

Uusi suunnitteluparadigma haasteen edessä

**Satakunnan maakuntakaavaprosessin yhteydessä syntynyt Pohjankankaan kiista
paikallisten kokemana**

Emilia Tommila
Ympäristöpolitiikan pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Yhdyskuntatieteiden laitos
Joulukuu 2011

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

TOMMILA, EMILIA: Uusi suunnitteluparadigma haasteen edessä – Satakunnan maakuntakaavaprosessin yhteydessä syntynyt maankäyttökiista paikallisten kokemana

Ympäristöpolitiikan pro gradu -tutkielma, 90 sivua, 2 liitesivua

Joulukuu 2011

Tässä tutkimuksessa perehdytään alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uusimpaan osaan, maakuntakaavaprosessiin. Uusien vuorovaikutteisten suunnittelukäytäntöjen sulauttaminen maakunnallisen suunnittelun arkeen ei ole aina onnistunut täysin kivuttomasti. Kaavojen hyväksymistä ja vahvistamista on viivyttänyt paitsi tyytymättömyys kaavassa esitetyjä ratkaisuja kohtaan, myös yhä useammin yleinen tyytymättömyys kaavaprosessissa käytettyjä menetelmiä kohtaan. Vaikka viranomaisyhteistyö on kehittynyt huomattavasti maakunnallisessa suunnittelussa, vuorovaikutuksessa paikallisten kanssa ei ole aina onnistuttu yhtä hyvin.

Tutkimuksessa vuorovaikutteisen suunnittelun kipupistettä – paikallisten osallistamista suunnitteluprosessiin – lähestytään tapaustutkimuksen keinoin. Esimerkkinä maakunnallisen suunnittelun arjessa enenevästi kohdattavista haasteista toimii Satakunnan ensimmäisen maakuntakaavaprosessin yhteydessä syntynyt Pohjankankaan kiista, joka liittyi Niinisalon varuskunnan ampuma- ja harjoitusalueen laajentamissuunnitelmaan. Tutkimuksessa vuorovaikutusprosessia ja kiistan rakentumista tarkastellaan paikallisesta näkökulmasta, ja sen empiirisenä aineistona toimivat yhdeksän kiistaan osaa ottaneen asukkaan teemahaastattelut.

Tutkimuksessa analysoidun aineiston pohjalta voidaan esittää, että näkemykset vuorovaikutuksesta, sen laadusta, määrästä tai tarkoituksenmukaisesta ajoittamisesta eivät aina kohtaa asukkaiden ja kaavoitusviranomaisten välillä. Vuorovaikutus joutuu koetukselle erityisesti silloin, kun suunnitteluun liittyvät asiakysymykset ovat vaikeita. Vaikeat asiakysymykset, vuorovaikutukseen liittyvät erilaiset odotukset sekä heikosti hoidetut vuorovaikutusmenettelyt altistavat suunnitteluprosessin ristiriidoille heti suunnitteluprosessin alkuvaiheessa. Jos ristiriitatilanteita ei osata ratkoa oikein, ne saattavat muodostua toimijoiden väliseksi vakaviksi ristiriidoiksi, konflikteiksi, jotka venyttävät maakuntakaavojen laatimisprosesseja ja tuntuvat raskailta paitsi asukkaista, myös kaavan suunnittelusta vastaavista viranomaisista. Suunnitteluprosessien avoimuus, osallistamisen oikea-aikaisuus ja aidon vuorovaikutuksen tavoittelu ovatkin tärkeitä sekä maankäytölle asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta että järjestelmän oikeudenmukaisuuden ja osallisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Keskeiset käsitteet: Maankuntakaavoitus, vuorovaikutteinen suunnittelu, vuorovaikutus, osallistaminen, osallistuminen, vaikuttaminen, konflikti

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	4
1.1 TAUSTA	5
1.2 KÄSITTEET	7
1.3 TUTKIMUSONGELMA	8
2 AINEISTO JA MENETELMÄT	10
2.1 TUTKIMUSOTE	10
2.2 AINEISTONKERUUMENETELMÄ	11
2.2.1 Haastateltavien valinta	13
2.3 AINEISTON ANALYSOINTIMENETELMÄ	14
3 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	16
3.1 VUOROVAIKUTTEINEN SUUNNITTELU	16
3.1.1 Vuorovaikutteisen toimintakulttuurin luomisen ehdot	17
3.1.2 Osallisuus	19
3.1.3 Osallistumisen keinot ja osallistumiseen vaadittava kompetenssi	20
3.1.4 Vaikuttaminen	23
3.1.5 Vuorovaikutteisessa suunnittelussa kohdatut haasteet	25
3.2 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUUN LIITTYVÄT KONFLIKTIT	28
3.2.1 Konfliktien syntyyn vaikuttavat tekijät	29
3.2.2 Konfliktien ratkaisu	32
4 TAPAUSTUTKIMUKSEN KONTEKSTI	36
4.1 MAAKUNNALLINEN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ	36
4.1.1 Maakuntasuunnitelma, -kaava ja -ohjelma	37
4.1.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	39
4.1.3 Maakuntakaavaprosessien eteneminen	41
4.2 SATAKUNNAN MAAKUNTAKAAVAPROSESSI	42
4.3 POHJANKANKAAN KIISTA	43
5 PAIKALLISIA NÄKEMYKSIÄ MAAKUNTAKAAVAN SUUNNITTELUUN LIITTYNEESTÄ VUOROVAIKUTUSPROSESSISTA JA SEN YHTEYDESSÄ SYNTYNEESTÄ KIISTASTA	48
5.1 MAAKUNTAKAAVAPROSESSIIN LIITTYVÄ TIEDOTUS JA SEN LAATU	48
5.1.1 Maakuntakaavaprosessin vireille tulo	48
5.1.2 Suunnittelun etenemistä ja osallistumista koskeva tiedottaminen	49
5.2 VUOROVAIKUTUKSEN LAATU JA TOIMIJOIDEN VÄLINEN LUOTTAMUS	51
5.2.1 Vuorovaikutuksen laatu	51
5.2.2 Liittoumat	54
5.2.3 Osapuolten välinen luottamus	54
5.3 OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN	56
5.3.1 Osallistuminen	56
5.3.2 Vaikuttaminen	58
5.3.3 Osallistumis- ja vaikuttamisprosessin herättämät tunteet	60
5.4 KIISTAN SYNTY JA RATKAISUMAHDOLLISUUDET	61
5.4.1 Asiakysymykset	61
5.4.2 Menettelytavat	63
5.4.3 Ratkaisun avaimet	64
5.5 MAAKUNTAKAAVAN LAADINTAAN LIITTYVÄN VUOROVAIKUTUSPROSESSIN KEHITTÄMINEN	65
6 TULOSTEN TARKASTELU	67
6.1 POHJANKANKAAN SUUNNITTELUUN LIITTYNYT TIEDOTTAMINEN	67
6.2 POHJANKANKAALLA TOTEUTUNUT VUOROVAIKUTUS	69
6.3 PAIKALLINEN OSALLISTUMISKOMPETENSSI JA VAIKUTTAMINEN	71
6.4 KIISTAN RAKENTUMINEN	74
6.5 VUOROVAIKUTUSPROSESSIN KEHITTÄMINEN	76
7 PÄÄTELMÄT	78

LÄHTEET	85
LITTEET	91

1 Johdanto

2000-lukua voidaan pitää eräänlaisena maakunnallisen suunnittelun etsikkoaikana, sillä vuonna 2000 voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslaki on tuonut paljon muutoksia maakuntatasolla tapahtuvaan alueidenkäytön suunnitteluun. Muutosten kouriin on joutunut paitsi väline, jonka avulla maankäyttöä ohjataan, myös tapa, jolla se laaditaan. Lain kokonaisuudistuksen jälkeen maankäyttöä ohjanneet seutukaavat poistuvat käytöstä ja korvautuvat luonteeltaan yleispiirteisimmillä ja joustavimmilla maakuntakaavoilla. Samanaikaisesti maakuntakenttää ravistelevat suunnittelukäytäntöjen uudet tuulet: vaatimukset suunnitteluprosessin avoimuudesta, vuorovaikutteisuudesta ja osallistumismahdollisuuksien parantamisesta. Miten lain avoimuus- ja vuorovaikutteisuustavoitteiden soveltaminen on toteutunut maakunnallisen suunnittelun arjessa? Onko maakuntiin syntynyt oikea-aikaisia, paikallisista lähtökohdista nousevia vuorovaikutteisia suunnittelukäytäntöjä, joilla maankäytön suunnittelua on mahdollista moniarvoistaa?

Uusien käytäntöjen soveltaminen suunnittelun arkeen ei ole onnistunut täysin kivuttomasti, ainakaan kaikissa maakunnissa. Maakuntakaavojen hyväksytyksi ja vahvistettavaksi saamisajat ovat usein venyneet alkuperäisistä suunnitelmista vuosilla. Kaavojen hyväksymistä ja vahvistamista on viivyttänyt lähinnä yleinen tyytymättömyys kaavaratkaisuja tai kaavoitusprosessissa käytettyjä menetelmiä kohtaan. Käytännössä tämä on näkynyt kaavoista jätettyjen muistutusten ja kannanottojen lisääntymisenä sekä kaavoihin liittyvien kiistojen runsastumisena.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on esitellä uusien maakunnallisten suunnittelukäytäntöjen soveltamisessa kohdattuja haasteita tapaustutkimuksen keinoin. Käytännön esimerkkinä – suunnittelun joskus hyvinkin vaikeasta arjesta – toimii Satakunnan ensimmäisen maakuntakaavaprosessin kipupisteeksi muodostunut Pohjankankaan kiista. Alun perin Niinisalon varuskunnan ampuma- ja harjoitusalueen laajentamiseen liittynyt kiista syntyi paikallisten, varuskunnan ja kaavoitusviranomaisten välille keväällä 2007 ja jatkui kiivaana aina alkuvuoteen 2010 saakka, jolloin kaava viimein hyväksyttiin maakuntavaltuustossa ja toimitettiin ympäristöministeriöön vahvistettavaksi. Kiista sai edetessään melko suuret mittasuhteet aktivoiden useita toimijoita ja saavuttaen jopa kansallista huomiota.

Tutkimuksessa tutustutaan Pohjankankaalla tapahtuneeseen vuorovaikutusprosessiin ja pyritään analysoimaan maankäyttökiistan rakentumiseen vaikuttaneita tekijöitä. Sen keskiössä ovat tavalliset

kansalaiset ja heidän mahdollisuutensa osallistua ja vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan maakunnalliseen suunnitteluun. Sen tarkoituksena on antaa ääni maankäytönsuunnittelun ehkä keskeisimmille, mutta kenties vähiten vaikutusvaltaa omaaville osallisille: yksittäisille prosessiin osallistuneille paikallisille. Tutkimuksessa ei ole pyritty kattavaan osallistumisen kentän ja siellä toimivien toimijoiden kokemusten arviointiin. Tarkoituksena ei myöskään ole ratkaista konfliktitilannetta tai siinä ilmenevien osapuolten välisiä ongelmia. Tarkoituksena on nostaa esille tämän tapauksen yhteydessä esiin nousseita tuntemuksia ja samalla herättää laajempaa keskustelua vuorovaikutteisen suunnittelun haasteista maakuntatasolla.

1.1 Tausta

Yhtenä suurimmista maankäyttö- ja rakennuslain asettamista haasteista maakunnille voidaan pitää vuorovaikutteisen suunnittelun kehittämistä ja edistämistä kaavoituksessa. Vuorovaikutteisella suunnittelulla pyritään vähentämään kaavoituksen ja muun maankäytön suunnittelun viranomaiskeskeisyyttä ja lisäämään yhdyskuntasuunnittelun moniarvoisuutta. Käytännössä sillä tarkoitetaan kaavaprosessin avoimuuden lisäämistä, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamista sekä yhteistyön lisäämistä muiden hallinnon alojen asiantuntijoiden, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten välillä.

Vaikka vaatimus vuorovaikutteisuuden lisäämisestä on tuotu laissa selkeästi esiin, laki itsessään tarjoaa varsin vähän ohjeistusta siitä, miten ja millä keinoin vuorovaikutteisuutta kaavaprosessissa tulee lisätä käytännössä. Laki asettaa osallistumiselle joitakin tavoitteita ja antaa joitakin toteuttamisvälineitä, joiden avulla uuden avoimemman suunnittelukäytännön sulauttaminen maakunnallisen suunnittelun arkeen voi alkaa. Nämä keinot voidaan kuitenkin nähdä vain vuorovaikutteisen suunnittelun ”vähimmäisvaatimuksena” ja alustana varsinaisen vuorovaikutuksen syntymiselle. Viime kädessä jokaisen maakunnan on itse huolehdittava alueelliseen vuorovaikutukseen perustuvan toimintakulttuurinsa synnyttämisestä ja kehittämisestä (esim. Laine 1999, 17).

Kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon on tutkittu Suomessa melko paljon. Siihen liittyvät keskeisimmät tutkimusaiheet sijoittuvat pääasiassa yhteiskuntatieteellisille ja humanistisille tieteenaloille.

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa onkin tutkittu esimerkiksi kunnallistieteissä, aluetieteissä, sosiaalipolitiikassa ja ympäristötieteissä. Tutkimushankkeita ja selvityksiä ovat lisäksi toteuttaneet eri toimialoilla toimivat ministeriöt sekä jotkut yksittäiset kunnat, joko omina organisaatioinaan tai yhteistyössä edunvalvontaorganisaatioidensa kanssa (Borg 2004, 17–29). Osallistumista ja vuorovaikutusta on tutkittu erityisesti kuntatasolla (ks. esim. Arola 2002; Laine 1999; Roininen & Wallin 2002; Hirvonen & Wallin 2002; Roininen, Horelli & Wallin 2003), missä niiden seurannaksi ja arvioinniksi on kehitetty myös menetelmiä ja metodologia. Kuntademokratiaan liittyvät tutkimukset ovat kuitenkin kokonaisuutta ajatellen jääneet suhteellisen pieniksi ja toisistaan irrallisiksi (Borg 2004, 144).

Maakuntakaavoituksessa vuorovaikutusta on tutkittu selkeästi vähemmin kuin kunnallisessa maankäytön suunnittelussa. Uuden lain asettamien haasteiden tutkiminen sekä lain tavoitteiden soveltamisen seuranta ja arviointi ovatkin jääneet maakuntatasolla yleisesti melko vähälle huomiolle. Joitakin selvityksiä, jotka joko keskittyvät kokonaan maakuntatasolla tapahtuvaan maankäytön suunnitteluun tai sivuavat sitä ohimennen, on kuitenkin olemassa. Niistä ehkä keskeisimpiä ovat Puustisen ja Hirvosen vuonna 2005 laatima alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeva AKSU-selvitys, Pitkärannan ja Hirvosen vuonna 2005 maakuntien liitoille teettämä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskeva kysely sekä Timo Lakson vuonna 2000 laatima maakuntasuunnittelun vuorovaikutteisuutta Etelä-Pohjanmaalla tarkasteleva tutkimus. Maakuntakaavoitukseen osallistumista on myös käsitelty Henna Lindströmin vuonna 2004 valmistuneessa pro gradu -tutkielmassa. Selvitysten ja tutkimuksen pohjana toimineet kyselyt on kuitenkin suunnattu maakuntakaavoituksesta vastaaville tai sitä toteuttaville viranomaisille eikä niissä ole tutkittu osallistumista ja vuorovaikutusta tavallisten kansalaisten näkökulmasta.

Kansanvallan toteutumisen sekä osallistumisen vaikuttavuuden tutkimisesta maakuntatasolla tärkeää tekee kuitenkin se, että maakuntatasolla tapahtuva päätöksenteko on lähtökohtaisesti etäällä kansalaisesta. Tästä asetelmasta johtuen kysymykset päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja kansanvaltaisesta vastuunalaisuudesta ovat maakuntatasolla olennaisia (esim. Borg 2004, 140). Tärkeää kansalais- tai asukasnäkökulman esiintuominen on myös siksi, että asukkaiden osallistuminen maakuntakaavoitukseen on lakimuutoksesta huolimatta jäänyt melko vähäiseksi (esim. Roininen & Wallin 2002).

1.2 Käsitteet

Tutkimuksen keskeisimmät käsitteet liittyvät kaavoitukseen ja kaavaprosesseissa käytettyihin menetelmiin. Maankäytönsuunnitteluun liittyy monia toimijoita, joista jokaisella on omanlaisena asema kaavaprosessissa. Keskeisimmässä asemassa ovat sekä kaavan osalliset että kaavoja valmistelevat viranomaiset, suunnittelijat. Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä kaavoituksen osalliset määritellään varsin laajasti: niitä ovat maanomistajat ja kaikki ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (MRL 5.2.1999/132). Osallisryhmiä on siis useita, mutta tässä tutkimuksessa *osallisella* viitataan vain yhteen niistä - paikallisiin, eli suunnittelualueella asuviin, siltä maata omistaviin ja tai siellä elinkeinoaan harjoittaviin tavallisiin kansalaisiin, (maa)kuntalaisiin. *Kaavoitusviranomaisilla* taas viitataan maakuntakaavoja suunnitteleviin ja niitä valmisteleviin maakuntaliittojen viranomaisiin ja *suunnittelulla* siihen virkamiestyöhön, mitä nämä viranomaiset tekevät.

Uuden lain mukaisesti kaavojen suunnittelussa ja valmistelussa tulisi pyrkiä aitoon vuorovaikutukseen kaavan kaikkien osapuolien välillä. Tästä aitoon vuorovaikutukseen pyrkivästä suunnittelusuuntauksesta käytetään nimeä vuorovaikutteinen suunnittelu. Siihen liittyvät keskeisesti termit, kuten osallistaminen, osallistuminen ja vuorovaikutus. *Osallistamisella* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa yksinkertaisesti erilaisten osallistumismahdollisuuksien ja -keinojen tarjoamista kaavan osallisille. *Osallistumisella* taas tarkoitetaan näiden mahdollisuuksien ja keinojen hyödyntämistä ja käyttämistä kaavaprosessissa. Osallistuminen voidaan yksinkertaisimmillaan nähdä toimijoiden mukanaolona kaavan valmisteluprosessissa.

Kaavaprosesseissa ilmenevä *vuorovaikutus* sen sijaan voidaan nähdä toimijoiden välisenä kommunikointina, kuten informaation ja merkitysten vaihtona tai työstämisenä. Vuorovaikutuksen avulla toimijat pyrkivät tuomaan esille omia näkemyksiään sekä selvittämään toisten toimijoiden näkemyksiä tai pyrkimyksiä ja vaikuttamaan niihin. Vuorovaikutuksella on aina suunta ja tarkoitus ja se voi olla yksisuuntaista, kaksisuuntaista tai monitahoista ja eriasteista (Roininen et al. 2003, 17). Puhuttaessa vuorovaikutuksesta asukkaiden ja suunnittelijoiden välillä, puhutaan samalla (maa)kuntalaisten ja maakunnan hallinnon kohtaamisesta.

Edellä mainittujen käsitteiden lisäksi tutkimuksessani tarkastellaan maankäyttöön liittyviä intressejä ja konflikteja. *Intresseillä* tarkoitan maankäyttöön liittyviä, eri osapuolten omia tai joidenkin

osapuolien yhteisiä tavoitteita, jotka liittyvät keskeisesti oman edun toteuttamiseen ja turvaamiseen. Maankäyttöön voi liittyä samanaikaisesti monia, toisilleen vastakkaisia intressejä. Ristiriitaiset intressit johtavat helposti kiistoihin, jotka voivat edetessään muodostua konflikteiksi. Tässä tutkimuksessa *maankäytön konflikteilla* viittaankin kiistoihin, jotka ovat luonteeltaan vaikeita ja muuttuvat kaavaprosessin edessä lukkiutuneiksi ristiriidoiksi.

1.3 Tutkimusongelma

Tässä tutkimuksessa halutaan tarkastella objektiivisesti niitä maakunnallisen maankäytön suunnittelun foorumeita, joilla vuorovaikutusta voi tapahtua. Näillä uusilla osallistumisen ja vaikuttamisen kentillä kohdataan monenlaisia haasteita, joista suurimmat näyttävät kohdistuvan kaavaprosessien keskeisimpiin osallisiin – paikallisiin, joiden arjessa ja lähiympäristössä maakuntakaavassa esitetyt ratkaisut lopulta realisoituvat. Tutkimuksen näyttämönä toimii Pohjois-Satakunnassa sijaitseva Pohjankankaan alue, jonne suunniteltiin maakuntakaavan laadinnan yhteydessä mittavaa ampuma- ja harjoitusalueen laajennusta. Alueen suunnittelu herätti suurta vastustusta paikallisten keskuudessa kaavan laatimisen aikaan vuosina 2007–2010. Tutkimuksen kohteena taas on toimijoiden välinen vuorovaikutusprosessi, jossa ristiriitaisista maankäyttötavoitteista syntynyt erimielisyys rakentui lopulta konfliktiksi.

Vaikka konfliktiin johtaneeseen vuorovaikutusprosessiin osallistui keskeisesti kolme tahoja, haluttiin tutkimuksessa antaa puheenvuoro Pohjankankaan kaavaprosessin ehkä merkittävimmille, mutta vähiten vaikutusvaltaa omaaville osallisille, paikallisille. Tutkimuksessani olenkin ensisijaisesti kiinnostunut siitä, millaiseksi paikalliset kokivat ensimmäisen maakuntakaavaan liittyvän vuorovaikutusprosessin ja sen yhteydessä syntyneen kiistan. Prosessin herättämiä tunteita tai näkemyksiä analysoimalla pyritään pääsemään käsiksi Pohjankankaalla syntyneen konfliktin dynamiikkaan, sen syihin ja mahdollisiin seurauksiin. Tutkimushypoteesin mukaan konfliktiin ajaututtiin kahdesta syystä: hyvin perustavaa laatua olevien maankäyttöön liittyvien intressien takia sekä puutteellisten, vielä vakiintumattomien suunnittelukäytäntöjen takia.

Tapauksen esittelyn lisäksi tarkoitukseni on herättää yleistä keskustelua maankäytön suunnittelun moniarvoistumisesta sekä suunnittelussa käytettyjen vuorovaikutusmenettelyjen nykytilasta ja kehittämisestä erityisesti maakuntatasolla. Miten vuorovaikutuksen lisäämisessä on onnistuttu

ensimmäisten maakuntakaavaprosessien yhteydessä? Ovatko käytössämme olevat vuorovaikutusmenettelyt tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita? Palvelevatko ne myös tavallisen kansalaisten osallistumista? Voisiko vuorovaikutusmenettelyjä kehittämällä lieventää tavallisten kansalaisten ja kaavoitusviranomaisten välistä ristiriitaulottuvuutta tai kenties estää Pohjankankaan tapaisten kiistojen kärjistymisen? Mitä muita keinoja voisimme käyttää Pohjankankaan kaltaisissa, lähtökohdiltaan hyvin haasteellisissa suunnittelukohteissa?

Tutkimuksen pääkysymykset ovat seuraavat:

- 1) Millaisia tuntemuksia Pohjankankaan suunnitteluun liittyvä vuorovaikutusprosessi paikallisissa herätti? Millaiseksi kaavaan liittyvä tiedotus koettiin? Entä vuorovaikutuksen laatu ja toimijoiden välinen luottamus?
- 2) Mitä osallistumiskeinoja hyödynnettiin ja millaisia vaikutuksia osallistumisella nähtiin olleen?
- 3) Miten ja miksi konfliktiin paikallisten mielestä ajaututtiin?

Tutkimuksen rakenne etenee seuraavanlaisesti. Luvussa 2 esitellään tutkimuksessa käytetty aineisto, aineiston keskeisimmät analysointimenetelmät sekä tutkimusote. Luvussa 3 tutustutaan tutkimuksen teoreettiseen taustaan, kuten vuorovaikutteisen suunnittelun teorioihin sekä suunnittelun yleiseen konfliktialttiuteen. Luvussa 4 esitellään tutkimuksen kohteena oleva Satakunnan maakuntakaavaprosessi sekä sen yhteydessä syntynyt Pohjankankaan kiista. Luvussa 5 esitellään tutkimuksen keskeisimmät löydökset ja luvussa 6 niitä tarkastellaan yhteenvedon mukaisesti teoreettisen viitekehyksen sekä tutkimuskysymysten valossa. Luvussa 7 esitellään tutkimusaineiston pohjalta tehtävissä olevat päätelmät ja pohditaan yleisellä tasolla suunnitteluprosessien moniarvoistumista sekä vuorovaikutteisen suunnittelun mahdollisuuksia maakuntatasolla.

2 Aineisto ja menetelmät

Tässä luvussa esitellään tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytetty aineisto. Kappaleessa 2.1 käydään läpi tutkimusote, kappaleessa 2.2 tutkimuksessa käytetty aineistonkeruumenetelmä ja kappaleessa 2.3 aineiston analysointitekniikka.

2.1 Tutkimusote

Tämä tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tapaustutkimus, jonka avulla pyritään tarkastelemaan ihmisten käyttäytymistä heidän omasta näkökulmastaan. Laadullinen tutkimusote on luonteeltaan ymmärtävä ja kuvaileva, eikä sillä pyritä universaalien lainalaisuuksien selittämiseen. Laadullisen tutkimuksen päämääränä on haastateltavien omien näkökulmien esiintuominen ja heidän omien tulkintojensa hahmottaminen kyseessä olevasta aiheesta (esim. Hirsjärvi & Hurme 2000).

Tapaustutkimus taas voidaan määritellä empiiriseksi tutkimukseksi, jossa nykyajassa ja konkreettisissa tilanteissa tapahtuvia ilmiöitä tutkitaan niiden omissa toimintaympäristöissä. Tapaustutkimuksen kohteena voi olla yksilö, ryhmä, yhteisö tai esimerkiksi jokin toiminnallinen kokonaisuus, prosessi, tapahtuma tai tapahtumien sarja (Eskola & Suoranta 1998, 65; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 130–131). Tapaustutkimuksessa ei välttämättä pyritä niinkään selittämään ilmiöiden välisiä yhteyksiä, vaan sen tavoitteena on tutkimuskohteen tarkka ja totuudenmukainen kuvailu. Vaikka tapaustutkimuksen avulla pyritään ensisijaisesti tuottamaan tietoa yksittäisestä tutkimuksen kohteena olevasta tapauksesta, voi sen tavoitteena olla myös laajemman käsityksen antaminen taustalla vaikuttavasta aiheesta (Leino 2007, 216–2189).

Yhtenä tapaustutkimuksen tärkeimmistä vaiheista voidaan pitää tapauksen sekä tutkimuksen näkökulman rajaamista. Rajaamisessa kiinnitetään yleensä huomiota tapauksen alueelliseen, ajalliseen ja temaattiseen ulottuvuuteen (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tämän tutkimuksen temaattinen rajaus liittyy Pohjankankaalla ilmenneeseen vuorovaikutusprosessiin ja sen aikana rakentuneeseen konfliktiin. Sen luontevana alueellisena rajauksena toimii suunnittelun kohteena ollut Pohjankankaan alue. Tutkimuksen ajallista ulottuvuutta taas määrittelee oikeastaan

kaksi samanaikaista, toisiinsa kiinteästi liittyvää prosessia. Tutkimuksen väljempänä ajallisena rajauksena toimii Satakunnan maakuntakaavaprosessi, joka alkoi helmikuussa 2003 ja päättyi tulkintatavasta katsoen joko kaavan hyväksymiseen joulukuussa 2009 tai sen vahvistettavaksi toimittamiseen maaliskuussa 2010. Ajallinen rajausta kuitenkin fokusoituu tarkemmin huhtikuun 2007 ja tammikuun 2010 väliseen aikaan, jolloin paikalliset ottivat osaa Pohjankankaan vuorovaikutusprosessiin. Tarinan varsinainen lopputulema jää tämän tutkimuksen ulottumattomiin, sillä tapaus saadaan lopullisesti päätökseen vasta silloin, kun kaava saa lainvoiman.

2.2 Aineistonkeruumenetelmä

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusaineisto hankitaan yleensä laadullisia menetelmiä käyttämällä, kuten haastattelemalla. Aineistonkeruumenetelmässä korostuu tällöin tutkijan ja haastateltavan välinen vuorovaikutus ja vuorovaikutusten avoin esiintuominen. Muita laadulliselle tutkimukselle tyypillisiä piirteitä ovat aineiston syvällinen käsittely, aineistosta saatujen havaintojen pelkistäminen, olennaiseen keskittyminen sekä pyrkimys tutkittavien ilmiöiden syvälliseen ymmärtämiseen. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 41–43.)

Tässä tutkimuksessa aineistonkeruumenetelmänä käytettiin teemahaastattelua. Teemahaastattelu on keskustelunomainen tiedonkeruumenetelmä, jonka päämääränä on informaation kerääminen tutkimusongelman kannalta tärkeistä aiheista. Haastattelumenetelmänä se on puolistrukturoitu, mikä tarkoittaa, että sitä voidaan pitää eräänlaisena lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimuotona, jossa aihepiirit ovat tiedossa ja kaikille haastateltaville samat. Teemahaastattelusta strukturoitua haastattelua joustavamman menetelmän tekee kuitenkin se, että siitä puuttuu strukturoidulle haastattelulle tyypilliset kysymysten tarkat muodot ja esittämisjärjestykset. Haastattelu etenee siis melko vapaasti eräiden ennalta suunnattujen teemojen varassa. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 41–43, 47–48.)

Teemahaastattelu sopii joustavuutensa takia monenlaisiin tarkoituksiin. Keskustelunomaisessa haastattelussa vapaus ja vuorovaikutus korostuvat ja mahdollistavat syvällisten keskustelujen syntymisen haastattelijan ja haastateltavan välillä. Nämä keskustelut voivat paljastaa asioita, joita olisi muita menetelmiä hyödyntämällä vaikea paljastaa. Keskustelunomainen haastattelu myös mahdollistaa haastateltavien luontevan ja vapaan reagoinnin haastattelun kohteena olevaan

aiheeseen. Se sopii erityisen hyvin aineistonkeruumenetelmäksi silloin, kun kyseessä on arka tai tunteita nostattava aihe, kuten toimijoiden välinen konflikti, sillä keskustelunomainen tiedonkeruumenetelmä voi auttaa haastateltavia suhtautumaan suopeammin haastatteluun. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 11.)

