattilainen voi ”kipsata” yleisötilaisuudessa; toisenlaisessa osallistumistilanteessa esiintyminen voi olla luontevampaa.

Kielestä ja havainnollistamisesta

- Käytetyn kielen täytyy olla tarpeeksi yksinkertaista ja selkeää. Ei massoittalua, ei mittakaavaa, jne. Jos käytetään alan termejä, ne voi lyhyesti selittää.
- Havainnollistaminen on tärkeää: havainnekuvat ja valokuvat, joilla kuvataan hyviä esimerkkejä.
- Kartoissa tulee olla katujen / alueiden /paikkojen nimet, jotta ne ovat tunnistettavissa. Kaikki eivät luo työkseen karttoja ja kaavoja. (vs. ”rakeisuuskartat”)
- Jos esitetään tietokoneella tehtyjä mallinnoksia, on tarvittaessa mainittava, ettei ko. kuva ole aito
- Gåtur eli kävelykierros on hyvä havainnollista, jos sellainen on mahdollista järjestää

Yleisötilaisuuden tehtävä

- Mihin yleisötilaisuus sopii, mihin ei?
- Yleisötilaisuuden merkitys: se tarjoaa purkautumiskanavan ja tiedonvälityskanavan
- Yleisötilaisuus ei ole hyvä asiantuntijakeskustelu- tai yleensä keskusteluareena.
- Mitä ovat yleisötilaisuuden vaihtoehdot?
- Miten tilaisuudesta saa keskustelevamman?

Harjoituksen lopuksi Lasse Peltonen esitti lyhyesti, miten niin sanottua kommentoivaa työryhmää voidaan käyttää keskustelun ja vuorovaikutuksen välineenä. Kommentoiva työryhmä oli käytössä mm. Isonnevantien kaavahankkeessa, joka oli toinen tutkimuskohteemme.

Mitä opittiin ja miten tästä eteenpäin?

Lahdessa järjestetty työseminaari oli luonteeltaan keskusteleva ja reflektoiva. Tilanteeseen vaikutti luultavasti se, että suuri osa osallistujista tunsi toisensa etukäteen ja kaavaprosessi oli sujunut ilman konfliktiasetelmaa ja jopa ilman ristiriitoja. Monessa suhteessa onnistunutta työtä oli siis mukava reflektoida.

Työseminaarin anti lahtelaisille oli kuitenkin saamamme suullisen palautteen perusteella positiivinen. Seminaarissa kokeiltiin uudenlaisia työskentelymenetelmiä, jotka mahdollistavat oman työn ja jopa sen taustalla vallitsevien ajattelutapojen arvioinnin. Tämä ei tavanomaisessa arkirutiinissa ole yleensä mahdollista. Myös tutkijoille menetelmien kokeilu oli kiinnostavaa. On kuitenkin todettava, ettei yhdessä päivässä voida toteuttaa kovin syvällisiä muutosprosesseja.

Lahden kaupungin ja erityisesti kaavoitusyksikön viranomaiset saivat päivän aikana itse ideoida parannuksia työskentelytapoihinsa. Keskeisin idea oli ”asukasosallistumisen konseptien kehittäminen”, jota aloitettiin jo innokkaasti, mutta jota kaavoitusyksikössä on tarkoitus edistää konkreettisesti syksyn 2008 aikana.

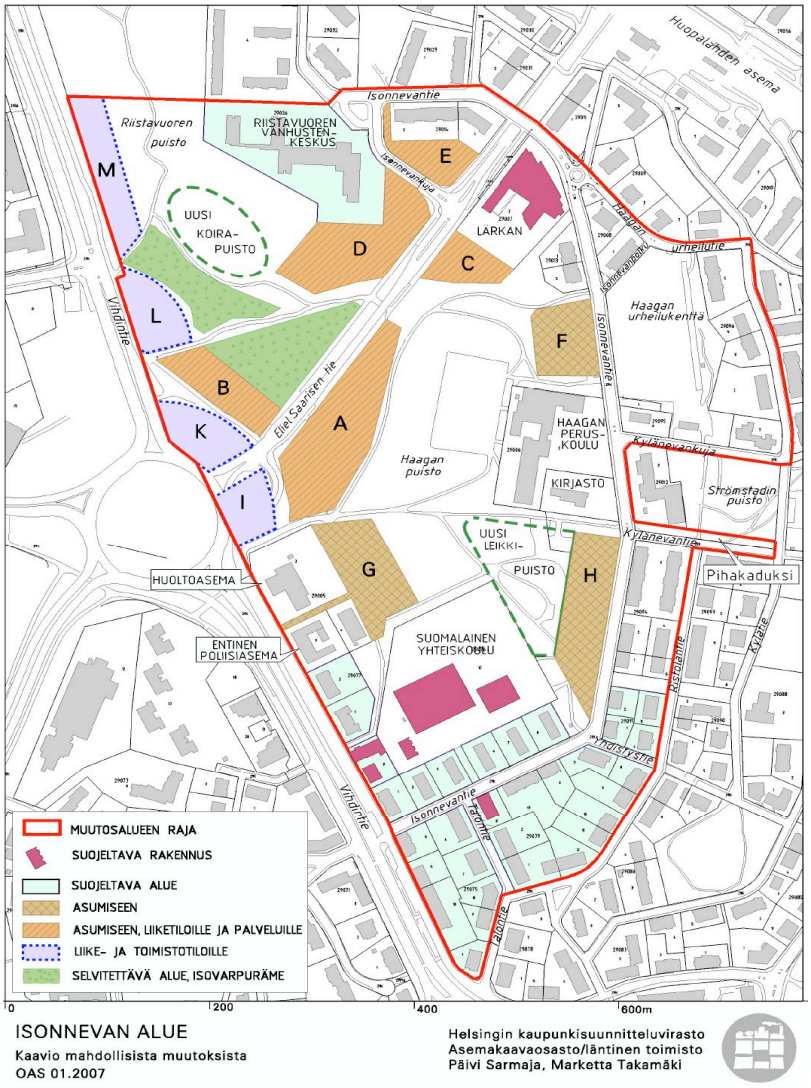
3. Case Etelä-Haaga

Isonnevan kaava on luonteeltaan täydennysrakentamiskaava. Alueelle suunnitellaan pääasiassa asuntorakentamista, mutta suunnittelu koskettaa myös palvelulaitoksia, kuten alueen kouluja ja päiväkoteja. Valmiille asuinalueille olemassa olevien palvelujen ja infrastruktuurin äärelle rakentaminen on järkevää – ekologista ja taloudellista, mutta täydennysrakentamista vastustetaan. Etelä-Haagassa ristiriitoja syntyi rakentamisen määrästä ja sen sijoittelusta, sekä kaavoituksen vaikutuksesta asukkaille tärkeiden palvelujen (päiväkodit, leikkipuistot, liikuntapaikat) keskeytymättömään käytettävyyteen. Täydennysrakentamisessa kaikki alueen rakentamattomat alueet (erilaiset luonnonvaraiset alueet, puistikot ja puistot – tässä tapauksessa myös nykyinen urheilukenttä) ovat potentiaalisia rakennuspaikkoja.

Konfliktin hallittavuuden ulottuvuus	**Helsinki – Etelä-Haaga – Isonnevan alue**
Osapuolet	Osallisia ovat alueen asukkaat ja yhdistykset. Yhdistykset ovat alueella aktiivisia ja järjestäytyneitä. Pro Haaga edustaa pitkäaikaista näkemystä. Muut yhdistykset edustavat erityisintressejä (kuten MLL lapsiperheitä), taloyhtiöt huolehtivat lähiympäristöstään. Viranhaltijoita on mukana paljon ja näiden väliset suhteet ovat monimutkaisia. Kaupungin organisaation laajuus ja eri hallintokuntien toimintakulttuurit ovat mutkistaneet tilannetta.
Asiakysymykset	Perusarvoista vallitsee riittävä yksimielisyys – alueen kaavoitusta sinänsä ei vastusteta, eikä asiassa ole syntynyt periaatteellista *joko-tai* – asetelmaa. Kaavassa on paljon ratkaistavia yksityiskohtia, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa. Monet kysymykset kietoutuvat toisiinsa. Toisaalta ratkaistut ongelmat lisäävät osallisten luottamusta. Maisemakonsultin työ on selkiyttänyt viheralueiden kohtaloa. Rakentamisen lopullinen volyymi ja sijoittaminen on yhä avoin kysymys, joka noussee esiin, kun kaavaluonnos valmistuu. Ei merkittäviä tiedollisia konflikteja; selvitysten osalta ei ole juuri ilmennyt ongelmia – mutta suunnittelun edetessä esim. maapohjan rakennettavuuteen liittyviä kysymyksiä voi vielä tulla vastaan.
Menettelytavat	Kaavan laadinta on ollut suhteellisen selkeää ja perustunut aiemmin laadittuihin Etelä-Haagan kaavoitusperiaatteisiin. Kaupungin eri virastojen toiminnan koordinoimattomuus on kuitenkin aiheuttanut turhautumista asukkaiden keskuudessa. Asukkaiden kommentoiva työryhmä kokoaa keskeisiä osallisia, ja sen työskentely on sujunut hyvin alun jännityksen jälkeen. Työryhmän työskentely on ollut rakentavampaa kuin yleisötilaisuudet. Lisäksi prosessissa on järjestetty erikseen lasten ja nuorten osallistumistilaisuuksia. Vuonna 2007 melko pitkä välivaihe. Maisemakonsulttityö, joka on koettu hedelmälliseksi ja hyödylliseksi. Se on selvästi toiminut myös konfliktin hallinnan välineenä.
Konfliktiprosessi	Kaavaprosessissa on vältytty prosessin kärjistymiseltä. Vuorovaikutus on ollut asiallista. Prosessi ei myöskään ole poliittisesti kovin herkkä. Kaavarajauksen muuttuminen on haasteena, mutta tämä ei välttämättä vie luottamusta prosessilta. Kaavaprosessi näyttää pitkittyvän alkuperäisestä, mutta tämä ei välttämättä vaikeuta tilannetta. Rakentamisen osoittaminen nykyisen urheilukentän paikalle on herättänyt vastustusta.

Periaatteellinen arvoristiriita ilmeni tulevan rakentamisen vaikutuksista Haagan puistoon ja viheralueisiin. Alueen asukkaat ovat korostaneet etenkin Haagan vihreyden säilymistä tärkeänä arvona. Kantaa otettiin myös yksittäisten puiden säilymisen puolesta.

Toinen Isonnevan asemakaavaprosessissa esiin noussut teema liittyi kaupungin sisäisen, virastojen välisen yhteistyön haasteisiin. Tutkimushankkeen kuluessa tehdyt havainnot ja haastattelut nostavat esille kysymyksen siitä, miten kaupungin sisäinen yhteistyö (sekä kaavoitusorganisaation sisällä, että suhteessa muihin virastoihin) vaikuttaa ristiriitojen ja jännitteiden rakentumiseen kaavaprosesseissa.

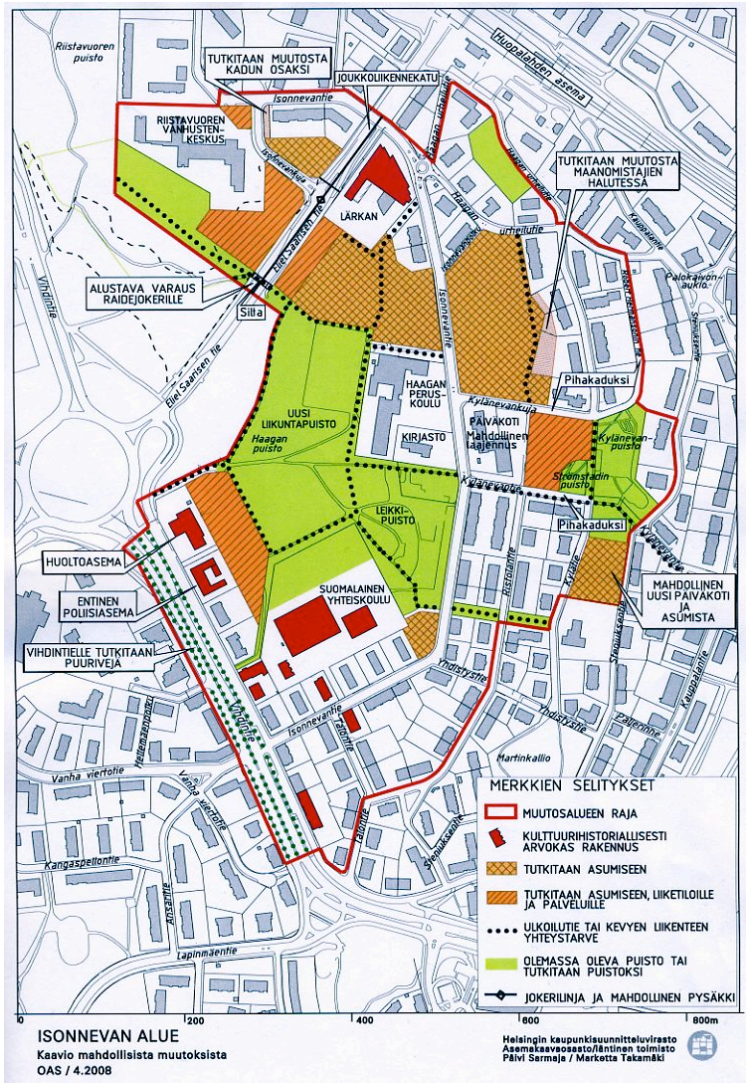


Kaaviokuva hankkeen alkuvaiheen osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta

Isonnevan kaavaprosessin eteneminen

Isonnevan kaavaprosessi on yksi Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston läntisen alueen vireillä olevasta kaavahankkeesta. Se on suuruusluokaltaan keskisuuri hanke. Hankkeen alkua on edeltänyt vuonna 1998 laaditut Etelä-Haagan kaavoitusperiaatteet, jolloin myös inventoitiin kulttuurihistoriallisesti merkittävät rakennukset, sekä rakentamattomat alueet. Isonnevan kaavahanke oli KSV:n vuoden 2006 toimintasuunnitelmassa. Hanke käynnistyi vuoden 2007 alussa. Hankkeen osallistumis- ja arviointisuunnitelma päivättiin 3.1.2007 ja ensimmäinen yleisötilaisuus SYK:ssa pidettiin 17.1.2007. Tutkimushanke keskittyi Helsingin osalta Isonnevan kaavoituksen alkuvaiheeseen vuoden 2007 alusta kaavaluonnoksen valmistumiseen asti marraskuussa 2008. Kaavaluonnosta käsitellään lautakunnassa vuoden 2009 alussa.