Vaikka teemahaastattelun avulla on mahdollista saavuttaa monia etuja, on sillä myös varjopuolensa. Aineistonkeruumenetelmänä se on aikaa vievä ja työläs, mikä asettaa tiettyjä rajoitteita työskentelylle. Tämän kaltaisessa tutkimuksessa rajoitteet liittyvät lähinnä tutkittavien määrään. Eskolan & Suorannan (1998, 62–64) mukaan aineiston riittävyyden mittarina pidetään useimmiten saturaatiota, jolla tarkoitetaan aineiston kylläntymistä. Saturaatio saavutetaan, kun lisäaineiston kerääminen ei enää tuo tutkimukseen uutta merkittävää tietoa. Tässä tutkimuksessa käytetty aineisto koostuu yhdeksän Pohjankankaan alueella asuvan, sieltä maata omistavan ja tai siellä elinkeinoaan harjoittavan, kiistaan osaa ottaneen henkilön haastattelusta. Näen haastatteluaineiston riittäväksi, sillä otos edusti hyvin suunnittelualueella asuvia ja kiistaan osaa ottaneita paikallisia. Haastateltavien näkemykset prosessin kulusta muistuttivat paljolti toisiaan ja lisämateriaalia keräämällä olisi tuskin enää saavutettu uusia näkökulmia. Kuten alussa mainittiin, kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole esittää universaaleja lainalaisuuksia, vaan pikemminkin herättää kiinnostusta yksittäisistä ilmiöiden tärkeydestä. Tällöin tutkittavien määrällä ei ole yhtä suurta merkitystä tutkimuksen lopputuloksen kannalta. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa laatu korvaa määrän ja vähän voi olla paljon.

Tutkimuksessa käytetty haastattelurunko on esitetty liitteessä 1. Haastattelut järjestettiin tammikuussa 2010, noin kaksi viikkoa sen jälkeen, kun maakuntavaltuusto oli ilmoittanut kaavaehdotuksen hyväksymisestä ja sen vahvistettavaksi toimittamisesta ympäristöministeriöön. Haastatteluissa esitettyjen kysymysten tarkoituksena oli kartoittaa paikallisia näkemyksiä Pohjankankaan suunnitteluun liittyneestä vuorovaikutusprosessista ja sen yhteydessä rakentuneesta kiistasta. Kysymykset liittyivät prosessissa ilmenneeseen vuorovaikutukseen ja tiedonkulkuun, osallistumiseen, koettuihin vaikuttamismahdollisuuksiin sekä kiistan syntyyn vaikuttaneisiin tekijöihin. Haastattelussa korostui niin sanottu tarinankerronnallinen ote (ks. Leino 2006, 29), sillä haastateltavat saivat kuvata vuorovaikutusprosessin kulkua sekä siihen liittyviä yksittäisiä tapahtumia ja kokemuksia vapaasti omasta näkökulmastaan. Haastatteluissa aiheista keskusteltiinkin toisinaan melko polveilevaan tyyliin. Siitä huolimatta tai oikeastaan sen ansiosta tutkimuksen teemat tulivat käsitellyksi hyvin kattavasti. Haastattelujen kestot vaihtelivat 40 minuutin ja 1,5 tunnin välillä.

2.2.1 Haastateltavien valinta

Haastateltavat valittiin pitkälti kahden osallisuuden määrittelyyn liittyvän kriteerin perusteella. Ensimmäisenä kriteerinä toimi se, että otoksen tuli edustaa mahdollisimman monipuolisesti niitä henkilöitä, joiden elämään, maan omistukseen, asumiseen ja elinkeinon harjoittamiseen kaavassa esitettyjen ratkaisujen toteuttaminen tulisi eniten vaikuttamaan. Toisena kriteerinä oli, että otos edustaisi mahdollisimman kattavasti toimenpiteiden kohteena olevaa aluetta.

Pohjankankaan vaikutusalueella on vajaa kaksisataa kotitaloutta, joista noin puolet saa elinkeinonsa alueella harjoittamastaan maa- ja metsätaloudesta. Alueella harjoitetaan pääasiallisesti maanviljelyä, sika- ja karjataloutta sekä turvetuotantoa. Pohjankankaan menestyminen ja elinvoimaisuus alueena onkin pitkälti sidoksissa siellä elinkeinoaan harjoittavien asukkaiden mahdollisuuksista harjoittaa elinkeinoaan. Maatalousvaltaisille alueille tyypillisen väestörakenteen vinoutumisen takia alueelle ei enää uskottu löytyvän nuoria sukutilojen jatkajia ja sen ajateltiin hiljentyvän muutamassa vuosikymmenessä. Tilanteeseen tuli kuitenkin muutos 2000-luvun alussa, jolloin paluumuuttajien virta alueelle alkoi vilkastua. Nyt jokaisella elinkelpoiseksi luokiteltavalla tilalla katsotaan olevan noin 30-vuotias jatkaja.

Haastateltavien otos edusti hyvin näitä kriteereitä. Yhdeksästä haastateltavasta seitsemän harjoitti alueella yhtä tai useampaa edellä mainituista elinkeinoista. Niistä haastateltavista, jotka eivät harjoittaneet mitään elinkeinoa alueella, oli toinen siirtynyt eläkkeelle ja toinen töissä kunnan palveluksessa. Haastateltavista kolme lukeutui paluumuuttajiin. Näistä kaikki olivat palanneet alueelle jatkaakseen pitkään sukunsa omistuksessa olleita tiloja. Kolmesta paluumuuttajasta kaksi oli jo siirtynyt sukutilojensa johtoon. Kaikista haastatelluista neljä oli naisia ja viisi miehiä. Naisten iät vaihtelivat 46 ja 57 ikävuoden välillä ja miesten iät 26 ja 68 ikävuoden välillä. Haastateltavien ikähaarukka kuvasti hyvin alueen väestörakennetta ja siinä lähiaikoina tapahtuneita muutoksia. Myös eri kuntien asukkaat olivat edustettuina: haastateltavista viisi asui Honkajoella, kolme Karviassa ja yksi Kankaanpäässä.

Kaikki haastateltavat ottivat aktiivisesti osaa vuorovaikutusprosessiin ja sen eri vaiheisiin. He osallistuivat prosessiin paitsi yksityishenkilöinä myös erilaisten yhdistysten edustajina. Kolme haastatelluista kuului paikalliseen kylätoimikuntaan tai -yhdistykseen. Yhdeksästä haastatellusta kahdeksan kuului Pro Pohjankangas ry:hyn ja oli osallistunut sen toimintaan tavalla tai toisella

prosessin aikana vuosina 2007–2010. Näistä kolme oli osallistunut yhdistyksen perustamiseen ja yksi toimi yhdistyksen puheenjohtajana.

2.3 Aineiston analysointimenetelmä

Tutkimuksen aineiston analyysimetodina toimi sisällön analyysi, jota voidaan pitää keinona tutkia valmiiksi tekstimuotoisten tai sellaiseksi muutettujen aineistojen sisältöä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Esimerkiksi Tuomen & Sarajärven (2002, 105) mukaan sisällön analyysin avulla tutkittavista ilmiöistä on mahdollista saada kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Sisällön analyysillä tarkoitetaan kerätyn tutkimusaineiston tiivistämistä niin, että tutkittavia ilmiöitä voidaan kuvailla lyhyesti ja yleisesti tai niin, että tutkittavien ilmiöiden väliset suhteet on mahdollista saada selkeästi esiin. Sisällön analyysissä aineistoa siis jäsennetään, tiivistetään ja pilkotaan systemaattisen läpikäynnin mahdollistamiseksi ja sen tavoitteena on aineiston informaatioarvon lisääminen.

Tässä tutkimuksessa sisällön analyysi toteutettiin pääosin induktiivisesti eli aineistolähtöisesti. Aineistolähtöisellä sisällön analyysillä tarkoitetaan sitä, että aineistosta siirrytään suoraan sen käsitteelliseen kuvaukseen. Siinä myös tarkastellaan nimenomaisesti sisältöjä eli sitä, mitä haastateltava on sanonut. Päättelyn kohteena ei siis ole haastateltavan puhetapa eli se, miten haastateltava on sanonut jotakin, eikä myöskään se, mitä hän on jättänyt sanomatta. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.) Tutkimuksessa aineistona käytetyt haastattelut nauhoitettiin, kuunneltiin läpi ja kirjoitettiin sanatakkasti puhtaaksi haastattelujen teon jälkeen. Tämän jälkeen aineistolle esitettiin tutkimustehtävän mukaisia kysymyksiä: teksti luettiin läpi, pelkistettiin ja pelkistetyistä ilmauksista pyrittiin etsimään tutkimuskysymysten mukaisia samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia.

Varsinaisessa analyysivaiheessa vuorovaikutusprosessia kuvaava aineisto jäsenyi viiden teeman ympärille, jotka toimivat tutkimuksen analyysin kehikkona. Niitä olivat paikalliset näkemykset 1. maakuntakaavaprosessiin liittyvästä tiedonkulusta, 2. vuorovaikutuksesta ja toimijoiden välisestä luottamuksesta, 3. osallistumisesta ja vaikuttamisesta, 4. kiistaan johtaneista tekijöistä ja kiistan mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista ja 5. maakunnallisten vuorovaikutusprosessin kehittamisestä. Vaikka aineiston jäsentely oli pääosin aineistolähtöistä, teemoittelun suuntaviivoihin vaikutti jonkin verran myös vuorovaikutteista suunnittelua tarkasteleva teoreettinen kirjallisuus. Analyysiotetta

voikin kuvailla aineistolähtöiseksi teoriasidonnaiseksi metodiksi, jossa erilaisia teorioita ja käsitteitä on käytetty aineistolähtöisen tulkinnan apuna (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tutkimuksen teoreettinen viitekehys esitellään seuraavassa luvussa.

3 Tutkimuksen teorettinen viitekehys

Tässä luvussa tutustutaan tutkimuksen teorettiseen viitekehykseen. Kappaleessa 3.1 esitellään vuorovaikutteisen suunnittelukäytännön perusteita, kuten vuorovaikutuskulttuurin ehtoja (3.1.1), osallisuutta (3.1.2), osallistumisen keinoja ja osallistumiseen vaadittavia kompetenssitekijöitä (3.1.3), vaikuttamista (3.1.4) ja vuorovaikutteisessa suunnittelussa kohdattuja haasteita (3.1.5). Kappaleessa 3.2 taas käsitellään maankäytön suunnittelun yleistä konfliktialttiutta, konfliktien syntyyn vaikuttavia tekijöitä (3.2.1) sekä konfliktien ratkaisumahdollisuuksia (3.2.2).

3.1 Vuorovaikutteinen suunnittelu

Kuten alussa todettiin, laki on tuonut muutoksia paitsi välineeseen, jolla maankäyttöä ohjataan, myös tapaan, jolla maankäyttöä suunnitellaan. Toinen uuden lain keskeisimmistä uudistuksista liittyy suunnitteluprosessien avoimuuden ja vuorovaikutuksen lisäämiseen (Laine 1999, 8–10). Borgin (2004, 60) mukaan yhtenä keskeisimmistä kansalaisille suoduista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista voidaan pitää mahdollisuutta tulla kuulluksi heitä itseään koskevassa päätöksenteossa. Lain tarkoituksena onkin ohjata kaavoitusprosessia ja kaavoituksesta vastaavia tahoja kohti uudenlaista, yhteistoimintaan, avoimuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen perustuvaa toimintakulttuuria. Uuden lain mukaan kaavoituksen vaikutuksista ja muista kaavoitukseen olennaisesti liittyvistä kysymyksistä on keskusteltava eri osapuolten kanssa riittävän aikaisessa vaiheessa. Osallisten mukaan ottamisen varhaisessa vaiheessa uskotaan luovan uudenlaiset mahdollisuudet tiedonkulkuun ja avoimeen keskusteluun päättäjien ja kaavan muiden osapuolien välillä. (Laine 1999, 20–21.)

Laki asettaa osallistumiselle tavoitteita ja tarjoaa joitakin toteuttamisvälineitä. Se on tuonut kaavoitukseen vuorovaikutusta tukevia elementtejä, kuten laajan osallisen määritelmän, vaatimuksen osallistumisen kaavakohtaisesta suunnittelusta (osallistumis- ja arviointisuunnitelma), vaatimuksen kaavoituksen alkamisen tiedottamisesta (kaavan vireille tulosta ilmoittaminen) sekä vaatimuksen viranomaisten välisestä yhteydenpidosta (viranomaisneuvottelut) (Roininen, Horelli & Wallin 2003, 7). Arola (2002, 11) kuitenkin toteaa, että laki itsessään tai sen tarjoamat toteuttamisvälineet eivät sinällään takaa lain tavoitteiden toteutumista. Ratkaisevaa on se, miten lain

soveltaminen toteutuu käytännössä. Maankäytön suunnittelun arjessa jokaisen kaavoitustyöstä vastaavan tahon on itse luotava omista paikallisista tai alueellisista lähtökohdistaan nouseva, osallistava toimintakulttuuri.

Osallistumiseen kannustavan toimintakulttuurin synnyttämistä voidaan pitää yhtenä vaikeimmista lain asettamista haasteista. Kuten muutokset yleensä, myös aitoon vuorovaikutukseen pääseminen suunnittelussa ja päätöksenteossa vaatii aikaa ja kärsivällisyyttä. Innesin ja Booherin (2000, 21, 33) mukaan vuorovaikutuksen onnistuminen edellyttää tilannetta, jossa jokaisella on oikeus osallistua käytävään keskusteluun samoin ehdoin, asioiden avoin käsittely on mahdollista, ratkaisuun pyritään yhteisymmärryksen avulla ja suunnittelu- ja kommunikointiprosessia tuetaan erilaisin luovien menetelmin.

Toimivaan vuorovaikutukseen pääseminen vaatii ajan ja kärsivällisyyden lisäksi myös ylimääräisiä resursseja. Laineen (1999, 17–18) mukaan panostus kuitenkin kannattaa, sillä työ helpottuu ajan myötä. Esimerkiksi kuntien saamien kokemusten mukaan vuorovaikutteisuus ja avoimuus muuttuvat lopulta resursseiksi, jotka helpottavat kaavoituksen parissa tehtävää työtä pidemmällä tähtäimellä. Vuorovaikutteiseen suunnitteluun panostaminen näkyy erityisesti ilmapiirin paranemisena, luottamuksen lisääntymisenä ja sitä kautta turhien valitusten vähenemisenä. Lisäksi osallistujien tuoma tieto parantaa suunnittelutyön edellytyksiä. Uuden toimintakulttuurin luominen ja suunnittelutyö tuleekin nähdä eräänlaisena oppimisprosessina, jossa osapuolten mukaan kytkeminen auttaa kaikkia osallisia ymmärtämään paremmin toisiaan. Vuorovaikutteisessa suunnittelussa eri osapuolet oppivat nopeasti, ettei kukaan voi yksipuolisesti ajaa kaavoitusratkaisuja tiettyyn suuntaan. Roinisen et al. (2003, 6) mukaan vuorovaikutteisten käytäntöjen oheistuotteena syntyy myös yksilöllistä ympäristöosaamista ja yhteistoiminnan synnyttämää kulttuuria, niin sanottua sosiaalista pääomaa.

3.1.1 Vuorovaikutteisen toimintakulttuurin luomisen ehdot

Osallistumiseen kannustavan toimintakulttuurin luomisen ensimmäisenä ehtona voidaan pitää osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimista. Laissa määritellyn osallistumis- ja arviointisuunnitelman tehtävänä on toimia osallistumisen suunnittelun ja toteutuksen apuvälineenä käytännössä, ja siksi se on luotava heti kaavoitusprosessiin ryhdyttäessä. Suunnitelman tarkoituksena on helpottaa kaavaprosessien seurantaa ja auttaa eri osapuolia saamaan tietoa

osallistumisjärjestelystä. Siinä määritellään lyhyesti kaavoitukseen kohde, keskeisimmät vaikutukset, joita työn kuluessa arvioidaan, osalliset sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen tavat. Alueeltaan laajoissa tai vaikutuksiltaan merkittävässä kaavoissa osallistumis- ja arviointisuunnitelman laadintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. (Laine 1999, 18.)

Roinisen ja Wallinin (2002, 36) mukaan erityisesti maakuntakaavaprosesseissa osallistumis- ja arviointisuunnitelmat ovat jääneet hyvin viranomaisluonteisiksi asiakirjoiksi. Ne sisältävät suuren määrän hyödyllistä informaatiota, mutta eivät tavoita viranomaispiirejä laajempia osallisten ryhmiä. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmista saatetaan tiedottaa tai niitä saatetaan julkaista maakuntalehdissä, mutta niitä ei lähetetä asema- ja yleiskaavaprosessien tapaan kirjeitse maanomistajille tai muille kansalaisille. Maakuntakaavoihin liittyvien osallistumis- ja arviointisuunnitelmien heikkoutena voidaan myös pitää sitä, että ne eivät ehdi valmistua ennen kaavoituksen alkamista. Siksi ne usein julkaistaankin keskeneräisinä. (Roininen & Wallin 2002, 36.) Osallistumis- ja arviointisuunnitelmien arvo tiedotusmateriaalina on jäänyt odotettua vähäisemmäksi myös sen heikon tunnettuuden takia (Ympäristöministeriö 2005, 100–101).

Osallistumiseen kannustavan toimintakulttuurin luomisen toisena ehtona on aktiivinen ja avoin tiedottaminen. Kaavan osallisilla on oltava mahdollisuus seurata kaavoitustilanteen kehittymistä. Laineen (1999, 19–21) mukaan kaavoitukseen liittyvässä tiedottamisessa keskeisellä sijalla ovat vuosittain julkaistavat kaavoituskatsaukset sekä jokaisen kaavaprosessin vireille tuloon liittyvä tiedottaminen. Vaikka laissa korostetaan erityisesti varhaisessa vaiheessa tapahtuvan tiedottamisen tärkeyttä, tulee tiedon kulun turvaamisesta huolehtia koko prosessin ajan. Osallisille osoitetusta ja heille tarjotusta materiaalista tulee käydä selville ainakin suunnittelun lähtökohdat, tavoitteet ja mahdolliset vaihtoehtoiset ratkaisut. Lisäksi niiden tulee olla helposti lähestyttäviä, helppolukuisia, havainnollisia ja ymmärrettäviä.

Roinisen ja Wallinin (2002, 35–36) tutkimusten mukaan kaavoihin liittyvä tiedotus on parantunut ja muuttunut aiempaa avoimemmaksi, vaikka siihen kaivataankin yhä kansantajuisempaa lähestymistapaa, kuten selkeitä karttaesityksiä kaavojen tavoitteista. Heidän tutkimuksensa tulokset myös osoittivat, että käytetyimpiä tiedotusmenetelmiä ovat edelleen perinteiset tiedotuskanavat, kuten viralliset lehti-ilmoitukset ja kaavoittajien lähettämät kirjeet maanomistajille. He päättelevätkin, että uusia tiedotuskanavia ei ole vielä tehty tarpeeksi tutuiksi, varsinkaan kansalaisille. Yleisesti ottaen tiedotus on ollut vähäisintä maakuntakaavoituksessa. Syynä heikompaan tiedotuksen laatuun voi olla se, että vastuunjako maakuntakaavatiedottamisessa ei ole

yhtä selkeä kuin muissa kaavoissa: maakuntien liitot näkevät tiedottamisen toimivan parhaiten osana kuntien omaa kaavatiedotusta, kun taas kunnat odottavat maakuntaliittojen tiedottavan niistä asukkaitaan ja muita osallisia. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta tutkineiden Puustisen ja Hirvosen (2005, 56) mukaan maakuntakaavoittajat kokivatkin tiedottamisen vaikeuden sekä maakuntaliittojen huonon tunnettavuuden olevan yksi merkittävimmistä esteistä osallistumiselle maakuntakaavan laajan ja melko abstraktin luonteen ohella.

3.1.2 Osallisuus

Jotta kansalaisella olisi mahdollisuus osallistua kaavaprosessiin ja häntä myös kuultaisiin, on hänen oltava osallinen kaavaprosessissa. Laki tuokin käyttöön uuden osallisen käsitteen, jonka mukaan ”osallisia ovat alueen maanomistajat ja kaikki ne, joiden asumiseen, työtekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään” (MRL 5.2.1999/132, § 62). Tämä tarkoittaa, että kaava-alueen maanomistajat ovat aina osallisia kaavaprosessissa, mutta muiden osallisuus määrittyy kaavan vaikutusten kautta.

Esimerkiksi kaava-alueella tai sen ulkopuolella asuvien, siellä työssäkäyvien, elinkeinoa harjoittavien henkilöiden tai maata kaava-alueen ulkopuolelta omistavien henkilöiden osallisuuteen vaikuttaa se, miten kaavassa esitetyt ratkaisut tulevat heihin vaikuttamaan. Jos heihin kohdistuvat vaikutukset ovat huomattavia, ovat he oikeutettuja kuulemaan kaavoituksen alkamisesta ja etenemisestä sekä osallistumaan tasa-arvoisina toimijoina kaavan suunnitteluun. (Roininen, Horelli & Wallin 2003, 15.) Laine (1999, 18) kuitenkin muistuttaa, että osallisten joukkoa määriteltessä tai sitä rajatessa tulee olla avarakatseinen. Rajanvetotilanteissa osallisten joukkoon on syytä lukea mieluummin liian laaja kuin liian suppea joukko. Osallisten tiukka rajaaminen ei nimittäin vaikuta muutoksenhakuoikeuden laajuuteen, joka on laissa lähtökohtaisesti hyvin laaja. Hänen mukaansa paras tapa vähentää osapuolten tarvetta käyttää muutoksenhakuoikeuttaan on hyvin hoidettu vuorovaikutukseen perustuva yhteistyö.

Osallistumista tutkineen Roinisen ja Wallin (2002, 37) mukaan, osallisten omakohtaiset sidokset kaava-alueeseen määrittelevät pitkälti heidän kiinnostumistaan osallistumiseen. Keskeisimpiä osallistumishalukkuutta määritteleviä sidoksia ovat maanomistus, pitkäaikainen asuminen alueella sekä alueeseen liittyvät vahvat tunnesiteet. Maanomistajat ovat suurin yksityishenkilöitä edustava

osallistujaryhmä kaavoituksessa. Vähäisintä yksityishenkilöiden osallistuminen on kuitenkin ollut maakuntakaavoituksessa. Syyksi tähän voidaan nähdä se, että maakuntakaavoja pidetään luonteeltaan viranomaiskaavoina, joiden ei uskota kiinnostavan muita toimijoita tai joihin ei edes odoteta muiden kuin viranomaisten osallistuvan. Maakuntakaavat voidaankin tulkita osallistumisen kannalta melko yksipuolisiksi viranomaiskeskeisiksi kaavoiksi, joihin ei ole edes yritetty osallistaa laajoja kansalaisryhmiä. Muina syinä maakuntakaavojen vähäisiin osallistujamääriin voidaan pitää sitä, että maakuntakaavoissa asukkaiden on vaikeampi hahmottaa kaavan tavoitteita ja toteutusta kuin asema- ja yleiskaavoituksessa. Voi olla, että osallistumisen kulmakiven rakentamisessa, eli tavoitteiden ja visioiden havainnollistamisessa kansantajuisesti kaavan alkuvaiheessa, epäonnistutaan maakuntakaavaprosesseissa useammin kuin muissa kaavaprosesseissa. (Roininen & Wallin 2002, 37.)

3.1.3 Osallistumisen keinot ja osallistumiseen vaadittava kompetenssi

Vuorovaikutuksen synnyttäminen edellyttää aktiivista osallistumisen organisointia ja koordinoitua. Vastuu osallistumisen mahdollistamisesta kuuluu ensisijaisesti kaavoittajille. Osallistumisen varmistamiseksi kaavaviranomaisten tulisi kiinnittää erityistä huomiota monipuolisten ja innovatiivisten osallistumistapojen tarjoamiseen. Suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa käytetyillä osallistamiskeinoilla on suuri vaikutus prosessin aikana syntyvän vuorovaikutuksen luonteeseen ja laatuun, sillä kaavoitusprosesseihin osallistuvilla toimijoilla on lähtökohtaisesti hyvin erilaiset osallistumisen edellytykset. Viranomaiset voivat käyttää osallistumisen keinoina muodollisia osallistumistapoja kuten viranomaisneuvotteluita. Heille myös varataan mahdollisuus virallisten lausuntojen antamiseen. Asukkailla ja järjestöillä näitä mahdollisuuksia ei kuitenkaan ole. He tarvitsevatkin erilaisia vuorovaikutusta tukevia ja avoimeen keskusteluun tähtääviä osallistumiskeinoja kyetäkseen vuoropuheluun muiden kanssa. (Roininen, Horelli & Wallin, 2003, 17–19.)

Raine Mäntysalo & Kaj Nyman (2002) muistuttavat, että pelkillä yleisötilaisuuksilla ja suunnitelmien esillä pitämisellä ei luoda edellytyksiä osallistumiselle - ne ovat vain hyviä tapoja tiedottaa suunnitelmista. Mielipiteiden esittäminen yleisötilaisuuksissa tai kirjallisten muistutusten antaminen suunnitteluasiakirjoista ovat nekin hyviä tapoja antaa palautetta. Tiedottaminen ja palautteen antaminen ovat kuitenkin hyvin alkeellisia tapoja osallistua ja olla vuorovaikutuksessa. (Mäntysalo & Nyman 2002, 262.) Innesin ja Booherin (2000, 2) mukaan onkin aika myöntää, että

perinteiset kuntalaisille tarjotut osallistumisen keinot eivät ole toimivia eivätkä myöskään tarkoituksenmukaisia: niiden välityksellä ei pystytä saavuttamaan aitoa osallistumista ja vuorovaikutusta, eivätkä ne tyydytä niitä osallistumiseensa käyttäviä asukkaita, vaan pikemminkin turhauttavat heitä. He myös uskovat, että perinteisin osallistumiskeinoin ei kyetä keräämään päätöksenteon kannalta arvokasta tai merkityksestä tietoa, jolla voitaisiin parantamaa viranomaisten tekemien suunnitelmien ja päätösten laatua. Innes ja Booher näkevätkin perinteiset osallistamiskeinot kulissin kaltaisina rituaaleina, jotka on pistetty pystyyn viranomaisten toimesta lain minimivaatimusten täyttämiseksi. Heidän mukaansa ei tulekaan ihmetellä sitä, miksi tämä näennäinen osallistuminen ja vaikuttaminen ei jaksaa kiinnostaa tavallisia kiireisiä kansalaisia. Luovien osallistumiskeinojen kehittämisessä ja käyttöönotossa olisikin roimasti parannettavan varaa.

Esimerkiksi Puustinen (2004, 92) ehdottaa, että keskustelua voitaisiin käydä muuallakin kuin perinteisissä osallistumistilaisuuksissa. Vuoropuhelua voitaisiin käydä vaikkapa paikallislehtien palstoilla, internetin keskustelupalstoilla, erilaisissa ryhmien ja verkostojen tapaamisissa, poliittisten ryhmien kokouksissa, kaavoittajien työhuoneissa jne. Hänen mukaansa kommunikatiivista suunnittelua tukevia foorumeita on monia - kyse on vain siitä, tahtovatko viranomaiset hyödyntää niitä suunnittelussa rohkeasti ja luovasti.

Samanlaiseen johtopäätökseen päätyneet, asukastoimintaa väitöskirjassaan tutkinut arkkitehti Aija Staffans (2004, 282–288) muistuttaa, että huomiota tulisi kiinnittää niihin osallistumisen areenoihin, jotka mahdollistavat keskustelun yhteisön eduista ja tulevaisuudesta. Ne voivat olla hallinnollisiin prosesseihin liittyviä virallisia rakenteita tai paikallisen vuorovaikutuksen ja asiantuntijuuden syntyä välittäviä epävirallisia verkostoja. Hän käyttää epävirallisista, vapaaehtoisuuteen ja epämuodollisuuteen perustuvista yhteisöistä ja kohtaamispaikoista nimitystä paikalliset foorumit, aluefoorumit tai kehittäjäverkostot. Niissä paikallisia asioita ja tulevaisuutta pohditaan aktiivisesti ja etukäteen, ennen kuin niistä muodostuu ongelmia. Niiden voidaan nähdä tuovan suunnitteluun pitkään kaivattua jatkuvuutta.

Kansalaisvaikuttamista ja osallistumista tutkineen Borgin (2004, 12–15) mukaan osallistumiskeinot voidaan jakaa suoriin ja välillisiin keinoihin. Osallistumisen keinoja on monia, mutta vain osa niistä on kirjattu ja turvattu lainsäädännössä. Tavanomaisimpia niistä ovat: 1) yhteiskunnallisten asioiden seuraaminen tiedotusvälineistä tai tiedon hankkiminen jollakin muulla tavalla, 2) yhteiskunnallisista asioista keskusteleminen, 3) erilaisiin kokouksiin ja tilaisuuksiin osallistuminen, 4) ehdotusten, kannanottojen tai aloitteiden tekeminen, 5) mielipiteensä ilmaiseminen tiedotusvälineissä, 6)

yhteyden ottaminen viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin, 7) vetoomusten allekirjoittaminen ja 8) valitusmenettelyyn sekä muihin oikaisukeinoihin turvautuminen.

Vallankäytön ja vaikuttamisen keinot edellyttävät käyttäjiltään vaihtelevia taitoja ja resursseja. Kansalaisten omat valmiudet, tiedot sekä käsitykset omista vaikutusmahdollisuuksistaan ovatkin keskeisessä asemassa kansalaistoimintaan ryhtymisessä ja ennen kaikkea siinä menestymisessä. Borg (2004, 16) nimeää nämä kansalaisvalmiudet ns. kompetenssi- eli pätevyystekijöiksi. Kaavoitukseen osallistuvien toimijoiden kompetenssi voi vaihdella suuresti. Staffans (2004, 249) jakaa kaupunkisuunnitteluun osallistuvat asukkaat luokkiin sen perusteella, minkälaisia ja miten paljon erilaisia kompetenssitekijöitä he omaavat (kuvio 1).

OSALLISTUJASTA VAIKUTTAJAKSI: ASUKKAIDEN ASiantuntijuuden Kehittyminen	
Aloittelija	<ul style="list-style-type: none">• Ei tunne kaupunkisuunnittelua (kaavatasoja, asiakirjoja, organisaatioita, prosessia jne.)• Kiinnostuu kaupunkisuunnittelusta jonkin konkreettisen suunnittelutapauksen vuoksi.• Menee tapauksen tiimoilta järjestettyyn asukastilaisuuteen.• Korkea koulutus, jonka avulla ryhtyy "selvittämään" kaupunkisuunnittelua. Usein myös aktiivinen järjestötausta, joskus poliittinen tausta.
Kehittynyt aloittelija	<ul style="list-style-type: none">• Hahmottaa kiinnostuksen kohteena olevaan suunnittelutapaukseen kytkeytyvän valmistelu- prosessin (mikä kaava, kuka valmistele, koska päätetään) ja haluaa vaikuttaa siihen.• Kyselee virkamiehiltä tai muilta osallistujilta heidän näkemyksiään. Tutustuu erilaisiin asiakirjoihin, osallistuu järjestettyihin tilaisuuksiin ja kertoo niissä mielipiteensä.
Pätevä	<ul style="list-style-type: none">• Tuntee kaupunkisuunnittelujärjestelmää laajemmin ja hahmottaa eri suunnitelmien ja asiakirjojen väliset yhteydet.• Pystyy arvioimaan suunnitteluasiakirjojen sisältöä ja pätevyyttä.• On tietoinen asioiden poliittisesta luonteesta ja käsittelystä.• Hahmottaa asiaan liittyviä intressejä ja ristiriitoja.• Viralliset osallistumistilaisuudet tuntuvat riittämättömiltä. Hakee muita vaikutuskanavia.
Vaikuttaja, asiantuntija	<ul style="list-style-type: none">• Hyvä verkosto, keskustelee laajasti eri asiantuntijoiden kanssa alueen kehittämisestä.• Tuottaa omaa aineistoa keskusteluun ja ottaa kantaa julkisuudessa.• Osallistuu aktiivisesti asiaan liittyvään kansalaistoimintaan.• Hyödyntää omaa ammattitaitoaan aktiivisesti.
Voimatoimija, "supertyyppi"	<ul style="list-style-type: none">• Kaupunkisuunnittelukeskustelun paikallinen moottori.• Organisoii kansalaisten osallistumista laajasti.• Hankkii informaatiota ja jakaa sitä muille.

Kuvio 1. Asukkaiden asiantuntijuuden kehittyminen. Staffansia (2004, 249) mukailen.

Staffans (2004, 249) nimeää aktiiviset, vaikuttamiskykyjä ja -haluja omaavat henkilöt tai instituutiot suunnittelun "voimatoimijoiksi" tai "supertyypeiksi". Nämä toimijat kykenevät kritisoimaan

suunnittelua sen omalla kielellä ja käsitteillä. Heille on myös tyypillistä, etteivät he tyydy osallistumaan vain ja ainoastaan niillä tavoin tai niitä keinoja käyttämällä, joita kaavaprosesseissa on yleisesti tarjolla: he pyrkivät hyödyntämään myös muita huomattavasti tehokkaampia vaikuttamisen kanavia, kuten mediaan ja poliitikkoihin vaikuttamista. Toisaalta kaavoitukseen liittyy myös paljon toimijoita, jotka eivät omaa professionaalista kaavoituksen osaamista tai viranomaisroolin tuomaa asemaa (Puustinen 2004, 47). Tällaisten kompetenssitekijöiltään heikkojen toimijoiden on vaikea saada ääntään kuuluviin kaavaprosessissa. Asukkaiden asiantuntijuutta nimitetäänkin joskus vasta-asiantuntijuudeksi, joka eroaa professionaalista asiantuntijuudesta siinä, ettei sillä ole taustatukenaan institutionaalista rakennetta (Saaristo 2000, 118–119).

3.1.4 Vaikuttaminen

Kaavoituksessa vaikuttamisella tarkoitetaan kaavan osallisten vaikuttamista kaavaprosessiin ja kaavan muotoutumiseen. Osalliset vaikuttavat kaavan sisältöön ja valmisteluprosessin luonteeseen osallistumisen ja sen kautta syntyvän vuorovaikutuksen välityksellä. Vaikuttamista voi tapahtua koko suunnittelu- ja valmisteluprosessin ajan. Se voi alkaa jo ennen kaavan vireille tuloa ja jatkua aina siihen saakka kunnes kaava on saanut lainvoiman. Kaavaan ja kaavoitukseen vaikuttavia ratkaisuja tehdään valmisteluprosessissa sekä osana suunnittelutyötä että osana muodollista päätöksentekoa, kuntien ja liittojen toimielimissä. (Roininen, Horelli & Wallin, 2003, 19.)

Borgin (2004) mukaan vaikuttavuus on kansalaistoiminnan mielekkyyden kannalta olennaista. Sen tuloksellisuus määräytyy monien eri tekijöiden kautta. Lisäksi nämä tekijät vaihtelevat eri vaikuttamistilanteissa. Kansalaisvaikuttamisessa on tärkeää, että vaikuttamistoimet kohdistuvat päätöksenteon lisäksi myös suunnittelun ja valmistelun eri vaiheisiin. Yleisesti vaikuttavuus on sitä todennäköisempää, mitä aikaisemmassa vaiheessa asiaan ryhdytään vaikuttamaan ja mitä suuremman kansalaistuen tai muunlaisen kannatuksen ajettava asia saa. (Borg 2004, 15–16.)

Lisäksi kansalaistoiminnassa menestymiseen vaikuttaa suuresti se, miten ajettava asia soveltuu muihin prosessissa ilmenneisiin intresseihin, kuten asiasta päättävien tai sitä eteenpäin vievien tahojen intresseihin. Pertti Vuorela (1991) käyttää uudesta, 1980–90-luvuilla yleistyneestä suunnittelukäytännöstä osuvasti nimitystä intressipohjainen suunnittelu, sillä maankäytön suunnitteluun osallistuu nykypäivänä kunnan lisäksi lukuisia intressiryhmiä, kuten rakentajia,

yrittäjiä, kehitysyhtiöitä, maanomistajia ja eri tavoin organisoituneita asukasryhmiä. Hänen mukaansa intressiryhmät voidaan jakaa heikkoihin ja vahvoihin sen mukaan, kuinka paljon niillä on vaikutusvaltaa suunnittelussa. Vahvoja intressiryhmiä edustavat esimerkiksi suuret yritykset, jotka vaativat suunnitelmiansa pikaista toteuttamista vetoamalla työpaikkojen syntymiseen, kun taas heikkoja ryhmiä edustavat esimerkiksi asukkaat, joilla ei ole juurikaan edellytyksiä saada ääntänsä kuulluksi. (Vuorela 1991, 140–148.) Samankaltaiseen johtopäätökseen on päätenyt Puustinen (2002, 219), jonka mukaan vähiten vaikutusvaltaa kaavaprosesseissa on tavallisilla asukkailla, jotka edustavat prosessissa vain itseään. Eniten vaikutusvaltaa kaikilla kaavatasoilla nähdään kuitenkin olevan yhä suunnittelusta vastaavilla kaavoitusviranomaisilla. Erityisen suurta vallan keskittyminen on maakuntakaavoituksessa, jossa valtaa käyttävät vain pienet maakuntien liittovaltuustojen ydinryhmät (Roininen & Wallin 2002, 38–39).

Useimmiten kansalaisvaikuttamisessa on kyse kaupunki- tai kuntasuunnitteluun sekä muuhun lähidemokratiaan liittyvästä vaikuttamisesta. Lakimuutosten myötä esimerkiksi osallisten tiedotus- ja kuulemistilaisuudet ovat lisääntyneet asuinalueiden suunnittelussa. Eniten julkisuutta ja osallistujia ovat kuitenkin saavuttaneet suuremmat rakennushankkeet. Varsin suurta huomiota ovat myös saaneet hankkeet, joihin liittyy merkittäviä ympäristöriskejä. Pienemmissä ympäristöasioissa tosiasialliset vaikuttamisen keinot liittyvät useammin jälkikäteisiin vaikuttamisen keinoihin, kuten valitusmenettelyihin. Valitusmenettelyllä voidaan tilaisuuden tullen ainakin viivyttää ei-toivottuja toimenpiteitä. (Borg 2004, 60–61.)

Staffanssin (2004) mukaan laissa määritellyt osallistumisen tavat – kuten asukastilaisuudet tai muistutusten ja valitusten tekeminen – eivät ole kaikkein tehokkaimpia vaikuttamisen muotoja asukkaiden tai muiden intressiryhmien näkökulmasta. Osallistumisjärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että osallistujat voisivat luottaa näkemystensä välittyvän päätöksentekoon. Jos vaikuttavuutta ei tunnuta saavuttavan, vahvat vaikuttajat hylkäävät viranomaisten tarjoamat osallistumiskanavat ja vaikuttavat suoraan poliittisiin päätöksentekijöihin. Samanlaiseen tutkimustulokseen ovat päätyneet myös Shindler, Brunson ja Stankey (2002, 1–2), jotka muistuttavat, että kun ihmiset menettävät luottamuksensa suunnitteluprosessiin ja omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa, he ryhtyvät helposti hyödyntämään suunnitteluprosessien ulkopuolisia vaikuttamisen keinoja ja kanavia, kuten median huomiota, kansalaisaloitteita, lobbaamista ja lopulta valituksia tuomioistuimiin. Tämä kehottaakin miettimään osallistumisen merkitystä ja sitä, miten sitä tulisi kehittää mielekkäämmäksi sekä osallisille että kaavoittajille.

3.1.5 Vuorovaikutteisessa suunnittelussa kohdatut haasteet

Lähidemokratiaa tutkineen Arolan (2002) mukaan vuorovaikutteisen suunnittelukulttuurin luominen, kehittäminen ja niiden siirtäminen käytäntöön ei ole ollut kivutonta ainakaan kunnallisessa suunnittelussa. Vuorovaikutustyössä kohdatut konkreettiset ongelmat ovat yleensä liittyneet kustannus- ja resurssikysymyksiin, sopivien menetelmien löytämiseen, osallistumisen oikea-aikaisuuteen sekä osallistumisen sopivanlaiseen mitoittamiseen. Varhaiset kokemukset kuntatasolla ovat osoittaneet lisäksi muita perustavanlaatuisia ongelmia, jotka johtuvat edustuksellisen demokratian ja suoran demokratian eli virkamies- ja luottamushenkilöhallinnan sekä kansalaisyhteiskunnan välisestä ristiriidasta maankäytön suunnittelussa. (Arola 2002, 10–11.)

Vuorovaikutteisen suunnittelun ristiriitaulottuvuudet selittävät osallistumisen kentällä tavattavia konflikteja ja ongelmia. Ne liittyvät jännitteisiin suunnittelijoiden ja asukkaiden välillä, paikallisen ja kokonaisuuden välillä sekä suoran ja edustuksellisen demokratian välillä. Samalla ne liittyvät myös kielten kohtaamattomuuteen ja suunnittelijoiden ammatti-identiteetin rajoihin. Arolan (2002, 11, 42–43) mukaan asukkaiden ja suunnittelijoiden ristiriitaulottuvuus on nostettu asetelmassa keskiöön, sillä useimmat ristiriitaulottuvuudet esiintyvät juuri näiden toimijoiden välillä. Ne liittyvät perustavanlaatuisiin kysymyksiin vallasta ja vaikutusmahdollisuuksista ja ilmenevät eri osapuolten välisinä konflikteina, useimmiten tyytymättömyytenä vaikutusmahdollisuuksiin ja turhautumisena osallistumiseen. Ongelmien ratkaisu vaikeutuu, jos konfliktit henkilöityvät eli liittyvät osapuolten välisiin suhteisiin, asenteisiin tai historiaan. Tällöin edes hyväksi todettujen menetelmien soveltamisesta ei välttämättä ole hyötyä ongelmatilanteiden ratkaisemisessa.

Myös Laine (1999, 7) huomauttaa, että yleinen tyytymättömyys kaavojen laatimistapaan ja sisältöön on ollut suurta. Ongelmat ovat aiheutuneet lähinnä siitä syystä, että vanhan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoitusprosesseissa kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat painottuneet kaavoitusprosessien loppuun. Kun kaavassa esitetyt ratkaisut on jo pitkälti lyöty lukkoon, jää kansalaisten ainoaksi mahdollisuudeksi valittaa kaavasta. Hän muistuttaakin, että vuorovaikutteisessa suunnittelussa päättäjien tulisi tutustua kentällä oleviin näkemyksiin ennen kuin sitoutuvat minkäänlaisiin kaavaratkaisuihin. Kun ratkaisut ovat vielä avoimia, on myös kaavaprosessissa ilmeneviä ristiriitoja helpompi käsitellä.

Osallistumisen tärkeimpänä tehtävänä on keskustelun herättäminen suunnittelun tavoitteista ja sisällöstä. Yhdyskuntasuunnittelua professiona tutkineen Puustisen (2004, 92) mukaan kaavoittajat kuitenkin kokevat turhauttavaksi sen, kun huolella valmistellut ja melko pitkälle suunnitteluprosessissa edenneet suunnitelmat romuttuvat joutuessaan julkiseen keskustelun ja kritiikin kohteeksi. Sekä kaavoittajien että osallisten näkökulmasta olisikin järkevää, että vuoropuheluun ryhdyttäisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, aivan suunnitteluprosessin alussa. Näin säästyttäisiin turhalta työltä ja pystyttäisiin minimoimaan vaikeita, julkisia ristiriitatilanteita.

Puustisen (2004, 91) mukaan kaavoittajia ja muita yhdyskuntasuunnittelijoita voidaan pitää osallistumisen pioneereina, sillä osallistumista ei ole korostettu millään muulla yhteiskunnan osaluella yhtä voimakkaasti kuin maankäytön suunnittelussa. Uuden lain voimaan astuttua yhdyskuntasuunnittelussa on tapahtunut kommunikatiivinen käänös, missä suunnittelu on muuttunut enenevässä määrin vuoropuheluksi eri osapuolien välillä (esim. Bäcklund & Mäntysalo 2009). Käänös ei ole kuitenkaan tapahtunut kivuttomasti ja osittain siksi se on kerännyt vastustusta erityisesti suunnittelijoiden osalta.

Puustinen (2004, 93–94) toteaaakin, että uusi kommunikatiivinen suunnittelukäytäntö on kaavoittajien professionille haaste, joka on kohdattava jollain tavalla. Strategioita sen kohtaamiseen on monia: se voidaan nähdä henkilökohtaisena positiivisena haasteena ja suunnittelun laatua parantavana käytännön työkaluna tai resursseja kuluttavana pakollisena pahana, johon liittyy paljon ongelmia, mahdottomuutta ja ristiriitaisuuksia. Hänen mukaansa suurin osa suunnittelijoista näkee asian rasitteena, jota on pidettävä hyvänä asiana lähinnä siksi, että on poliittisesti korrektia sanoa niin. Uuteen arvomaailmaan oppiminen ottaa aikansa erityisesti yhdyskuntasuunnittelussa, jossa sosiaalistuminen arvoihin ja käytäntöihin tapahtuu suurelta osin oppipoika-järjestelmän kautta ja jonka koulutusohjelmissakin on alettu vasta viimeaikoina korostaa kommunikatiivisten taitojen merkitystä. Yhtenä suurimmista vuorovaikutteisen suunnittelun soveltamiseen liittyvistä ongelmista voidaankin Arolan (2002, 11) mukaan pitää sitä, että uutta rakennetaan aina vanhan perustalle. Arola viittaa sillä vanhaan suunnittelu- ja päätöksentekotraditioon, joka estää uusien käytäntöjen tavoitteiden toteuttamista.

Roinisen & Wallinin (2002, 38) mukaan vuorovaikutus kaavoittajien ja lähes kaikkien kaavoitukseen osallistuneiden muiden toimijoiden välillä on kuitenkin parantunut ja kaavoittajia on alettu pitää helpommin lähestyttävänä. Vuorovaikutus ei kuitenkaan ole muodostunut useamman

toimijan väliseksi vuoropuheluksi, vaan se on jäänyt yksittäisten toimijoiden ja kaavoittajien väliseksi (ks. myös Innes ja Booher 2000, 25–26, 34). Monen toimijan väliseen vuoropuheluun perustuvan, todellisen vuorovaikutuskulttuurin oppimisen uskotaan vievän arvioiden mukaan ainakin vuosikymmenen verran. Vuorovaikutuksen uskotaan myös parantuvan entisestään, jos kaavoittajilla tai heidän käyttämillään konsulteilla olisi riittävät resurssit käyttää nykyistä monipuolisempia ja innovatiivisempia vuorovaikutusmenetelmiä. Eniten tällaisia menetelmiä on käytetty yleiskaavoituksessa ja vähiten maakuntakaavoituksessa. (Roininen & Wallinin 2002, 38.)

Myös ympäristöministeriössä on arvioitu, että kuntien kaavoituskäytännöt ovat kehittymässä huomattavasti vuorovaikutteisempaan suuntaan. Kehitys on ollut huomattavissa myös maakuntakaavoituksessa, joskin huomattavasti hitaampana ja lähinnä muiden osallisten kuin yksittäisten asukkaiden kohdalla (Ympäristöministeriö 2005, 22, 100–108). Puustisen ja Hirvosen (2005, 54) tekemä selvitys osoittaa, että aktiivisimmin maakuntakaavoitukseen ovat osallistuneet alueelliset ympäristökeskukset, kuntien viranomaiset ja muut valtion viranomaiset. Kansalaisjärjestöjen, elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöjen on nähty osallistuneen kohtalaisesti, mutta yksittäisten asukkaiden ja yritysten osallistuminen on jäänyt vähäiseksi siitä huolimatta, että osallistumismahdollisuuksien on arvioitu kehittyneen entistä monipuolisemmiksi. Lindströmin (2004) mukaan osallistumista voidaan kuitenkin pitää seutukaavoitukseen verrattuna laajempaan ja järjestäytyneempänä. Myös sen painopiste on siirtynyt ehdotusvaiheesta luonnosvaiheeseen. Osallistumista kaivattaisiin kuitenkin lisää tavoitevaiheessa, jolloin kaavoituksen vaihtoehdot ovat vielä avoimempia. Vuoropuhelua tarvittaisiin erityisesti kaavan vaikutusten tunnistamisessa, merkittävyyden arvioinnissa ja rajaamisessa, vaikutusten arvioinnin suuntaamisessa ja yksityiskohtaisuuden määrittämisessä sekä vaihtoehtojen vertailussa. Vuorovaikutusta tässä suhteessa ei ole aina hyödynnetty kovin tehokkaasti, ja ongelmat koskevat sekä kansalaisten osallistumista että viranomaisyhteistyötä. (Ympäristöministeriö 2005, 22, 100–108.)

Tässä luvussa esiin tuotuja vuorovaikutteisen suunnittelun ulottuvuuksia pyrin pohtimaan myös omassa tutkimuksessani. Kiinnostuksen kohteena on se, miten avoimen ja osallistavan vuorovaikutuskulttuurin luomisessa Pohjankankaalla onnistuttiin, millaisia osallistumisen keinoja paikallisille tarjottiin, millaisia keinoja he lopulta käyttivät suunnitteluun osallistuakseen ja vaikuttaakseen ja kuinka mielekkääksi he prosessiin osallistumisen kokivat. Tarkoituksena on myös selvittää, oliko edellä mainituilla vuorovaikutuskäytännöillä vaikutusta kiistan muotoutumiseen ja

lopulta sen kärjistymiseen sekä pohtia yleisemmällä tasolla vuorovaikutuskäytäntöjen soveltamisessa maakuntatasolla kohdattuja haasteita.

3.2 Maankäytön suunnitteluun liittyvät konfliktit

Yhteiskunnasta voidaan löytää erilaisia ryhmiä, joilla on vahvoja, toisistaan eroavia intressejä ympäristö- ja maankäyttökysymyksiin liittyen (esim. Uusitalo 1991, 33). Erityisesti maankäytön suunnitteluun liittyy merkittävässä määrin erilaisten näkemysten ja tavoitteiden yhteensovittamista (Virtanen 1995, 45). Erimielisyydet ovat täysin normaali osa maankäytön suunnittelua, mutta joskus siihen liittyvät kysymykset ovat kuitenkin niin vaikeita, että kaavaprosesseissa ajaututaan tilanteeseen, jossa neuvotteluvaraa ei enää tahdo löytyä. Tällaista neuvottelujen lukkiutumista voidaan kutsua maankäytön suunnittelun konfliktiksi. Kärjistyneet ristiriidat vaikeine neuvotteluineen ja valituskierteineen hidastavat yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjen asioiden etenemistä. (Litmanen & Peltonen 2008, 208.) Ne viivästyttävät kaavaprosesseja, kuluttavat suunnittelun resursseja ja voivat vaikeuttaa hyvien suunnitteluratkaisujen kehittelyä sekä estää ympäristön laadun myönteistä kehitystä (Ympäristöministeriö 2006, 5).

Rannikon (1995, 67) mukaan ympäristöön tai sen suunnitteluun liittyvät konfliktit saavat aina alkunsa tietyistä rakenteellisista ja asenteellisista lähtökohdista, aivan kuten muutkin yhteiskunnalliset ongelmat. Niitä tapahtuu useilla eri yhteiskunnan tasoilla, vaikka ne ovatkin luonteeltaan useimmiten paikallisia ristiriitoja (Rannikko 1994, 16–17). Yleisesti konflikti määritellään prosessiksi, jossa yksi osapuoli katsoo toisen osapuolen vastustavan tai muuten negatiivisesti vaikuttavan intressiensä tai tavoitteidensa toteutumiseen (esim. Wall & Callister 1995, 517). Maankäytön konflikteja ja niiden ratkaisumahdollisuuksia tutkineiden Peltosen, Hirvosen, Mannisen, Linjaman ja Savikon (2006, 8) mukaan tämä ei kuitenkaan kuvaa tarpeeksi hyvin maankäytön suunnitteluun liittyvien erimielisyyksien vakavuutta. Konflikteissa ei ole kyse suunnittelulle tavanomaisista jännitteistä tai ristiriidoista, vaan pikemminkin erityisen vakavista erimielisyyksistä. He määrittelevätkin tutkimuksessaan maankäytön konfliktit suunnitteluun liittyviksi vakaviksi ja lukkiutuviksi ristiriidoiksi, joissa muodostuu rintamalinjoja toimijaryhmien ja instituutioiden välille.

3.2.1 Konfliktien syntyyn vaikuttavat tekijät

Konfliktit syntyvät ja kehittyvät luonteeltaan erilaiseksi riippuen siitä, mistä asiasta riidellään ja ketkä siitä riitelevät. Yhteiskunnallisia konflikteja tutkinut Wehr (1979, 19–20) jakaa kiistojen osapuolet kolmeen luokkaan. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat kiistan pääosapuolet, jotka pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan kiistan lopputulokseen. Heidän tavoitteensa ovat usein ristiriitaisia keskenään, ja he kokevat kiistan lopputuloksen vaikuttavan keskeisesti henkilökohtaisten intressiensä toteutumiseen tai velvollisuuksiensa noudattamiseen. Kiistan pääosapuolia voivat olla kaavoitukseen liittyvässä kiistassa esimerkiksi maanomistajat ja kaavoituksesta vastaavat viranomaiset. Toisen luokan muodostavat kiistan sivuosapuolet, jotka eivät koe olevansa kiistan keskeisiä osapuolia, mutta joihin kiistan lopputulos kuitenkin vaikuttaa. Kiistan sivuosapuolina voidaan pitää maankäyttöön liittyvässä konfliktissa vaikkapa aluetta virkistymiseen käyttäviä henkilöitä. Kolmanteen luokkaan kuuluvat kaikki konfliktista kiinnostuneet ja sitä aktiivisesti seuraavat henkilöt, kuten kotikuntansa asioista kiinnostuneet henkilöt.

Vaikka jokainen konflikti on omanlaisensa, niistä on löydettävissä yhdistäviä tekijöitä. Ympäristökonflikteja tutkineen Sairisen (1994, 26–28, 241) mukaan niille voidaan erottaa kolme selitysmallia. Niitä ovat intressiristiriita, arvoriistiriita sekä väärinkäsitys. Erilaisista lähtökohdista kehittyvät ristiriidat ovat luonteeltaan erilaisia ja siksi myös niiden ratkaisumahdollisuudet vaihtelevat. Vaikeimpia ovat konfliktit, jotka liittyvät syviin arvo- ja intressiristiriitoihin. Sen sijaan väärinkäsityksistä syntyviä tai niistä johtuvia ristiriitoja tai lieviä intressi- ja arvokiistoja on mahdollista ratkaista menestyksekkäästi.

Intressiristiriitoja syntyy erityisen paljon maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä, koska maankäytöstä kiinnostuneita ja siihen läheisesti liittyviä osapuolia on paljon. Lisäksi osapuolien tavoitteet ovat usein keskenään ristiriitaisia (esim. Virtanen 1995, 45). Intressiristiriitojen takia syntyneistä konflikteista erityisen vaikeita tekee se, että toisen intressin toteutuminen haittaa yleensä toisen intressin toteutumista tai saattaa jopa estää sen toteutumisen kokonaan. Esimerkiksi kaavakiistat muodostuvat helposti ns. ”nollasummapeleiksi”, joissa omat edut saavutetaan muiden kustannuksella (Ympäristöministeriö 2006, 4). Intressiristiriidoissa toiset osapuolet hyötyvät ja toiset kärsivät, eivätkä riskit ja haitat jakaudu niissä tasapuolisesti. Sairisen (1994) mukaan intressiristiriidassa onkin kyse kilpailevista ja puolustettavista eduista. Puolustettavia etuja on

monia, eivätkä ne ole yksinomaan taloudellisia. Ne voivat olla myös kulttuurisia, sosiaalisia, esteettisiä tai poliittisia etuja ja tavoitteita. (Sairinen 1994, 26–28.)

Toisena selityksenä yhteiskunnallisten konfliktien synnylle voidaan pitää ihmisten arvostuksissa ja arvomaailmassa olevia eroja. Arvoissa on kyse taipumuksesta reagoida tiettyyn asiantilaan, tapahtumaan, henkilöön, esineeseen, ilmiöön tms. eli kokonaisista maailmankuvajärjestelmistä. Arvoristiriidassa voikin olla usein kyse hyvin syvällisistä eroista käsittää ja arvottaa tärkeitä asioita kuten hyvinvointia ja sen saavuttamisen keinoja, luontoa sekä luonnon ja ihmisen välisiä suhteita tai vaikkapa vastuuntuntoa tulevia sukupolvia kohtaan. (Sairinen 1994, 26–28.) Niiniluodon (2000, 56) mukaan arvot ovat luonteeltaan pysyviä ja hyvin henkilökohtaisia eli relatiivisia. Relatiivisen luonteensa vuoksi ihmisten arvostamat asiat saattavat erota paljon toisistaan. Arvot voivat olla luonteeltaan lisäksi melko ehdottomia, joko hyväksyviä tai hylkääviä, mikä vaikeuttaa arvoristiriidoista sopuun pääsemistä (Sairinen 1994, 28).

Vaikka maankäyttöön liittyvien konfliktien syinä ovat useimmiten intressi- ja arvoristiriidat, eli varsinaisia asiakysymyksiä koskevat erimielisyydet, ne eivät yksin riitä selittämään kaikkia maankäyttöön liittyviä konflikteja tai niiden syntymistä. Kolmantena selityksenä konfliktien synnylle voidaankin pitää suunnittelu-, valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin aikana syntyneitä väärinkäsityksiä. Sairisen (1994, 26) mukaan väärinkäsityksiin liittyvät konfliktit johtuvat usein kommunikaatiovaikeuksista, kuten välittyneestä kommunikaatiosta sekä huonoista henkilösuhteista ja henkilöiden välillä vallitsevasta epäluottamuksesta johtuvista persoonallisista ristiriidoista. Koska väärinkäsityksiin liittyvät konfliktit johtuvat huonosta henkilökemiasta ja kommunikaatiovaikeuksista, niitä voidaan pitää tavallaan turhina ristiriitoina, joiden välttämiseen tulisikin kiinnittää erityistä huomiota (Oksanen 2003, 33).

Peltosen et al. (2006) mukaan konflikteja ruokkivat intressi- ja arvoristiriitojen lisäksi huonot suunnittelu- ja päätöksentekokäytännöt sekä taitamattomat menettelytavat. Konflikteja syntyy etenkin, jos ihmiset kokevat, että heidän oikeustajuaan loukataan. Lisäksi konfliktitilanteita kärjistävät muutamat muut tekijät, kuten osapuolten käyttäytyminen ja epäonnistunut tiedottaminen. (Peltonen et al. 2006, 26–27.) Arola (2002, 68–69) myös huomauttaa, että asukkaat pitävät erittäin loukkaavina suunnittelijoiden torjuvia ja vähätteleviä asenteita sekä virkamiesten tapaa korostaa omaa asiantuntemustaan. Kaavoittajat ovat tottuneet näkemään itsensä oman alansa asiantuntijoina ja muut kuin viranomaisosalliset maankäytön suunnittelun maallikkoina. Suunnittelun muiden osapuolien roolin vahvistuessa yksi kommunikatiivisen suunnittelun haasteista liittykin

asiantuntijuuden ja asiantuntijatiedon uudelleen määrittelyyn. (Puustinen 2004, 91; Saaristo 2000, 127; Staffans 2004.)

Peltosen et al. (2006) mukaan yksi maankäytön konflikteja ruokkivista elementeistä on myös niin sanottu lukkoon lyötyjen tavoitteiden ongelma ja sitä seuraavan vaihtoehdottomuuden logiikka. Kun kaavaan liittyvistä ratkaisuisista päätetään etukäteen ja ne lyödään lukkoon ylätasolla ennen vuorovaikutusprosessin alkamista, ei neuvotteluvaraa juurikaan ole jäljellä varsinaisessa kuulemis- ja neuvotteluvaiheessa. Suunnitteluvaiheen joustamattomuus ja vaihtoehdottomuus eivät jätä kaavaratkaisuihin tyytymättömälle maanomistajalle tai asukkaalle juuri muita vaihtoehtoja kuin ryhtyä aikaa vieviin valitusmenettelyihin tai turvautua muutoksenhakuoikeuteensa. (Peltonen et al. 2006, 106.)