AIKA	**Isonnevan kaavaprosessi**
1998	Etelä-Haagan kaavoitusperiaatteet Rakennuskannan inventointi Viheraluesuositukset
2006	Isonnevan kaava KSV:n toimintasuunnitelmaan
17.1.2007	1. Asukastilaisuus Uusia perheasuntoja ja uusia asukkaita pidetään periaatteessa myönteisinä asioina. Rakentamisen volyymiä kritisoidaan. Liikenne nostetaan esiin yhtenä suurimpana ongelmana. Idea leikkipuiston siirtämisestä nykyiseltä paikaltaan saa erittäin voimakasta vastustusta, johon yhdistyy leikkipuistorakennukseen liittyvä turhautuminen.
	Suunnitteluryhmä 1. Kokous suunnitteluvaihtoehtoina tutkitaan mm. leikkipuiston ja päiväkotien sijoittamista vierekkäin suunnittelualueella. Sosvin edustaja tuo esiin kriittisen asian: päiväkodilla on todella kiire, 100 lasta SATO.lle siirtyneessä kiinteistössä, jonka vuokrasopimusta SATO ei halua jatkaa
8.3.2007	Kommentoiva työryhmä 1. Kokous Osanottajat valitsevat leikkipuiston sijainnin kokouksen tärkeimmäksi teemaksi
20.3.2007	Suunnitteluryhmä 2. Kokous Uuden päiväkodin paikka lyödään lukkoon yksittäisenä asiana vanhalle Y-tontille, josta purettu päiväkoti. Päiväkodin suunnittelu voidaan aloittaa. Keskustelua yleiskaavan tulkinnasta läntisen vihersormen osalta.
23.4.2007	Tulevaisuusverstaat lapset ja nuoret
	Kommentoivatyöryhmä 2. Kokous
	Kommentoiva työryhmä 3. Kokous
12.9.2007	Suunnitteluryhmä 3. Kokous Päätetään konsulttityön tilaamisesta KSV:n, HKR:n ja liikuntavirastojen yhteisenä hankkeena
19.11.2007	Suunnitteluryhmä 4. Kokous Konsultti alkaa laatia maiseman ja virkistyksen yleissuunnitelmaa
21.1.2008	Suunnitteluryhmä 5
31.3.2008	Suunnitteluryhmä 6 Tuomas Kivelä mukana: Y-tontille päiväkodin lisäksi kehitysvammaisten asuntoja Sofianlehdon lakkauttamisen takia
23.4.2008	Yleisötilaisuus, jossa uusi OAS esillä
	Kommentoiva työryhmä 4. Kokous
	Kaavoittaja, maisemasuunnitteluja ja puistosuunnnittelija Ruotsissa hakemassa ideoita
	Kaavaluonnos nähtävillä
22.10.- 23.10. 2008	Suunnitteluryhmä 7 (kahdessa osassa) Syntyy idea puolittaa nykyiselle urheilukentälle suunniteltu rakentaminen ja tehdä kentän toiseen päähän puistokenttä. Talous- ja suunnittelukeskuksen edustaja muistuttaa, että kerrosneliömetrejä ei saa hukata, toivoo korkeampia rakennuksia
27.11.2008	Kaupunkisuunnittelulautakunnan kokous – kaavaluonnoksen käsittely lykkääntyy vuodenvaihteen yli.



Kaavio päivitetystä OAS:sta huhtikuulta 2008.

Kommentoivan työryhmän jäsenten haastattelut

Isonnevan suunnittelun tueksi perustettiin ns. kommentoiva työryhmä, jonka työskentelyä on vetänyt vuorovaikutussuunnittelija. Mukana on ollut myös toinen vuorovaikutussuunnittelija. Kommentoiva työryhmä on koottu alueen asukkaista ja yhdistyksistä osallisten joukko, joka – ryhmän nimen mukaisesti – seuraa ja kommentoi suunnittelua. Ryhmä ei siis päätä suunnitteluratkaisuista.

Kommentoiva työryhmä on otettu innolla vastaan asukkaiden keskuudessa. Haastattelemamme asukkaat suhtautuivat ryhmän perustamiseen erittäin positiivisesti. Ryhmän kokoaminen näyttää lisänneen luottamusta KSV:n toimintatapaan. Se on tuonut osallistumiseen jatkuvuutta.

Heti alkuvuodesta 2007 teimme kommentoivan työryhmän jäsenten haastattelukierroksen. Haastateltavia oli yhteensä 12, joista naisia seitsemän ja miehiä viisi. Haastatteluaika oli rajattu noin puoleen tuntiin kunkin haastateltavan kohdalla ja kaikille haastateltaville esitettiin samat viisi teemaa: taustatiedot ja historia, omat tavoitteet ja intressit kaavaprosessissa, käsitys muiden toimijoiden tavoitteista, millaiseksi kokee omat vaikutusmahdollisuudet, omat toiveet ja evästykset prosessin jatkolle.

Haastattelujen analyysissä nousi kaikille yhteinen tavoite, että Haaga säilyy elävänä. Nähtiin, että tämän saavuttamiseksi tarvitaan täydennysrakentamista. Alueelle katsottiin tarvittavan ”ostovoimaista” väkeä, perheitä, jotka myös kuluttavat. Palvelut ovat vähentyneet ja ihmiset toivoivat, että palvelutuotanto kehittyy. Kaavahanke nähtiin myönteisenä myös koulujen kannalta, koska perheasuntoja ja koululaisia toivotaan lisää. Haastatellut toivat esiin myös kaavahankkeeseen liittyviä huolenaiheitaan. Näistä erottui kuusi pääteemaa:

A) Liikenne 17 lausumaa mm.
- Haagan Urheilutien läpiajoliikenne on ongelma alueen asukkaille
- Isonnevantien katkominen ei ole hyvä idea. Kylätie – urheilutie risteys hankala
- Eliel Saarisen tie tulisi avata kaikille, mutta Pro Haaga on vastustanut sitä
- Pitäisi tietää miten täällä kuljetaan jalan

B) Viheralueet, puistot, puut, ympäristö 14 lausumaa mm.
- Haagan puiston pitäisi pysyä toiminnalliselta elementeiltään sellaisena kuin se on.
- Iso puistoalue tärkeä: G-alue huono rakentamiseen. Kovassa käytössä on uuden leikkipuiston paikka (G:n ja H:n välialue).
- Tää [….] on Haagan Kaivopuisto, se on tosiaan nätti puisto.
- Yhtenäinen viheralue on tärkeä kouluille
- Strömstadin puistoon ei leikkipuistoa

C) Leikkipuisto ja päiväkoti 6 lausumaa mm.
- Leikkipuiston paikka: pidetään nykyistä paikkaa erinomaisena
- Toiminnallisuus: paljon eri-ikäisiä lapsia ulkoilla, sopuisa, lokoisa meininki. Pienet lapset ja koululaiset ulkoilevat yhdessä – tilaa toimia eri-ikäisille.
- Leikkipuisto on tärkeä iltapäivänviettopaikka koululaisille, sen sijainti lähellä koulua tärkeää

D) Alueiden E ja C rakentaminen 5 lausumaa mm.
- Alue E on ahtaan oloinen ja siinä menee bussilinjat, minusta se on kamalan ahdas paikka, C sen puuston poistuminen se on huono.
- Koiratkin saa isomman alueen kuin E alueen asukkaat.
- Vaikeita alueita Lärkanin alapuolella olevat C ja E: pieniä alueita, on oltava tarkkana millaisia muutoksia tehdään.

E) Haagan identiteetti 4 lausumaa mm.

- Alueen historialliset arvot huomioitava: viheralueiden säilyminen, jotka voidaan käyttää virkistyskäyttöön. Periaate: perinteiseen haagaan kuuluvat asiat pitää säilyttää (vrt. ”sankaripuisto”)
- Asuinrakennukset, niille ajatellut paikat: mitä kaava tulee sanomaan taloista. Talon massoittelu pysyisi mahdollisimman paljon ”haagalaisena” – pikkuisia taloja.

F) Palvelut 3 lausumaa mm.
- Kaikkia mahdollisia palveluita ei tarvita. On hyvä, että alueella on vain kaksi pientä olutravintolaa – eikä ole ostaria, johon jäätäisiin notkumaan
- LIDL sai kauhistumaan – liikennettä lisää. Ei tue paikallisten palveluiden säilymistä. Kaupat vähentyneet, mutta LIDL on liian iso kauppa.
- Palvelut ovat nyt hyvät (4 päivittäistavarakauppaa lähellä)

Kommentoivan työryhmän työskentelyssä oli melko pitkä tauko (kesä & syksy 2007), mutta tämä ei näyttänyt haitanneen ryhmän jäseniä. Keväällä 2008 kommentoivan työryhmän kokouksessa maisema-arkkitehti esitteli ajatuksiaan Isonnevan maisemallisten alueiden suhteen. Uutena asiana tuli ehdotus Isonnevantien urheilukentän rakentaminen, jonka johdosta myös kommentoivaa työryhmää aiotaan KSV:n toimesta laajentaa. Kokouksessa oli hyvä henki ja ihmiset olivat selvästi tyytyväisiä maisemakonsultin esitykseen ja hänen asiantuntemukseensa. Tilaisuuden vaikutelmana oli se, että asukkaiden huoli mm. viheralueiden kohtalosta oli nyt saamassa mielekkään ratkaisun. Huhtikuun 2008 yleisötilaisuus muistutti kuitenkin siitä, että kommentoiva työryhmä ei edusta alueen asukkaita kokonaisuutena, eikä siellä käytyjen keskustelujen perusteella ole mahdollista ennustaa esimerkiksi kaavaluonnoksen saamaa vastaanottoa.

Mitä yksittäiset ongelmat tekevät näkyväksi koko prosessin hallinnasta?

Konfliktinäkökulmasta tutkimuksen aikana nousi esille yksittäisinä kysymyksinä kaksi asiakokonaisuutta, joiden kautta voidaan tarkastella kaavaprosesseihin liittyvää problematiikkaa yleisemmin. Toinen tarkasteltavaksi valitsemamme asiakokonaisuus on leikkipuistorakennus ja toinen viheralueiden ja rakentamisen välinen jännite (mihin ja miten rakentaminen sijoittuu/kuinka paljon kerrosneliöitä tulee),

Case leikkipuistorakennus

Isonnevantien vieressä SYK:n ja Haagan peruskoulun välissä sijaitseva leikkipuisto ja siellä oleva leikkipuistorakennus nousivat esille yhtenä asukkaille tärkeimpänä erilliskysymyksenä ensimmäisessä yleisötilaisuudessa. Asukkaat halusivat käsitellä leikkipuisto- ja päiväkotiasioita myös ensimmäisessä osallisista muodostetussa kommentoivassa työryhmässä, koska ne koettiin kiireellisimmiksi ja tärkeimmiksi kysymyksiksi.

Leikkipuistorakennus on ollut jo pitkään erittäin huonossa kunnossa ja asukkaat olivat toistuvasti valittaneet siitä. Huomiota on kiinnitetty sekä rakennuksen kuntoon että sen ahtauteen leikkipuistokäytössä. Leikkipuistoa koskeva tieto - ”rakennus on mätä” - oli tullut rakennusvirastolle sosiaalivirastolta jo noin vuonna 2005 ja sen jälkeen ja siitä oli tehty varaus rakennusviraston hankesuunnitelmaan. Vauhtia rakennuksen uusimiseen tuli, kun helsinkiläinen luottamushenkilö oli valittanut asiasta suoraan korkealle virkamiestaholle. Rakennuksen uusimista oli päätetty aikaistaa vuodella sosiaaliviraston hankesuunnitelmassa. Kun Haagan leikkipuistorakennuksen korjausta kiirehdittiin, se merkitsi sitä, että hankkeelle saatiin rahat selvitystyöhön, suunnitteluun ja rakentamiseen.

Läntisen alueen suunnitelmassa vuodelle 2006 Haagan puistoon oli merkitty asumista, mutta leikkipuisto oli paikoillaan. Tältä pohjalta leikkipuistorakennuksen hanke käynnistyi ja kiinteistöviraston tilakeskuksen hankepalvelujen suunnittelija laati selvitystyön ja arkkitehdiltä tilattiin suunnitelma uudesta rakennuksesta. Asia eteni kunnes kaavoittaja esitti, että yksi suunnitteluvaihtoehto kaavassa on leikkipuiston siirtäminen ja asuntorakentamisen sijoittaminen nykyisen leikkipuiston paikalle. Kaavoittajan näkemys mahdollisesta asuinrakentamisesta leikkipuiston paikalle tuli sosiaalivirastolle täytenä yllätyksenä.

Kaavoittajan liikkumavapauden (miettiä leikkipuistoa osana koko kaavaa yksittäiskysymyksen sijaan) ja asukkaiden kiireellisen tarpeen välillä oli selvä jännite. Leikkipuistorakennuksen uusiminen konkreettisesti viivästyi edelleen kaavahankkeeseen liittyvän harkinnan vuoksi. Selvitystyö ja konsultilta tilatut piirustukset jäivät hyödyntämättä. Tutkimushankkeen työseminaarissa toukokuussa 2008 tapahtunutta tulkittiin yhteisesti siten, että leikkipuistorakennuksen suunnittelua vietiin sosiaalivirastossa tarpeettoman pitkälle ennen yhteydenottoa kaavoittajaan. Paine kiirehtimiseen aiheutui vanhan rakennuksen huonosta kunnosta ja asukkaiden toistuvista yhteydenotoista. Kaavoittajalle puolestaan tuli yllätyksenä se, että korjaamisen sijaan tarkoitus oli rakentaa uusi rakennus.

Ratkaisu leikkipuistorakennuksesta syntyi seuraavien vaiheiden kautta:

1. Alueen pääkäyttäjä (sosiaaliviraston läntisen alueen perheiden palvelut, ja siellä leikkipuistoista vastaava henkilö) teki tarveselvityksen leikkipuistorakennuksesta

2. Sosiaaliviraston oma tilakeskus sijoittaa hankkeen hankesuunnitelmaan (hanke ei voi toteutua ellei se pääse tälle listalle)

3. Sosiaaliviraston tilakeskus käy neuvotteluja kiinteistöviraston tilakeskuksen kanssa rakennuksen toteuttamisesta

4. Kiinteistöviraston hankepalvelu –yksikkö tuottaa leikkipuistorakennukselle hankesuunnitelman ja rahoitusraamin. Tilapalvelut rakennuttaa rakennuksen.

5. Helsingin kaupungin rakennusvirasto rakentaa puiston ja tekee tontille massanvaihdot ym.

Ratkaisun syntyyn osallistuu näin viisi erilaista yksikköä kolmesta eri virastosta KSV:n lisäksi. Sosiaaliviraston kolmen vuoden takainen organisaatiouudistus, jossa alueellinen rakenne korvattiin päivähoidon ja perheiden palvelujen vastuualoilla, on tuottanut toimipisteiden suunnitteluun ja kaavayhteistyöhön ”ylimääräisiä polvia”.

Taulukko: leikkipuisto –casen vaiheita Isonnevan kaavoituksessa

Aika	**CASE leikkipuistorakennus**
2005	Leikkipuistorakennus erittäin huonossa kunnossa. Paljon valituksia käyttäjiltä sosiaalivirastoon, josta tieto HKR:lle ”leikkipuistorakennus on mätä”. Leikkipuiston korjaus HKR:n investointisuunnitelmaan
2006	Korjaushanketta kiirehditty luottamusmiehen soitettua sosiaaliviraston päällikölle. Rahat uuden leikkipuiston rakentamiseen HKR:n investointiohjelmassa vuodelle 2006.
2006	Leikkipuistorakennus suunniteltavaksi tilakeskuksen hankesuunnittelijalle
2006	Konsulttityö uuden rakennuksen suunnittelusta, maastokäynti ja rakennuksen suunnitelman esittely alueen kaavoittajalle. Kaavoittaja pysäyttää hankkeen etenemisen, koska aikoo ehdottaa nykyistä leikkipuistoa rakentamisalueeksi ja tutkia leikkipuiston siirtämistä.
2007 tammikuu	Asukkaat erittäin vihaisia siitä, että uutta leikkipuistorakennusta ei olla saatu vieläkään lupauksista huolimatta. Tilanne jatkunut jo yli 2 vuotta. Uusi kaava viivästyttääkin asukkaille jo luvattua uutta rakennusta.

Ympäristö (viheralueet/kulttuurimaisema) vs. rakentaminen

Alkuperäisessä kaavarajauksessa Isonnevan kaava-alueen laidalla Vihdintien vieressä on alue, johon kaavoittaja ehdotti toimistorakentamista. Sama alue on kuitenkin määritelty yleiskaavassa

osaksi Läntistä vihersormea. Kyseessä ei ole varsinainen virkistysalue, vaan viherkäytävä, joka kulkee osittain sähkölinjan alla. Haagan puistoon kaavailtiin myös asuntorakentamista.