Maankäyttöön liittyvien konfliktien kärjistyneisyyttä lisää usein se, että niissä on mukana vahva yksityisen ja yleisen edun välinen ristiriita. Yleinen etu aina punnittavana maankäytön konflikteissa, sillä maankäyttöön liittyvien kiistojen yhtenä osapuolena on aina joko kunta tai valtio tai molemmat samanaikaisesti (Ympäristöministeriö 2006, 4). Yleisen edun toteuttamisesta tulee ongelma silloin, kun yhteiskunnan edun toteuttaminen saattaa loukata yksittäisten kansalaisten etuja. Maanomistajat ovat keskeisin yksityistä etua edustava ryhmä maankäyttöön liittyvissä suunnittelussa, sillä maanomistusoikeuteen käsitteenä kuuluu oikeus päättää maan käyttämisestä (esim. Virtanen 1995, 46; Virtanen 1999). Vaikka maanomistajan erityisasema on huomioitu laissa, suunnittelua toteuttaessa saatetaan loukata maanomistajalle perustuslaissa annettua omaisuudensuojaa. Kärjistyneimmät paikalliset ristiriidat syntyvät usein yhteiskunnallisten maankäyttötavoitteiden ja maanomistajien taloudellisten etujen vastakkaisuudesta (Rouhinen 1991, 222).

Viime vuosikymmenien aikana oman asuin ympäristön puolustamiseen liittyvistä kiistoista on alettu käyttää yleisnimitystä nimby (”not in my backyard” eli ”ei meidän pihallamme”). Käsitteellä viitataan paikallisiin ilmiöihin, joissa asukkaat puolustavat lähialueitaan haitallisiksi koetuilta ympäristön muutoksilta. Ns. nimby-kiistoja syntyy, kun paikalliset kokevat huolta oman tilan menettämisestä ja tai sen hallinnan vaikeutumisesta. Ilmiölle on myös tyypillistä, että se synnyttää voimakasta yhteisöllisyyttä ja ryhmittymistä, mikä voi lopulta jalostua paikallisiksi asukasliikkeiksi. (Kopomaa, Peltonen & Litmanen 2008, 5–6.)

Konflikteja tutkineen Peltosen (2008) mukaan nimby-kehys kuitenkin rajaa liian helposti kiistojen syyt mahdollisen selitysjoukon ulkopuolelle. Sitä ei tulisikaan käyttää kuvaamaan mitä tahansa

maankäytön konflikteissa ilmenevää paikallista vastustusta. Suoraviivainen ja hätäinen konfliktien tulkinta voi sekä johtaa väärin ”hoitotoimenpiteisiin” että kärjistää konflikteja niiden lieventämisen sijaan. (Peltonen 2008, 187–188.) Pintapuolisten diagnoosien sijaan meidän tulisi vakavasti pyrkiä ymmärtämään konfliktien syntymistä, luonnetta tai muotoutumista ja keskittyä siihen, mikä synnyttää paikallisen protestin ja kansalaisten itseorganisoitumisen yhteisöä tai aluetta koskevien projektien yhteydessä (Litmanen & Peltonen 2008, 211). Esimerkiksi suunnittelun ja päätöksenteon historia sekä institutionaalinen konteksti sivuutetaan usein nimby-kiistoissa, vaikka paikallisten prosessien historia on keskeinen konfliktien kärjistymisen selittäjä (Peltonen 2008, 200, 207). Nimby-kiistoja tutkineen Maarten Wolsinkin (1994, 853) mukaan myöskään asukkaiden asenteet eivät ole niin nurkkakuntaisia tai muuttumattomia kuin nimby-kehys antaa olettaa, sillä todellisuudessa ne ovat suuresti riippuvaisia esimerkiksi suunnitteluprosesseissa käytetyistä menettelytavoista.

Poliittista viestintää tutkinut Timothy Gibson (2005, 381–401) kiteyttää nimby-ilmion auktoriteettikeskeiseksi ja pelkistäväksi kehykseksi, jonka mukaan konfliktit ovat moraalisia kamppailuja järkevien ja vastuullisten suunnittelijoiden sekä irrationaalisten ja itsekkäiden asukkaiden välillä. Arola (2002) haluaakin muistuttaa, että maankäyttöön liittyviä konflikteja tutkiessa tulisi nimby-kehysten lisäksi avata näkökulmia kiistojen taustalla oleviin suunnittelun ja päätöksenteon käytäntöihin. Silloin huomataan, että asukkaat eivät aiheuta paikallisia konflikteja yksin vaan niitä kärjistäviä toimijoita, toimintaa ja näkökulmia löytyy myös muista prosessin osapuolista. (Arola 2002, 68–69.)

3.2.2 Konfliktien ratkaisu

Konflikti syntyvät aina syystä. Siihen, millaiseksi ne muodostuvat ja miten ne lopulta päättyvät, voidaan kuitenkin pyrkiä vaikuttamaan. Konfliktit voivat päättyä yhteisesti hyväksytyihin ratkaisuihin tai ne voivat kärjistyä ja päätyä lopulta umpikujaan. Ne voivat siis olla luonteeltaan joko rakentavia tai tuhoavia. Rakentavissa konflikteissa ”asiat riitelevät”. Asiakysymykseen liittyvissä ristiriitatilanteissa tilanteen kärjistyminen pystytään yleensä välttämään. Tällaiset kiistat pakottavat suunnittelijat paneutumaan suunnittelemiinsa ratkaisuihin ja pohtimaan niiden perusteluita. Ne siis kyseenalaistavat vallitsevia suunnittelukäytäntöjä, auttavat moniarvoistamaan suunnittelua ja parhaassa tapauksessa myös johtavat uusien ja innovatiivisten ajatusten ratkaisujen syntymiseen. Tuhoisissa konflikteissa taas ”ihmiset riitelevät”. Silloin asiakysymykset unohtuvat

helposti ja voittamisesta tulee periaatekysymys. Tuhoisille konflikteille on ominaista yhteistyön ja keskusteluyhteyden katoaminen, osapuolten välinen epäluottamus sekä toimijoiden tai toimijaryhmien asettuminen ”asemasotaan”. (Ympäristöministeriö 2006, 3, 7.)

Litmanen ja Peltosen (2008, 240) mukaan konfliktit voivat ratketa kolmella tavalla. Ne voivat myös päättyä ilman, että ne todellisuudessa ratkeavat. Hankkeen suunnittelu voi esimerkiksi pysähtyä jostain syystä ja ajan kuluessa raueta kokonaan. Kiista voi myös päättyä niin sanotun kolmannen osapuolen tekemään ”ulkopuoliseen” ratkaisuun, kuten oikeusistuimen päätökseen. Kolmantena vaihtoehtona on vuorovaikutteisen suunnittelumallin käyttäminen, jossa osapuolet pyrkivät ratkaisemaan yhteisen ongelman neuvottelemalla tai esimerkiksi sovittelijan avulla. Kaavoitukseen liittyvien konfliktien hallinnassa onkin enenevässä määrin alettu kiinnittää huomiota tähän ratkaisumalliin, osapuolten välisen vuorovaikutuksen parantamiseen ja luottamuksen rakentamiseen. (Litmanen ja Peltonen 2008, 240.)

Vuorovaikutteisen tai ns. yhteistoiminnallisen suunnittelun haasteena on mahdollistaa erimielisyyksien rakentava käsittely. Siitä voidaan myös käyttää nimitystä konsensushakuinen konfliktin ratkaisumalli, jota on kehitetty vaihtoehtoisen riidanratkaisun ns. ADR-perinteen (alternative dispute resolution) piirissä 1970-luvulta lähtien. Sen tavoitteena ei ole häivyttää osapuolten erilaisia intressejä tai arvolähtökohtia vaan pyrkiä vuoropuhelun välityksellä sellaisiin käytännöllisiin ja kestäviin ratkaisuihin, jossa erilaiset arvot voisivat elää rinnakkain. Menetelmä perustuu osapuolten vapaaehtoiseen kohtaamiseen ja neuvotteluun ja vaatii tuekseen räätälöityjä ratkaisuja, luovaa ongelmanratkaisukykyä sekä halua ja kykyä yhteistyöhön. (Peltonen & Litmanen 2008, 252–253.) Vuorovaikutuksen synnyttäminen on lähtökohtaisesti kaavaviranomaisten vastuulla, mutta toimivan vuorovaikutuksen syntymiseen voivat vaikuttaa kaikki kiistan osapuolet (Ympäristöministeriö 2006, 3–4).

Vuoropuhelun synnyttämisen ohella tiedon tuottaminen ja tiedonkulun tehostaminen, erityisesti prosessin aikaisessa vaiheessa, on todettu hyväksi tavaksi hälventää osapuolten välistä epäluottamusta. Kopomaan et al. (2008) mukaan riittävällä ja oikea-aikaisella tiedottamisella pyritään varmistamaan, että suunnittelun alkaessa kaikilla osapuolilla olisi tarpeelliset ja totuudenmukaiset tiedot suunnitelman hyödyistä ja haitoista. Kun suunnitelmista tiedotetaan tarpeeksi ajoissa, vältetään hämmennystä, pelkoa ja epäluuloja aiheuttavilta tilanteilta, joissa asukkaat joutuvat lukemaan omaa asuinympäristöään koskevista suunnitelmista aamiaispöydässä. Tästä viestintätavasta käytetään nimitystä pehmeä tiedottaminen. Siihen voivat liittyä esimerkiksi

henkilökohtaiset yhteydenotot ja tapaamiset kasvokkain ennen suurelle yleisölle osoitettua, paikallisille hyvin etäiseltä tuntuvaa julkista tiedottamista. (Kopomaa et al. 2008, 21–22.) Viestinnällä on suuri merkitys hankkeen hyväksyttävyyden lisäämisessä, sillä sen uskotaan muuttavan paikallisten käsityksiä hankkeen vaikutuksista, muista toimijoista ja heidän luotettavuudestaan sekä suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin reiluudesta (Schively 2007, 257–259).

Koska paikalliset maankäytön kiistat liittyvät usein taloudellisiin etuihin, on yhdeksi ratkaisuksi esitetty vaihdon logiikkaan perustuvaa haittojen kompensointia. Kompensoinnin ideana on, että haittoja voidaan korvata ja hyödyistä voidaan maksaa. Esimerkiksi kiinteistöjen arvon alenemisesta huolestuneille kansalaisille voitaisiin kehittää erilaisia vakuutusjärjestelyitä, jotka takaavat asukkaille korvauksia, mikäli heidän asuntonsa ei mene kaupaksi tai niiden arvo ei kehity ympäröivien alueiden tahdissa. Infrastruktuurihankkeiden negatiivisten vaikutusten tasapainottamiseksi on olemassa korvauskäytäntöjä monissa Euroopan maissa. Jostain syystä Suomessa kompensointioajattelu ei ole suunnittelukäytännöissä yhtä pitkälle edennyttä. (Peltonen & Litmanen 2008, 246–248.)

Konfliktit kärjistyvät helposti, jos niitä ei osata tai haluta käsitellä tietoisesti. Perinteisesti maankäytön suunnittelussa on kiinnitetty huomiota teknistaloudelliseen tuottavuuteen kulttuurisen tai sosiaalisen hyväksyttävyyden sijaan. Suunnittelun ja suunnitteluprosessien hyväksyttävyyteen olisi kuitenkin tärkeä paneutua, sillä hyväksyttävyyden puute voi pahimmillaan estää suunnitelmien toteutumisen kokonaisuudessaan. (Peltonen & Litmanen 2008, 237–238.) Konfliktien ratkaisemiseksi muutoksia tulisi Peltosen (2008, 207) mukaan tapahtua kahdella tasolla: sekä makro- että mikrotasolla. Makrotasolla tulisi tarkastella instituutioita ja lainsäädäntöä, kun taas mikrotasolla tulisi kiinnittää huomiota vuorovaikutuksen ja viestinnän lainalaisuuksien ymmärtämiseen. Konflikteja tutkittaessa ja niiden mahdollisia ratkaisuja etsittäessä tulisikin kiinnittää huomiota konfliktien kerrokselliseen luonteeseen. Todellisuudessa konflikteihin vaikuttavat monissa eri mittakaavoissa jäsenyivät tekijät jotka muodostavat yhdessä ”suotuisia” tilanteita maankäytön konfliktien syntymiselle. Siksi konfliktitutkimuksessa tulisi hyödyntää monia selitysmalleja ja yhdistää niitä luovasti samaksi kuvaksi. (Peltonen 2008, 207.)

Kaavoitukseen liittyvien konfliktien hallinnassa suurin rooli lankeaa sekä kuntien että maakuntien liittojen kaavaviranomaisille ja luottamusmiehille. Kaavaviranomaiset ovat tärkeässä asemassa, sillä he vastaavat kaavoitusprosessien luonteesta ja niiden kulusta, kaavan suunnittelussa ja

valmistelussa käytetyistä menetelmistä sekä suunnitteluratkaisujen synnystä. Luottamushenkilöt taas asettavat suunnittelulle tavoitteet ja tekevät keskeisiä ratkaisuja hyväksyessään kaavoja. (Ympäristöministeriö 2006, 3, 6–7.)

Kuten edellä olevista kappaleista voi päätellä, maankäyttöön liittyvät konfliktit syntyvät usein monen tekijän yhteisvaikutuksesta. Nämä konfliktien syntyyn, määrittelyyn ja ratkaisemiseen liittyvät kysymykset ovat tarkastelun kohteena myös omassa tutkimuksessani. Siinä kiistan määrittelyyn liittyvä puheenvuoro halutaan antaa maankäyttökiistojen ehkä vähiten kuullulle osapuolelle, paikallisille. Paikallisia puheenvuoroja analysoimalla pyrin pääsemään eroon yksinkertaistavasta, kiistan ymmärtämistä ja ratkaisemista vaikeuttavasta nimby-kehyksestä (ks. esim. Nieminen 1996, 286) ja tarkastelemaan kaikkia niitä tekijöitä, joiden varaan konflikti lopulta rakentui.

4 Tapaustutkimuksen konteksti

Tämän luvun tarkoituksena on taustoittaa tutkimuksen kohteena olevaa Pohjankankaan kiistaa. Luku etenee yleisestä yksityiskohtaiseen. Kappaleessa 4.1 perehdytään uuden maakunnallisen suunnittelujärjestelmän perusteisiin, kuten kaavajärjestelmän hierarkkisuuteen, maakuntasuunnitelman, -ohjelman ja -kaavan välisiin suhteisiin sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen. Kappaleessa 4.2 esitellään Satakunnan maakunta-kaavaprosessin lähtökohdat ja prosessin eteneminen. Suunnittelujärjestelmään liittyvät kysymykset ovat voimakkaasti läsnä tässä tutkimuksessa, sillä Pohjankangasta koskevan suunnittelun tavoitteiden asetteluun vaikuttivat keskeisesti paitsi valtakunnalliset maankäyttötavoitteet myös maakunta-kaavan asema seudullisten tavoitteiden ja maakunnallisen edun toteuttajana. Suunnitelmassa esitetyt ratkaisut olivat lopulta paljon muutakin kuin lakisääteisten tehtävien täyttämistä tai valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden soveltamista: ne olivat myös politiikkaa, paikallista ehkä kaukaiseltakin tuntunutta strategista maakunnallista edunvalvontaa. Näiden lähtökohtien pohjalta rakentui kiista, jossa törmäyskurssilla olivat paitsi yleinen ja yksityinen etu, myös niiden välimaastoon sijoittuva seudullinen etu. Kiistan synty ja sen vaiheet esitellään kappaleessa 4.3.

4.1 Maakunnallinen suunnittelujärjestelmä

Yhteiskunnan teknologisen ja taloudellisen kehityksen seurauksena alue- ja yhdyskuntarakenteemme on alkanut muuttua nopeaa tahtia. Koska yhteiskunnan rakenteellista muutosta tapahtuu monella tasolla ja sen vaikutukset ympäristöön ovat suuret, on syntynyt tarve ympäristökysymysten lisääntyvään huomioon ottamiseen myös paikallistasoa ylemmällä tasolla (Pitkäranta 2002, 10). Ympäristön ja yhdyskuntarakentamisen monimutkaistuvien ongelmien, vaikeasti ennakoitavissa olevien muutosten ja kaavoitukseen liittyvien ristiriitojen takia maankäytön ohjaukselta vaaditaan myös entistä enemmän joustavuutta. Tämä on asettanut paineita aluehallinnon ja aluesuunnittelujärjestelmän voimakkaalle uudistamiselle 1990-luvulta lähtien.

Suurimpia muutoksia maankäytön suunnitteluun on tuonut vuonna 2000 voimaan astunut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999) sekä vuoden 2003 alussa voimaan astunut alueiden kehittämislaki (602/2002, kumottu myöhemmin säädöksellä 1651/2009). Niiden tarkoituksena on

ollut ajanmukaistaa ja selkeyttää maankäytön ohjausjärjestelmää sekä hallintoon liittyvää työnjakoa. Valtakunnallisten, seudullisten ja kunnallisten kysymysten käsittelemisen ja ratkaisemisen oikeilla tasoilla toivotaan vähentävän kaavatyöhön liittyneitä päällekkäisyyksiä ja helpottavan kansalaisten mahdollisuuksia seurata eri tasoilla tapahtuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa. Maakuntatasolla painottuvat laajat, yhdyskuntiin ja ympäristöön painottuvat kysymykset ja asemakaavatasolla taas keskitytään lähiympäristöön liittyviin suunnittelukysymyksiin. (Laine 1999, 7–8.)

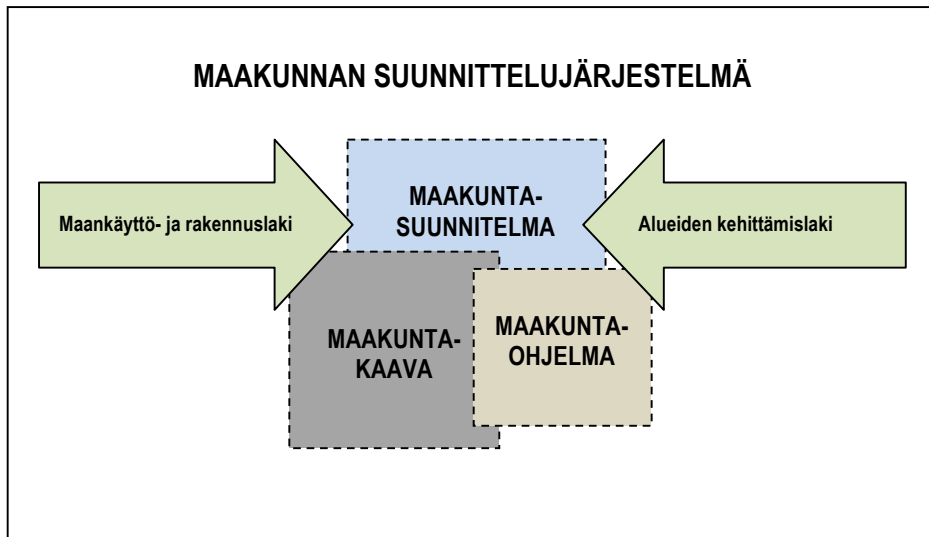
Uudessa suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava on korvannut vanhan rakennuslain mukaisen, kuntien kaavoitukselle ohjeena toimineen seutukaavan. Maakuntakaavat painottuvat seutukaavoja selkeämmin maakunnallisiin ja seudullisiin kysymyksiin, ja ovat osoittautuneet toimiviksi välineiksi alueidenkäytön pitkän aikavälin kehittämistavoitteiden määrittelyssä (Ympäristöministeriö 2005, 15). Alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä maakuntakaavan laadinta sijoittuu valtakunnallisen ja kunnallisen tason väliin. Sen perustehtävänä on esittää maakunnan kehittämisen kannalta tarpeelliset alueet, niiden käyttö sekä yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoittaa maakunnan kehittämisen kannalta tarpeelliset aluevaraukset. (Haapanala, Mikkonen & Reinikainen 2002, 3.)

Maakuntatasolla tapahtuva suunnittelu on asetettu erityisasemaan siinä suhteessa, että sen ensisijaisena tehtävänä on sovittaa yhteen sekä ylemmällä että alemmalla tasolla asetettujen alueidenkäytön tavoitteet ja suunnitelmat eli toimia valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten alueidenkäyttökysymysten yhteensovittajana ja ratkaisijana maankäytön suunnittelussa. Maakuntakaavan vastuulla on maakunnallisten ja seudullisten alueidenkäyttötavoitteiden määrittely sekä näiden mukaisten ratkaisujen huomioonottaminen ja välittäminen muuhun suunnitteluun niin paikalliselle, alueelliselle kuin valtakunnalliselle tasolle. (Pitkäranta 2002, 20–21, 25.)

4.1.1 Maakuntasuunnitelma, -kaava ja -ohjelma

Maakuntasuunnittelusta vastaavat maakuntien liitot, jotka ovat hallinnolliselta muodoltaan kuntayhtymiä. Niiden tehtävänä on huolehtia maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen mukaisesta maakuntasuunnittelusta ja alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisista muista aluekehitystehtävistä. Maakunnan liittojen tärkeimpänä tehtävänä on omien alueidensa kehittäminen ja koko maakuntaa koskeva yleispiirteinen maankäytön suunnittelu eli maakuntakaavoitus. Maakuntien liittojen ohella maakuntatasolla toimii lukuisa joukko muita

maakuntatason kehittämisen kannalta merkittäviä yhteistyötahoja, kuten valtion ja kunnallishallinnon organisaatioita, elinkeinoelämän toimijoita sekä kansalaisjärjestöjä. Maakunnan suunnittelu perustuu kolmeen asiakirjaan: maakuntasuunnitelmaan, maakuntakaavaan ja maakuntaohjelmaan. (Pitkäranta 2002, 14–16.) Maakunnallinen suunnittelujärjestelmä on kuvattu alla olevassa kuviossa 2.



Kuvio 2. Maakunnan suunnittelujärjestelmä.

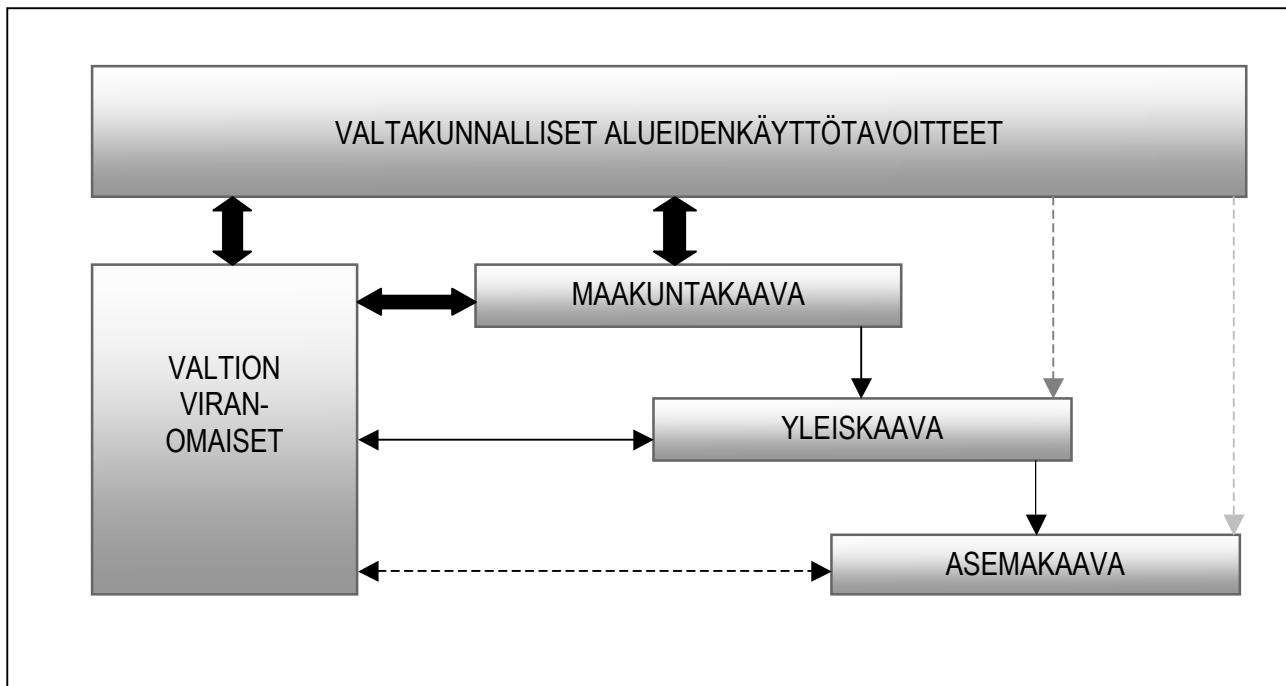
Maakuntasuunnitelman tehtävänä on toimia kehittämisen pitkän aikavälin strategisena asiakirjana, jossa määritellään eri toimijoiden yhteistyönä maakunnan kehityksen tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Sillä ei ole varsinaisia oikeusvaikutuksia, mutta maakunnan liittovaltuuston hyväksymänä asiakirjana se toimii lähtökohtana maakunnan muulle suunnittelulle. Maakuntakaavaa taas voidaan pitää maakuntasuunnitelman toteuttamisen välineenä. Sen avulla maakuntasuunnitelman alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä ympäristöä koskevat strategiat realisoituvat käytännössä erilaisina maankäytön ratkaisuinä. Kaavahierarkian ylimpänä tasona maakuntakaava toimii ohjeena kuntatasolla tapahtuvalle kaavoitukselle ja muulle viranomaisten alueiden käyttöä koskevalle suunnittelulle. Se on maakuntasuunnitelmaan verrattuna oikeudellisesti velvoittava maankäytön suunnitelma. (Pitkäranta 2002, 10–17.) Jauhaisen ja Niemenmaan (2006, 212) mukaan maakuntakaavan laadinnan peruslähtökohtana on kaksi asiaa: maakunnan alueiden käytön taloudellisuus sekä se, ettei kaavasta aiheudu kohtuutonta haittaa maanomistajille tai muille oikeuden haltijoille.

Maakuntaohjelman tehtävänä taas on yhteen sovittaa ja suunnata maakunnissa tapahtuvaa kehittämistyötä. Maakuntaohjelma on osa aluekehityslain mukaista ohjelmaperusteista kehittämisselitystä, jossa aluepolitiikkaa toteutetaan tavoitteiden laadinnan ja ohjelmakausiksi laadittujen ohjelmien kautta. Maakuntaohjelma, kuten -kaavakin, on maakuntasuunnitelmassa laaditun strategian toteuttaja. Maakuntaohjelmassa maakuntasuunnitelman strategia ja maakuntakaavassa osoitettu maankäyttö konkretisoituvat ja jalostuvat toteutettaviksi ohjelmiksi ja hankkeiksi. Maakuntaohjelmaa ja -kaavaa voidaan siis pitää toisiaan täydentävinä suunnitelmina. (Pitkäranta 2002, 17–18.)

4.1.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukanaan tuomia alueidenkäytön ohjausvälineitä, jotka kuuluvat uuteen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan ohella. Tavoitteiden tehtävänä on osana muuta alueidenkäytön ohjausjärjestelmää linjata valtakunnallisesti tärkeitä alueidenkäytön kysymyksiä sekä varmistaa niiden huomioon ottaminen suunnittelussa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Valtioneuvoston hyväksymät tavoitteet astuivat voimaan marraskuussa 2001, mistä lähtien ne on pitänyt huomioida ja niitä on tullut edistää suunnittelun eri tasoilla kaikkialla Suomessa.

Tavoitteet koostuvat kuudesta eri asiakokonaisuudesta (Ympäristöministeriö 2000, 24): 1. toimiva aluerakenne, 2. eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, 3. kulttuuri- ja luonnonperintö sekä virkistyskäyttö ja luonnonvarat, 4. toimivat yhteysverkot ja energiahuolto, 5. Helsingin seudun erityiskysymykset ja 6. luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet. Ne on jaettu alueiden käyttöä ja suunnittelua ohjaavien vaikutusten perusteella yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteita voidaan pitää alueiden käyttöä ja suunnittelua koskevinä periaatteellisinä linjauksina, joita sovelletaan maakunta- ja yleiskaavoihin sekä valtion viranomaisten toimintaan. Ne on tarkoitettu sovellettaviksi yleispiirteisessä kaavoituksessa, minkä vuoksi niitä ei sovelleta asemakaavoituksessa. Erityistavoitteita taas voidaan pitää luonteeltaan konkreettisempina, yleistavoitteita tarkentavina velvoitteina. Erityistavoitteita sovelletaankin kaikkeen kaavoitukseen, joskin suurin osa niistä on kohdennettu koskemaan vain maakuntatasoista suunnittelua ja erityisesti maakuntakaavoitusta. (Turunen 2003, 13.)



Kuvio 3. Maankäytön suunnittelujärjestelmä. Turusta (2003, 10) mukailten.

Suunnittelujärjestelmän mukaisessa kaavahierarkiassa yleispiirteisten kaavojen merkitys korostuu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita soveltaessa (kuvio 3). Lain mukaan maakuntakaavoituksella onkin keskeinen asema tavoitteiden konkretisoinnissa ja välittämisessä muuhun kaavoitukseen (Pitkäranta 2002, 20–21, 25). Maakuntakaavassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet saavat maakunnallisen ja seudullisen tulkinnan, kun taas yleiskaavassa ne sovitetaan osaksi kunnan alueidenkäytön yleispiirteistä järjestämistä. Tavoitteet tulee kuitenkin konkretisoida tapauskohtaisesti kunkin kaavan tehtävien mukaisesti, paikalliset olosuhteet ja tavoitteet huomioon ottaen. Maakuntakaavassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sovitetaan osaksi maakunnallisia ja seudullisia alueidenkäytön periaatteita ja aluevarauksia, jotka toimivat ohjeena kuntakaavoitukselle. (Turunen 2003, 8, 11.)