Suunnitteluryhmän kokouksissa kävi ilmeiseksi, että kyseessä on arvoerimielisyys erilaisten kaavoituksen tavoitteiden välillä, joka nosti esille myös periaatteellisen ristiriidan: miten yleiskaavan linjauksia viheralueista tulkitaan asemakaavatasolla? Ristiriidan ratkaisemiseksi käytettiin seuraavia menettelytapoja:

A. Ratkaisun hakeminen siirtämällä kysymys hierarkiassa ylemmälle tasolle, eli käytännössä asemakaavoittajalta asemakaavapäällikölle ja maisemasuunnittelijalta ympäristötoimiston päällikölle. Tässä tapauksessa asemakaavapäällikkö rajasi Vihdintien viereisen alueen kaavasta pois. Toimistotonteille ei vaikuttanut olevan kysyntää ja ratkaisu niistä voitiin siirtää tuonnemmaksi. Koska suunnittelualueeseen tuli näin mukaan uusia alueita ja sitä kautta lisää osallisia, OASia päivitettiin ja yleisötilaisuus osallisille järjestettiin toukokuussa 2008.

B. Suunnitteluratkaisun hakeminen konsulttityön avulla. Maisemasuunnitteluun erikoistuneelta konsultilta tilattiin konsulttityö, joka tuotti ehdotuksen rakentamisen sijoittelusta ja viheralueiden tulevaisuudesta. Keskeinen suunnitteluidea ehdotuksessa perustuu Ideaan uudesta liikuntapuistosta ja nykyisen urheilukentän rakentamisesta. Ehdotus on saanut myönteisen vastaanoton sekä KSV:n sisällä ja muiden virastojen kesken, että asukkaiden suunnalta. Asukkailta on toki tullut ehdotukseen myös kriittisiä kannanottoja.

Koko prosessin dynamiikan kannalta on tärkeää hahmottaa keinoja, joilla lukkiutuneista tilanteista päästään eteenpäin ja saadaan asiat liikahtamaan eteenpäin. Isonnevan tapauksessa ulkopuolisen konsultin oli mahdollista löytää ehdotuksia, jotka saivat prosessin liikahtamaan. Konsultti kommentoi työseminaarissa, että tärkeintä ei ole erityinen tieto, vaan ulkopuolisen konsultin positio, josta käsin ehdotuksen esittää. Tarkasteltaessa tekijöitä konsultin työn onnistumisessa on huomattava, että KSV, Liikuntavirasto ja Rakennusvirasto palkkasivat konsultin yhteisellä sopimuksella. Tästä syystä suunnittelutyö palveli useampaa virastoa ja toimi näiden intressien yhteensovittamisen välineenä.

Kaavaprosessin määräytyminen: kenen kokonaisedusta puhutaan?

Konfliktien hallinnan kannalta olennaiselta näyttää kysymys siitä, miten kaavan reunaehdot määritellään. Kun kaavoittaja pyrkii lisäämään omaa liikkumavapauttaan kaavassa hän tulee helposti astuneeksi muiden toimijoiden ”tontille”. Tällöin tarvitaan neuvottelua yksityiskohdista mutta myös niiden taustalla olevista arvoista. Tästä käy esimerkiksi KSV:ssä kysymys kaavan viherrakenteesta ja kaavan suhteesta yleiskaavaan. Kaavoittajan pyrkiessä hahmottelemaan kaavaratkaisuja oman alueensa kannalta nousee kysymys siitä, kenen hahmottamasta ”kokonaisuudesta” tarkastelu lähtee liikkeelle. KSV:n ympäristötoimiston toimistopäällikön mukaan tilanne voi jäsentyä esimerkiksi näin:

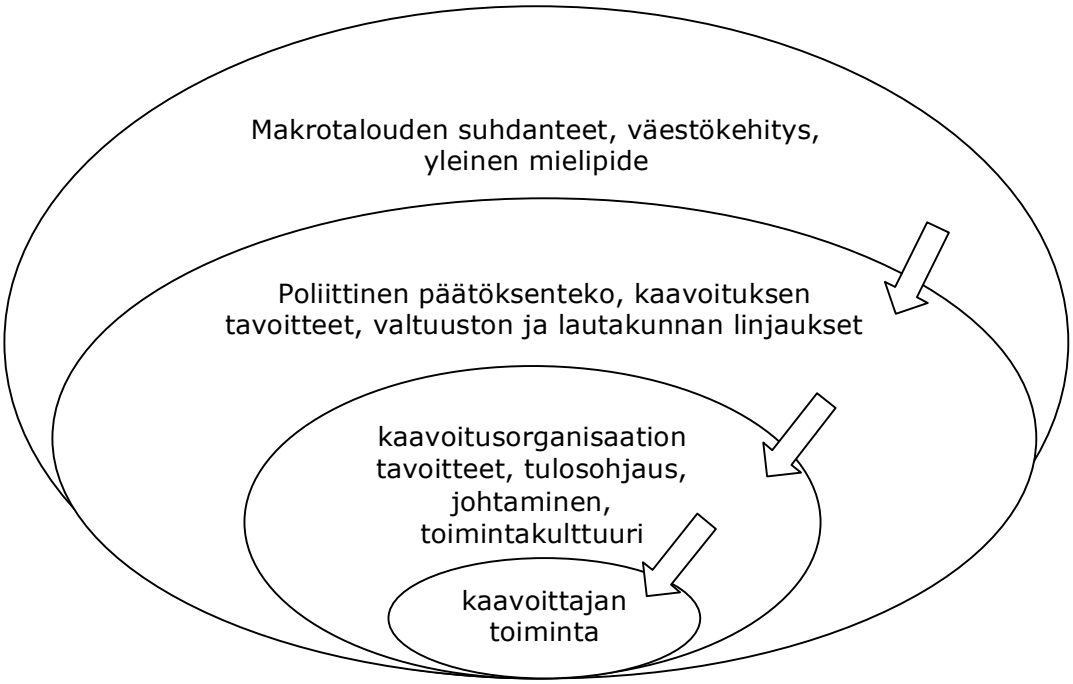
Ympäristötoimiston vahvuus on se, että tarkastellaan viher- ja kulttuurihistoriallisia asioita laajemmin, kaikkea ei tarvitse ratkaista sillä alueen tasolla, vaan ehkä hieman suuremman kokonaisuuden puitteissa. Aluearkkitehti tarkastelee yhtä aluetta ja yrittää saada kaikki palaset sille alueelle.

Kaavoittajan haastattelussaan peräänkuuluttama luontoalueiden *arvottaminen* liittyy tähän ja olisi kiinnostava aihe jatkoselvityksille – miten voidaan ns. ”neuvottelevan arvottamisen” menetelmin edetä niin, että rakentaminen ja säilyttäminen eivät näyttäytyisi absoluuttisina toimintalinjoina, vaan niiden välillä voitaisiin hakea mielekkäitä ja hyväksyttäviä ratkaisuja. Luonnonsuojelukeskustelusta ja –tutkimuksesta voisi ottaa opiksi ja tutkia esim. metsien suojeluun ja käyttöön kehitettyjä arvottamisen työvälineitä myös rakennetun ympäristön ja kaavoituksen kontekstissa.

Dilemmat konfliktien takana

Konfliktien hallinnan näkökulmasta kaavoituspaine ja sen konkretisoituminen on olennainen kysymys: Mistä tulevat yksittäisen kaavahankkeen reunaehdot? Mistä ja mitä kautta rakennetun kerrosalan tavoitteet tulevat? Miten näitä pitäisi käsitellä vuorovaikutuksessa osallisten kanssa ja kaupungin hallintokuntien välillä?

Asukasosallistumisen kannalta kysymys on ongelmallinen. Tiukkoja määrällisiä kerrosneliötavoitteita ei Haagankaan kaava-alueelle ole asetettu. Toisaalta kaupunkisuunnitteluviraston ja siten myös yksittäisten kaavoittajien toiminnassa on tarve hyödyntää alueita tehokkaasti asuntotuotantotavoitteiden toteuttamiseksi.



Kaavahankkeen käsittely on jatkuvaa tasapainoilua eri intressien ja impulssien välillä. Haasteena ovat selvästi ajoituksen ja koordinaation ongelmat: eriaikaiset prosessit (esim. hallintokuntien omien prosessien ”putket”), sekä erilaiset yllättävät impulssit, kuten kouluverkon karsiminen, raidejokerin tulo jne. Prosessi on vain osittain hallittavissa, ja epävarmuus synnyttää epäluuloja ja jännitteitä. Joitakin jännitteitä ei voi eikä ole tarkoituskaan poistaa, mutta on voidaan miettiä miten ja millä välineillä niitä voisi hallita paremmin.

Helsingin työseminaari

Työseminaarin ohjelma
12.30 Aloitus
13.00 Prosessikuvaus ja toimija/intressikartan tekeminen
(toimijoiden ”kohteet” ja ”välineet” kirjaus)
14.15 Kahvi
14.30 Neljä näkökulmaa –harjoitus
15.30 Seuraavat askeleet

Työseminaarin kulku tiivistettynä

Tilaisuus eteni siten, että kehittävän työntutkimuksen ja organisaatioiden oppimista käsittelevän johdantopuheenvuoron jälkeen kukin viranhaltija esittäytyi ja kuvasi oman ja virastonsa suhteen Isonnevan kaavahankkeeseen. Taulukirjurit kirjasivat taululle toimijakarttaa ja prosessin aikajanaa. Tavoitteena oli:

A) Piirtää kuva siitä mitkä tahot ovat mukana Isonnevan kaavahankkeessa ja piirtää aikajanalle kuva siitä mitä hankkeessa on tähän asti tapahtunut
B) Luoda käsitys siitä mikä on kunkin intressi ja toiminnan kohde hankkeessa ja millaisista erilaisista näkökulmista kaavahanke nähdään
C) Tunnistaa tärkeimmät yhteiset työvälineet ja samalla tunnistaa Isonnevan tapauksen avulla niitä kaavoitusprosessin kohtia, joista näyttäisi puuttuvan jokin työn hallinnan kannalta tarpeellinen virastojen yhteinen työväline
D) Nostaa esiin pieniltäkin yksityiskohdilta tuntuvia häiriöitä, katkoksia ja innovaatioyrityksiä, joiden avulla on mahdollista tunnistaa toiminnan kehitysristiriitoja

Lähempään tarkasteluun kaavoitusprosessista oli tarkoituksella rajattu suunnittelukohteesta vain pieniä osia: leikkipuistorakennus, päiväkoti, sekä uusi liikuntapuisto. Tämä siksi, että päästäisiin tarkastelemaan virastojen välisiä prosesseja mahdollisimman konkreettisella tasolla. Näitä kolmeakaan ei ehditty seminaarissa käsitellä kuin hyvin pintapuolisesti.

Seuraavaksi jakauduttiin neljään ryhmään ja ryhmiä pyydettiin käsitellyn esimerkkitapauksen pohtimaan miten tähän asti toteutunut työprosessi olisi voinut olla mielekkäämpi/toimia paremmin neljästä näkökulmasta katsottuna:

1) Helsingin kaupungin johdon näkökulma. ”Johto” tarkoittaa tässä tapauksessa strategisten tavoitteiden asettamista koko seutua, kaupunkia ja sen alueiden kehittämistä ajatellen, sekä myös kaupungin ’rahakirstun vartijan’ näkökulmaa. Näihin liittyvät mm. asuntotuotantotavoitteet ja kaupunkikonsernin johtamisen kysymykset
2) Alueen nykyiset asukkaat ja tulevat asukkaat (asunnontarvitsijat)
3) Kunkin sektoriviranomaisen oma työ
4) Integroitu asiantuntijuus, yhteinen osaaminen

Ryhmät tuottivat yleisluontoisempia havaintoja työn mielekkyydestä ja myös konkreettisia kehittämisehdotuksia. Lopuksi valittiin viisi tärkeimmältä tuntuvaa ehdotusta ja pohdittiin millä tasolla niiden toteuttamisesta voidaan päättää ja millä aikataululla toteuttaminen olisi mahdollista.

Helsingin työseminaarin ryhmätyötilanne. Etualalla maisema-arkkitehti Marja Mikkola, Helsingin kaupungin tonttipäällikkö Tuomas Kivelä, YTK:n tutkija Sari Puustinen ja KSV:n vuorovaikutussuunnittelija Juha-Pekka Turunen

Toimijat, kohteet, välineet -listaus

Toimijakartan piirtämisen avulla haluttiin luoda kuva siitä mitkä tahot ovat mukana Isonnevan kaavahankkeessa ja millaisista erilaisista näkökulmista kaavahanke nähdään. Kohde ja välineet -listauksen tarkoituksena oli luoda käsitys siitä mikä on kunkin intressi tai ’toiminnan kohde’ hankkeessa ja tunnistaa nyt käytössä olevat tärkeimmät yhteiset työvälineet. Työskentelyn tavoitteena oli luoda jatkoa varten edellytyksiä tunnistaa niitä kaavoitusprosessin kohtia, joista

näyttäisi puuttuvan jokin työn hallinnan kannalta tarpeellinen virastojen yhteinen työväline. Harjoituksessa nousi esiin moninainen joukko toimijoita, joilla on kaikilla omaa toimintaansa ohjaavat tavoitteensa ja reunaehtonsa. Virastojen ja viranomaisten toimintaa ohjaa lainsäädännön lisäksi monet kaupungin sisäiset säännöt, normit, ohjeet ja toimintatavat. Budjetti on yksi konkreettisin virastojen toimintaa ohjaava raami. Toisinaan virastoittain eriytetty budjettiraami hankaloittaa poikkihallinnollisten palvelukokonaisuuksien toteutusta.

Kaupunkisuunnitteluvirasto
- viraston hallinto
- Asemakaavapäällikkö
- Läntisen alueen toimistopäällikkö
- Asemakaavoittaja
- Liikennesuunnittelija
- Vuorovaikutussuunnittelija
- Ympäristötoimisto

Välineitä mm.: MA-ohjelma, vuosisuunnitelma, yksityiskohtaiset työsuunnitelmat, virastokollokvio

Rakennusvirasto
- Katu- ja puisto-osasto

Toimintasuunitelma

Talous- ja suunnittelukeskus (TASKE)

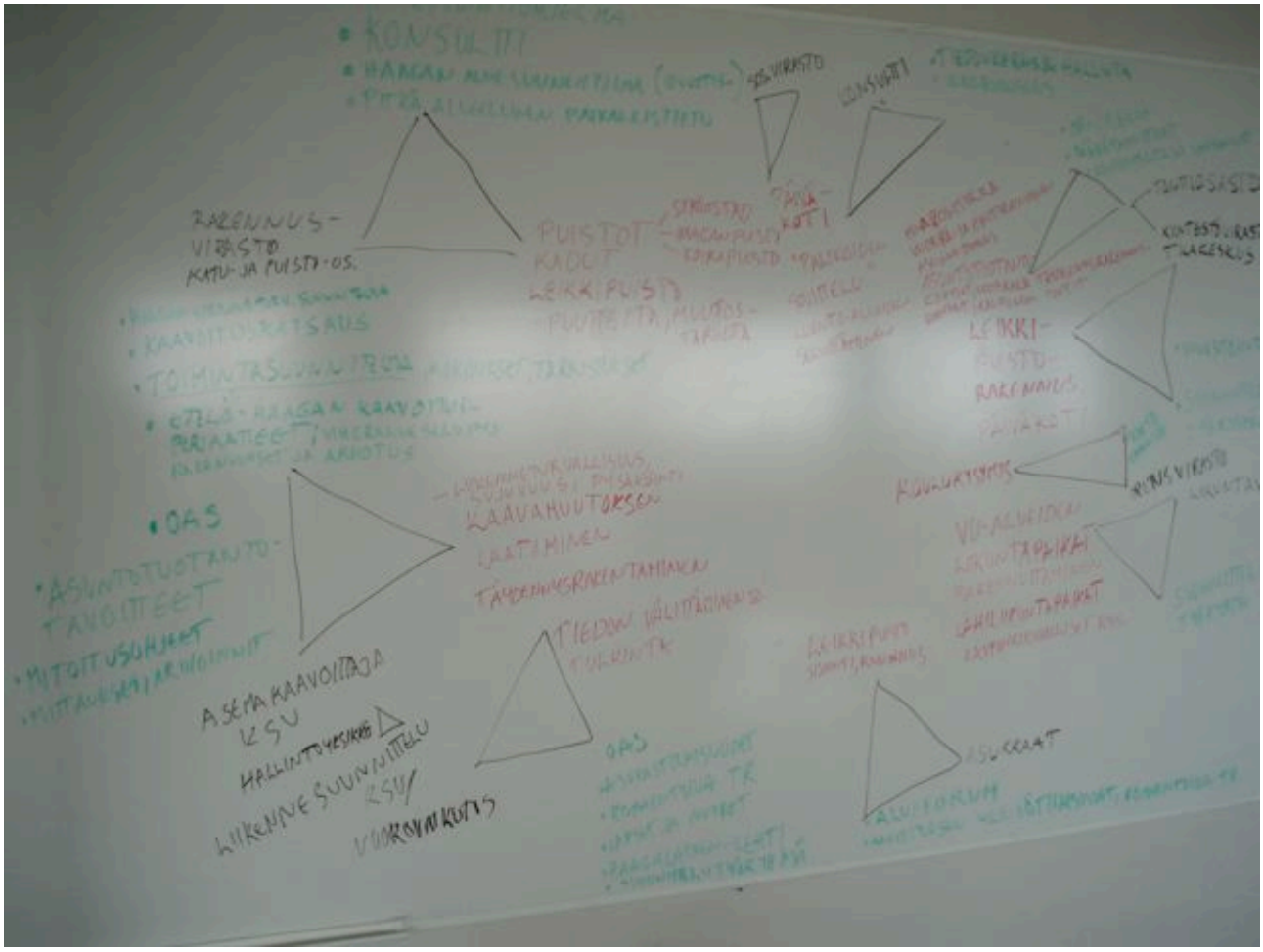
Liikuntavirasto

Sosiaalivirasto
- perheiden palvelut
- alueen päivähoitopäällikkö
- alueen leikkipuistovastaava

Opetusvirasto

Kiinteistövirasto
- Tilakeskus
- Tonttiosasto & tonttiasiamies

Alueen asukkaat
- yksittäiset asukkaat
- taloyhtiöt
- alueella toimivat yhdistykset



Kuva: Helsingin työseminaarin toimijakarttaa.

Seminaariosallistujien ehdottamia konfliktien hallinnan keinoja

Myönteinen julkisuus

Seudun asuntotuotantotavoitteet ovat noin 15 000 uutta asuntoa seudulle vuodessa. Suurin osa tavoitteesta ratkaistaan uudisrakentamisella. Asuntotuotannolla on määrän lisäksi laadullisia tavoitteita, jotka tarkoittavat mm. vuokra-asuntorakentamista ja erityisasumisen yksikköjä. Täydennysrakentamisella on kuitenkin oma merkittävä roolinsa asuntotuotantotavoitteisiin vastaamisessa. Yksittäinen hanke on merkitykseltään pieni, mutta yhteenlaskettuna täydennysrakentamishankkeet muodostavat hyvin tärkeän kokonaisuuden.

”Esikaupunkialueiden renessanssi” käsitteenä ja lähestymistapana todettiin lupaavaksi, mutta sen sisältö vielä melko avoimeksi. Huomattiin myös, että yksittäiset kaavoittajat ja vuorovaikutussuunnittelijat toimivat yksittäisessä hankkeessa kunkin alueen asukkaiden kanssa,

mutta ei ole mitään tahoa, joka voisi systemaattisesti valmistella ja toteuttaa viestintästrategiaa tavoitteena vaikuttaa laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja mielipiteeseen.

Työseminaarissa tuli esiin, että Helsingin kaupungin johdon tasolla lähdetään siitä, että asukkaille on pystyttävä tarjoamaan jotakin myönteistä rakentamisen hyväksyttävyyden lisäämiseksi. Myönteisellä julkisuudella nähdään tärkeä rooli siinä miten asukkaille tulisi välittää rakentamisesta seuraavia hyötyjä ja etuja, kuten palvelujen säilyminen tai paraneminen, alueen ilmeen kohoaminen jne.

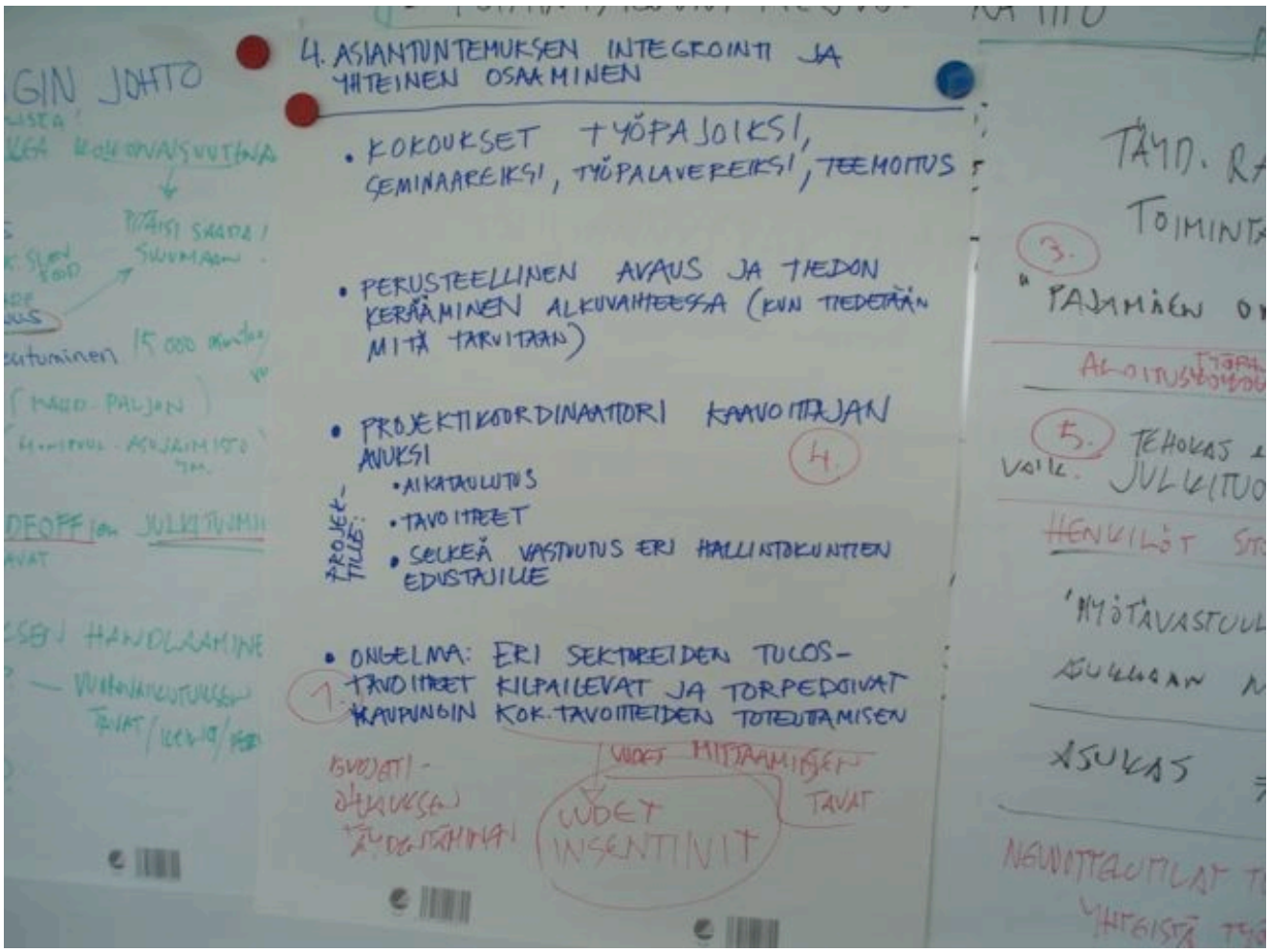
Trade-off –strategia, jossa ihmisille tarjotaan jotakin haluttavaa kompensaatioksi siitä, että rakentaminen tuo mukanaan jotakin ei-haluttavaa vaatisi kuitenkin kaupungin organisaatioilta edellytyksiä huomattavasti nykyistä integroidumpaan toimintatapaan. Isonnevan kaavaprosessissa kävi niin, että kaavoittaja luki samaan aikaan asukkaiden kanssa sanomalehdestä, että alueen peruskoulu on lakkauttamisuhan alla huolimatta siitä, että alueelle ollaan kaavoittamassa perheasuntoja ja kaavoitusta perustellaan mm. palvelujen säilymisellä. Tilanteessa ei niinkään ollut kyse julkisuuden hallinnan ongelmasta, vaan suuren organisaation ’oikea käsi ei tiedä mitä vasen tekee’ –tilanteesta.

”Pajamäkien” opit talteen

Keskustelussa tuli esiin tarve koota yhteen hyödyllisiksi ja toimiviksi osoittautuneet menettelytavat. Esimerkiksi Pajamäessä tehtiin kaikki voitava ja kaavaprosessi kaatui viimeisessä vaiheessa. Seuraavalla kierroksella asiat tehtiin toisin ja tulos oli myös toinen. Rakennuttaja otti alusta asti alueen nykyiset asukkaan suunnitteluprosessin mukaan ja insentiivinä heille tarjottiin mahdollisuutta etuosto-oikeuteen syntyviin uusiin asuntoihin. Tämän kaltaisten prosessien sujuvuutta parantaneiden menettelytapojen kerääminen yhteen, jonkinlaiseen aika ajoin päivitettävään vihkoseen olisi hyödyllistä erityisesti tulevan kaavoittajien sukupolvenvaihdoksen näkökulmasta. Todettiin, että KSV:ssä nyt käyttöönotettava hanketietokanta sellaisenaan ei sisällä kenttiä, joihin tällaiset menettelytavat voi kirjata. Yksi konkreettinen ehdotus oli tehdä asiasta erillinen pikkuhanke, jossa hyvien ja toimivien menettelytapoja kootaan ja esitetään tiivistetysti. Syntyvää ”käsikirjaa” voisi sitten täydentää myöhemmin uudella painoksella.

Työnhallintajärjestelmät ja tietovälineet

KSV:ssä ollaan ottamassa käyttöön uutta viraston sisäistä työnhallintajärjestelmää, mutta se ei mahdollista hallintokuntien välistä reaaliaikaista hankkeisiin liittyvää kommunikointia, eikä tiedon dokumentoitumista/hakemista ”kohdelähtöisesti” (esim. kaikki Isonnevan hankkeeseen liittyvä tieto olisi kaikkien siellä toimivien virastojen yhteisessä käytössä). Työnhallintajärjestelmää voisi ehkä kuvata on ’tilaajalähtöiseksi’, eli se mukailee järjestelmän tilaajan (KSV) organisaatiorakennetta, vaikka työn kohde: eli erilaiset suunnitteluhankkeet edellyttävät aina monen viraston yhteistyötä. Tällaisen järjestelmän suunnittelu ja hankinta puolestaan on ristiriidassa budjettiohjauksen periaatteen kanssa. Kalliit investoinnit yhteisiin tietojärjestelmiin vaatisivat koko työprosessin ja siihen liittyvien välineiden hahmottamista ei yksittäisen viraston kulueränä, vaan hallintokuntien jakaman työn kohteen ja tuloksen näkökulmasta.



Kuva: Näkökulma-harjoituksen tuloksia: asiantuntemuksen integrointi ja yhteinen osaaminen -ryhmän kokoamia opetuksia Isonnevan tapauksesta.

Seuraavat askeleet

Lopuksi valittiin viisi tärkeimmältä tuntuvaa ehdotusta ja pohdittiin millä tasolla niiden toteuttamisesta voidaan päättää ja millä aikataululla toteuttaminen olisi mahdollista. Loppukeskustelussa valittiin tärkeimmiksi seuraavat kehittämisehdotukset:

1) Kaupunkikonserni tarvitsisi muita ohjausjärjestelmiä budjettiohjauksen rinnalle, jotta virastojen yhteistoimintaa voitaisiin toteuttaa joustavammin kaupungin kokonaistavoitteiden suuntaisesti. Vaatisi ylimmän johdon toimia.

2) Viranhaltijoiden keskinäisten yhteistyökokousten uudistaminen työpajatyöskentelyn suuntaan siten, että tilaisuuksien järjestelyt tukisivat uuden tiedon synnyttämistä ja oppimista. Tätä voisivat auttaa uudet työtavat ja neuvottelutilojen fyysiset järjestelyt. Todettiin, että voidaan ottaa käyttöön heti tietyin osin.

3) ”Pajamäen opit” – täydennysrakentamisprosesseissa toimiviksi osoittautuneiden menettelytapojen kerääminen yhteen aika ajoin päivitettävään vihkoseen (tiedon siirto kaavoittajien sukupolvenvaihdoksen yhteydessä). Mahdollinen toteuttaa jo tänä vuonna. Vastuutaho jäi auki.

4) Projektikoordinaattori kaavoittajan avuksi koordinoimaan ja vastuuttamaan eri hallintokuntien edustajia kaavahankkeissa. Todettiin, että yhden Taskessa tätä roolia hoitaneen pian eläkkeelle jäävän henkilön tilalle ollaan palkkaamassa uusi/uusia henkilöitä. Avoimeksi jäi miten tehtävänkuvat ja vastuut tulevat muuttumaan nykykäytännöstä.

5) Tehokas ja tasapainoinen kaavoituksen ja täydennysrakentamisen vaikutusten julkituominen, eli imagon hallinta. Myönteisellä julkisuudella on suuri merkitys rakentamisen hyväksyttävyyden parantamisessa alueilla. Rakentamisesta seuraavia konkreettisia hyötyjä ja etuja ja sekä negatiiviseksi koettuja vaikutuksia on kommunikoitava tehokkaammin. Puuttuu vastuutaho, joka valmistelisi viestintästrategian ja toteuttaisi sitä kohteena yksittäisiä hankkeita laajempi yhteiskunnallinen keskustelu ja mielipiteen muokkaus.

Kuulemisen laajentaminen kohti nykyhetkeä

Ajan puutteen vuoksi emme pystyneet yksittäisessä seminaarissa pohtimaan pidemmälle sitä millä keinoilla kaavahankkeesta kokonaisuutena ja sen yksityiskohdista kuten leikkipuistorakennuksesta kohteesta voisi tulla sekä eri hallintokuntien, että alueen osallisten yhteinen.

Yleisötilaisuuksien ja asukashaastattelujen pohjalta tutkijaryhmässä heräsi kysymys siitä, voisiko kaavaluonnokseen liittyvät kuulemisprosessit jotenkin yhdistää aluetasolla asukkaiden muidenkin huolenaiheiden kuulemiseen? Kun ihmiset tulevat esim. yleisötilaisuuteen 'tapaamaan kaupunkia' siellä olisivat paikalla muutkin hallintokunnat ja samalla alkaisi muodostua pitkäjänteinen, eri asiat huomioonottava suhde asukkaisiin.[4]

Asukkaiden intressillä/kohteella on erilainen aikajänne, esim. päivähoidon tarve on akuutti ja nopea. Yksittäisten perheiden yksilöiden arki on ainutkertainen ja tarpeet ovat reaaliaikaista, kulunutta aikaa ei saa takaisin.

[4] Kansainvälinen esimerkki, jossa kunta lähtee liikkeelle alueen asukkaiden tarpeista ja huolenaiheista on Wendy Sarkissianin kehittämä menetelmä SpeakOut –http://www.engagingcommunities2005.org/abstracts/Sarkissian-Wendy-final.pdf

4. Konfliktinhallinnan keinot ja neuvottelujen areenat tapauksissa

Hankkeessa havainnoitiin useita erilaisia neuvottelun ja vuorovaikutuksen areenoita, joilla on kullakin omat mahdollisuutensa ja rajoitteensa konfliktien hallinnan välineinä. Havainnot korostavat sitä, että vuorovaikutuksen järjestelyt ja areenat vaikuttavat osallisten käyttäytymiseen.

Ongelmalliset yleisötilaisuudet

Isonnevan kaavoituksen avanneessa yleisötilaisuudessa oli yli 100 henkeä. Vuorovaikutussuunnittelija veti yleisötilaisuuden ammattimaisen taitavasti. Järjestelyjä oli muutenkin mietitty tarkkaan. Toinen vuorovaikutussuunnittelija toimi apuna ja yleisön mielipiteitä kirjattiin näkyville. Ennen tilaisuuden alkua suunnittelijat (kaavoittaja, liikennesuunnittelija, maisemasuunnittelija) olivat tavattavissa ja keskustelivat asukkaiden kanssa alueen nykytilasta seinille asetettujen karttojen perusteella.