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tutkineiden Paldaniuksen ja Tallskogin (2001, 25) mukaan tavoitteiden tulkintaan ja soveltamistapoihin vaikuttavat niitä ja niiden toteuttamista koskevien ohjeiden selkeys. Lisäksi soveltamiseen vaikuttavat toteuttavien tahojen mahdollisuudet ja halukkuus toteuttaa niitä. Alueidenkäyttötavoitteiden muotoilu on jätetty melko yleiselle tasolle, mikä jättää tilaa tulkinnanvaraisuudelle. Tulkinnanvaraisuus antaa toteuttaville tahoille mahdollisuuden tavoitteiden joustavaan ja tilannekohtaiseen soveltamiseen, mutta sillä on myös varjopuolensa. Alueilla, joita koskee samanaikaisesti useammat ja ehkä keskenään osittain

ristiriitaiset maankäyttötavoitteet, saatetaan joutua tilanteisiin, joissa yhtä tavoitetta noudatetaan selkeästi tiukemmin kuin toista, esimerkiksi yleisemmin muotoiltua tavoitetta. Kehitysedellytysten kannalta keskeisintä onkin, miten erilaiset tavoitteet käytännössä sovitetaan yhteen.

Maakuntakaavoituksen erityisasema valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajana on lisännyt yhteistyön tarvetta maakuntien liittojen, kuntien sekä muiden maankäytön suunnittelun osapuolten, kuten kansalaisten, välillä. Paldanius ja Tallskog (2001, 32–33) arvioivat vuonna 2001, että joidenkin tavoitteiden toteuttaminen tulisi lisäämään ristiriitatilanteita ja muutoksenhakuja maankäytön suunnittelussa. Yhteen sovittavan ja laaja-alaisen etukäteissuunnittelun uskottiin kuitenkin helpottavan erilaisten intressien ja toimintojen yhteensovittamista, ristiriitojen käsittelyä sekä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävien ratkaisujen löytämistä.

4.1.3 Maakuntakaavaprosessien eteneminen

Suomessa maakunnat ryhtyivät uusimaan maakuntakaavojaan 2000-luvun alussa, pian lain voimaantulon jälkeen. Runsaassa kymmenessä vuodessa ympäristöministeriössä on vahvistettu yhteensä 35 erilaista maakuntakaavaa (Ympäristöministeriö 2011). Ympäristöministeriön vuonna 2005 laatiman tutkimuksen mukaan maakuntakaavojen laatimisen kesto on vaihdellut kaavan sisällöstä ja laajuudesta riippuen runsaasta puolesta vuodesta runsaaseen neljään vuoteen. Vahvistumiskäsittelyineen ne ovat kestäneet keskimäärin neljä ja puoli vuotta. Kaavaprosessit näyttävät kestäneen sitä kauemmin, mitä laaja-alaisempia ja suunnittelutehtäviltään monitahoisempia ne ovat olleet. Maakuntien liitoissa onkin arvioitu, että kaavoitusprosessien keston ennakoitavuus on heikentynyt viime vuosina selvitysten, vaikutusten arvioinnin ja vuorovaikutuksen määrän lisääntymisen seurauksena. Niiden keston on myös uskottu vaikuttaneen maakuntienliittojen niukat resurssit. (Ympäristöministeriö 2005, 31–32, 145.)

Uusi laki ei ole tuonut muutoksia kaavoitukseen liittyvään muutoksenhakujärjestelmään. Maakuntakaavoihin liittyvät valitukset käsitellään kaavan vahvistamisen yhteydessä ympäristöministeriössä ja vahvistamispäätöstä koskevat valitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ympäristöministeriön (2005, 31–32, 130) mukaan valitusten suhteellinen osuus ei ole juurikaan kasvanut uuden lain aikana ja siihen liittyvää laajennettua valitusoikeutta on käytetty vain harvoissa tapauksissa. Vaikka valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat vaikuttaneet maakuntakaavojen sisältöön ja tavoitteen asetteluun, myöskään niiden soveltamisessa ei ole

kohdattu suuria ongelmia. Maakuntakaavoista tehdyissä valituksissa valtakunnallisiin maankäyttötavoitteisiin on kuitenkin vedottu mm. puolustushallinnon aluetarpeiden osalta (Ympäristöministeriö 2005, 15, 29).

4.2 Satakunnan maakuntakaavaprosessi

Satakunnan maakuntakaava on ensimmäinen alueelle laadittava maakuntakaava, jonka on vahvistuksen saatuaan määrä korvata vuonna 2001 lainvoiman saaneen Satakunnan seutukaava 5:n. Se laadittiin kokonismaakuntakaavana, viidessä eri vaiheessa. Kaavan vireille tulosta päätettiin maakuntahallituksessa helmikuussa 2003 (Satakunnan maakuntahallitus 2003). Kaavaprosessi käynnistyi osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisella, jossa kaavan arvioitiin tulevan vahvistusvaiheeseen runsaassa neljässä vuodessa, vuoden 2007 lopulla (Satakuntaliitto 2003). Todellisuudessa kaava hyväksyttiin vasta kaksi vuotta myöhemmin, vuoden 2009 lopulla. Satakunnan maakuntakaavaprosessin vaiheet on kuvattu alla olevassa kuviossa 4.

SATAKUNNAN MAAKUNTAKAAVAPROSESSI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ALOITUSVAIHE I	[Timeline bar from 2003 to 2004]									
OAS nähtävillä										
TAVOITEVAIHE IIA		[Timeline bar from 2004 to 2005]								
Tavoiteraportti										
VALMISTELUVAIHE IIB			[Timeline bar from 2005 to 2008]							
Vuorovaikutus ja teemaraportit										
Valmisteluvaiheen aineisto nähtävillä										
EHDOTUSVAIHE III							[Timeline bar from 2008 to 2009]			
Kaavaehdotus nähtävillä										
HYVÄKSYMISVAIHE IV								[Timeline bar from 2009 to 2010]		
Maakuntavaltuusto										
VAHVISTAMISVAIHE V								[Timeline bar from 2010 to 2012]		
Ympäristöministeriö										?

Kuvio 4. Satakunnan maakuntakaavan suunnittelun vaiheet Satakuntaliittoa (2010a, 5) mukaillen.

Maakuntakaavan suunnittelun varsinaisena perustana toimi Satakunnan maakuntakaavan tavoiteraportti. Siinä suunnittelun perustana olevat tavoitteet jaettiin seitsemään eri teemaan, jotka perustuvat maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 5.2.1999/132) 28 §:n mukaisiin maakuntakaavan sisältövaatimuksiin. Niitä olivat: 1. alue- ja yhdyskuntarakenne, 2. ekologinen kestävyys, 3. maanainesvarat ja pohjavesi, 4. liikennejärjestelmä ja liikenneverkko, 5. elinkeinoelämä, 6. maisema,

luonnonarvot ja kulttuuriperintö ja 7. virkistys. Jokaisesta teemasta laadittiin ennen maakuntakaavan valmisteluvaiheen työstämistä raportti. Kussakin teemaraportissa esitettiin ehdotukset maakuntakaavan aluevarausperiaatteista ja merkinnöistä sekä arvioitiin kaavamerkintää vastaavan maankäytön vaikutukset. Valmistuttuaan eri teemojen aineistot yhdistettiin yhdeksi valmisteluvaiheen aineistoksi, jonka pohjalta maakuntakaavaluonnos laadittiin.

Kaavaluonnos asetettiin nähtäville 12.5.–18.6.2008. Luonnoksesta ja siihen liittyvästä valmisteluaineistosta saatiin Satakuntaliiton mukaan yhteensä noin 100 lausuntoa ja noin 100 mielipidettä. Saaduissa palautteissa esitettiin yhteensä lähes 800 yksittäistä kannanottoa tai kehittämissuositusta, joihin laadittiin vastineita syksyn 2008 aikana (Satakuntaliitto 2009a). Alkuvuodesta 2009 maakuntakaavaehdotuksen kaavakartan, selostuksen ja liiteasiakirjojen täydentäminen jatkui. Kaavaehdotus asetettiin nähtäville 19.5.–18.6.2009. Ehdotuksesta saaduissa muistutuksissa ja lausunnoissa oli runsas 550 yksittäistä palautekohtaa, joihin laadittuja vastineita käsiteltiin maakuntahallituksessa ja Satakuntaliiton viranomaisneuvotteluissa lokakuussa 2009 (Satakunnan maakuntahallitus 2009, Satakuntaliitto 2009b).

Lähes seitsemän vuotta kestänyt kaavaprosessi saatiin Satakuntaliiton osalta päätökseen, kun maakuntavaltuusto hyväksyi maakuntakaavan joulukuussa 2009 (Satakunnan maakuntavaltuusto 2009), ja se toimitettiin ympäristöministeriön vahvistettavaksi maaliskuussa 2010. Satakuntaliiton joulukuussa 2009 antaman tiedotteen (Satakuntaliitto 2009c) mukaan kaavan laadintaprosessia käsiteltiin avoimeksi, osallistavaksi, läpinäkyväksi ja vuorovaikutteiseksi. Samalla kuitenkin todettiin, että yksityiskohtaisessa maakuntakaavakäsittelyssä vaadittiin muutoksia mm. Niinisalon ja Huovinrinteen varuskuntien meluviivoihin sekä Yyterin dyynien luonnonsuojelualuumerkintään. Esitykset keskittyivät muutamiin, erityisesti kuntia tai maanomistajia hiertäneisiin kohtiin. Esitys maakuntakaavan palauttamisesta kaatui kuitenkin äänin 37–22.

4.3 Pohjankankaan kiista

Pohjankankaan ampuma- ja harjoitusalueita koskeva laajennushanke nousi esille Pohjois-Satakunnassa, kun paikalliset lukivat Honkajoen kunnan toimesta kirjoitetun tiedonannon aluettaan koskevista suunnitelmista paikallislehdestä huhtikuussa 2007. Suurimmaksi osin yksityisille maille suunnitellaan ollut Niinisalon varuskunnan ampuma-alueen laajennus oli mittava, sillä kaavan

luonnosvaiheessa Pohjankankaan ampuma- ja harjoitusalue oli tarkoitus laajentaa yli kaksinkertaiseksi alkuperäisestä. Maakuntakaavaluonnoksen valmisteluvaiheessa alueen kehittämiseen varattiin noin 10 000 hehtaarin suuruinen lisäalue uudella puolustusvoimien kehittämisen kohdealue -merkinnällä ep (kehittämisperiaatemerkinnoista ks. ympäristöministeriö 2003, 38). Satakunnan seutukaava 5:ssä toiminnan kehittämiseen varattuja merkintöjä ei ole, sillä merkinnät kohdistuvat puolustusvoimien voimassa oleviin toiminta-alueisiin. Seutukaavassa puolustusvoimien käytössä olevat alueet osoitetaan aluevarausmerkinnällä ER (erityistoimintojen alue, liikkuminen rajoitettu).

Kaavaluonnoksessa esitetty laajennus kohdistui pääasiallisesti kolmen kunnan, Karvian, Honkajoen sekä Kankaanpään kaupungin, alueille. Suunnitteilla ollut laajennus kosketti useita kyliä ja yhteensä noin 450 asukasta, maanomistajaa ja elinkeinonharjoittajaa. Ep-linjaus herätti päivän valoon päästyään vilkasta keskustelua ja sai aikaan kokonaisen kansanliikkeen kolmen kunnan alueella. Paikalliset järjestäytyivät nopeasti Pro Pohjankangas ry:ksi ja ryhtyivät vastustamaan kaavassa esitettyä ep-merkintää päästen alkukesästä 2007 aina kansallisiin uutisiin ja ajankohtaisohjelmiin saakka. Lisäksi alueen kohtalo herätti keskustelua maakunnallisissa sanoma- ja paikallislehdissä.

Keskustelua käytiin lähinnä kolmen osapuolen välillä. Niitä olivat suunnittelualueella asuvat paikalliset ja siellä tai sen läheisyydessä elinkeinoa harjoittavat osalliset, kaavaa valmistelevat Satakuntaliiton viranomaiset sekä puolustusvoimat ja sen alainen Niinisalon varuskunta. Kiistaan ottivat kantaa myös muut osapuolet, joita olivat Karvian ja Honkajoen kunnat sekä Kankaanpään kaupunki ja paikallisen maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton (myöhemmin MTK) edustus.

Alussa kiistan kohteena olivat kaavaluonnoksessa esitetyt puolustusvoimien toiminnan kehittämisen kohdealuealue -merkinnät (ep) sekä niihin liittyvät tielinjausten siirtämiset Honkajoki-Karvia ja Kankaanpää-Jalasjärvi alueilla. Ep-kehittämisperiaatemerkinän tarkoituksena oli osoittaa puolustusvoimien käytössä olevat tai sellaisiksi suunnitellut varuskunta-, varikko-, ja harjoitusalueet, joille puolustusvoimien valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittävien toimintojen vuoksi kohdistuu alueidenkäyttöllisiä kehittämistarpeita. Sen mukaiset suunnittelu- ja rakentamismääräykset maakuntaluonnoksessa olivat seuraavanlaiset:

”ep: Puolustusvoimien toiminnan kehittämisen kohdealue. Kehittämisen kohdealueella tulee turvata puolustusvoimien toiminnan pitkän aikavälin kehittämisedellytykset ja aluevaraukset. Erityistä huomiota alueen suunnittelussa tulee kiinnittää olemassa olevan asutuksen yleiseen turvallisuuteen,

alueella harjoitettavaan elinkeinotoimintaan sekä erityisiin luonto- ja maisema-arvoihin, yleisiin virkistystarpeisiin sekä pohjaveden suojelun vaatimiin toimenpiteisiin. Alueen käyttöä suunniteltaessa on sotilasviranomaiselle varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen. Kehittämissuositus: Kohdealueen maankäytön kehittämistarpeet tulisi selvittää yksityiskohtaisella suunnittelulla.” (Savola, Hyssänmäki & Liimatainen 2007, 20.)

Maakuntakaavan valmisteluvaiheessa julkaistun Maanpuolustuksen teemaraportin mukaan merkinnän avulla oli tarkoitus turvata riittävät edellytykset puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueiden kehittämiseksi sekä muille maanpuolustukseen liittyville toiminnolle Pohjankankaalla ja ottaa samalla huomioon olemassa olevan asutuksen yleinen turvallisuus, alueella harjoitettava elinkeinotoiminta sekä erityiset luonto-, maisema- ja Natura-arvot, yleinen virkistystarve sekä pohjavesien suojelun vaatimat toimenpiteet. Perusteluissa korostuivat Satakunnan maakuntaohjelmassa 2007–2011 ilmaistut varuskuntien kehittämistä koskevat tavoitteet, valtakunnalliset maanpuolustuksen tarpeiden huomioimiseen liittyvät alueidenkäyttötavoitteet sekä Satakunnan varuskuntien kehittämisen asema yhtenä maakuntavaltuuston nimeämistä Satakunnan edunvalvonnan kärkihankkeista (Savola, Hyssänmäki & Liimatainen 2007, 20).

Raportissa Pohjankankaan–Hämeenkaan-alueen todettiin olevan Läntisen Maanpuolustusalueen tärkeimpiä ampuma- ja harjoitusalueita Etelä-Suomessa, joihin kohdistuu pitkällä aikavälillä laajentumistarpeita ainakin ampuma-alueen kapeimmissa kohdissa sekä alueen pohjoisosassa. Laajentamisen tavoitteena oli muun muassa pystyä ampumaan raskailla tykistöaseilla pohjoisesta etelään. Sen lisäksi alueen pohjoisosassa sijaitsevaa Honkajoki–Karvia seututie 261 -tielinjausta oli tarkoitus siirtää pohjoisemmaksi ja tehdä muutoksia Kankaanpäästä Jalasjärvelle suuntautuvan seututien 273 alkuosaan. Raportin mukaan aluetta koskevat suunnitelmat laadittiin puolustusvoimilta saadun aineiston perusteella ja luonnoksessa esitetyt merkinnät perustuivat erityisesti turvallisuusmääräysten tarkentamiseen, tekniikan kehittymiseen sekä melualueiden varaamiseen. (Savola, Hyssänmäki & Liimatainen 2007, 20–21.)

Paikallisten mielestä suunnitteilla olleet kehittämisperiaatemerkinnät kuitenkin osoittivat, että kaavan suunnittelussa oli lähdetty etenemään yksin omaa puolustushallinnon tarpeiden mukaisesti, Niinisalon varuskunnan omien suunnitelmien pohjalta. Merkintää pidettiin myös vaikeaselkoisena ja oikeusvaikutuksiltaan epäselvänä: paikallisten oli vaikea ymmärtää, mitä kyseisellä ”kehittämisen kohdealue” -merkinnällä oikeastaan tarkoitettiin ja millaisia vaikutuksia sillä tulisi olemaan

pidemmällä aikavälillä. Huolta herättivät erityisesti vaikutukset asumiseen, liikkumiseen, rakentamiseen, kiinteistöjen- ja maanarvoon sekä alueella harjoitettavaan elinkeinotoimintaan. Ankaran vastustuksen takia ep-viivan mukainen varaus poistettiin kaavaluonnoksesta marraskuussa 2007. Myöhemmin myös niihin liittyvät Honkajoki–Karvia- ja Kankaanpää–Jalasjärvi -tielinjaukset aluevarauksineen poistuivat.

Kiista rauhoittui kuitenkin vain hetkeksi, sillä pian ep-viivan poistamisen jälkeen tilalle ilmestyivät melualuemerkinnät me-1 ja me-2. Tavallisesti melualuemerkintöjä käytetään kaavoissa silloin, kun alueiden käyttöä on tarpeellista ohjata tai rajoittaa meluhaittojen välttämiseksi. Satakunnan maakuntakaavaluonnoksessa esitetyllä me-1 merkinnällä haluttiin osoittaa ”puolustusvoimien ampumatoiminnoista johtuva melualue, jolla melutaso ylittää ajoittain tason 55 db”. Alueelle asetettiin MRL:n 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus. Me-2 merkinnällä taas haluttiin osoittaa ”puolustusvoimien ampumatoiminnoista johtuva melualue, jolla melutaso ylittää ajoittain tason 50 db”. Me-2 alueelle MRL:n mukaista rakentamisrajoitusta ei asetettu. Kaavassa esitetyt ratkaisut perustuivat Niinisalon varuskunnan vuonna 2007 Ramboll Finland Oy:lta tilaamaan meluselvitykseen ja valtioneuvoston päätökseen yleisistä melutason ohjearvoista. Melualuemerkintöjen suunnittelu- ja rakentamismääräykset kuuluivat seuraavanlaisesti:

”me-1: Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee ottaa huomioon ympäristömelun suositusarvojen vaatimukset. Merkintä ei estä nykyistä toimintaa ja sen vähäistä täydentämistä ja rakennusten peruskorjausta. Alueelle ei tule sijoittaa uusia asuinrakennuksia tai muita melulle herkkiä toimintoja. Suunnitellessa rakentamista melualueelle on puolustusvoimille varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen.” (Satakuntaliitto 2008, 7–8.)

”me-2: Suunnitellessa rakentamista melualueelle on puolustusvoimille varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen.” (Satakuntaliitto 2008, 7–8.)

Paikallisia huoletti melualuemerkinnöissä erityisesti rakentamisrajoituksen asettaminen sekä siitä aiheutuva maan- ja kiinteistöjen arvon aleneminen alueella. Heidän mukaansa meluviivojen ilmestyminen kaavaan oli vain toisenlainen keino näivettää aluetta tekemällä elämisestä ja elinkeinon harjoittamisesta hankalaa. Heistä kaavassa ehdotetut ratkaisut tähtäsivät siihen, että asukkaat joutuisivat vähitellen muuttamaan pois puolustusvoimien laajentamistarpeiden tieltä. Närkästyttä herätti lisäksi kaavan selostus, joka asetti rajoitteita vain paikallisille.

Kaavaselostuksesta oli heidän mukaansa unohdettu kokonaan haitan aiheuttajalle asetetut velvoitteet.

Vastuksesta huolimatta melualuemerkinnät jäivät kaavaluonnokseen, ja kun se asetettiin nähtäville touko-elokuussa 2008, se keräsi yli 200 yksittäistä Pohjankankaaseen liittyvää kannanottoa, mielipidettä ja kehittämis ehdotusta. Suurimmassa osassa kannanottoja vaadittiin melualue rajausten poistamista. Palautteesta huolimatta lähes samat melualue rajaukset esitettiin myös kaavaehdotuksessa (Satakuntaliitto 2010b, 7–8). Kaavaehdotuksen ollessa nähtävillä toukokuussa 2009, Pohjankankaan alueeseen ja sen suunnitteluun liittyviä yksittäisiä huomioita kertyi lähes 250 kpl (Satakuntaliitto 2009d). Vastustus kaavaehdotuksessa esitettyjä rajauksia ja kaavaselostuksessa annettuja määräyksiä vastaan jatkui kiivaana aina kaavan hyväksymiseen ja sen vahvistamiseksi saattamiseen saakka. Tällä hetkellä maakuntakaava odottaa vahvistamista ympäristöministeriössä, ja siitä on jätetty 30 valitusta (Ympäristöministeriö 2011).

5 Paikallisia näkemyksiä maakuntakaavan suunnitteluun liittyneestä vuorovaikutusprosessista ja sen yhteydessä syntyneestä kiistasta

Tässä luvussa esitellään haastatteluiden välityksellä kerätty tutkimusaineisto. Keskeisimmät löydökset käydään läpi teemoittain. Kappaleen 5.1 teemana ovat haastateltavien näkemykset maakuntakaavaprosessiin liittyvästä tiedottamisesta ja sen laadusta. Kappaleessa 5.2 esitellään haastateltavien näkemyksiä Pohjankankaalla ilmenneen vuorovaikutuksen laadusta sekä toimijoiden välisestä luottamuksesta. Kappaleen 5.3 teemana on paikalliset näkemykset osallistumisesta ja omista vaikuttamismahdollisuuksista kaavaprosessissa ja kappaleen 5.4 teemana haastateltavien omat tulkinnat kiistan syntyyn vaikuttaneista tekijöistä sekä mahdollisista ratkaisun avaimista. Viimeisessä kappaleessa 5.5 paikalliset pohtivat vuorovaikutusprosessien kehittämistä maakunnallisella tasolla yleensä. Suorien lainausten yhteydessä haastateltaviin viitataan koodeilla H1-H9. Menettelyyn on päädytty, sillä haastateltavien nimien esittäminen ei ole tarpeellista tutkimuksen tavoitteiden kannalta.

5.1 Maakuntakaavaprosessiin liittyvä tiedotus ja sen laatu

Ensimmäisessä teemassa haastateltavat saivat kertoa maakuntakaavaprosessiin ja tarkemmin Pohjankankaan suunnitteluun liittyvästä tiedotuksesta. Haastateltavilta tiedusteltiin asioita, kuten miten ja milloin he saivat kuulla maakuntakaavaprosessista sekä aluetta koskevan suunnittelun aloittamisesta ja millaista suunnittelun etenemiseen liittyvä tiedottaminen oli. Haastateltavia myös pyydettiin kertomaan siitä, oliko heitä tiedotettu osallistumismahdollisuuksista tai muista osallistumiseen liittyvistä menettelyistä.

5.1.1 Maakuntakaavaprosessin vireille tulo

Haastateltavat saivat ensimmäiseksi kertoa miten ja milloin he olivat saaneet kuulla maakuntakaavaprosessista. Kaikki kertoivat kuulleensa kaavan valmistelusta toukokuussa 2007, runsas neljä vuotta kaavan vireille tulon sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman julkistamisen jälkeen. Haastateltavista neljä kertoi saaneensa tiedon paikallislehdestä. Kaavoitusta koskeva tiedonanto Kankaanpään Seutu -nimisessä paikallislehdessä oli peräisin Honkajoen kunnalta.

Tiedonannossaan Honkajoen kunta ilmoitti järjestävänsä yhdessä Saunapukaran ja Kanttin kylätoimikuntien kanssa kaavaa koskevan keskustelutilaisuuden Honkalan koululla. Tilaisuuteen oli kutsuttuna Satakuntaliiton, alueen kuntien ja Niinisalon varuskunnan edustajia sekä muita kaavasta kiinnostuneita. Kaavan herättämä mielenkiinto oli suurta, ja paikan päälle saapui yhteensä noin 400 henkilöä.

Lehti-ilmoituksen lisäksi tieto maakuntakaavaprosessin alkamisesta kulki myös hieman epävirallisempia reittejä pitkin. Yksi haastateltavaa kertoi kuulleensa suunnitteilla olevasta kaavasta ”puskaradion” kautta. Loput neljä taas kertoivat kuulleensa asiasta paikalliselta MTK:n edustajalta, joka oli ottanut henkilökohtaisesti yhteyttä paikallisiin kuultuaan aluetta koskevan maanpuolustuksen teemaraportin valmistumisesta. Alue- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvässä teemaraportissa (3.4.2007) esiteltiin maakuntakaavaan liittyvät maanpuolustuksen tarpeet. Myöhäiseen tiedonsaantiin oltiin pettyneitä ja sen herättämiä tuntemuksia kuvailtiin muun muassa seuraavanlaisesti:

”Paikallislehdestä huhti-toukokuun vaihteessa 2007. Silloin Niinisalon varuskunnan edustus, Kankaanpään kaupunki ja Satakuntaliitto olivat neuvotelleet kaavan laadinnasta jo useita kertoja keskenään. Tuli käsitys, että kaavan valmistelu oltaisiin viranomaisten toimesta haluttu viedä mahdollisimman vähin äänin mahdollisimman valmiiseen vaiheeseen ennen kansan silmiin tuloa. ...Siellä [keskustelutilaisuudessa] todettiin viranomaisten toimesta, että näin suuren joukon ollessa kyseessä, on mahdoton lähettää mitään tiedotteita koteihin. Alueella oli noin 450 asukasta ja alle kaksisataa kotitaloutta. Että luulis, ettei se nykyaikana ole mikään ylivoimainen tehtävä. Olishan sen voinut edes niin hoitaa, että olis lähestynyt jokaisen kylän aktiivista kylätoimikuntaa tai yhdistystä, ja pyytännyt levittämään tietoa. Mut niinkään ei ollut tehty.” (H3)

5.1.2 Suunnittelun etenemistä ja osallistumista koskeva tiedottaminen

Haastateltavia myös pyydettiin kuvailemaan yleisemmin maakuntakaavaprosessiin liittyvää tiedottamista, sitä, oliko tiedotus ollut riittävää ja oikea-aikaista. Yhtäkään haastateltavista ei ollut lähestytty Satakuntaliiton suunnalta kaavoitusasian puitteissa ennen toukokuuta 2007. He kertoivat, että ensimmäinen kaavoitusviranomaisilta peräisin ollut suunnittelun etenemistä koskeva tiedonanto annettiin vasta, kun maakuntakaavaluonnosta koskevasta Kankaanpäässä 13.5.2008 pidettävästä esittely- ja keskustelutilaisuudesta ilmoitettiin lehdessä 8–11.5.2008. Toinen tiedote annettiin, kun

maakuntakaavaehdotukseen liittyvästä Kankaanpäässä 9.6.2009 pidettävästä esittely- ja keskustelutilaisuudesta ilmoitettiin kuulutuksella lehdessä 14–17.5.2009 (Satakuntaliitto 2010a, 18, 21). Kaikki haastateltavat pitivät kaavaan liittyvää tiedottamista sekä maakuntakaavaprosessin alkamisesta että sen etenemisestä, liian vähäisenä. Tiedonhankinnassa ja sen välittämisessä korostettiin paikallisten omaa ja erityisesti Pro Pohjankangas ry:n aktiivisuutta. Haastateltavat kuvailivat tiedotuksen laatua muun muassa seuraavanlaisesti:

”Ei ainakaan alueen maanomistajia ole tiedotettu. Jos lehdessä on tiedotettu, niin se ei ole kyllä toiminut tai ollut riittävää. Ethän sä voi tietää, koska maakuntakaava aletaan valmistella ja milloin pitäis alkaa seuraamaan aktiivisesti lehtiä. Tämä on jäänyt 100 prosenttisesti oman aktiivisuuden varaan. ...Satakuntaliitosta meihin ei otettu mitään yhteyttä. Jälkeenpäin sitä kyseltiin sieltä. Ja sieltä vastattiin, ettei laki velvoita heitä pitää semmoisia. Se riittää, että on lehdessä se ilmoitus.” (H1)

”Kaikki aluelehdissä olleet tiedotukset mitä oli, lähti Pro Pohjankankaan tiedottamisen pohjalta. Muut ihmiset täällä alueella ei olis tiennyt meneillään olevasta maakuntakaavoituksesta mitään, ellei me oltais rummutettu täällä alueella.” (H3)

Lopuksi haastateltavilta tiedusteltiin, olivatko he kuulleet tai saaneet jostain tietoa siitä, miten ja missä vaiheessa he voisivat itse ottaa osaa kaavaprosessiin. Tällä kysymyksellä haluttiin selvittää, miten kaavoitusviranomaiset olivat tiedottaneet paikallisia erilaisista osallistumisen keinoista ja näin pyrkineet osallistamaan heitä kaavaprosessiin. Kuten muutakin kaavaprosessiin liittyvää tiedottamista, myös osallistumismahdollisuuksiin liittyvää tiedottamista kuvailtiin erittäin vähäiseksi. Vastauksissa korostui jälleen paikallisten oma ja erityisesti Pro Pohjankangas ry:n aktiivisuus. Kaavaprosessin vireille tuloon, suunnittelun etenemiseen ja osallistumiseen liittynyt vähäinen tiedostus tulkittiin usein tarkoitushakuisesti toiminnaksi, jossa suunnitelmia haluttiin Satakuntaliiton osalta viedä eteenpäin vähin äänin, ilman paikallista osallistumis- ja vuorovaikutusprosessia:

”Se tieto on tullut esimerkiksi osallistumisen keinoista Pro Pohjankankaan kautta, et mitä nyt voitais tehdä. Ja sen tiedot on oman aktiivisuuden kautta hankittu. Muuten ei ole tiedotettu. Eikä ole kannustettu osallistumaan. Päinvastoin tuntuu, että sekin sitten mitä me on oma-aloitteisesti osallistuttu sen jälkeen, kun tuli se tieto tänne, niin olis toivottu ettei me oltais osallistuttu.” (H1)

5.2 Vuorovaikutuksen laatu ja toimijoiden välinen luottamus

Tässä teemassa haastateltavien haluttiin arvioivan kaavaprosessiin liittyvän vuorovaikutuksen laatua eri toimijoiden välillä Pohjankankaalla. Heille esitettiin kysymyksiä kuten, millaista toimijoiden välinen vuorovaikutus oli, kuka tai ketkä siihen pyrkivät, syntyikö osapuolten välille liittoutumia, millaista toimijoiden välinen luottamus oli ja muuttuiko se jotenkin prosessin edetessä. Näiden kysymysten avulla haluttiin selvittää, millaisia tuntemuksia vuorovaikutusprosessi haastateltavissa herätti ja auttoivatko nuo tuntemukset osaltaan selittämään Pohjankankaan kiistan syntyä tai sen kärjistymistä konfliktiksi.

5.2.1 Vuorovaikutuksen laatu

Ensimmäiseksi haastateltavia pyydettiin kuvailemaan toimijoiden välisen vuorovaikutuksen laatua. Haastateltavat pitivät kaavoitusviranomaisten ja paikallisten välistä vuorovaikutusta poikkeuksetta huonona. Vuorovaikutuksen kerrottiin muistuttavan enemmän kinastelua kuin yhteistyötä. Sitä myös kuvailtiin yhdensuuntaiseksi: haastateltavat kertoivat kyllä pyrkineensä kommunikoimaan kaavoitusviranomaisten kanssa monin eri keinoin, mutta yhteydenpitoon ei tunnut saavan minkäänlaista vastakaikua. Eräs haastateltava kuvaili vuorovaikutuksen laatua muun muassa seuraavanlaisesti:

”Arvosanalla 1-10, jos kymmenen on hyvää niin 3. Nihkeää. Se ehkä kuvailisi sitä parhaiten.” (H1)

Vuorovaikutusta alueella asuvien paikallisten, Pro Pohjankankaan ja kyläyhdistysten välillä sen sijaan kuvailtiin lähes poikkeuksetta hyväksi. Keskustelua kuvailtiin avoimeksi ja tiedonvälitystä toimivaksi, kuntarajoista huolimatta. Haastateltavien kommentteissa nousi myös esille paikallisten välillä vallitseva, poikkeuksellisen vahva yhteishenki:

”Se tän homman onkin niinku pelastanutkin, että tässä oli tätä porukkaa ja me juteltiin heti keskenämme ja ruvettiin kokoontumaan. Että siinä saatiin heti semmonen aika iso yhteisymmärrys. Sehän tässä on ollut pelastuskivi, että on löytynyt semmonen ryhmä, joka tukee toisiansa. Ja on tosi aktiivisia. ...Et ei tähän ois kukaan yksittäinen kylä tai yksittäiset ihmiset pystynyt.” (H9)

Eräs haastateltavista kuitenkin suhtautui paikalliseen vuorovaikutukseen ja yhteishenkeen hieman epäilevämmiin. Hänen mukaansa kiinnostus vuorovaikutukseen lopahtaa hyvin nopeasti silloin, kun suunnittelu ei enää kosketa omia maita tai välitöntä lähiympäristöä:

”Kyllä se on Karviolla ja Honkajoellakin niin, että jos se ei koske omaa takapihaa se asia, niin ei ihmisiä oikeen kiinnosta. Et jos ei oo penniäkään kiinni siinä asiassa.” (H2)

Vuorovaikutuksen laadusta alueella asuvien kuntalaisten ja kuntien välillä oltiin montaa mieltä, riippuen siitä, mistä kunnasta oli kyse. Honkajoen kunnan ja kohdealueella asuvien kuntalaisten välistä vuorovaikutusta keuhuttiin hyväksi, kun taas Kankaanpään kaupungin ja sen asukkaiden välinen vuorovaikutus koettiin ongelmalliseksi. Ongelmallista siitä teki lähinnä se, että asukkaat kokivat Kankaanpään kaupungin tukevan vahvemmin varuskunnan laajentamispyrkimyksiä kuin omien kuntalaistensa asuinalueiden säilyttämistä. Karvian kunnan osoittamasta tuesta omia asukkaitaan kohtaan taas oltiin kahta mieltä. Toiset näkivät Karvian kunnan olevan vahvasti samoilla linjoilla kohdealueella asuvien kuntalaistensa kanssa ja tukevan heitä, kun taas toiset olivat sitä mieltä, ettei kunta ollut tehnyt tarpeeksi asukkaidensa tukemiseksi ja elinkeinojen säilyttämiseksi alueella. Jotkut myös ihmettelivät, miksi Karvian kunnasta ei ollut tullut asukkaille minkäänlaista tiedotetta maakuntakaavaprosessin alkamisesta.

Vuorovaikutus paikallisten, varuskunnan ja puolustusvoimien välillä herätti ristiriitaisia tunteita. Paikalliset olivat vuorovaikutuksessa varuskunnan kanssa lähinnä syksyllä 2007 alueelle perustetun Niinisalon varuskunnan ampuma- ja harjoitusalueiden yhteistyöryhmän välityksellä, jonka tarkoituksena oli luoda tasavertainen neuvotteluyhteys paikallisten ja varuskunnan välille. Yhteistyöryhmä kokoontui syksyn 2007 ja alkuvuoden 2010 välisenä aikana kahdeksan kertaa ja tarjosi osapuolille mahdollisuuden keskustella alueella tapahtuvasta maankäytön suunnittelusta sekä puolustusvoimien tarpeista, toiminnasta ja tulevaisuudesta alueella.

Kaikki haastateltavat olivat ottaneet osaa vähintään yhteen ja monet useampaan yhteistyöryhmän kokoukseen. Heidän mukaansa yhteistyöryhmän kokouksia oli riittävän usein ja niissä syntyi paljon keskustelua. Todelliseen, avoimeen ja kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen pääseminen oli kuitenkin tuntunut haastateltavista vaikealta. He kritisoivat kokouksia erityisesti siitä, että ne oli aikataulutettu huonosti ja niissä käytettävissä olleet puheenvuorot oli määritelty etukäteen. He kertoivat erityisesti viranomaisten pitämien valmiiden, saman kaavan mukaan rakennettujen puheenvuorojen vieneen suurimman osan siitä ajasta, joka olisi voitu käyttää vapaaseen

keskusteluun. Yhteistyöryhmän tapaamisten kerrottiin usein muuttuneen ilmapiiriltään melko kireiksi. Kärkäs ilmapiiri olikin saanut jotkut haastateltavat epäilemään koko yhteistyöryhmän kannattavuutta:

”Ja varuskunta sitä sitten ehdotti, että perustettais tällöinen yhteistyöryhmä, kun sitä julkisuutta sitten rupes tuleen. Ne tapaamiset on ollu aika lämpösiä välillä. Kyllä siä on asioista keskusteltu. Mut siellä on aina vuorosanat jaettu tiukkaan ja sitten on nää Satakuntaliiton edustajat, joilla se sama nauha aina pyörii. Kokouksessa vetoovat vaan lakeihin ja näihin.” (H9)

”Mut kun sekin on semmosta vähän niinku sellaista yksipuolista. Puolustusvoimat tuo siellä näkökantojaan esille. On siellä semmoisia ihmisiäkin, jotka kuunteleekin. Mutta kyllä pääosin se on niin, että me sanotaan täältä, mitä teidän pitää hyväksyä. Et niinku me toimitaan näin ja teidän pitää sopeutua. ...Sitten keväällä tämän vuoden puolella kun käytiin kiertämässä tuolla Pohjankankaan alueella, niin se tilanne kärjistyi. Siellä tuli tekstiä puolin jos toisin. Se oli jotenkin niin kärkäs kokous. Sillä ei ollut enää mitään tekemistä asian kanssa. Ja siellä sitten lopuksi mietittiin, että onko tällöisiä yhteistyöryhmän kokouksia mielekästä jatkaa.” (H1)

Vaikka yhteistyöryhmän tuomia hyötyjä kyseenalaistettiin, jotkut haastateltavista näkivät sillä olevan jonkinlaista tulevaisuutta. Eräs haastateltavista uskoi, että rakentavasti käytettynä foorumi voisi toimia hyvänä väylänä keskinäisen yhteistyön parantamiseen:

”Alussa niitä yhteistyöryhmän kokouksia oli 4-5 vuodessa. Nyt niitä on kerran pari vuodessa. ...me haluttais kehittää ihan sitä todellista yhteistyötä varuskunnan kanssa. Et me tiedettäis mitä ne tekee ja ne tietäis mitä me täällä rajan toisella puolella tehdään. Niin sitten se yhteistoiminta tällä alueella vois sujua kitkatta.” (H3)

Yhteistyöryhmään osallistumisen lisäksi jotkut haastateltavista kertoivat olleensa yhteydessä varuskuntaan myös henkilökohtaisesti, esimerkiksi puhelimen välityksellä tai vieraillemalla varuskunnassa. Paikalliset ottivat myös yhteyttä puolustusvoimien pääesikunnan edustajiin ja kutsuivat heidät alueelle vierailulle. Kahdenkeskisiin, yksittäisiin tapaamisiin puolustusvoimien edustajien kanssa oltiin selkeästi tyytyväisempiä ja niiden aikana syntyneen vuorovaikutuksen uskottiin olleen välittömämpää.

5.2.2 Liittoumat

Haastateltavilta myös tiedusteltiin, oliko heidän näkemystensä mukaan toimijoiden välille syntynyt liittoutumia. Heidän mukaansa kaavaprosessin aikana oli syntynyt selkeitä vastakkainasetteluja, joissa yhteen olivat liittoutuneet ne toimijat, joilla oli samanlaisia intressejä tai muita yhteneviä näkemyksiä Pohjankankaan suunnittelutarpeista. Vuorovaikutusprosessissa oli havaittavissa selkeästi kaksi toimijoiden välistä liittoutumaa, joista toiseen kuuluivat Karvian ja Honkajoen kunnat, alueellinen MTK, paikalliset kyläyhdistykset sekä ep-linjauksen tai myöhemmin melualueerajauksen sisäpuoliset asukkaat, ja toiseen ne toimijat, jotka olivat neuvotelleet kaavaratkaisuista keskenään, ennen muiden osallisten mukaan tuloa. Tämän liittouman edustajiin lukeutuivat Kankaanpään kaupunki, Niinisalon varuskunta, puolustusvoimat sekä Satakuntaliitto. Haastateltavat kuvailivat prosessin aikana syntyneitä liittoutumia ja niihin liittyvää suunnittelu- ja yhteistyöasetelmaa muun muassa seuraavanlaisesti:

”On tässä olemassa liittoutumia. Tässä on selkeesti niin, että Kankaanpään kaupunki on hiljaa, eikä suojele omia asukkaitaan, jotka ovat jääneet meluviivojen sisäpuolelle. Mutta sitten taas Karvian ja Honkajoen kuntien johto suojelee niiden meluviivojen sisäpuolelle joutuneita kuntalaisiaan. Et heillä on yhteneväisiä näkemyksiä. Ja samoin Satakunnan MTK ja paikalliset MTK:n osastot suojelee [asukkaita].” (H3)

”Tämä Satakuntaliitto ja puolustuslaitos ja sitten vielä Kankaanpään kaupunki, niin kyllähän ne on ihan sitä samaa joukkuetta. Että he vaihtaa kyllä tietoa keskenään. Heillä on ulosanti ja tiedottaminen ihan samanlinjaista.” (H2)

5.2.3 Osapuolten välinen luottamus

Lopuksi haastateltavien pyydettiin arvioimaan toimijoiden välistä luottamusta. Heiltä myös tiedusteltiin, oliko luottamus pysynyt samanlaisena toimijoiden välillä, vai oliko se muuttunut jotenkin prosessin kuluessa. Kuten vuorovaikutusta, myös luottamusta alueella asuvien paikallisten välillä pidettiin vahvana:

”Paikallisten välillä on tosi hyvä henki. Ympäri kaikkien kylien, et siihen on voinut luottaa.” (H1)

Luottamusta kaavaviranomaisiin sen sijaan pidettiin yksimielisesti huonona. Epäluottamuksen kerrottiin olleen yhtä vahvaa prosessin alusta saakka. Luottamuksen varuskunnan ja paikallisten välillä taas kerrottiin muuttuneen prosessin edetessä. Yhteistyön kerrottiin toimineen joko hyvin tai melko hyvin ennen kaavaprosessin alkamista, mutta prosessin edetessä paikallisten ja varuskunnan välinen luottamus oli kuitenkin alkanut horjua. Haastateltavat uskoivat välien kiristymisen johtuneen pitkälti kaavoitusviranomaisista.

”Mä en luota siis yhtään kaavoitusvirkamiehiin. Mulla on mennyt täysin luottamus. Luottamus puolustusvoimiin on kans heikentynyt huomattavasti. Ei meillä ennen ollut ongelmaa, me autoimme toinen toisiamme, puolustusvoimat ja me, harjoitusten yhteydessä ja mikään ei ollut ongelma. Mut nyt kun tää kaavaprosessi on edennyt, niin mä oon tyrmistynyt siitä, että niillä ei oo omien kansalaistensa puolustustahtoa. Väittäisin, että Satakuntaliiton virkamiehet on siihen suurin syy. Niitten ynsee asenne on vaikeuttanut meidän ja puolustusvoimien välejä.” (H3)

”Jos asioita näin hoidetaan, niin ei siitä tuu mitään. No se on niinku vähän siinä yhdessä mainoksessa, et hinnat on nyt pohjalla. Ja ne on niinku tosi pohjalla. Ja se, että kun tuolla kentällä keskustele, olkoon se sitten varuskunnan tai Satakuntaliiton edustajien kanssa, niin kenenkään puheisiin ei voi luottaa. Kukaan ei ota kantaa siihen, mitä joku toinen on sanonut.” (H9)

Vaikka haastateltavat tunsivatkin menettäneensä luottamuksen varuskuntaan kaavaprosessin aikana, vastauksista oli pääteltävissä, että välien korjaantumiseen suhtauduttiin odottavaisin mielin. Halua luottamuksen uudelleenrakentamiseen löytyi ainakin kolmelta haastateltavalta. Kaksi heistä kuvaili tilannetta seuraavanlaisesti:

”Henkilötasolla asiat on pelannut hyvin aina tähän asti. Mut sitten tietysti nää suuret linjat, niinku et kuinka tää maakuntakaava-asia menee ja ne rakentamisrajoitukset. Et ne on sit ollut semmoisia turhia rasitteita, jotka pilaa tätä henkeä puolustusvoimien ja paikallisten välillä. Toivois jotenkin, et tässä ny mahduttais molemmat olemaan, me ja puolustusvoimat. Toivois, että saatas jatkaa ja yhteispeli jatkuis. Et kyllä täällä tähänkin asti ollaan yhteispelillä onnistuttu, että miksei jatkossakin.” (H1)

”Kyllä mä uskon, et suhteet varuskunnan kanssakin palautuis. Et en mä epäile yhtään sitä, etteikö yhteistyö voisi jatkua. En mä usko että kenelläkään on mitään varuskuntaa vastaan tai tarkoitus, että tuo toiminta loppuu. Päinvastoin.” (H4)

5.3 Osallistuminen ja vaikuttaminen

Osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvän teeman yhteydessä haluttiin selvittää, miten paikalliset olivat ottaneet osaa maakuntakaavaprosessiin ja millaisia vaikuttamisen keinoja he olivat prosessissa käyttäneet. Teemaan liittyvien kysymysten yhteydessä haluttiin myös selvittää niitä tuntemuksia, joita kaavaprosessiin osallistuminen ja siihen vaikuttaminen oli haastateltavissa herättänyt. Erityisen kiinnostuneita oltiin siitä, kokivatko haastateltavat osallistumisellaan olleen jotakin vaikutusta kaavan valmisteluun ja siihen liittyvään päätöksentekoon.

5.3.1 Osallistuminen

Haastateltavat osallistuivat kaavaprosessiin usealla eri tavalla. Jokainen haastateltavista oli ottanut osaa alueen kaavoitusta koskevaan ensimmäiseen keskustelutilaisuuteen, jonka Honkajoen kunta järjesti yhdessä Saunapukaran ja Kanttin kylätoimikuntien kanssa Honkalan koululla kesäkuussa 2007. Lisäksi jokainen haastatelluista oli ottanut osaa kaavaprosessiin osallistumalla jo edellä mainitun Niinisalon yhteistyöryhmän kokouksiin. Lisäksi haastateltavat kertoivat osallistuneensa sekä kaavaluonnosta että kaavaehdotusta koskeneisiin seudullisiin esittely- ja keskustelutilaisuuksiin.

Erilaisiin tilaisuuksiin osallistumisen lisäksi haastateltavat käyttivät monia muita osallistumien kanavia tai keinoja. Useat haastateltavista ottivat heti kaavasta kuultuaan henkilökohtaisesti yhteyttä kaavoitusviranomaisiin. Henkilökohtaiset yhteydenotot hoidettiin joko puhelimen välityksellä tai vieraillemalla kaavoitusviranomaisten luona. Suorien kontaktien lisäksi haastateltavat kertoivat lähettäneensä kaavaluonnoksen ja -ehdotuksen nähtävillä oloaikana useita kirjallisia muistutuksia, mielipiteitä ja kannanottoja maakuntaliittoon. Kannanottoja lähetettiin sekä yksityishenkilöinä että erilaisten yhdistysten, kuten paikallisten kyläyhdistysten tai -toimikuntien sekä Pro Pohjankangas ry:n jäseninä. Virallisten kannanottojen lisäksi haastateltavat kertoivat keränneensä lähes viisisataa nimeä alueen suunnittelua koskevaan adressiin. Adressi toimitettiin Satakuntaliittoon ja puolustusvoimille.

Satakuntaliittoon kohdistuneiden yhteydenottojen lisäksi jotkut haastateltavat kertoivat ottaneensa yhteyttä suoraan valtakunnan tason vaikuttajiin. Yhteyttä otettiin ainakin maa- ja metsätalousministeriön edustajiin, ympäristöministeriön edustajiin, puolustusministeriön edustajiin,

puolustusvoimien pääesikunnan edustajiin sekä oikeuskansleriin. Lisäksi haastateltavat kertoivat ottaneensa yhteyttä joihinkin paikallisiin kansanedustajiin. Edellä mainittujen tahojen lisäksi yhteyttä otettiin myös paikalliseen ympäristökeskukseen. Eräs haastateltava kuvaili tilannetta seuraavalla tavalla:

”Täällä ollaan valmiita järjestäytymään, tekemään monia asioita ja olemaan yhteydessä moniin eri tahoihin eri puolella Suomea.” (H9)

Ministeriöihin, kansanedustajiin ja ympäristökeskuksiin suuntautuneiden yhteydenottojen lisäksi haastateltavat hyödynsivät mediaa yhtenä vaikuttamisen keinona. Mediaan pyrittiin aktiivisesti erityisesti Pro Pohjankangas ry:n toimesta. Mediahuomiolla pyrittiin paitsi tiedottamaan asiasta myös herättämään laajempaa keskustelua Pohjankankaan kehittämisen suunnasta. Haastateltavat kertoivatkin saaneensa huomiota kansallisessa televisiossa, paikallisradioissa sekä useissa maakunnallisissa sanomalehdissä ja paikallislehdissä. Lisäksi he kertoivat hyödyntäneensä Satakunnan Kansan internet-keskustelupalstaa yhtenä osallistumisen foorumina. Keskustelua maakuntakaavasta, siinä ehdotetuista kaavaratkaisuista sekä suunnittelukäytännöistä käytiin lehden NettiBirgit -portaalissa muutaman kuukauden ajan, kunnes se päätettiin sulkea lehden toimesta keskustelun käydessä osittain epäasialliseksi. He kertoivat myös perustaneensa Pohjankankaan kehittämistä koskevan verkkosivun:

”Me yritettiin niin paljon kuin mahdollista, niin saada yhteyttä tiedotusvälineisiin. Käytettiin kaikki keinot saadaksemme asialle julkisuutta. Päästiinkin sitten kolmeen TV lähetykseen ja maakunnan sanomalehtiin. Lisäksi olemme pitäneet yllä Satakunnan kansan keskustelupalstaa, niin pitkään, kuin se lehden toimesta katkaistiin. Sen jälkeen avasimme kotisivun.” (H3)

Mediaan pyrkimisen lisäksi haastateltavat mainitsivat vielä joitakin muita osallistumisen keinoja, joita hyödynnettiin kiistan aikana. Yksi olennaisimmista ja ehkä näkyvimmistä osallistumista tukevista keinoista oli Pro Pohjankangas ry:n perustaminen:

”Harjoitusalueen naapuruston asukkaat kokoontuivat pohtimaan, miten kaavan valmisteluun voitaisiin vaikuttaa ja parhaimmaksi tavaksi nähtiin perustaa Pro Pohjankangas ry. Yhdistys perustettiin syksyllä 2007 sen vuoksi, että haluttiin lähteä puolustamaan kansalaisten oikeuksia epäluottamusta herättävää viranomaistoimintaa vastaan. ...me otettiin yhteyttä Pro Rovajärveen Kainuun suuntaan.” (H3)

Yhdistyksen perustamiseen otettiin mallia Kainuusta, jossa paikalliset olivat perustaneet Pro Rovajärvi ry -nimisen yhdistyksen Kainuun maakuntakaavaan liittyneen kiistan yhteydessä. Yhdistykset pitivät kiistan aikana yhteyttä toisiinsa ja toimivat toistensa vertaistukena.

Kaikkien edellä mainittujen välillisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen lisäksi yksi haastateltavista kertoi pyrkineensä vaikuttamaan asioihin myös suoraan, lähtemällä itse mukaan maakuntapolitiikkaan:

”No sen takia täytyy politiikkaan lähteä mukaan, että voi itse vaikuttaa asioihin. Meitä on lähtenyt poliittiselle rintamalla Pro Pohjankankaan johtoportaasta nyt kolme, sen takia, että meidän täytyy ite tehdä työtä ja vaikuttaa.” (H3)

”Omien” luottamushenkilöiden uskottiin parantavan yhteisön asemaa ainakin tulevaisuudessa. Luottamushenkilöiden tärkeimmäksi tehtäväksi nähtiin varhaisen tiedonkulun varmistaminen. Huoli maakuntakaavassa esitetyistä ratkaisuista oli siis aktivoinut paikallisia paitsi osallistumaan välillisesti maankäytön suunnitteluun ja omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon, myös ryhtymään itse kunnalliseksi tai maakunnalliseksi vaikuttajaksi ja päätöksentekijäksi.

5.3.2 Vaikuttaminen

Haastateltavilta tiedusteltiin seuraavaksi sitä, kokivatko he osallistumisellaan ja omalla aktiivisuudellaan olleen jotakin merkitystä kaavaprosessissa. Kysymyksen tarkoituksena oli selvittää, tuntuiko paikallisista siltä, että he olivat pystyneet vaikuttamaan jotenkin kaavan sisältöön tai kaavoituksessa käytettyihin menettelyihin. Koettujen vaikuttamismahdollisuuksien lisäksi haluttiin selvittää, millainen olotila haastateltaville oli yleisesti ottaen jäänyt maakuntakaavaprosessista ja siihen osallistumisesta.

Osallistumisesta ja sen vaikutuksista haastateltavat olivat melko samaa mieltä. Kaikki haastateltavat tunsivat osallistumisellaan olleen ainakin jonkinlaista vaikutusta kaavan sisältöön. Siihen, miten paljon kaavan sisältöön oli pystytty vaikuttamaan, asennoiduttiin huomattavasti skeptisemmin. Kaikki haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että osallistumisen avulla pystyttiin vaikuttamaan ainakin siihen, että kaavaluonnoksessa esitetty aluevarausmerkintä ep poistettiin kaavasta. Toiset haastateltavista näkivät ep-merkinnän poistamisen kuitenkin melko pienenä saavutuksena, sillä sen

tilalle ilmestyivät pian uudet, joskin suppeampaa aluetta koskevat melualuemerkinnät me-1 ja me-2, joita koskeva suunnittelumääräys oli melko yhteneväinen kaavasta poistetun ep-merkinnän kanssa.

Ep-merkinnän poistamisen lisäksi haastateltavat kertoivat pystyneensä vaikuttamaan melualue-merkintää me-1 koskevaan suunnittelumääräykseen. Haastateltavat kertovat saaneensa suunnittelumääräykseen pienen muutoksen, joka mahdollistaisi uuden rakennuksen rakentamisen samalle paikalle alueella asetetusta rakentamisrajoituksesta huolimatta, jos se jostain syystä vahingoittuisi. Näiden saavutusten lisäksi haastateltavat mainitsivat pystyneensä vaikuttamaan siihen, että alueelle kaavailtu tielinjauksen siirto poistettiin kaavasta.

Kun haastateltavilta kysyttiin, mitä vaikutuksia he uskoivat osallistumisellaan olleen, vastaukset liittyivät lähinnä edellä mainittuihin vaikutuksiin kaavan sisältöön. Kaksi haastateltavista mainitsi kuitenkin paikallisten osallistumisella olleen vaikutusta myös itse kaavaprosessiin ja siinä käytettyihin menetelmiin. Toinen heistä uskoi paikallisten aktiivisuuden lisänneen kaavaviranomaisten työtä ja vaikuttaneen kaavaprosessin venymiseen. Toinen taas uskoi, että paikallisten aktiivisuudella tulisi olemaan vaikutuksia niihin menettelytapoihin, joita kaavojen laadinnassa käytetään tulevaisuudessa. Hän toivoikin, että maakuntakaavaprosessin yhteydessä noussut kiista saisi viranomaiset pohtimaan suunnittelun vuorovaikutteisuutta sekä kehittämään tasa-arvoisempia ja oikea-aikaisempia vuorovaikutusmenettelyitä.

Kaavaprosessiin osallistumisella ja siihen liittyvällä aktivoitumisella nähtiin olevan välittömien vaikutusten lisäksi myös kauaskantoisempaa merkitystä. Vaikka kaavan sisältöön ja varsinaisiin asiakysymyksiin oli haastateltavien mielestä kyetty vaikuttamaan vain vähän, he uskoivat osallistumisesta koituneen muunlaista, ns. pitkän aikavälin hyötyä yhteisölle ja sen yksilöille. He näkivät paikallisten aktivoitumisen vaikuttaneen positiivisesti ainakin yhteisöllisyyden ja yhteistoiminnan voimistumiseen alueella. Kaksi haastateltavaa kuvaili lisäksi kiistatilanteen synnyttäneen laajempaa kiinnostusta omaa elinympäristöä ja sitä koskevaa suunnittelua ja päätöksentekoa kohtaan yksilötasolla. Eräs haastateltava kuvaili vaikutusten kirjoa seuraavanlaisesti:

”Onhan tässä saavutettu suuresti. Ei niinkun kaavan suhteen ja todellisiin asioihin, joita on paperiin kirjattu. Sillä on ollut se vaikutus, että tää vastapuoli mukaan lukien virkamiehet ja poliitikot, nää poliittiset päättäjät on joutunut tekeen enemmän töitä siihen aluksi asetettuun päämäärään pääsemiseksi. ...Se mitä haluaa kumminkin täs vaihees painottaa niin on se, että kun

mietitään sitä lopputulemaa ja koko porsessia, niin sillai haluu uskoo ja nähdä, et se positiivinen kuppi on yli puolet. Elikkä täällä ihmiset niinku aktivoitu ja saatiin kylähenkee täällä tiivistettyyn. Ja sitten saatiin tämmönen Pro Pohjankangas, joka elää ja jota voidaan kehittää. Elikkä jos tulee uusia taisteluita, niin ollaan paljon paremmin varustauduttu sitten. ...Tää prosessi on kasvattanut ihmisiä ja herättänyt ihmiset siihen, et tänä päivänä ei voi mennä vaan sillai virran mukana sammutetuin lyhdyin, vaan on oltava hereillä. Et jos omaan elämään haluaa yhtään vaikuttaa, niin on oltava hereillä.” (H2)

5.3.3 Osallistumis- ja vaikuttamisprosessin herättämät tuntemukset

Haastateltavilta myös kysyttiin, millaisia tuntemuksia prosessiin osallistuminen oli heissä yleisemmällä tasolla herättänyt. He kertoivat kaavaprosessiin osallistumisen tuntuneen melko raskaalta ja usein turhauttavalta. Osallistumiseen ja vaikuttamiseen kerrottiin myös vieneen kohtuuttoman paljon aikaa. Yksikään haastateltavista ei kuitenkaan kertonut katuvansa osallistumistaan:

”Et ei tää osallistuminen ihan turhaa oo ollut, vaikka onkin ollut turhauttavaa. Voi sanoa, et se on aiheuttanut paljon ylimäärästä työtä ja ollaan sen takia monia öitäkin valvottu.” (H1)

Pitkältä ja uuvuttavalta tuntunut prosessi ei kuitenkaan laimentanut vaikuttamisyrityksiä. Haastattelua tehdessä maakuntakaava oli hyväksytty maakuntavaltuustossa ja toimitettu ympäristöministeriöön vahvistettavaksi. Useista vaikuttamisyrityksistä ja joistakin kaavaan saaneistaan muutoksista huolimatta haastateltavat kertoivat yhä olevansa tyytymättömiä kaavassa esitettyihin ratkaisuihin. Tyytymättömyys oli suurta paitsi kaavassa esitettyjä ratkaisuja, myös kaavaprosessissa käytettyjä menetelmiä kohtaan. Jokainen haastateltavista kertoikin aikovansa hyödyntää muutoksenhakuoikeuttaan ja valittaa maakuntakaavasta, joko yksityishenkilöinä tai yhdistyksen jäsenenä. Haastateltavat kertoivat myös olevansa valmiita viemään asian EU-tasolle saakka:

”No jos kaava hyväksytään, niin meillä on sitten vielä yksi valitusmahdollisuus. Et me ollaan valmiita menemään EU-tasolle saakka tässä asiassa.” (H9)

5.4 Kiistan synty ja ratkaisumahdollisuudet

Tässä teemassa haastateltavien haluttiin kertovan omasta näkökulmastaan Pohjankankaalla syntyneestä kiistasta. Heiltä kysyttiin kysymyksiä kuten, miksi kiista heidän mielestään syntyi, miten se muuttui prosessin edetessä, mistä siinä oikeastaan oli kyse ja miten se voisi heidän mielestään ratketa. Näillä kysymyksillä pyrittiin saamaan selville ne tekijät, jotka paikallisten mielestä vaikuttivat kiistaan syntyyn tai kärjistivät sitä.