Yleisötilaisuudessa ylivoimaisesti suurin osa kommenteista koski rakentamisen sijoittelua. Myös liikenne nousi ainakin keskeiseksi teemaksi. Asetelma ”vihreä ja rauhallinen” vs. ”tukkoinen, täyteen rakennettu” oli aika vahva. Haagalaiset esittivät selvästi, että alueen vehreys on asukkaille todella tärkeää. Kriittisistä huomioista huolimatta Ihmisillä tuntui olevan perusluottamus KSV:n toimintaan, joka säilyi läpi tilaisuuden. Kaupunkia pidetään vastuullisena ja legitiiminä tahona. Tässä mielessä keskustelun lähtökohdat olivat otolliset. Ihmiset tuntuivat myös luottavan siihen, että heidän kommenttejaan todella kuunneltiin (kirjaaminen seinälle ja pöytäkirjan pitäminen ok) Yleisötilaisuudessa oli tärkeää se, että se ei näyttänyt asukkaille ainoalta mahdolliselta paikalta antaa palautetta – tilaisuuden kuluessa vakuutettiin, että vaikutusmahdollisuudet eivät jää tähän, ja kerrottiin mm. kommentoivan työryhmän perustamisesta ja kysyttiin yleisöltä kenen tulisi kuulua tällaiseen ryhmään. Kaiken kaikkiaan yleisötilaisuus toimi hyvin Isonnevan suunnittelun käynnistymistilaisuutena, mutta yksittäisenä tilaisuutena sen järjestäminen olisi ollut monilta osin turhaa – ja turhauttavaa.

Vieraillessamme Lahden Anttilanmäen koululla yleisötilaisuudessa, ja kirjatessamme osallistujien näkemyksiä kaavasta meille kävi myös selväksi, että yleisötilaisuuden perusteella ei pysty

hahmottamaan kaavoituskonfliktin koko kuvaa. Osallistujien joukko on valikoitunut, samoin kuin se, kuka on äänessä. Isonnevan yleisötilaisuudessa tämä olisi ollut helpompaa tilaisuuden osallistujajoukon suuren koon vuoksi. Opetuksena konfliktien kartoittamiselle on muistettava, että yleisötilaisuuksien oma dynamiikka ohjaa keskustelua niin, etteivät tilaisuudet anna riittävän laajaa kuvaa eri osapuolten näkemyksistä, taustalla olevista intresseistä puhumattakaan.

Vastaavasti Lahdessa kaavoittaja on kokenut, että yleisötilaisuudet eivät ole antaneet Anttilanmäen tontinomistajille riittäviä edellytyksiä ymmärtää mistä kaavassa on kyse. Tämä on käynyt ilmi niin, että samat asiat on toistettava tontinomistajille henkilökohtaisissa keskusteluissa, jolloin päästään myös konkretisoimaan sitä, mitä kaavoitus konkreettisesti merkitsisi yksittäisellä tontilla.

Nämä havainnot viittaavat siihen, että yleisötilaisuuksien rooli. Edelleen näyttää siltä, että osallistuminen on heikoissa kantimissa, jos tilaisuuksia on vain yksi. Yhden tilaisuuden osallistumista onkin aiemmin kritisoinut mm. John Forester, jonka mukaan tällaiset tilaisuudet ovat ”meeting design from hell” (Ilmonen & Peltonen 2004). Tästä näkökulmasta onkin tärkeää hahmottaa vaikeampien kaavaprosessien ympärille osallistumistilaisuuksien sarja, jonka puitteissa mahdollistuu myös se, että osallisilla on mielekkääseen osallistumiseen riittävä ymmärrys kaavan tavoitteista ja vaikutuksista.

Lieneekö myös niin, että ihmiset saavat vain vähän käyttökelpoista tietoa yleisötilaisuuksissa? Luultavasti tämä johtuu siitä, että osalliset ovat vain harvoin kaavoituksessa mukana, eikä heillä aina ole tiedollisia valmiuksia ymmärtää kaavoituksen toimintaperiaatteita. Toisaalta tiedon vastaanottoa voi rajoittaa myös ihmisten keskittyminen omiin huolenaiheisiinsa kaavoituksen seurauksista.

Suunnitteluryhmä

KSV:ssä kaavoittaja kutsuu kokoon suunnitteluryhmän hanketta koskevan kokouksen. Isonnevan kaavan suunnitteluryhmä on vähän tavanomaista laajempi. Mukana on ollut väkeä sekä KSV:n sisältä että muista kaupungin virastoista, esimerkiksi sosiaalivirastosta päiväkotikysymyksessä.

Suunnitteluryhmän toiminta on tärkeä väline koko kaavaprosessin kannalta, mutta myös kaavoittajan omaa työtä ajatellen. Haasteena on ryhmän toimivuus tilanteessa, jossa eri tahoilla on

paljon päällekkäisiä aikatauluja, ja suunnitelmissa paljon liikkuvia osia, jotka elävät omien aikataulujensa mukaan.

Joidenkin kokouksissa tehtyjen havaintojen pohjalta näyttää siltä, ettei ryhmän sisällä aina ole selvää kuinka paljon valtaa ryhmällä on päättää asioista. Ryhmän mandaatti ja keskusteluiden merkitys on avoin kysymys (voidaanko tässä sopia / päättää jotain yhteisesti – ja kuinka lopullisesti?)

Tekemiemme havaintojen ja haastatteluiden perusteella suunnitteluryhmän status ja toiminta näyttää kiinnostavalta. Koska monet kaavoitusprosessien ratkaisut ja linjaukset syntyvät kaavoittajan ja suunnitteluryhmien työskentelyssä, voidaan näiden ratkaisujen syntymistä tarkastella myös konfliktien hallinnan näkökulmasta: millaisia jännitteitä eri hallintokuntien välillä syntyy (esim. rakentaminen ja ympäristönsuojelu) ja miten niitä käsitellään? Miten suunnittelutyöryhmä toimii ristiriitojen käsittelyn areenana? Millaisia työvälineitä suunnitteluryhmän toimintaan voisi kehittää tästä näkökulmasta? Miten suunnitteluryhmän toiminta suhteutuu viralliseen vuorovaikutukseen kaupungin hallintokuntien välillä (kaavalausunnot)? Miten se suhteutuu asukasosallistumiseen – välittyvätkö viestit puolin ja toisin?

Kommentoiva työryhmä

Kiinnostavalla tavalla kommentoivan työryhmän työskentelyssä näkyy joitakin ristiriitojen sovitteluun liittyviä yleisempiä periaatteita: esimerkiksi prosessin suunnittelu useammin toistuvien tapaamisten varaan sekä se, että yksittäiset prosessin kuluessa ratkaistavat ongelmat kääntyvät ryhmän toiminnan voimavaraksi. Näin kävi selvästi esimerkiksi vaikeassa päiväkotikysymyksessä – kun tietyille osallisille keskeinen ongelma saatiin ratkaistua (olkoonkin että ratkaisu oli päiväkodin sijoittaminen vastikään puretun päiväkodin tontille.) Kommentoivan työryhmän työskentelyyn sisältyy myös viisaus ongelmien osittamisesta. Ryhmässä on käsitelty aluksi mm. päiväkotikysymystä, joka oli ryhmän aloittaessa akuutissa vaiheessa. Kun päiväkodille löydettiin mielekäs uusi sijoituspaikka, oli tämä kysymys ”pois päiväjärjestyksestä” – ja ryhmän energiaa ja aikaa saattoi suunnata muihin kysymyksiin.

Kommentoiva työryhmä todistaa siis sopivien menettelytapojen ’sivilisoivasta’ vaikutuksesta prosessissa. Se mahdollistaa asukkaiden ja asiantuntijoiden paremman tutustumisen ja lisää luottamusta näiden välillä. Kommentoivan työryhmän työskentelyyn sisältyy luultavasti sellaisiakin piirteitä, joita ei ensi silmällä välttämättä näe – esimerkiksi se, että rakentava keskustelu ei johdu vain siitä, että koolla on fiksuja ihmisiä, vaan aidosti myös siitä, miten näiden ihmisten osallistuminen mahdollistuu ryhmä jäseninä. Tämä on tärkeä viesti: ei ole ainoastaan niin, että osalliset määrittelevät sen millaisia osallistumistilaisuuksista tulee – vaan osallistumistilaisuudet määrittelevät sitä, millaisia osallisista tulee.

Viimeisen työryhmän jälkeen vuorovaikutussuunnittelija ja kaavoittaja totesivat, että ”sehän meni hyvin” – tarkoittaen, että ihmiset olivat tyytyväisiä suunnittelun etenemiseen eikä kritiikkiä juurikaan esitetty. Aina ei voikaan välttyä vaikutelmalta, että osallistumisen tarkoituksena on ”vakuuttaa” osalliset asiantuntijoiden voimin siitä, että suunnittelu on laadukasta ja etenee mallikkaasti. Onko kyse eräänlaisesta aste-erosta kahden asennoitumistavan välillä: ”huomioimme suunnittelussa teidän huolenaiheenne” vs. ”välitämme teidän huolenaiheistanne”.

Nimensä mukaisesti kommentoiva työryhmä on luonteeltaan keskusteleva – sen ei ole tarkoitus tuottaa uusia ideoita – vaan antaa palautetta kaavoitusprosessissa esiin nousevista kysymyksistä ja kommentoida kaavoittajan ja muiden suunnittelijoiden esittämiä ratkaisumalleja kaavaprosessin edetessä. Tämä järjestely sopii varmasti monille asukkaillekin hyvin. Muilla alueilla ja muissa hankkeissa työskentely on saanut toisenlaisen luonteen, esimerkiksi joissakin tapauksessa työskentely on ollut selkeämmin ideointiin suuntautuvaa. Työskentelyn luonne määräytyy pitkälti hankkeessa esille nousevien kysymysten ja teemojen mukaan.

Viranomaisneuvottelut

Kaavoitusorganisaatioissa järjestetään lakisääteisiä viranomaisneuvotteluja alueellisten ympäristökeskusten kanssa. Lahden tapauksessa viranomaisyhteistyö on ollut kiinteää ja virallisen viranomaisneuvottelun lisäksi ympäristökeskuksen ja museon edustajat ovat olleet mukana myös epävirallisessa työneuvottelussa koskien Anttilanmäen alueen kaavoitusta. Nämä kokoukset ovat edenneet melko selvän yhteisymmärryksen vallitessa. Lahden viranomaistyöryhmässä kaavan tavoitteet ovat selvästi yhteisesti hyväksyttyjä, joten kyse neuvotteluissa on ollut lähinnä siitä, miten mielekkäimmällä tavalla näitä tavoitteita voitaisiin edistää. Kokoukset ovat olleet hyödyllisiä kaavoittajan näkökulmasta, koska niissä on ollut selvästi kannustava henki. Kokouksiin on

osallistunut myös kaupungin muita viranhaltijoita, esimerkiksi liikennesuunnittelijoita ja puisto-osaston väkeä, jotka ovat tuoneet alueelle oman sektorinsa näkökulmaa.

Konsulttien käyttö konfliktinhallinnan apuna

Helsingin KSV:ssä yhtenä myös konfliktien hallintaan vaikuttavana menettelynä voidaan pitää ulkopuolisten konsulttien käyttöä suunnitteluvaihtoehtojen etsimisessä ja tutkimisessa. Konsulteilla on aikaa paneutua tiettyyn kysymykseen tarkemmin, jolloin heiltä tulee luovia ratkaisuehdotuksia vaikeisiin suunnittelukysymyksiin. Tämä laajentaa suunnittelun vaihtoehtojen kirjoa ja lisää suunnittelun konkreettisuutta.

KSV:n vuorovaikutussuunnittelija selitti haastattelussa asiaa näin: *Väliin käytetään konsultteja jonkin asian tutkimiseen, esim. jonkin hankalan paikan, konsultti vie asian pohtimisen paljon pidemmälle, kuin miten se asemakaavaan merkitään. Ja samalla havainnollistaa, miltä se näyttäisi. Auttaa näkemään miten se sitten toteutetaan. Teknisiä, tutkimusta esim. miten pysäköinti järjestetään.*

Vuoden 2007 lopulla maisemasuunnittelijan tehtäväksi annettiin tutkia suunnittelualuetta laajemmin ja työstää viheralueiden ja maisemakokonaisuuksien käsittelystä Isonnevan kaavassa. Työ näyttää kuitenkin onnistuneen ja siihen ollaan yleisesti tyytyväisiä. Kaavoittaja on ollut erittäin tyytyväinen konsultin työhön ja kertoo olevansa viheralueiden käsittelyssä samoilla linjoilla hänen kanssaan: tarkalla analyysillä voidaan erottaa merkittävämmät maisemakokonaisuudet vähemmän merkittävistä. Konsultin työ näyttää onnistuneen myös asukkaiden silmissä, ainakin kommentoivan työryhmän kokouksessa pidetyn esityksen perusteella vaikutti siltä, että hän oli pystynyt tunnistamaan alueen ympäristöstä arvoja, jotka resonoivat asukkaiden näkemysten kanssa. Sivuseurauksena maisemallisesta analyysistä saatiin kohennettua asukkaiden luottamusta kaavahankkeeseen.

Lahden tapauksessa voidaan myös ajatella, että kaavoittaja on toiminut tehtävässään ”ulkopuolisen” kolmannen osapuolen lailla, koska hän on uusi kaavoittaja Lahdessa ja Anttilanmäen kaavoitus annettiin hänen tehtäväkseen juuri tästä syystä. Koska Lahden organisaatiossa oli ollut näkemyseroja alueen kaavoituksesta, oli kaavoittajalla mahdollisuus tarttua tehtävään ”puhtaalta pöydältä” puuttumatta aiempiin keskusteluihin sen enempää.

Henkilökohtainen yhteydenpito ja neuvottelut

Lahden kaavoittajan tärkeänä havaintona on ollut, että yleisötilaisuuksien järjestäminen ei ole antanut ihmisille riittävän selkeää käsitystä siitä, mitä kaava heidän kohdallaan voisi merkitä. Tästä syystä Lahdessa on päätetty käyttää runsaammin aikaa tähän vaiheeseen. Näin varmistutaan siitä, että kaikki tontinomistajat ovat ymmärtäneet kaavan tavoitteet ja että heidän kanssaan voidaan keskustella oikeista asioista neuvoteltaessa tonttikohtaisista rakennusoikeuksista, rakennustavoista sekä kaavamerkinnöistä ja niiden merkityksestä.

Tästä nousevana yleisempänä havaintona näyttää siltä, että ihmiset eivät tunne edes omia intressejään riittävän hyvin ennen kaavahankkeen alkua. Tämä merkitsee sitä, että asukkaat eivät välttämättä ole valmiita osallistumaan tai neuvottelemaan hankkeen yksityiskohdista prosessin alussa. Omien näkemysten kypsyminen vie aikansa. Tämä näkökulma liittyy ns. ”gallup-demokratian” ongelmiin; ihmiset eivät pysty kerralla ja äkkiseltään vastaamaan vaikeisiin kysymyksiin mielekkäästi, vaan näkemysten muotoutuminen on harkinnan ja keskustelun (ns. deliberaation) tulosta.

Työseminaarit järjestettiin toukokuussa 2008 Helsingissä ja Lahdessa. Seminaarit tarjosivat uuden vuorovaikutuksen areenan molempien kaupunkien viranhaltijoille.

5. Hankkeen työseminaarien taustaa

Hankkeen puolivälissä (tammikuu 2008) tutkijat tuottivat listan avainkysymyksistä kaavaprosessien konflikteihin ja niiden hallintaan liittyen. Nämä kysymykset suuntasivat työseminaarien ideointia.

Kaavaprosessin määräytyminen: sisältä vai ulkoa?