5.4.1 Asiakysymykset

Haastateltavien mukaan kaavaluonnoksessa ja kaavaehdotuksessa esitettyjä ratkaisuja vastustettiin siksi, että niiden uskottiin vaikuttavan negatiivisesti alueella asuvien perus- ja itsemääräämisoikeuksiin, kuten oikeuksiin omistaa ja myydä maata sekä harjoittaa elinkeinoa. Negatiivisten vaikutusten ei välttämättä nähty olevan välittömiä, vaan niiden uskottiin pikemminkin realisoituvan pidemmällä aikavälillä. Haastateltavat olivat huolissaan kaavamääräyksistä, jotka toteutuessaan aiheuttaisivat epävarmuutta: alueelle asetettujen rajoitusten sekä puolustusvoimien lausunnonantomahdollisuuden myötä omaa maata ja elinympäristöä koskevan päätöksenteon uskottiin karkaavan pois omista käsistä. Erityisen huolissaan oltiin elinvoimaisten maa-, metsä- ja tuotantoeläintilojen puolesta, joiden tulevaisuuden näkymiin ja toiminnan edellytyksiin kaavamääräysten uskottiin vaikuttavan voimakkaimmin:

”Ei siitä kaavasta semmosta välitöntä haittaa ehkä ois ollut, mutta kyllähän semmosella viivalla on oikeusvaikutuksensa. Et ois tuntunut, et me oltais jääty tähän niinku täysin irtolaisiksi. Sitten meidän tulevaisuus ja toimintamahdollisuudet ois ollut kokonaan muiden käsissä. Et siinä ois menny niin paljon valtaa muille tahoille, et oltais oltu sellaisia altavastaavia. Se epämääräinen olotila mikä luodaan, että kotoa ei ajeta pois, mutta annetaan ymmärtää että sä et oo oikeutettu asumaan siinä.” (H2)

”Siis se käsitys mikä mulla on, niin sehän oli niinku puolustusvoimien ja sitten näiden ympäröivien alueiden elinkeinojen yhteensovittamisen kohdealue. Se pelko siinä oli, että siinä katottaisiin vain yhden toimijan etuja. ...meilläkin on omista pelloista ja metsistä noin 80 % on sen melualue ykkösen eli sen kireimmän meluviivan sisäpuolella. Siinä on vähän niinku elinkeino kiinni. Ja sitä

on sitten yrittänyt tässä viime aikoina yrittää kehittää tätä tilaa, kun tässä olis potentiaalia jatkajia. Kuinka mielekästä on esimerkiksi jatkajan jäädä semmoselle alueelle kun tietää jo valmiiksi.” (H1)

Vaikka negatiivisten vaikutusten uskottiin pääosin olevan välillisiä ja realisoituvan vasta pidemmällä aikavälillä, haastateltavat kertoivat joidenkin negatiivisten vaikutusten ilmenneen välittömästi prosessin alkamisen jälkeen. Niitä olivat vaikutukset maan ja kiinteistöjen arvoon. Vaikutukset maan ja kiinteistöjen arvoon mietityttivät myös pidemmällä aikavälillä. Eräs haastateltava kuvaili tilannetta seuraavalla tavalla:

”Ei ulkopuolinen ymmärrä sitä, mistä me täällä purnataan. Ne on oikeesti aika isoja asioita, jotka on kyseessä täällä. Kun ep-viiva kummitteli siinä hetken aikaa, niin ihmiset jotka on koittanu talojansa myydä tältä alueelta, niin ei oo saanu niitä myytyä. Koska tästä on niin paljon lehdistä nyt kirjoitettu, niin ihmiset on peljästynyt. Elikkä se tässä onkin huvittava asia, että kun tämmösiä tulee, niin se on heti niinku yksityisten ihmisten omaisuus ja maanarvo ja talojen arvo, kaikki, ne putoo heti. ...Jotkut viisaat sanoo, että ei saa ajatella näitä asioita henkilökohtaisesti, mutta miten muutenkaan niitä vois ajatella, jos nää asiat henkilökohtaisuuksiin menee. Et tulee panssarivaunut tohon takapihalle.” (H9)

Maan ja kiinteistöjen arvon alenemisen sekä elinkeinon harjoittamiselle aiheutuvien rajoitteiden lisäksi kahdeksan yhdeksästä haastateltavasta kertoi olevan huolissaan muista asioista, kuten ampuma-alueen laajentamisen vaikutuksista pohjaveden laatuun, luonnonympäristöön, maisemaan ja alueiden virkistyskäyttöön:

”On se, että kun tällä alueella ei missään muualla oo tämmösiä harjuja, niin säilytettäisiin ny nämä edes.” (H8)

”Ja kaikki ne luontoarvot, joita täällä on. Elikkä ei tää oo esimerkiksi kulttuurihistoriallisesti mikään ihan mitätön alue. Sitten täällä on Suomen toiseksi suurimmat pohjavesivarannot. Sitten kymmeniä metrejä todella hyvänlaatuista hiekkaa ja soraa, mikä on arvokasta. Ja sitten ne liikkumisrajoitukset pelottaa ihmisiä. Siellähän on nytkin kyltit neljällä eri kielellä, ettei sinne saa mennä.” (H3)

Eräs haastateltava kertoi paikallisten olevan lisäksi huolissaan kaavamääräysten vaikutuksista kylien kehittämiseen:

”No se kylien kehittäminen. Se on kyllä koskettanut meistä jokaista. Että tälle kylälle on saatu EU-rahoitustakin tällaseen Vireä kylä- hankkeeseen. ...Kun ajattelee mikä on Satakuntaliiton tehtävä - kehittää maakuntaa tasasesti. Ja tää on Satakunnan pohjoispää täällä ja tämä on todella vireetä aluetta kokonaisuuteena, niin kyllä tässä nyt ollaan ajamassa maaseutua alaspäin maakuntakaavankin kautta.” (H4)

5.4.2 Menettelytavat

Haastateltavat näkivät, että kaavamääräysten aiheuttamien rajoitteiden lisäksi kiistan syntyyn ja erityisesti sen kärjistymiseen vaikuttivat olennaisesti prosessissa käytetyt toimintatavat. He myös uskoivat, että epäonnistuneiden toimintatapojen vuoksi asiakysymykset jäivät ajan myötä taustalle ja kiistasta syntyi lopulta periaatekysymys. Yhtenä merkittävimmistä kiistan kärjistymiseen vaikuttavista tekijöistä pidettiin kaavaviranomaisten ja varuskunnan edustajien ihmissuhdetaidottomuutta sekä välinpitämättömältä tuntunutta asennetta paikallisia kohtaan. Tasapuolisempaa asennoitumista ja parempia ihmissuhdetaitoja odotettiin erityisesti kaavoitusviranomaisilta, joiden ensisijaisena tehtävänä nähtiin olevan koko maakunnan tasapuolinen kehittäminen. Haastateltavat uskoivatkin, että kiista olisi muodostunut erilaiseksi tai jopa voinut ratketa, jos kaavaprosessissa käytetyt menettelytavat olisivat olleet oikea-aikaisempia sekä avoimempia. He kuvailivat tuntemuksiaan muun muassa seuraavanlaisesti:

”Ihmissuhdetaidottomuus virkamiehillä oli se pahin. Et ilman muuta tämä asia olis mennyt toisin ja oltais voitu päästä jonkinnäköisiin kompromissiratkaisuihin, jos menettelytavat olis ollut toisenlaisia. Siis me oltais hyväksytty nuo tietyt viivanvedot ja tuon meluviivotuksen, jos oltais tehty niitä yhteistyössä.” (H3)

”Ehkä päällimmäisenä on ne menettelytavat. Se oli siis lähtökohtaisesti siitä, että joku taho muu kuin me itse käveli meidän olohuoneeseen saappat jalassa ja sano millai tehdään. Se, että niin vakavasti meidän asioita koskevaa juttua on viety eteenpäin, eikä meiltä ole missään vaiheessa mitään kysytty tai infottu. Mutta heti kun ne menettelytavat plokataan pois, niin rupeehan ne asiakysymyksetkin potkimaan vastaan.” (H2)

Erityisen loukkaavaksi koettiin se, ettei paikallisiin oltu otettu minkäänlaista kontaktia ennen kuin he saivat lukea kaavaluonnoksesta paikallislehdestä runsas neljä vuotta asian vireille tulon jälkeen.

Haastateltavat uskoivat, että lähes neljä vuotta kestäneiden kaavaviranomaisten, Kankaanpään kaupungin sekä Niinisalon varuskunnan välisten neuvottelujen vuoksi heidän esittämiinsä ajatuksiin suhtauduttiin joko välinpitämättömästi tai negatiivisesti. Kolminkeskisten neuvotteluiden takia haastateltavat näkivät joutuneensa suunnitteluprosessissa epätasa-arvoiseen asemaan:

”Jos virkamiehet ois ollu alusta saakka vastaanottavaisia ja kuunnellu kaikkien mielipiteitä, mutta se, että niillä on jo alussa valmiit näkemykset asiasta ja valmiit kommentit. Et kyllä siinä huomaa ja sen aisti, et kyllä siinä oli Satakuntaliittokin jo täysin puolensa valinnut. Et siinä oli jo ratkasut tehty ja valmistelut tehty ja muuten edetty. Eipä siinä sitten tavallisella ihmisellä ollut sitten enää mitään sanottavaa.” (H9)

”Et siis tätä toista osapuolta ei ole kuultu koko aikana sillä lailla niinku pitäis mun mielestäni tällöis asiois. Et kun me ollaan asuttu täällä koko elämämme, oikeastaan vuosisatoja, niin meitä ei kuulla ollenkaan. Ja Kankaanpään kaupunki ja puolustusvoimat on ollu monta kertaa neuvotteluissa Satakuntaliiton kanssa tästä maakuntakaavasta. Mut siihen tilaisuuteen ei oo meitä tältä alueelta kutsuttu ketään. Et niin olis kaiken järjen mukaan mun mielestä pitäny tehdä. Kun me ollaan yks osapuoli. Ja mielestäni aika iso osapuoli.” (H8)

Haastateltavien mielestä epäonnistuneiden menettelytapojen lisäksi, tai oikeastaan niistä johtuen, myös henkilökemiat vaikuttivat kiistan kärjistymiseen:

”Kun tulee semmoinen olo, et oikeen kunnolla poljetaan jalkoihin, niin nää henkilökemiatkin sit rupee jylläämään. Mut kyllä se ollaan yritetty pitää siinä asialinjassa, mutta ei sitä voi olla näkemättä, että henkilökemiat ei oikeen pelaa.” (H1)

5.4.3 Ratkaisun avaimet

Lopuksi haastateltavia pyydettiin arvioimaan sitä, miten lukkiutuneesta tilanteesta voitaisiin heidän mukaansa jatkaa eteenpäin. Haastateltavat totesivat yksimielisesti, että tilanne voitaisiin saada rauhoitetuksi ainoastaan siten, että Pohjankankaan alue irrotettaisiin muusta maakuntakaavasta omaksi osakseen ja suunnittelu aloitettaisiin puhtaalta pöydältä. Haastateltavien mielestä kehittämisen linjaukset tulisi suunnitella yhteistyössä puolustusvoimien, alueen maanomistajien ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa:

”No kyllä se ensimmäiseksi pitäis tehdä semmonen homma, että justinsa tää Pohjankankaan alue pitäs tosta maakuntakaavasta irrottaa omaksi osakaavakseen ja sitten lähtee tavallansa keskusteleen ihan puhtaalta pöydältä. Et kyllä tarttis lähtee armeijaa ja näitä asioita kehittää niin, että siellä olis alusta asti maanomistajat ja muita siinä mukana, jos tämmösiä suunnitellaan.” (H9)

Eräs haastateltava myös ehdotti, että jos maanpuolustuksen tarpeet todellakin ovat kaavassa esitetyn mukaiset, tulisi se myöntää rehellisesti asukkaille ja maanomistajille ja keskustella heidän kanssaan maiden pakkolunastuksia tai muista kompensoivista vaihtoehdoista:

”Et sitten täytyy pelata avoimin kortein, et jos puolustusvoimilla on tarpeet ja ne tarpeet täytyy isänmaan edun puitteissa toteuttaa ja pistää käytäntöön, niin silloin tarvii puhua just näistä pakkolunastuksista ja vaihtoehdoista ihmisille. Et pitäis rehellisesti sanoa, et me tarvitaan nää maat ja osoittaa sen.” (H2)

5.5 Maakuntakaavan laadintaan liittyvän vuorovaikutusprosessin kehittäminen

Lopuksi haastateltavilta tiedusteltiin, miten maakuntakaavaprosesseja tulisi heidän mielestään jatkossa kehittää. Suurin osa vastauksista liittyi kaavaprosessissa käytettyjen toimintatapojen tai menettelytapojen kehittämiseen ja erityisesti tiedottamisen parantamiseen. Haastateltavien mukaan jatkossa kaavoitusviranomaisten tulisi panostaa erityisesti tiedottamisen oikea-aikaisuuteen, vuorovaikutuksen avoimuuteen sekä kuntien, asukkaiden ja erityisesti maanomistajien osallistamiseen:

”Jos alueiden käyttöä halutaan kehittää ja me eletään tämmösellä alueella, jossa maanviljely on se tärkein elinkeino, niin kyllä mun mielestä olis pitänyt ottaa yksittäisiin maanomistajiin yhteyttä. Että jos tehdään toisten ihmisten elinkeinoja huonontavia päätöksiä, niin viranomaisten pitäis olla aktiivisempia ottamaan yhteyttä paikallisiin.” (H1)

”Ja sitten se tiedottaminen. Et kun he jotain suunnittelee, niin ois yhteydessä heti alussa siihen osaluueeseen, mitä se suunnittelu koskee. Ettei tuu mitään epäselvyyksiä. Moni asia voi selkiintyä, kun se tiedonkulku olis asiallista ja oikein ajoitettua.” (H4)

Haastateltavien mukaan osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjä olisi myös kehitettävä tasapuolisempaan suuntaan niin, että myös tavallisten kansalaisten olisi mahdollista vaikuttaa suunnitteluun ilman merkittäviä ponnisteluja:

”Ja tämä vaikuttaminen. Jotta ihminen sen kaava-asian puitteis pääsis vaikuttamaan siihen asiaan normaalisti. Sillain, että tavallinen ihminen vois omaa kotoaan lausua mielipiteensä asiaan. Et se niinku riittäis. Kun tässäkin on tää asetelma ollut heti alusta se, että jos täs meinaat pärjätä niin pitäis olla kymmeniä lakimiehiä, apua hakea ja tietoa joka paikasta ja olla itse tosi aktiivinen. Että sen pitäis niinku riittää, että omalta tontiltaan pystyis olemaan tasavertainen vaikuttaja.” (H2)

Eräs haastateltavista myös muistutti, että maakuntakaavoituksesta vastaavien viranomaisten olisi syytä tutustua tarkasti suunnittelun kohteena olevien alueiden todellisiin vahvuuksiin ja heikkouksiin, varsinkin jos suunnitelmassa esitetyillä ratkaisuilla voi olla vaikutusta niiden toteutumiseen. Maakuntakaavan suunnittelun tulisi ensisijaisesti lähteä suunniteltavan alueen tarpeista, sen omia vahvuuksia korostaen ja hyödyntäen. Vain niin voitaisiin saavuttaa todellista pitkän aikavälin hyötyä, josta hyötyvät sekä kunnat itse että lopulta maakunta kokonaisuudessaan. Jos alueille annettavat kehitystavoitteet ovat ylhäältä annettuja ja ”päälle liimattuja”, ollaan kestävämmän kehityksen polulla:

”Se että alueen asukkaat ja kuntien edustus pääsisi vaikuttamaan kaavan valmisteluun vuorovaikutteisesti ja että kaavan muodostus lähtisi alueen tarpeista. Maakuntaa tulee kehittää kokonaisvaltaisesti ja tasapuolisesti. Pohjois-Satakunta soveltuu etenkin maatalouteen ja siten kaavassa olisi tullut vahvistaa siihen liittyvien elinkeinojen kehittymismahdollisuuksia.” (H3)

Eräs haastateltava totesi myös, että jos vuorovaikutteista suunnittelua halutaan viedä eteenpäin ja erityisesti tavallisten kansalaisten osallistumista lisätä, on siihen liittyvää keskustelua käytävä myös yleisemmällä tasolla:

”Sitä on kun tavallinen ihminen ei osaa mieltää sitä, mikä tässä on niinku kunnan osuus ja mitkä asiat paikallisten vastuulla. Jos tässä maakuntakaava-asiassakin halutaan niinku kehittyä ja halutaan päästä siihen tilanteeseen, et kaikki joita ratkasut koskettaa voisivat osallistua siihen päätöksentekoon, niin kyllä ihmisiä täytyy aika paljon ravistella.” (H2)

6 Tulosten tarkastelu

Tässä luvussa tuloksia ja niistä tehtävissä olevia tulkintoja tarkastellaan yhteenvedon kaltaisesti, tutkimuksen teoreettista viitekehystä sekä tutkimuksen kysymyksenasettelua vasten. Luku etenee teemoittain, edelliseen lukuun nojautuen. Kappaleessa 6.1 tarkastellaan Pohjankankaan suunnitteluun liittyvää tiedostusta ja sen vaikutuksia toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen. Kappaleessa 6.2 pohdinnan kohteena on prosessissa ilmennyt vuorovaikutus sekä toimijoiden välisen epäluottamuksen asettamat haasteet suunnitteluprosessille. Kappaleessa 6.3 taas tarkastellaan paikallista osallistumista, vaikuttamista ja prosessin yhteydessä syntyneitä ”oheistuotteita”. Kappaleessa 6.4 pohditaan kiistan syntyyn vaikuttaneita tekijöitä ja kiistan ratkaisumahdollisuuksia. Viimeisen kappaleen 6.5 aiheena ovat vuorovaikutusprosessien kehittämisestä saadut ehdotukset ja niihin liittyvät toimenpidesuositukset.

6.1 Pohjankankaan suunnitteluun liittynyt tiedottaminen

Kuten tutkimuksen teoriaosuudessa todettiin, aktiivista ja avointa tiedottamista voidaan pitää osallistumiseen kannustavan toimintakulttuurin luomisen ehtona, sillä tiedottamisen uskotaan muuttavan paikallisten käsityksiä hankkeen vaikutuksista, muista toimijoista ja heidän luotettavuudestaan sekä suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin reiluudesta. Tiedon tuottamisen ja viestinnän tehostamisen on todettu hälventävän tehokkaasti osapuolisten välistä epäluottamusta, varsinkin silloin, kun tiedottaminen on tapahtunut riittävän aikaisessa vaiheessa. Mitä voidaan sanoa Pohjankankaan suunnitteluprosessiin liittyneestä tiedottamisesta?

Haastateltavien vastauksista kävi selkeästi ilmi, että paikallisesta näkökulmasta Pohjankankaan suunnitteluun liittyvässä tiedottamisessa epäonnistuttiin. Tiedottamista pidettiin yleisesti liian vähäisenä, huonosti ajoitettuna ja myös huonosti suunnattuna: tieto maakuntakaavan vireille tulosta, osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta sekä valmistelutyön etenemisestä olisi pitänyt kulkea suoraan kaavaviranomaisilta alueen maanomistajille tai vähintäänkin kaavoitusviranomaisilta aktiivisille kylätoimikunnille, joiden etua suunnittelu olennaisesti koski. Haastateltavat kritisoivat virallisia, laissa määriteltyjä tiedotuksen vähimmäisvaatimuksia, kuten lehdessä olleita kuulutuksia kaavan vireille tulosta tai osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtävillä olosta, toimimattomiksi

ja riittämättömiksi, ainakin niihin vaikutuksiin nähden, joita suunnitelmalla oli asukkaisiin, maanomistajiin ja alueella elinkeinoaan harjoittaviin osallisiin.

Myös osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvää tiedottamista pidettiin liian vähäisenä. Haastateltavat olivat kyllä kuulleet Satakuntaliiton verkkosivuilta löytyvästä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta kuullessaan kaavan laadinnasta keväällä 2007. Yksikään haastateltavista ei kuitenkaan ollut tuohon aikaan saanut verkkosivuilta löytyvää tiedostoa avatuksi kotikoneillaan verkkosivuilla ilmenneiden teknisten ongelmien vuoksi. Haastateltavat kertoivatkin suunnittelun aloittamiseen, etenemiseen sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista liittyvän tiedottamisen ja tiedon etsinnän olleen pitkälti paikallisten oman aktiivisuutensa varassa.

Haastateltavat tulkitsivat niukan ja passiivisen tiedottamisen tarkoitushakuiseksi toiminnaksi, jota säätelemällä viranomaiset halusivat joko viivyttää heidän osallistumistaan prosessiin tai jopa haitata sitä. Epäonnistunut tai hyvin niukka, lain minimivaatimukset juuri ja juuri täyttävä tiedottaminen kääntyikin lopulta kaavoitusviranomaisia vastaan: passiivinen tiedotus oli omiaan heikentämään kaavoitusviranomaisten ja paikallisten välille syntynyttä vuorovaikutusta ja toimijoiden välistä luottamusta.

Mikä Pohjankankaaseen liittyvässä tiedottamisessa meni pieleen? Tähän kysymykseen vastatakseni olisi tapaukseen liittyvää tiedottamista pitänyt seurata ja analysoida tarkemminkin, eikä tarkastella ainoastaan yhden toimijaryhmän näkökulmasta. Paikallisten suhtautumista tiedotukseen ja sen laatuun selittää kuitenkin olennaisesti yksi, helposti tunnistettavissa oleva tapahtuma: kaavan vireille tulosta ja valmistelutyöstä tiedottaminen. Aikaisessa vaiheessa tapahtuneella tiedottamisella olisi vältytty ainakin yhdeltä hämmennystä aiheuttaneelta tilanteelta, jonka paikalliset kohtasivat eräänä huhtikuuisena aamuna aamiaispöydässään istuessaan. Nämä yksittäiset tapahtumat saattavat vaikuttaa mitättömiltä, mutta niiden herättämällä luottamuksella tai epäluottamuksella saattaa olla suurtakin merkitystä koko prosessin onnistumisen kannalta.

Tutkimustulokset näyttävät vahvistavan pitkälti niitä pohdintoja, joita maankäytön suunnittelun ja erityisesti maakunnallisen maankäytön suunnittelun kentällä käydään. Pohjankankaan kaltaiset tapaukset osoittavat, että tiedottamiseen liittyvää koulutusta olisi lisättävä erityisesti maakuntatasolla, jossa tiedottaminen on yleisesti vähempää ja jossa asukkaiden tiedottamisen nähdään olevan enemmänkin suunnittelualueella sijaitsevien kuntien kuin kaavaa valmistelevien viranomaisten tehtävä. Pohjankankaan kaltaisissa, lähtökohdiltaan hyvin haasteellisissa

suunnittelukohteissa tiedottamista olisi myös syytä lähestyä täysin erilaisesta näkökulmasta: irrottaa se maakuntakaavaprosessia koskevasta yleispiirteisestä tiedottamisesta omaksi, erilliseksi kokonaisuudekseen.

Käyttöön olisi ehkä syytä ottaa myös uusia, luovia tiedottamisen kanavia ja menetelmiä, kuten Kopomaan et al. (2008, 21) tai Puustisen (2004, 92) mainitsema kaavoitusviranomaisten ja paikallisten välisiä suoria yhteydenottoja ja tai tapaamisia. Koulutuksen tarjoamisen lisäksi olisi varmistettava, että kaavoituksesta vastaavilla viranomaisilla on tarpeeksi resursseja käytössään huolehtiakseen tehokkaasta ja oikein ajoitetusta tiedottamisesta. Maakuntien liittojen tulisi ehkä harkita tiedottamiseen ja asukastoimintaan perehtyneiden konsulttien käyttämistä yleis- ja asemakaavoituksesta vastaavien kuntien tapaan. On myös syytä muistaa, että vaikka vastauksissa korostuikin varhaisessa vaiheessa tapahtuvan tiedottamisen tärkeys, tulee tiedon kulun turvaamisesta huolehtia koko prosessin ajan.

6.2 Pohjankankaalla toteutunut vuorovaikutus

Tutkimuksen alkumetreillä todettiin, että vuorovaikutteista suunnittelua voidaan pitää yhtenä suurimmista maankäyttö- ja rakennuslain asettamista haasteista maakunnille. Lain tarkoituksena on ohjata kaavoitusprosessia ja kaavoituksesta vastaavia tahoja kohti uudenlaista, yhteistoimintaan, avoimuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen perustuvaa toimintakulttuuria. Se kuitenkin antaa vain vähän ohjeita menetelmän soveltamisesta käytännössä. Vuorovaikutukseen perustuvan toimintakulttuurin synnyttämisestä vastaavatkin maakunnat itse, ja käytännön vastuu osallistumisen mahdollistamisesta kuuluu maakuntakaavoituksesta vastaaville viranomaisille. Miten Pohjankankaalla onnistuttiin yhteistoimintaan perustuvan vuorovaikutuskulttuurin luomisessa paikallisten näkökulmasta tarkasteltuna?

Vaikka vuorovaikutuksen laatu koetaan subjektiivisesti, oli se Pohjankankaan tapauksessa myös kollektiivista. Haastateltavien kokemukset prosessista, sen kulusta ja siinä käytetyistä menetelmistä muistuttivat pitkälti toisiaan. Heidän mukaansa vuorovaikutus kaavoitusviranomaisten ja paikallisten välillä oli huonoa. Sitä kuvailtiin paitsi vähäiseksi, myös yhdensuuntaiseksi. Vuorovaikutusta huononsi entisestään ”yksipuoliseksi” ja ”itseään toistavaksi” kuvailtu tiedonvälitys. Haastateltavien mielestä vuorovaikutuksen avoimuudesta oli Pohjankankaan

tapauksessa turha puhua, sillä avoimuus oli menetetty Satakuntaliiton, Kankaanpään kaupungin ja puolustusvoimien kolminkeskisten neuvotteluiden jatkuttua neljä vuotta ennen muiden kuntien tai paikallisten maanomistajien mukaan ottamista. Pohjankankaalla ilmenneiden vaikutusmahdollisuuksien eriaikaisuus sekä kaavoituksen osapuolten eriarvoiselta tuntunut kohtelu tekivät aitoon vuorovaikutukseen pääsemisestä vaikeaa.

Heikoksi tai ”nihkeäksi” kuvailtu vuorovaikutus, vähäinen tiedonvälitys sekä luonnosvaihetta edeltävät neuvonpidot heijastuivat myös toimijoiden väliseen luottamukseen. Kaavoitusviranomaisten nähtiin joko ajavan itsepäisesti omia suunnitelmiaan tai vaihtoehtoisesti ajavan varuskunnan ja Kankaanpään kaupungin yhteistä etua, muiden alueen kuntien ja siellä asuvien ihmisten eduista piittaamatta. Myös luottamuksen puolustusvoimiin ja Niinisalon varuskuntaan kerrottiin heikenneen prosessin edetessä, ei kuitenkaan lopullisesti. Luottamus tuntui kulkevan käsi kädessä sen kanssa, millaiseksi toimijoiden välinen vuorovaikutus kulloinkin koettiin. Luottamuksen puolustusvoimiin koettiin olevan parempaa ainakin silloin, kun kahdenkeskiset neuvottelut tuntuivat tuottavan tulosta. Välien huononemisesta sen sijaan syytettiin kolmatta osapuolta, kaavoitusviranomaisia ja viranomaisten osoittamaa ”ynseätä” asennetta. Vaikka kolmannen osapuolen vastuuttaminen tuntuu yllättävältä, tämä kollektiivinen näkemys saattaa selittyä sillä, että pitkän yhteisen historiansa aikana paikalliset ja varuskunnan edustajat olivat tottuneet ratkaisemaan suhdettaan hiertäneet asiat keskenään, ilman ”ulkopuolisia” välikäsiä. Kaavoitusviranomaisten mukaan tulon koettiin uhkaavan perinteikästä yhteistoiminnan tapaa sekä häiritsevän toimijoiden välisiä valtasuhteita. Haastateltavat kertoivat, että prosessin edetessä paikallisten ja varuskunnan välille olikin syntynyt selkeä vastakkainasettelu, vaikka ennen kaavaprosessia toimijoiden välinen vuorovaikutus oli ollut hyvin konsensusshakuista.

Vaikka kaavoitusviranomaisten ja paikallisten välinen, heikoksi jäänyt vuorovaikutus johti Pohjankankaalla luottamuksen menettämiseen, kyseessä ei ole mitenkään epätavallinen vuorovaikutteisen suunnittelun kentällä tavattu ongelma. Kuten Arola kuvailee (2002, 42–43), useimmat maankäytön suunnittelun areenoilla tavatut jännitteet esiintyvät juuri näiden toimijoiden välillä. Ne liittyvät paitsi perustavanlaatuisiin kysymyksiin vallasta ja vaikutusmahdollisuuksista, myös kielten kohtaamattomuuteen ja suunnittelijoiden ammatti-identiteetin rajoihin. Johtuivatpa Pohjankankaan vuorovaikutusprosessin heikkoudet osittain edellä mainituista syistä tai eivät, tämän tutkimuksen perusteella voidaan esittää, että suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa käytetyillä tai käyttämättä jätetyillä osallistamiskeinoilla oli suuri merkitys Pohjankankaalla syntyneen vuorovaikutuksen laatuun. Säästöliekillä hoidetuista vuorovaikutusmenettelyistä kärsivät

vakavimmin juuri kaavoitusviranomaisten ja paikallisten väliset suhteet, sillä paikalliset näkivät vastuun vuorovaikutuksen synnyttämisestä olevan juuri kaavoituksesta vastaavilla viranomaisilla. Heikoksi jäänyt vuorovaikutus olikin omiaan kasvattamaan paikallisten kokemaa epäluottamusta viranomaisia kohtaan. Voidaan myös perustellusta esittää, ettei se ainakaan helpottanut ratkaisemaan Pohjankankaalla ilmenneitä suunnitteluun liittyviä erimielisyyksiä.