- kaavoittajan liikkumavara vs. annetut reunaehdot
- miten kaavan reunaehdot määrittyvät / tarkentuvat / muuttuvat?
- Yleiskaavan ja asemakaavan välinen kommunikaatio? – millä prosessilla asiat tuodaan kaavoitukseen
- Suunnittelun eri perspektiivit / kehykset: esim. seudullisen rakentamispaineet vs. oman lähiympäristön puolustaminen (täydennysrakentaminen)
- Miten kaavan rajat määräytyvät?

Asiantuntijoiden keskinäiset neuvottelut vs. kansalaisten osallistuminen

- vahvat toimijat viranomaisten suunnitteluryhmässä vs. osalliset omissa ryhmissään
- miten asukkaiden viestit välittyvät ja vaikuttavat suunnitteluun?

Yksin vai yhdessä tekeminen

- mitkä tekijät edistävät yhteistyötä toimijoiden välillä?
- mitkä estävät yhteistyötä ja edistävät kilpailua
- kaavoittajan paineet saada piirrettyä paljon kerrosneliöitä ja tähän liittyvät kannustimet
- eri ammattiryhmien yhteistyö ja osaamisen integrointi merkittäviä haasteita

Kaavoittajan paineet/haasteet

- kuinka paljon on paljon kem2 pitäisi saada kaavaan? Mikä on kaavoittajan toimintamarginaali?
- erityisintressien ja kokonaisnäkemyksen tasapainottelu
- Kaavaprosessin aktivoituminen ja aikataulu: mikä määrittelee sen milloin kyseinen kaavahanke aktivoituu, mikä kaikki vaikuttaa siihen missä aikatauluissa se etenee?
- Miten kaava-alueen rajat määräytyvät?
- Mitä rakennetaan: perheasunnot, toimitilat jne.? – kaavoittaja ei hallitse kaikkea, vaikka osalliset ovat kiinnostuneita mm. talojen hallintamuodoista.
- Mikä ratkaisee sen miten rakennukset sijoitellaan?

Kaavoittajan toimintatapa: *miten* suunnittelijat sovittavat yhteen paineita ja haasteita, eri toimijoiden näkemyksiä jne.

- toimijoiden professionaaliset roolit
- reflektoivuus, asenne, persoona
- toimintatavoista osa tulee persoonasta, osa professiosta, osa organisaatiosta
- kaavoittajan asema omassa organisaatiossaan
- työnjaon kysymykset
- kysymykset konsulttien käytöstä ja sen vaikutukset prosessin etenemiseen

Kaavoituksen ja kaavoittajan käytössä olevat välineet

- tiedon tuotannon ja hallinnan välineet
- käytettävissä olevat resurssit - konsultit
- tuki omasta organisaatiosta
- suunnittelijan asema ja rooli
- miten ristiriitoja pystytään tunnistamaan, ennakoimaan ja hallitsemaan?

Kaavoitusorganisaation toimintatavat ja -kulttuuri

- matala vai korkea hierarkia?
- sisäinen viestintä
- työnjako: ostetaanko ulkopuolelta vai tehdäänkö itse (konsultit)
- kaavoituksen välineet: miten suuret asiat voidaan ratkaista asemakaavatasolla? (Haaga - Tarve osayleiskaavatarkasteluun?)
- Hallintokuntien välinen yhteistoiminta
- Isot ja pienet hankkeet: projektiorganisaation ja linjaorganisaation yhdistäminen

Interventioseminaarien metodologinen tausta

Työseminaarien toteutuksessa hyödynnettiin *kehittävän työntutkimuksen* ideoita ja kokeiltiin sille tyypillistä työskentelytapoja pienessä mittakaavassa. Kehittävä työntutkimus on suomalainen työn ja organisaatioiden tutkimisen ja kehittämisen lähestymistapa, jossa tutkijat ja tutkittavat organisaatiot tarkastelevat yhdessä työssä esiin tulevia erilaisia häiriöitä, katkoksia tai innovaatioita tavoitteenaan muodostaa käsitys kyseisen työn muutoksesta tai sen tarpeesta.

Kehittävässä työntutkimuksessa toiminnan kehittäminen ymmärretään työyhteisön tai toimijoiden verkoston yhteiseksi oppimisprosessiksi. Työssä ilmenevät häiriöt, ongelmat ja katkokset liittyvät ekspansiivisen oppimisen teorian mukaan toiminnassa vaikuttaviin kehityksellisiin ristiriitoihin. Tästä syystä niiden tarkastelussa pyritään yksittäistapauksen ja sen korjaamisen sijaan miettimään mitä kehitysristiriitaa tämä yksittäinen ongelma ilmentää, mihin suuntaan toiminta on kehittymässä, millaisia uusia välineitä, työnjaon tapoja, uudenlaista osaamista tarvitaan.

Oppimisen suhteen olennaisia ovat näkökulmien vaihdokset ja tätä kautta saavutettava laajempi käsitys työn kohteesta. Kun työn kohde nähdään aiempaa laajemmissa yhteyksissään, on mahdollista myös miettiä minkälaisia uusia yhteisiä välineitä tämän laajemman kohteen hallitsemiseen voidaan kehittää.

Uuden toimintamallin synnyttämisessä ja käyttöönottamisessa on tutkimuskirjallisuudessa havaittu mm. seuraavia askelia: nykyisen toiminnan tai sen piirteiden kyseenalaistaminen, toiminnan analyysi, uuden toimintamallin ideointi, uuden konkretisoiminen kokeiluiksi (pilotit), kokeileminen, arviointi ja uudelleensuuntaaminen, sekä vakiinnuttaminen. Uuden toimintamallin synnyttämisessä keskeisiä apukeinona on eräänlaisen ponnahduslaudan löytyminen, eli idean tai periaatteen hakeminen jostakin toisaalta ja sen miettiminen miten se olisi sovitettavissa kyseiseen toimintaan.

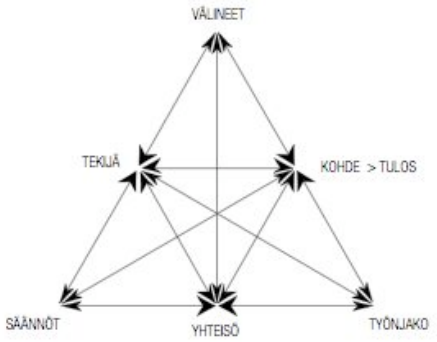
Uusi vaatii testaamista ja edelleen kehittelyä ja siksi suuria toimintatapojen muutoksia ei kannata viedä käytäntöön kerralla. Tarvitaan kehittämiselle otollinen ydinryhmä, joka voi ottaa vastuun toimintamallin testaamisesta. Tällainen mikrokosmos voi alkuperäisen idean pohjalta löytää siihen vielä olennaisia parannuksia ja sen jälkeen uusi toimintamalli voidaan ottaa käyttöön laajemmin.

Ekspansiivisessa oppimisessa oppiminen käsitetään käytännön kehittämisenä ja uusien toimintamuotojen luomisena. Lähikehityksen vyöhyke tarkoittaa sitä mahdollisen kehityksen aluetta, johon nykytilanteesta voidaan edetä. Intervention tarkoituksena on aktiivisesti pohtia

laajalla kokoonpanolla, jossa mukana on eri näkökulmia konkreettiseen prosessiin. mihin suuntaan on perusteltua edetä.

Nämä eri toimijoiden ’kohteet’ limittyvät kaavoituksessa. Mikäli kukin toimija voi laajentaa käsitystään kohteestaan siten, että yhteisen kohteen alue kasvaa voidaan paremmin miettiä myös tuon laajemman kohteen vaatimaa työnjakoa ja sen vaatimia välineitä.

Kehittävä työntutkimus pohjautuu *ekspansiivisen oppimisen teoriaan*, jossa oppiminen käsitetään käytännön kehittämisenä ja uusien toimintamuotojen luomisena (Engeström 1987, 1995). Työssä ilmenevät häiriöt, ongelmat ja katkokset liittyvät ekspansiivisen oppimisen teorian mukaan toiminnassa vaikuttaviin kehityksellisiin ristiriitoihin. Tästä syystä niiden tarkastelussa pyritään yksittäistapauksen ja sen korjaamisen sijaan miettimään mistä kehitysristiriidasta ne kertovat. Toiminnan kehitys ymmärretään sykliseksi prosessiksi, jossa ristiriidat vievät kehitystä eteenpäin.



Toimintajärjestelmä (Engeström, Y. 1987; 1995)

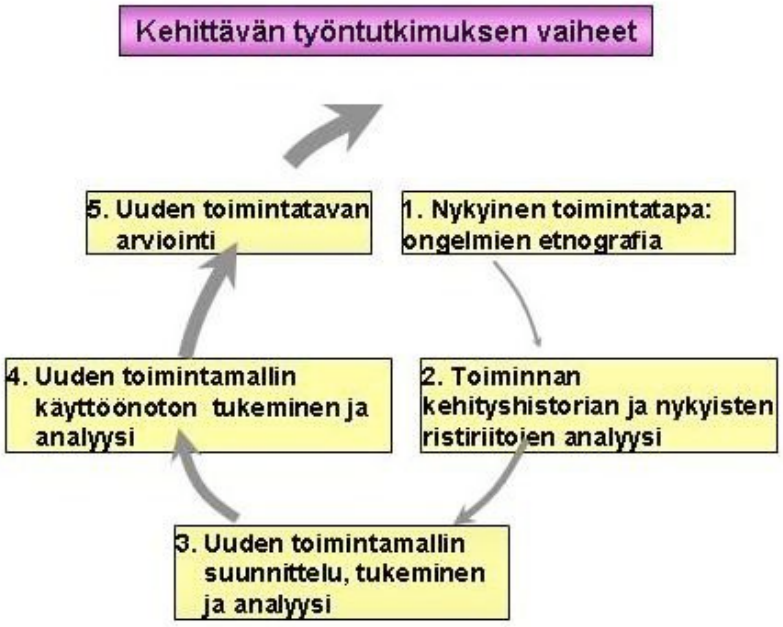
Yksilötasolla toiminnan ristiriidat näkyvät yksilöiden päivittäiseen työhön ja tekoihin liittyvinä vaikeuksina ja heihin kohdistuvina ristiriitaisina odotuksina ja vaatimuksina. Erilliset teot ja tapahtumat kuitenkin kytkeytyvät toisiinsa ja saavat merkityksensä toimintajärjestelmän kautta. Yksilön työssä näkyvien hankaluuksien voittaminen edellyttää toimintajärjestelmän sisäisten ristiriitojen ratkaisemista. Tällä ei siis tarkoiteta erillistä ongelmanratkaisua vaan koko toimintalogiikan uudelleenarviointia.

Kehittävässä työntutkimuksessa interventioiden tarkoituksena on luoda tilanteita, joissa arkityötä voidaan pohtia laajemmalla kokoonpanolla ja valita mihin suuntaan on perusteltua edetä. Ekspansiivisen oppimisen suhteen olennaisia ovat näkökulmien vaihdokset ja tätä kautta saavutettava laajempi käsitys työn kohteesta. Kun työn kohde nähdään aiempaa laajemmissa

yhteyksissään, on mahdollista myös miettiä millaisia uusia yhteisiä välineitä tai uudenlainen työnjako tämän laajemman kohteen hallitsemiseen voidaan kehittää.

Uuden toimintamallin synnyttämisessä ja käyttöönottamisessa on ekspansiivisen oppimisen teorian mukaan mm. seuraavia askelia: nykyisen toiminnan tai sen piirteiden kyseenalaistaminen, toiminnan analyysi, uuden toimintamallin ideointi, uuden konkretisoiminen kokeiluiksi (pilotit), kokeileminen, arviointi ja uudelleensuuntaaminen, sekä vakiinnuttaminen. Uuden toimintamallin synnyttämisessä keskeisiä apukeinona on eräänlaisen ponnahduslaudan löytyminen, eli idean tai periaatteen hakeminen jostakin toisaalta ja sen miettiminen miten sen avulla voisi ratkaista keskeisen kehitysristiriidan.

Uusi vaatii testaamista ja edelleen kehittelyä ja siksi suuria toimintatapojen muutoksia ei kannata viedä käytäntöön kerralla. Tarvitaan kehittämiselle otollinen ydinryhmä, joka voi ottaa vastuun toimintamallin testaamisesta. Tällainen ”mikrokosmos” voi alkuperäisen idean pohjalta löytää siihen vielä olennaisia parannuksia ja sen jälkeen uusi toimintamalli voidaan ottaa käyttöön laajemmin.



Tällaisen kehittämissyklin läpivieminen organisaatioissa vaatii kunnollista resursointia. Kehittävän työntutkimukseen perustuvat organisaation kehittämismenetelmät kuten Muutoslaboratorio®

toteutetaan tyypillisesti 7-10 tapaamisen sarjana esimerkiksi 3–6 kk aikajänteellä (www.muutoslaboratorio.fi).

6. Johtopäätöksiä

Konfliktitutkimuksessa on yhdeksi konfliktin hallinnan avaimeksi todettu tilanteen tarkastelukehyksen laajentaminen (engl. reframing). Vastaavasti kehittävän työntutkimuksen piirissä käytetään ”kohteen laajentamisen” käsitettä. Täydennysrakentamisessa tämä voisi merkitä esimerkiksi näkökulman laajentamista oman tontin ja sen välittömän lähiympäristön puolustamisesta koko asuinalueen kehittämiseen. Kuvatuista kaavaprosesseista nousee kysymys siitä, miten tällainen kohteen laajentaminen olisi mahdollista. Mitä se edellyttäisi kaavoitukselta? Entä asukkailta?

Kuka tai mikä on kaavoittaja?

Tutkimushankkeen kuluessa tehdyt havainnot ja haastattelut nostavat esille kysymyksen siitä, miten kaupungin sisäinen yhteistyö (sekä kaavoitusorganisaation sisällä, että suhteessa muihin hallintokuntiin) vaikuttaa ristiriitojen ja jännitteiden rakentumiseen kaavaprosesseissa. Maankäytön konflikteissa kiinnitetään usein huomiota kaavoittajan ja osallisten väliseen vuorovaikutukseen, mutta kaupungin organisaation sisäinen vuorovaikutus jää yleensä vähemmälle huomiolle.

Hankkeen kuluessa nousikin kysymys siitä, kuka oikeastaan on kaavoittaja – onko se yksittäinen viranhaltija vai koko kunta? Mikäli kaavoittajaksi mielletään kunta kokonaisuudessaan, viranhaltijoineen ja luottamushenkilöineen, syntyy myös konflikteista erilainen kuva. Tällöin kunnan organisaation ja prosessien merkitys korostuu konfliktien hallinnassa – konfliktien hallinta tukeutuu siis koko organisaation ominaisuuksiin ja refleksiivisyyteen, ei ainoastaan kaavoittajan ominaisuuksiin ja toimintatapoihin. Mikäli kaavoittajaksi mielletään yksittäisen henkilön sijaan koko kunnan organisaatio, nousevat organisaation toimintatavat ja toimintakulttuuri merkittäviksi tekijöiksi siinä, miten maankäytön suunnittelussa, sektoreiden yhteistoiminnassa ja konfliktien hallinnassa onnistutaan. ”Kuka on kaavoittaja?” –kysymykseen liittyy erottelu yksin tai yhdessä tekemisen välillä. Tästä voi muodostua eräänlainen ”hallitseva periaate”, joka ohjaa yksilöiden ja

organisaatioiden toimintaa. Kyse on organisaation arvoista ja niiden sisäistämisestä sekä johtamisesta.

Kunnan hallintokuntien ja virastojen yhteistoiminta on sitä vaikeampaa mitä suuremmasta organisaatiosta on kysymys. Tässä mielessä ero Lahden ja Helsingin välillä oli selvä, Lahdessa kunnan keskeiset toimijat on helpompi koota samaan kokoukseen, Helsingissä tähän vaaditaan selvästi suurempia ponnisteluja. Joka tapauksessa virastojen vuorovaikutukseen tuntuvat soveltuvan yleisemmin pätevät osallistumisen ja osallistamisen periaatteet; varhainen ja kasvokkain tapahtuva vuorovaikutus toimivat paremmin kuin muodollinen kirjelmöinti prosessin myöhäisemmässä vaiheessa. Myös vuorovaikutuksen määrä ja jatkuvuus (esimerkiksi Lahden säännölliset kaavakokoukset) sekä ratkaisujen läpinäkyvyys ja perusteleminen ovat olennaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat kaavan hyväksyttävyyteen ja etenemiseen kunnan organisaatiossa.

Osallistumistilaisuudet muovaavat osallisia

Anttilanmäen kaavassa kaavoittajalle on käynyt selväksi, että ihmiset eivät tiedä mitä he haluavat tonteillaan tehdä. Tämä merkitsee sitä, että ihmisten ei voi automaattisesti olettaa tuntevan omia preferenssejään ja intressejään. Nämä ovat aina sidoksissa tiettyyn tilanteeseen – ja tilanteen muuttuminen muuttaa helposti myös ainakin julkilausuttuja preferenssejä.

Voidaanko siis puhua osallistumisesta jos osalliset eivät tiedä mitä he ovat tekemässä? Tällainen kysymys näyttää helposti alentuvalta suhteessa asukkaisiin. Olennaisena havaintona, jota osallistumiseen liittyvä tutkimus tukee, on kuitenkin vakavasti otettava se, että osallisuus rakentuu osallistumistilaisuuksien myötä. Voidaan ajatella, että asukkaista tulee osallisia vasta, kun heitä kohdellaan osallisina. Esimerkiksi Isonnevan kommentoivan työryhmän työskentely osoittaa, että asukkaat voivat laajentaa käsitystään mielekkäästi rakennetuilla osallistumisen foorumeilla. Tätä tukee havainto siitä, että yksittäiset yleisötilaisuudet ja säännöllisesti kokoontuvat, keskustelevat työryhmät tuottavat erilaisia osallisia ja osallistumisen tyylejä. On huomattava, että kommentoivassa työryhmässä – toisin kuin yleisötilaisuudessa – asukkaat keskustelivat rakentavasti täydennysrakentamisen tarpeesta.

Tätä pohdintaa voidaan jatkaa edelleen alueellisten foorumien mahdollisuuksiin alueiden suunnittelun ”välittävinä verkostoina”. Aija Staffans (2004, 282-288) on eritellyt väitöskirjassaan

kaupunkisuunnitteluun osallistuvien toimijoiden vuorovaikutuksen rakenteita ja nostanut virallisten hallinnollisten prosessien ohella esiin *paikalliset asukasryhmät*, *aluefoorumit* ja *kehittäjäverkostot* verkostoina, jotka tukevat vuorovaikutusta ja paikallisen asiantuntemuksen syntyä. Niiden vahvuutena on osallistumisen vapaaehtoisuus ja epämuodollisuus. Ne tuovat vuorovaikutukseen jatkuvuutta ja niiden toiminta voidaan kytkeä myös kaupunkisuunnittelun prosesseihin. (ks. myös Päivänen, Kurki & Virrankoski 2002.) Hollantilainen politiikan tutkija Maarten Hajer (2002) on puolestaan todennut, että paikallisessa osallistumisessa ei ole kyse vain kansalaismielipiteen kuulemisesta tai yksittäisen suunnitteluongelman ratkaisemisesta, vaan laajemmin – hetkellisen tai pysyvämmän – refleksiivisen yhteisön synnystä. Tämän yhteisön luonne ei ole ennalta annettu, vaan se riippuu olennaisesti tarjolla olevien osallistumisen ja vuorovaikutuksen areenoiden rakenteesta ja siitä, millaisia mahdollisuuksia nämä tuottavat paikallisen todellisuuden jäsentämiseen.[5]

Täydennysrakentamiseen tyypillisesti liittyvästä ”ei meidän pihallemme” eli NIMBY-ilmiöstä käsin tarkasteltuna kunnan hallinnon ja yksittäisen kansalaisen väliin sijoittuvat työryhmät tai verkostot ovat kiinnostavia ainakin kolmesta syystä. Ensinnäkin ne synnyttävät proaktiivista kansalaisuutta reaktiivisen, protestiliikehdinnän sijaan – tai ainakin vaihtoehdoksi sen rinnalle. Toiseksi ne luovat eräänlaisen ”harkinnan puskurin” julkisen vallan ja asukkaiden välille. Tämä parantaa harkinnan eli reflektion mahdollisuuksia äkkipikaisen ja ”refleksinomaisen” toiminnan sijaan. Kolmanneksi ne mahdollistavat paikallisen identiteetin monimuotoisen käsittelyn – eli elävän keskustelun siitä, mitä esimerkiksi tarkoittaa ”olla haagalainen” ja mitä tähän määritelmään halutaan sisällyttää. Paikalliset foorumit eivät takaa, etteikö paikallinen yhteisöllisyys voisi kanavoitua myös NIMBY-tyyppiseksi vastarinnaksi. Aktiivisesti kommunikoivalla ja oman alueensa kehittämistä reflektoivalla paikallisella yhteisöllä on kuitenkin paremmat välineet käsitellä myös vaikeita asioita, kuten täydennysrakentamisen synnyttämiä huolia.

Kaavojen rajat ja reunaehdot

[5] Tiedotustutkimuksen näkökulmasta tällaisesta yhteistöstä voidaan käyttää Seija Ridellin (1999) termiä *julkiso*, joka viittaa julkisuutta tuottavaan, keskustelevaan yhteisöön. Julkiso viittaa myös vastavuoroiseen viestintään, johon liittyy osallistujien oikeus esittää vaatimuksia keskustelun moniäänisyydestä, tasavertaisuudesta ja toimivuudesta.

Molemmissa tutkittavissa kohteissa kaavan rajaus muodostui ongelmalliseksi kysymykseksi. Kaavan rajat ovat yhtäältä myös prosessin rajoja, jotka määrittävät sitä, millaisia kysymyksiä tulee ratkaistavaksi Helsingissä kaava-alueen rajausta muutettiin maisema-arkkitehti-konsultin työn jälkeen. Uusi rajaus johti keväällä 2008 uuteen OAS:aan. (ks. kaaviokuvat Isonnevan tapauksen yhteydessä yllä). Lahdessa taas asukkaat kritisoivat voimakkaasti Antttilamäen alueeseseen kiinnittyvän ns. Renorin alueen kaavan erottamista omaksi kaavakseen. Kiinteistösijoitusyhtiö Renorin omistamalle teollisuustontille ollaan kaavoittamassa kerrostaloja, joiden asukkaat katsovat pilaavan Anttilanmäen maiseman.

Koska reunaehtojen selkeys helpottaa ristiriitojen käsittelyä, on tärkeää pohtia mistä asemakaavan reunaehdot tulevat ja missä määrin ne sitovat kaavoittajan käsiä. Kaavoittajan tavoitteena voi olla lisätä liikkumavaraa ja vaihtoehtoja omassa kaavassaan kyseenalaistamalla erilaisia reunaehtoja – esimerkiksi sitä, mitä yleiskaavan linjaukset täsmälleen tarkoittavat. Esimerkiksi Isonnevan kaavassa on käyty paikoin tiukkasävyistäkin keskustelua hankkeen suunnitteluryhmässä.
Kaavoittaja on joutunut puolustamaan sekä lisärakentamista että rakentamisen maltillisuutta muiden kaupungin toimijoiden vaatimuksilta.

Tärkeää konfliktien hallinnan näkökulmasta on kuitenkin se, että kaavan tavoitteita ei ole kiinnitetty esimerkiksi tiettyyn kerrosalatavoitteeseen. Tällainen ”absoluuttinen” tavoite luultavasti vaikeuttaisi sekä suunnittelua että vuorovaikutusta. Toisaalta kysymys rakentamisen volyymistä yhtenä reunaehtona on kuitenkin jatkuvasti ”kummittelemassa” asukastilaisuuksissa. Kerrosneliötavoitetta ei kaavassa ole, mutta asukkaat saavat samalla lukea lehdistä, miten Helsingin tavoitteet kasvavat asuntotuotannossa. Avoin ja realistinen keskustelu kerrosneliötavoitteista ja siitä mistä ne tulevat ja mitä ne tarkoittavat alueella voisi tästä näkökulmasta puolustaa paikkaansa.

Lahdessa kaava-alueen rajaus on perusteltu maanomistuksella ja sillä, että tätä Renorin omistamaa vanhaa Askon teollisuusaluetta kaavoitetaan maanomistajan aloitteesta. Lisäksi radanvarsi Anttilanmäen pohjoispuolella katsotaan omanlaiseksi alueekseen juuri junaradan takia. Tilannetta selkiyttää se, että kaavoitusyksikön johtaja on tehnyt ratkaisun kaavarajauksesta. Tämä ei silti poista sitä ongelmaa, että kaavoitusyksikön toiminta on Anttilanmäen asukkaiden silmissä ”kaksinaamaista”, koska yhtäältä halutaan suojella alueen piirteitä ja toisaalla romutetaan alueen pienipiirteisyyttä sallimalla kerrostalojen rakentaminen alueen koilliskulmaan.

Neuvottelevan arvottamisen tarve

Hallintokuntien sisäisten ja niiden välisten erilaisten tavoitteiden ja erilaisten, osin myös professioihin ja koulutukseen liittyvien arvolähtökohtien välisen yhteensovittamisen menetelmät ja areenat voisivat ideaalitilanteessa tukea eräänlaisen neuvottelevan arvottamisen prosesseja, joiden puitteissa voidaan ratkaista esimerkiksi luontokohteiden suojelun ja rakentamisen välinen tasapainoilu avoimesti ja osapuolten yhteisymmärykseen tukeutuen.

Isonnevan alueella kaavoittaja kaipasi juuri tällaisia linjauksia: miten arvotetaan viherympäristön kohteita, jos ja kun kaikki vihreä ei voi olla yhtä arvokasta. Kaavoittaja kaipasi työnsä suuntaamiseksi vihjeitä siitä, mitkä viheralueet ovat tärkeämpiä kuin toiset. Kuten luontoarvojen kohdalla usein käy, tällaisten erottelujen tekeminen on niitä vaalimaan tottuneelle vaikeaa tai jopa periaatteellisesti arveluttavaa. Neuvottelevan arvottamisen

Vastaavasti Anttilanmäen kohdalla alueen historiallisen mijlöön arvo tuntui olevan yleisesti tiedossa, mutta sen vaalimiseen tarvittavat paikalliset toimet herättivät kysymyksiä. Neuvotteleva arvottaminen liittyi Anttilanmäen kohdalla paikallisten (jopa tonttikohtaisten) tulkintojen tekemiseen siitä, mitä alueen arvojen vaaliminen tarkoittaa käytännössä, mitä suojelukaava edellyttää ja mitä rajoituksia siitä seuraa rakentamiselle jne.

Onnistuessaan tällaisten neuvotteluprosessien etuna on se, että neuvotteluun osallistuneet sisäistävät todennäköisemmin koko hankkeen yhteiset tavoitteet ja sitoutuvat myös omalta osaltaan niiden toteuttamiseen. Menettelytavoiltaan neuvottelevan arvottamisen prosessit muistuttavat sovittelun (mediation) käytäntöjä, joilla pyritään turvaamaan eri arvo- ja intressilähtökohtien kirjon kokoaminen samaan prosessiin ja ratkaisun hakeminen yhteistyössä, mieluiten konsensuspäätöksillä.

Isonnevan kommentoivan työryhmän työskentely osoittaa, että suunnittelussa on mahdollista hakea yhteisymmärrystä. Mitä pidemmälle tällaista yhteisymmärrystä pystytään rakentamaan sitä epätodennäköisempää on kaavan joutuminen poliittisen kamppailun kohteeksi kunnassa.

Sovittelun mahdollisuudet ja sitoutumisen haaste

Kaavahankkeissa asukasosallistuminen ja viranomaisten neuvottelut hoidetaan eri areenoilla. Näyttää siltä, että asukkaiden osallistumisen ja asiantuntijoiden suunnittelutoiminnan välillä on kuilu, josta nousee kysymys koskien tiedon välittymistä näiden kahden sfäärin välillä. Kenen tehtävänä on välittää asukasnäkökulmaa suunnitteluun ja miten se tapahtuu? Näyttää siltä, että asukkaiden tieto ”yksiulotteistuu” kaavoittajien ja asiantuntijoiden keskusteluissa, jolloin se kiinnostaa vain siinä määrin kun se häiritsee suunnittelun etenemistä (vastustavatko paljon vai vähemmän?). Samaan tapaan helposti yksiuloitteistuu asukkaiden silmissä se, mitä kaupunki on kaavaprosessin keinoin tavoittelemassa.

Tähän liittyy myös periaatteellinen kysymys siitä, että sovittelumenetelmiä kehitettäessä voidaan päätyä painottamaan vahvojen toimijoiden neuvotteluja, jolloin asukasosallistuminen demokratiaperiaatteineen ym. jää syrjään. (vrt. Harry Edelmanin väitöskirja ”Urban Design Management”) Kaavoituksen ja rakentamisen sujuvuutta lupaava mediation lähtökohdille rakennettu neuvotteluasetelma voi olla ulossulkeva, joten mediation-näkökulmaa täytyy tasapainottaa osallistuvan suunnittelun ja deliberatiivisen demokratian näkökulmista.

Millainen olisi sovitteluprosessi, jossa yhdistyisi luontevalla tavalla mediation –neuvottelu laajaan osallistumiseen ja avoimuuteen? Tehokkuuden ja demokratian periaatteet tulisi saada sovitettua yhteen menettelytavoissa, joita kehitetään tältä pohjalta. Voi olla, että tällainen neuvotteluasetelma on luontevampi hankelähtöisessä kaavoituksessa, jossa myös kaavan toteuttaja (rakennuttaja) on mukana ja jossa näin pystytään aidosti keskustelemaan ja neuvottelemaan ”kolmikannassa” (asukas, kunta, yritys) siitä, mitkä onnistuneen hankkeen kriteerit ovat ja mikä on eri osapuolten rooli niiden toteuttamisessa.

Hankelähtöisessä kaavoituksessa rakennuttajan mahdollisuus kontrolloida sitä, mitä hän rakentaa voi ainakin periaatteessa tuoda uuden ulottuvuuden vuorovaikutukseen ja osallistumiseen. Esimerkiksi rakennuttaja voi huomioida asukkaiden yksityiskohtaisia tavoitteita toisin kuin kaavoittaja, jonka työ johtaa vain ”tilavaraukseen” rakentamiselle. Kysymys kuuluu; missä määrin olisi suotavaa, että osallistuminen voisi ulottua kaavoituksen ohi ja yli toteutukseen asti?

Yhtäältä kyse on siitä, miten toimijat sitoutuvat kaavan tavoitteisiin ja löytävät yhteisen 'tahtotilan' kaavan toteuttamiseksi. Sitoutuneet toimijat edistävät toteuttamista. Mikäli taas kaavaratkaisu syntyy vastahakoisten toimijoiden kesken, vaikeutuu myös sen toteuttaminen.
Tätä lähtökohtaa korostetaan myös ympäristökiistojen sovittelussa (mediation), jossa ratkaisujen neuvottelu keskeisten osapuolten kesken on samalla neuvottelua itse ratkaisun toteuttamisesta.

Lahdessa tärkeänä oivalluksena Anttilanmäen kohdalla on ajatus siitä, että panostaminen vuorovaikutukseen tontinomistajien kanssa tässä vaiheessa edesauttaa suoraan kaavan toteutumista. Samalla se säästää paljolta neuvonnalta sekä kaavoittajia että rakennusvalvonnan työntekijöitä. Anttilanmäen kaava onkin tässä mielessä "hankekaava" – tontinomistajia vain on suurempi joukko kuin tavallisesti (vrt. esim. kiinteistösijoitusyhtiö Renorin alueen kaava). Olennaista Anttilanmäen kohdalla on se, että tontinomistajat ovat kaavan toteuttajia – joten neuvottelut heidän kanssaan ovat yhtä olennaisia kuin minkä tahansa maanomistajan kanssa. Henkilökohtainen lähestymistapa tontinomistajiin helpottaa sitä, että kaava ei näytä vain ylhäältä annetulta määräykseltä.

Isonnevan alueella puolestaan kommentoivan työryhmän tilaisuuksissa on enemmän tai vähemmän julkilausuttuna kysymyksenä ollut esillä se, millainen omistuspohja tulevalle rakentamiselle on tulossa. Yksittäiset asukkaat kommentoivassa työryhmässä ovat esittäneet mm. että heidän mielestään hyvätuloisten lapsiperheiden sijoittuminen alueelle olisi toivottavaa, tai että alueelle ei kaivata (kaupungin) vuokrataloja. Asukkaita kiinnostaa ymmärrettävästi tuleeko alueelle vuokra vai omistusasuntoja. Kaupunginvaltuusto on kuitenkin tehnyt MA-ohjelman hyväksyessään periaatepäätöksen, että kaikille alueille pyritään samaan sekä vuokra-, että omistusasumista tietyn jakauman puitteissa.

Konfliktien kartoituksen kehittäminen

Konfliktit tuntuvat tulevan eteen törmäyksinä, joita kaavoittajat ja muut toimijat käsittelevät "näppituntumalta", oman kokemuksen pohjalta. Kaavoittajalle konfliktitilanteet ovat tuttuja, mutta niitä ei käsitellä analyyttisesti. Konfliktien kartoituksen välineiden kehittämisen tulisi tukeutua osin siihen aineistoon, joka kaavoituksessa muutenkin saadaan asukas- ym. palautteena. Tämän aineiston jäsentäminen palvelee konfliktien kartoittamista. Hankkeessa kokeiltiin konfliktin kartoittamista sekä osallisten haastatteluilla että kirjallisen palautteen pohjalta. Kokemukset haastattelukierroksesta olivat hyviä. Asukkaat suhtautuvat myönteisesti siihen, että heidän

odotuksistaan ollaan aidosti kiinnostuneita. Kirjallinen palaute on niin ikään hyödyllistä aineistoa mahdollisesta konfliktitilanteesta, mutta se

Konfliktien kartoituksen kehittäminen tuntuu tärkeältä. Kirjallisen palautteen jäsentämiseen tarvittaisiin jonkinlainen ”rautalankamalli”. Nykyisellään näyttää siltä, että palaute kyllä luetaan ja kirjoitetaan auki, mutta sen jäsentämiseen ei sen kummemmin pyritä. Vaihtoehtoja voisivat olla hankkeessa kokeilemamme palautteen kuvaaminen kaava-alueen karttapohjalle sen mukaan mitä aluetta se koskee. Toinen vaihtoehto voisi olla matriisi, jossa palautetta on luokiteltu eri ulottuvuuksien mukaan.

Sovitteluprosessien aluksi toteutettava konfliktien arviointi pohjautuu yleensä sovittelijan tekemään haastattelukierrokseen. Voisiko suomalainen kaavoittaja itse tehdä tunnustelevia haastatteluja alueella? Olisikin kiinnostavaa kokeilla mahdollisuutena esimerkiksi ”fokusryhmä” –haastatteluita kaavoittajan alkuvaiheen työvälineenä kirjallisen palautteen sijaan. Miten kasvokkainen, haastatteluihin perustuva alkuvaiheen palautekierros toimisi? Tällaisella menettelytavalla olisi monta etua: 1) asukkaat voisivat vapaasti kertoa huolistaan ennen kaavoituksen aloittamista, jolloin asetelma helposti kääntyy defensiiviseksi; 2) kaavoittaja saisi ennakkotietoa alueen ”keskeisistä kysymyksistä”, jotka nousevat joka tapauksessa kaavaprosessissa esille; 3) kaavoittaja pystyisi jo ennakolta arvioimaan kaavaprosessin hyväksyttävyyttä alueella; 4) kaavoittaja ei kohtaisi osallisia ensimmäistä kertaa vasta suuressa yleisötilaisuudessa, jossa kommunikointi on vaikeaa ja panokset korkeita, vaan ympäristössä, jossa kaavan lähtökohtia voisi pohtia ja availla rauhallisemmin sekä 5) kasvokkain välittyy myös paljon sellaista tietoa, jota palautelomakkeista ei saa mitenkään irti. Tällainen menettelytapa vastaisi ristiriitojen sovittelussa käytettävää ”conflict mapping” –tiedonkeruuta.

Lähteet

Abbott, Andrew (1988): The System of Professions. An Essay on the Division on Expert Labour. Chicago: The University of Chicago Press, Chicago and London.

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1994): Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsinki, Gaudeamus. [Alkup 1971: The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge, Harmondsworth, Penguin,]

Brown, Brack (1993): Public organizations and policies in confl ict: Notes on theory and practice. Teoksessa Sandole, Dennis J.D. & van der Merwe, Hugo (toim.): Confl ict resolution theory and practice: Integration and application. Manchester University Press, Manchester, 158-175.

Edelman, Harry (2007): Urban Design Management. Using integrative negotiation to create value at the intersection of urban planning, city design and real estate development. A doctoral thesis. Helsinki University of Technology, publications in Architecture 2007/27, Helsinki.

Engeström, Yrjö (1987). Learning by expanding: An activity-theoretical approach to developmental research. Helsinki, Finland: Orienta-Konsultit Oy.

Fiske, Emmett (2000): Values and Interests in Conflict Resolution. Rural Sociology 65: 2, 331-337.

Leino, Helena (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Acta Universitatis Tamperensis 1134. Tampere University Press, Tampere.

Lewicki, Roy J. & Gray, Barbara & Elliott, Michael (2003). Making Sense of Intractable Environmental Conflicts. Concepts and Cases. Island Press, Washington.

Peltonen, Lasse & Villanen, Sampo (2004). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Osa 1. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. Suomen ympäristö 723. Ympäristöministeriö. http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=111442&lan=fi, Helsinki.

Peltonen, Lasse & Hirvonen, Jukka & Manninen, Rikhard & Linjama, Hannes & Savikko, Riitta (2006). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen ympäristö 12/2006. Ympäristöministeriö, Helsinki.

Puustinen, Sari (2006): Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutuksen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta. Väitöskirjatyö. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 34. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.

Puustinen, Sari (2008): Konfliktien hallinta ja kaavoittajien uusi valtuutus. Yhdyskuntasuunnittelu Vol. 46. No 3., 35-55.

Päivänen, Jani (2000): Kaupungin tiiviys ja täydennysrakentaminen – Sosiologisia kysymyksiä. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 81. YTK, Teknillinen

korkeakoulu, Espoo.

Saaristo, Kimmo (2000). Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Sairinen, Rauno (1994). Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto, Acta 31, Helsinki.

Sherif, Muzafer (1966): Group-conflict and co-operation. Their social psychology. Lontoo, Routledge & Kegan Paul Ltd.

Staffans, Aija (2004). Vaikuttavat asukkaat - vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.

Wall, James A. & Callister, Ronda R. (1995). Conflict and its management. Journal of Management 21: 3, 515-558.

Liite 1. Lista haastatteluista

Haastateltava	**Päivämäärä**	**Haastattelija**
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	20.03.2007	LP
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	15.3.2007	SP
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	15.3.2007	SP
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	12.03.2007	JK
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	12.03.2007	JK
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	12.03.2007	JK
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	20.03.2007	LP
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	20.03.2007	LP
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	20.03.2007	LP
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	20.03.2007	LP
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	19.3.2007	SP
Hki, Kommentoivan työryhmän asukasjäsen	15.3.2007	SP
Hki, hankesuunnittelija tilakeskus, hankepalvelut	11.06.2007	JK
Hki, johtaja sovi lapsiperheiden palvelut	11.06.2007	JK
Hki, suunnittelija sosvin tilapalvelut	14.06.2007	JK
Hki, ympäristötoimiston toimistopäällikkö	14.06.2007	JK
Hki, vuorovaikutussuunnittelija	14.06.2007	JK
Hki, kaavoittaja		LP
Lahti, kaupunginarkkitehti	18.4.2008	LP ja SP
Lahti, kaavoittaja	18.4.2008	LP
Lahti, kaavoittaja	17.01.2007 24.1.2008	LP SP
Lahti, asukasaktivisti	25.01.2007 (puh)	LP
Lahti, rakennuslupa-arkkitehti	18.4.2008	LP ja SP
Lahti, kaupunginmuseo, rakennustutkija	18.4.2008	SP

Liite 2. Hankkeen ensimmäinen työseminaari 30.5. 2007

Osallistujat

1. Auvo Haapanala, Ympäristöministeriö
2. Jonna Kangasoja, Helsinki / Tietokeskus
3. Aarno Kononen, Nurmijärvi
4. Maija-Riitta Kontio, Porvoo
5. Helena Korhonen, Ympäristöministeriö
6. Ritva Laine, Kuntaliitto
7. Matti Laitio, YM
8. Maija Mattila, Hki/ KSV
9. Matti Pallasvuo, Vantaa
10. Lasse Peltonen, YTK
11. Sari Puustinen, YTK
12. Leena Roppola, Lahti
13. Päivi Sarmaja, Helsinki / KSV
14. Leila Strömberg, Jyväskylä
15. Lasse Tallskog, Diskurssi Oy
16. Katri Tulkki, Ympäristöministeriö
17. Johanna Tuomisaari, YTK
18. Juha-Pekka Turunen, Helsinki / KSV
19. Susanna Wähä, YTK

Ryhmätöiden purku

- Vuorovaikutuksen suunnittelu: kartoitusvaihe aluksi – miten eteenpäin?
- Pysähdyspisteitä ”kolmen heittokierroksen ajan”
- Organisaation sitoumukset: esimiehet kaavoittajan tukena
- ”köyhän miehen” ristiriitojen kartoitus? – palautelomakkeen käyttö & jäsennys
- OAS:n käyttö & täydentäminen asian edetessä – kohdentuminen: mikä sopiva (kaavallinen) väline?
- Neutraali osapuoli keskustelun vetäjänä: esim. ympäristökeskuksen edustaja?, konsultti?, vuorovaikutussuunnittelija…- miten sopii suomalaiseen kaavoitusjärjestelmään?
- Konfliktien tunnistaminen – tyypittelyn riskit – herkkyys tärkeä
- Ihmisiin liittyvien vaikutusten tunnistaminen ja näiden arvioinnin kehittäminen ”pehmeistä jutuista kovat konfliktit”
- Formaali lähestyminen (lehtikuulutukset) huonompi kuin suunnattu viestintä
- Huolenaiheiden tunnistaminen alussa
- Eri intressiryhmien tavoitteet esille (esim. rakennuttajan ja asukkaiden tavoitteet) varhain
- Ihmisten halu tulla kuulluksi otettava vakavasti
- Vaihtoehdot ja vaikutukset kansanomaisesti esillä
- OAS minimi, ei kuvaa täydellisesti vuorovaikutusta
- Resurssit tiukoilla – voisiko menetelmien kehittäminen tukea
- Neuvottelu valittajan kanssa kahvipöydän ääressä: sopimus haittojen lieventämisestä
- Neuvottelun pelimerkit ja edellytykset? kaupankäynti?

- tavalliset valittajat vs. erityistapaukset (esim. asiantuntijat, valittajina) – ”kun mikään ei tunnu auttavan” – sosiaalisen paineen merkitys?
- Valittajan leimaamista vältettävä – mikä historia valittajan ja kunnan suhteessa?
- Mitä välineitä käsitellä aiempia loukkauksia? Voiko kunta pyytää anteeksi?
- Prosessin johtaminen: kaavojen laatiminen tulevaisuudessa enemmän yhteistyötä (kunta & konsultti). Kuka on osallisten keskustelukumppani? Tiedonvälitykselle haasteita
- Liikkumavaran hahmottaminen prosessissa. Mihin asioihin oikeasti voi vaikuttaa? Esim. yleiskaavan reunaehdot asemakaavoituksessa. OAS myös tässä apuna
- OAS:n ja vaikutusten arvioinnin kansanomaisuus: käytännölliseksi työkaluksi. OAS kaksoisviestintä: viranomaisille & asukkaille – miten palvelisi molempia, erityisesti osallisia? – Reunaehtojen selkokielinen ilmoittaminen – esim. kaavojen oikeusvaikutukset
- OAS:n muuttaminen – uusi käytäntö hankala saada läpi ilman yleistä keskustelua: kunnissa vakiintuneita käytäntöjä. Paperista liian juhlallinen käsitys: liian ”asiakirjamainen” – ei papereita niiden itsensä takia.

Loppukeskustelu

- OAS:n taustalla ajatus prosessin (vs. lopputulos) hallinnasta. Alkuperäinen ajatus kaivettava esiin jämähtäneen käytännön alta.. työvälineenä OAS kuitenkin joustava, antaa vapauksia.
- OAS:n tiukempi ohjeistaminen ei ole tarpeen.
- Pointtina: miten kaavatyö käynnistetään?
- Kunnan sisäinen aloituspalaveri tärkeä käynnistysvaiheessa
- OAS:n merkitys korostuu konfliktikaavoissa: saadaanko siihen mukaan ristiriitojen kannalta olennaiset asiat?
- OAS sisältää tavoitteet ja lähtökohdat, jotka ovat pohjana vuorovaikutukselle (”pohja-OAS” + täydentäminen): ”karttuva OAS”
- Tiedotus muuttunut 7 vuodessa: esim. kuntien verkkosivut kehittyneet huomattavasti
- karttuva OAS edellyttää, että se on kaavoittajan työkalu
- Muistutusvaiheessa kaksi kynnystä: pitää ilmoittaa osoite ja pyytää vastausta, mutta hyvään hallintokäytäntöön kuuluisi vastaaminen joka tapauksessa. Milloin pitää vastata – erilaisia käytäntöjä (mieluiten ennen kaavan hyväksymistä). Muistutus osa vuoropuhelua
- Konfliktien hallinnan ja kaavaratkaisun kokonaisuuden hallinnan yhteys: huono kompromissi vai hyvä kaava

Liite 3. Kevään 2008 työseminaarien osallistujat

Helsingin 21.5.2008 työseminaari

Osallistujat:
1. Päivi Sarmaja, arkkitehti/KSV
2. Tuula Helasvuo, toimistopäällikkö läntinen toimisto/KSV
3. Anneli Lahti, asemakaavapäällikkö/KSV
4. JP Turunen, vuorovaikutussuunnittelija/KSV
5. Peppi Penelope Sala-Sorsimo vuorovaikutussuunnittelija/KSV
6. Leila Koivulahti, KSV hallinto-osasto
7. Mikko Koivistoinen/HKR
8. Kristiina Pyykönen/Kv/Tilakeskus
9. Ilonen Kaisu aluesuunnitelija HKR/Katu ja puisto-osasto
10. Tuomas Kivelä/Kv/tonttiasiamies
11. Pirjo Koivunen/liikennesuunnittelija/KSV
12. Liukkonen Hanna/liikuntavirasto
13. Sari Puustinen/YTK
14. Lasse Peltonen/YTK
15. Jonna Kangasoja/Tieke
16. Raine Mäntysalo/YTK

Lahden työseminaarin 26.5. 2008 osallistujat:

Kaupungin kaavoitusyksikkö:
Anne Karvinen-Jussilainen
Veli-Pekka Toivonen
Kimmo Sutinen,
Theodora Rissanen,
Päivi Airas,
Johanna Palomäki,
Hannu Tylli,
Anne-Maj Rope
Leena Roppola (Pirkanmaan maakuntaliitto)
Markku Sivonen (rakennusvalvonta)
Leena Hynynen (rakennusvalvonta)
Tarja Tolvanen-Valkeapää (kunnallistekniikka)
Sari Alm (TEKYn hallinto)
Päivi Siikaniemi (kaupunginmuseo)
Juha Vuorinen (kaupunginmuseo)
Irmeli Kaartokallio (Hämeen ympäristökeskus)
Kirsti Nieminen (Hämeen ympäristökeskus)
Lasse Peltonen (YTK)
Sari Puustinen (YTK)