Mikä voi selittää vuorovaikutusprosessin epäonnistumista Pohjankankaalla? Kokivatko kaavoittajat turhauttavaksi ammattitaidolla pitkään ja huolellisesti valmistelemiensa suunnitelmien kariutumisen, kuten kaavoittajien professioita tutkinut Puustinen (2004, 92) antaa ymmärtää? Oliko heikon vuorovaikutuksen osasyynä vielä vakiintumattomien, täysin uusien suunnittelukäytäntöjen soveltaminen? Vai olivatko vuorovaikutuksen ylläpitoon varatut resurssit kenties liian vähäiset suunnitteilla olevan kaavan laajuuteen nähden, eikä kaavoitusviranomaisilla siksi riittänyt energiaa paikalliseen vuorovaikutukseen perustuvan toimintakulttuurin synnyttämiseen, kuten esimerkiksi Laine (1999, 17–18) tai Arola (2002, 10) asiaa perustelevat? Kysymyksiin on mahdotonta vastata tämän tutkimusaineiston pohjalta. Asian selvittämiseksi olisi annettava puheenvuoro myös kaavan laadinnasta ja vuorovaikutusmenettelyistä vastanneille viranomaisille.

Olivat syyt epäonnistumiseen edellä mainittuja tai eivät, tutkimustulosten perusteella voidaan esittää, että kaavoitusviranomaisten tulisi kiinnittää erityistä huomiota neutraaliin ja avoimeen toimintatapaan sekä tasapuolisiin osallistamismenettelyihin. Neutraaliuden varmistamiseksi avoimeen vuoropuheluun on ryhdyttävä samanaikaisesti kaikkien kaavan keskeisimpien osallisten kanssa. Vuoropuhelu on myös syytä aloittaa riittävän aikaisessa vaiheessa, heti tavoitteiden asettelun yhteydessä. Samanlaiseen tutkimustulokseen on päätyntä muun muassa Laine (1999, 7), joka uskoo avoimen ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa aloitetun vuorovaikutusprosessin säästävän suunnittelijoita turhalta työltä ja minimoivan vaikeiden ristiriitatilanteiden syntyä.

6.3 Paikallinen osallistumiskompetenssi ja vaikuttaminen

Vaikka paikallisten halukkuus osallistua maakunnalliseen suunnitteluun ja erityisesti maakuntakaavoitukseen on yleisesti ottaen ollut melko vähäistä, toista se oli Pohjankankaalla. Suunnitteluun osallistuakseen ja siihen vaikuttaakseen paikalliset tekivät kaiken, mitä käytännössä oli mahdollista: he ottivat osaa palavereihin ja tilaisuuksiin, perustivat asiaansa ajavan yhdistyksen,

osallistuivat yhteistyöryhmän kokouksiin, laativat lukuisia ehdotuksia, kannanottoja ja muistutuksia, ilmaisivat mielipiteensä erilaisissa tiedotusvälineissä, ottivat yhteyttä viranhaltijoihin, luottamushenkilöihin ja organisaatioiden edustajiin eri tasoilla ja kertoivat jopa keränneensä vajaat 500 nimeä Satakuntaliittoon ja puolustusvoimille toimittamaansa alueen suunnittelua koskevaan adressiin. Kun nämä vaikuttamisen keinot eivät tuottaneet toivottua tulosta, päättivät he vielä turvautua virallisiin valitusmenettelyihin.

Paikallisten aktiivisuus ja heidän kykynsä hyödyntää erilaisia vallankäytön ja vaikuttamisen keinoja yllätti paitsi minut, varmasti myös muut prosessiin osallistuneet toimijat. Vaikka kyseessä oli ensimmäinen alueelle laadittava kaava, suurin osa haastateltavista sijoittui Staffansin (2004, 249) soveltamalle asukkaiden asiantuntijuuden kehittymistä kaupunkisuunnittelussa kuvaavalle ”käyrälle” kohtaan ”pätevä toimija” tai ”vaikuttaja/asiantuntija”. Olipa haastateltavien joukossa lisäksi yksi ”supertyypiksi” luokiteltavissa oleva toimija, joka toimi paikallisena osallistumisen ja vaikuttamisen moottorina organisoiden tiedonvälitystä ja muiden osallistumista kaavaprosessiin ja pyrki aktiivisesti hyödyntämään prosessissa tarjolla olleiden osallistumiskeinojen lisäksi myös muita paljon tehokkaampia vaikuttamisen keinoja, kuten mediaan ja poliitikkoihin vetoamista.

Mikä selittää paikallisten suhteellisen korkean osallistumiskompetenssia? Pohjankankaan tapauksessa osallistumiskompetenssi ei korreloinut osallistujien koulutustason kanssa, toisin kuin Staffansin tutkimuksissa. Pohjankankaan tapauksessa kiinnostusta osallistumiseen ja halukkuutta tai kompetenssia käyttää erilaisia osallistumiskeinoja määrittelivät pikemminkin alueeseen liittyvät vahvat tunnesiteet ja pitkät tekemisen sekä yhteistoiminnan perinteet. Esimerkiksi Litmasen ja Peltosen (2008, 214–215) mukaan identifioituminen tiettyyn alueeseen voi olla hyvin voimakasta ja perustavanlaatuista, jos koti, perhe, suku ja asuminen lujittavat tunnesiteen muodostumista alueeseen. Haastateltavien identifioitumisen Pohjankankaaseen voidaan nähdä olevan hyvin perustavanlaatuista siksi, että kaikki haastateltavat tunsivat alueen hyvin ja olivat asuneet siellä pitkään. Useat heistä liittyivät alueeseen myös pitkän sukuperinteen kautta: he joko johtivat itse sukunsa perustamia ja suvun hallinnassa pitkään olleita tiloja tai olivat jo ehtineet suorittaa niissä sukupolvenvaihdoksen.

Asumisen ja sukusidosten lisäksi osallistumishalukkuutta saattoi vahvistaa myös se, että suunnittelun kohteena olevan maa-alueen ja yksilöiden elinkeinon harjoittamismahdollisuuksien välillä oli havaittavissa suora fyysinen riippuvuussuhde. Tämä riippuvuussuhde maahan oli niin voimakas, ettei se oikeastaan jättänyt paikallisille muuta mahdollisuutta kuin osallistua

kaavaprosessiin keinolla millä hyvänsä. Paikallisten itseorganisoidumishalukkuutta saattoi vahvistaa osaltaan myös paikallinen ”tekemisen ja yhteistoiminnan kulttuuri”. Esimerkiksi Karvian kunta tunnetaan kokoonsa, sijaintiinsa sekä elinkeino- ja väestörakenteeseensa nähden melko aktiivisena, kehittyvänä ja hyvinvoivana kuntana, jonka menestymisen avaimena ovat aktiiviset kuntalaiset. Alueen kulttuurielämä ja kyläyhdistystoiminta on vilkasta ja alueella on meneillään monia EU-rahoitteisia kehityshankkeita. Vahvasta ja nykypäivänä melko harvinaisesta yhteistoiminnan kulttuurista ja alueeseen sitoutumisesta kertoo myös se, että osa kunnan hankkeista toteutetaan osittain talkoovoimin paikallisten kanssa. Alueella ollut tekemisen ja yhteistoiminnan perinne saattoikin helpottaa osaltaan paikallisten kykyä organisoidua nopeasti ja osallistua kaavaprosessiin ”yhtenä rintamana”.

Kaavaprosessin aikana haastateltavat hyödynsivät tehokkaasti erilaisia osallistumisen keinoja huolimatta siitä, mitä keinoja heille kaavaviranomaisten taholta tarjottiin. Mutta mitä voidaan sanoa heidän mahdollisuuksistaan vaikuttaa suunnittelun tavoitteiden muotoutumiseen ja kaavan sisältöön? Onnistuivatko paikalliset lisäämään vaikutusvaltaansa prosessissa, jossa paikallisilla on yleisesti nähty olevan väin vähän valtaa? Vaikka paikalliset eivät onnistuneet omasta mielestään vaikuttamaan juurikaan kaavassa esitettyihin ratkaisuihin, he myönsivät osallistumisellaan olleen vaikutusta prosessin kulkuun. Peräänantamattomalla osallistumisellaan he olivat ainakin onnistuneet viivyttämään Pohjankankaaseen liittyvien ei-toivottujen suunnitelmien toteuttamista.

Varsinaisiin asiakysymyksiin liittyvien vaikutusten sijasta haastateltavat kuitenkin korostivat niitä hyötyjä, joita osallistumisesta oli koitunut yhteisölle. Haastateltavat viittasivat niillä vuorovaikutteisten käytäntöjen oheistuotteena syntyviin, teoriaosuudessa Roinisen, Horellin ja Wallininkin (2003, 6) mainitsemiin, sosiaalisen pääoman osasiin: yhteisöllisyyden lisääntymiseen ja yleisen tietouden paranemiseen. Haastateltavat tuntuivat olevan erityisen kiitollisia siitä voimaantumisen tunteesta, jonka yhteisö oli kokenut kerääntyessään taistelemaan yhteisen asian puolesta. He uskoivat sen synnyttäneen pysyväisluonteisia yhteistoiminnan verkostoja, joiden turvin paikallisten on helpompi kohdata tulevaisuudessa vastaantulevia haasteita.

Lopuksi on myös syytä muistaa, että Pohjankankaan kohtalo on vielä tämän tutkimuksen valmistuttua avoinna. Osallistumisen ja vaikuttamisen lopulliset saavutukset mitataankin vasta tulevaisuudessa, kun kaavoitusprosessissa käytetyt menetelmät ja siinä esitetyt ratkaisut arvioidaan ympäristöministeriössä tai tuomioistuinten käsittelyssä.

6.4 Kiistan rakentuminen

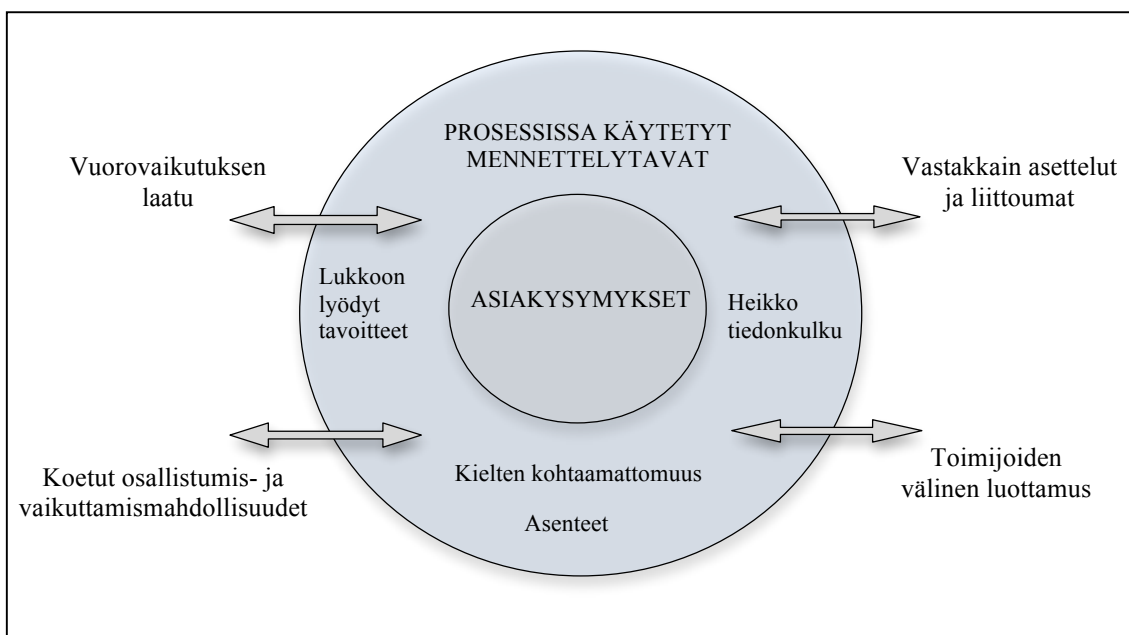
Tässä tutkimuksessa Pohjankankaan tarinan kerronnasta vastaa vain prosessin yksi osapuoli, paikalliset. Tutkimuksesta puuttuvat kokonaan esimerkiksi kiistan toisen pääosapuolen, kaavoitusviranomaisten, puheenvuorot. Vaikka paikallinen näkökulma on vain yksi tulkinta Pohjankankaalla tapahtuneesta vuorovaikutuksesta, on se kokonaisuuden kannalta hyvin olennainen näkökulma: jos lain tarkoituksena on ollut maakunnallisen maankäytön suunnittelun moniarvoistaminen ja ennen kaikkea tavallisten kansalaisten osallistaminen suunnitteluun, on selvää, että kysymykset vuorovaikutusprosessien onnistuneisuudesta on esitettävä prosessiin osaa ottaneille tavallisille kansalaisille. Tutkimukseen ryhtyessäni hypoteesina oli, että konfliktiin ajaututtiin Pohjankankaalla kahdesta syystä: toisaalta hyvin perustavaa laatua olevien maankäyttöön liittyvien intressien takia ja toisaalta puutteellisten, vielä vakiintumattomien suunnittelukäytäntöjen takia. Mitä Pohjankankaan vuorovaikutusprosessin yhteydessä rakentuneen konfliktin synnystä, etenemisestä ja ratkaisumahdollisuuksista voi kertoa vastausten perusteella? Mitkä tekijät vaikuttivat kiistan syntyyn paikallisten näkökulmasta tarkasteltuna?

Haastateltavien mukaan kiistaan ajaututtiin oikeastaan kahdesta syystä. Kiistan lähtökohtana toimivat kaavaluonnokseen ja myöhemmin myös kaavaehdotukseen kirjatut oikeusvaikutuksiltaan epämääräiseksi koetut suunnittelumääräykset. Ne asettivat rajoituksia rakentamiselle, vaikuttivat epäsuotuisasti kiinteistöjen ja maan arvoon ja saattoivat myöhemmässä vaiheessa vaikuttaa alueella tapahtuvaan asumiseen, liikkumiseen sekä maa- ja metsätalousvaltaisten elinkeinojen harjoittamiseen. Teknis-taloudellisten epäkohtien lisäksi paikallisia hiersivät ampuma- ja harjoitusalueen laajentamiseen liittyvät ympäristölliset ja ns. sosiaaliskulttuuriset vaikutukset. Niitä olivat muun muassa vaikutukset maisemaan, virkistyskäyttöön, pohjavesiin, luonnonympäristöön sekä kylien kehittämiseen. Vastauksista oli myös pääteltävissä valtaan liittyviä elementtejä. Haastateltavien mielestä pelissä oli myös paikallisen itsemääräämisoikeuden säilyttäminen. He uskoivat, että kaavamääräysten toteutumisen myötä suurin osan paikallisesta vallasta valuisi puolustusvoimille tai muiden toimijoiden käsiin. Ratkaisujen hyväksyttävyyttä nakersi myös se, että niiden oikeusvaikutusten kohdentuminen jäi paikallisille epäselväksi. He kokivat, että vaikutuksia joko vähäteltiin tai ne jätettiin kertomatta. Asukkaiden kanssa ei myöskään neuvoteltu haittoja kompensoivista vaihtoehdoista.

Pohjankankaan kiistan ainekset liittyivät toimijoiden väliseen, hyvin perustavanlaatuisen intressiristiriitaan, jossa riskien ja hyötyjen ei nähty jakaantuvan tasapuolisesti. Ne toimivat

kuitenkin vain lähtökohtana kiistan syntyemiselle, sillä aivan toisenlaisten syiden nähtiin vaikuttaneen kiistan etenemiseen ja lopulta sen kärjistymiseen. Niitä olivat kaavaprosessissa käytetyt, epätasa-arvoiseksi koetut menettelytavat, lukkoon lyödyt tavoitteet sekä kaavoitusviranomaisten osoittama asenne paikallisia kohtaan. Konflikti rakentui prosessin edetessä luonteeltaan kerrokselliseksi tai oikeastaan kaksijakoiseksi: konfliktin alemmalla tasolla käytiin keskustelua asiakysymyksistä, kun taas ylemmällä tasolla käytiin kamppailua vaikutusvallasta ja prosessissa käytettyjen menettelytapojen oikeellisuudesta.

Haastateltavien mukaan suunnitteluun liittyvät asiakysymykset jäivät kiistan edetessä vähitellen taustalle ja kiista kääntyi enemmänkin periaatteelliseksi taisteluksi tulla kuulluksi omaa elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Asiakysymysten jäädessä taustalle prosessissa käytössä olleet menettelytavat nousivat suureen rooliin. Niitä olivat haastateltavien mukaan mm. heikko tiedonkulku, viranomaisten osoittama asenne, lukkoon lyödyt tavoitteet sekä kielten kohtaamattomuus. Menettelytavat vaikuttivat prosessissa ilmenneen vuorovaikutuksen laatuun, toimijoiden väliseen luottamukseen, koettuihin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ja johtivat osaltaan vastakkainasettelujen vahvistumiseen. Samalla kiista henkilöityi voimakkaammin kahden osapuolen – paikallisten ja kaavoitusviranomaisten – väliseksi. Tämä vähensi puolustusvoimien merkitystä kiistan yhtenä pääosapuolena. Konfliktin luonnetta on pyritty kuvailemaan alla olevassa kuviossa 5.



Kuvio 5. Pohjankankaan kiistan luonne paikallisesta näkökulmasta tarkasteltuna.

Kiistan monitahoinen luonne teki sen ratkaisemisesta vaikeaa. Pohjankankaalla syntynyt kiista muodostui lopulta lähes klassiseksi esimerkiksi siitä, miten vaikeiksi maankäytön suunnitteluun liittyvät konfliktit voivat rakentua. Kiistasta muodostui sekoitus vaikeita asiakysymyksiä, epäonnistuneita vuorovaikutusmenettelyitä ja suunnittelukäytäntöjä sekä kielten kohtaamattomuuteen liittyviä väärinkäsityksiä. Asiakysymysten ratkaisemisesta vaikeaa teki myös se, että kiista henkilöityi hyvin nopeasti: se liittyi lopulta myös osapuolten välisiin suhteisiin, asenteisiin ja historiaan.

Kiistan vaikean luonteen tunnistivat myös paikalliset. Heidän mukaansa kiista oli kärjistynyt ajan kuluessa niin pahaksi, ettei kompromissin löytyminen käytössä olleilla menetelmillä ollut enää mahdollista. Ristiriitatilannetta pyrittiin ratkomaan Pohjankankaalle perustetussa yhteistyöryhmässä, mutta foorumin saavutukset jäivät vähäiseksi, sillä osapuolet pitivät tiukasti kiinni omista näkemyksistään eikä ulkopuolista sovittelijaa käytetty. Haastateltavien mukaan konflikti saattoi ratketa vain kahdella tavalla. Rakentavan lähestymistavan mukaan asia voitaisiin ratkaista niin, että alue irrotettaisiin kokonaismaakuntakaavasta omaksi alueekseen ja suunnittelu aloitettaisiin alusta ”puhtaalta pöydältä” kaikkien keskeisten osallisten kanssa. Toiseksi vaihtoehdoksi nähtiin asian ratkaiseminen tuomioistuimessa.

6.5 Vuorovaikutusprosessien kehittäminen

Tässä tutkimuksessa haastateltujen henkilöiden mukaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain hengen mukaisen vuorovaikutusprosessin luomisessa epäonnistuttiin Pohjankankaalla Satakunnan maakuntakaavan suunnittelun yhteydessä. Vuorovaikutus kaavoitusviranomaisten, muiden viranomaisten, puolustusvoimien sekä ainakin joidenkin kuntien välillä saattoi olla avointa ja toimivaa, mutta samaa ei haastateltavien mukaan voi sanoa kaavoitusviranomaisten ja paikallisten välisestä vuorovaikutuksesta. Millaisia kehitysehdotuksia he esittivät kaavoituksesta ja vuorovaikutuskäytännöistä vastaaville viranomaisille ja mitä niistä voi päätellä?

Paikallisten mukaan aidon ja avoimen vuorovaikutuksen luomisessa on vielä paljon kehitettävää. Jos paikallisten halutaan ottavan osaa suunnitteluun, tulisi heitä arvostaa osallisina yhtä paljon kuin muita kaavan suunnitteluun osallistuvia toimijoita, kuten kuntia, järjestöjä, yhdistyksiä tai muita instituutioita tai organisaatioita. Aasukkaat olisi myös kutsuttava suunnitteluprosessiin mukaan heti

ensi metreillä. Heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tulisi myös tukea aktiivisella ja oikea-aikaisella tiedottamisella sekä luovia osallistumisen kanavia kehittämällä.

Jos tavallisten kansalaisten halutaan osallistuvan, on julkista keskustelua osallistumisesta, siihen liittyvistä perusvalmiuksista, oikeuksista ja velvollisuuksista myös syytä lisätä. Haastateltavien vastauksista kävi ilmi, että kysymykset siitä, kuka voi osallistua, miten ja missä vaiheessa - eivät välttämättä näyttäytytä tavallisille kansalaisille yhtä selkeinä kuin muille, muodollisia osallistumistapoja ja virallisia lausunnonantomenettelyjä hyödyntäville toimijoille, ainakaan maakunnallisessa suunnittelussa. Jos osallistumisen pelisäännöt eivät ole selvillä ennen kuin tilanne osuu omalle kohdalle, voi osallistumisen ja vaikuttamisen prosessia olla vaikea hahmottaa. Silloin prosessiin mukaan pääseminen tuntuu helposti vaikealta tai vähintäänkin työläältä. Tässä olisikin paikka eräänlaiselle kansalaistoimintaan liittyvälle ”kasvatukselle”. Ympäristökasvatuksen tapaan tavallisia ihmisiä tulisi rohkaista ja kannustaa aktiiviseen, osallistuvaan kansalaisuuteen myös omaa asuin- ja elinympäristöä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa kertomalla heille niistä osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista, joita tavallisella kansalaisella on käytettävissään. Samalla olisi syytä herättää keskustelua siitä, miten vastuu osallistumisesta ja vaikuttamisesta maankäytön suunnittelun eri osa-alueilla ja sen eri tasoilla jakaantuu.

7 Päätelmät

Vaikka tutkimuksessa esitetyjä näkemyksiä voidaan pitää vain yhtenä tulkintana ”totuudesta”, voidaan niiden perusteella todeta, että näkemykset vuorovaikutuksesta, sen laadusta, määrästä, tarpeellisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta tai oikea-aikaisuudesta eivät aina kohtaa maakunnallisessa maankäytön suunnittelussa. Vuorovaikutusprosessi näyttäytyy toimijoille hyvin erilaisena, ja myös sitä koskevat tarpeet ja odotukset ovat siksi hyvin erilaisia. Erityisen paljon vuorovaikutukseen liittyvät odotukset eroavat asukkaiden sekä muiden toimijaryhmien välillä. Tämä johtuu lähinnä siitä, että muut toimijaryhmät edustavat usein jonkun yhteisön tai organisaation kollektiivista etua ja heillä on taustatukenaan osallistumista ja vaikuttamista helpottavia tai sitä tukevia rakenteita sekä ”virallisen yhteiskunnallisen aseman” mukanaan tuomaa vaikutusvaltaa. Asukkaat taas edustavat prosessissa vain itseään ja omaavat vain vähän vaikutusvaltaa huolimatta siitä, että suunnittelu koskettaa useimmiten juuri heidän henkilökohtaisia etujaan. Muille toimijoille suunnittelu taas näyttäytyy etäämmältä, eikä siihen liity henkilökohtaisia kysymyksiä eduista tai haitoista tai kokemuksia paikasta ja omasta elinympäristöstä.

Toimijoiden välinen vuorovaikutus ja sille asetetut odotukset nousevat keskiöön useimmiten silloin, kun vuorovaikutuksessa ovat kaavan keskeisimmät, mutta lähtökohdiltaan hyvin erilaiset kaavaprosessin osalliset - suunnittelun kohdealueella asuvat kansalaiset ja suunnittelusta vastaavat kaavoitusviranomaiset. Vuorovaikutusta koetellaan erityisesti silloin, kun asiakysymykset ovat vaikeita ja niiden ratkaiseminen saattaa muodostua ”nollasumma-peliksi”. Vaikeat asiakysymykset yhdistettynä eriäviin näkemyksiin tai odotuksiin vuorovaikutuksesta ja sen laadusta altistavat suunnitteluprosessin ristiriidoille jo heti suunnitteluprosessin alkuvaiheessa.

Vaikka Pohjankankaan kiistan voidaan esittää syntyneen tai vähintäänkin kärjistyneen kaavoitusviranomaisten kyvyttömyydestä saada aikaan toimivaa, avointa ja paikallisia osallistavaa vuorovaikutuskulttuuria, tulee muistaa, että kaavoittajille laissa annettu tehtävä ei ole helppo. Vuorovaikutuksen synnyttäminen edellyttää aktiivista osallistumisen organisointia ja koordinoitua, monipuolisten ja innovatiivisten osallistumismahdollisuuksien kehittämistä ja käyttöönottoa sekä merkittävää panostusta avoimeen ja oikea-aikaiseen, kansantajuiseen tiedottamiseen. Tilanne muuttuu yhä haastavammaksi maakunnallisella tasolla, jossa suunniteltavat alueet ovat hyvin laajoja ja jossa kokemuksellista tietoa suunnitteilla olevan kohteen teknis-taloudellisista tarpeista saatikka kohteen sosiaalis-kulttuurisista erityisominaisuuksista ei ole. Uudet suunnittelukäytännöt joutuvatkin todelliselle koetukselle juuri maakunnallisella tasolla, jossa vain pieni osa valtavaan

suunnittelu- ja valmistelutehtävään annetusta ajasta on mahdollista käyttää näiden tarpeiden läpikäymiseen sekä niihin perustuvien vuorovaikutusmenettelyiden kehittämiseen ja soveltamiseen.

Lisähaastetta uusien suunnittelukäytäntöjen soveltamiselle antaa myös maakuntakaavan luonne sekä ylhäältä maakunnan tasolta että lukuisilta maakunnan alapuolisilta tahoilta tulevien tavoitteiden ja etujen yhteen sovittajana. Nämä ristiriitaiset edut liittyvät paitsi yksityiseen ja yleiseen, myös ylikansallisiin, kansallisiin, alueellisiin, ylipaikallisiin ja paikallisiin etuihin. Jos kaikki maakuntakaavaprosessit saataisiin sujumaan täysin kitkatta olemassa olevilla resursseilla, voisi sitä pitää suoranaishana ihmeenä ja maakunnallisesta kaavoituksesta vastaavia viranomaisia lähes ylinhimillisinä viestinnän, vuorovaikutuksen ja tavoitteiden soveltamisen monitaitureina.

Satakunnan maakuntakaavaprosessista erityisen haasteellisen teki se, että kaava laadittiin kokonaismaakuntakaavana. Suunnittelutyön laajuuteen nähden suunnittelussa sekä uusien vuorovaikutuskäytäntöjen soveltamisessa onnistuttiin pääosin hyvin, viranomaisyhteistyön osalta jopa kiitettävästi. Onkin syytä muistaa, ettei Pohjankankaan kiistan perusteella tule arvioida koko maakuntakaavaprosessin onnistumista tai esittää tulkintoja siinä yleisesti ilmenneen vuorovaikutuksen laadusta. Pohjankangas oli vain yksi monista suunnittelun osa-alueista ja sen aikana ilmennyt vuorovaikutus vain osa maakuntakaavaprosessissa ilmennyt vuorovaikutusta. Yksittäisenä kipupisteenä Pohjankankaan kiista kuitenkin vaikutti merkittävästi kaavaprosessin etenemiseen ja kaavan vahvistettavaksi saamiseen.

Mikä Pohjankankaan tapauksessa oikein meni pieleen? Miksi Pohjankankaalla epäonnistuttiin siinä, missä muilla suunnittelun kohteena olevilla alueilla pääosin onnistuttiin? Asian selvittämiseksi olisi jatkotutkimuksen pohjaksi valittava muutama muu Satakunnan maakuntakaavan suunnittelukohde, suorittaa niille vuorovaikutusprosessin analyysi ja verrata tuloksia Pohjankankaan tapaukseen. Pohjankankaan suunnitteluprosessin ja siinä ilmenneen vuorovaikutusprosessin ymmärtämiseksi puheenvuoro tulisi antaa myös kiistan toiselle keskeiselle osapuolelle – suunnittelusta ja vuorovaikutusprosessin luomisesta vastanneille kaavoitusviranomaisille. Jatkotutkimuksissa olisi mielenkiintoista pyrkiä selvittämään esimerkiksi sitä, mitkä olivat kaavaratkaisujen ja sitä seuranneiden ”kompromissiratkaisujen” perusteet ja millaiseksi aluetta suunnittelevat kaavaviranomaiset kokivat Pohjankankaan vuorovaikutusprosessin.

Vaikka Satakunnan maakuntakaavaprosessin kokonaisvuorovaikutuksen analyysi on tarpeen tilanteen selvittämiseksi, voidaan joitakin arvioita Pohjankankaan erityislaatuudesta muihin

suunnittelukohteisiin verrattuna esittää. Ensinnäkin, Pohjankankaalle esitetyt suunnitteluratkaisut rajoituksineen olivat luonteeltaan ja laajuudeltaan merkittäviä, kun muille alueille vastaavanlaisia rakentamista ja elinkeinon harjoittamista rajoittavia rajoituksia ei ollut suunnitteilla. Pohjankankaalla rajoitusten pelättiin vaikuttavan useisiin perustavanlaatuisiin oikeuksiin, kuten rakennusoikeuteen, kiinteistöjen- ja maanarvoon, oman elinympäristön hallintaan ja paikalliseen itsemääräämisoikeuteen sekä myöhemmässä vaiheessa myös alueella tapahtuvaan asumiseen, liikkumiseen ja virkistyskäyttöön, maa- ja metsätalousvaltaisten elinkeinojen harjoittamiseen sekä lopulta koko alueen elinvoimaisuuteen. Ampuma-alueen laajentamisella uskottiin olevan vaikutuksia myös maisemaan, pohjaveden laatuun, luonnonympäristöön ja kylien kehittämiseen.

Toiseksi, kaavaratkaisujen perusteluissa sekä niiden vaikutusten uskottavassa esiintuomisessa epäonnistuttiin, kun taas muissa kohteissa niiden esiintuomisessa saatettiin onnistua paremmin. Tämä saattoi johtua esimerkiksi siitä, että Pohjankankaalla ratkaisujen vaikutuksia ei oltu pohdittu loppuun ja ne olivat jääneet epäselviksi myös suunnittelijoille itselleen, ne olivat luonteeltaan epävarmoja tai suunnittelijat eivät kyenneet selittämään niitä kansantajuiseen tapaan. Pohjankankaalla yksi olennainen ongelma olikin se, että kaavaratkaisujen oikeusvaikutusten kohdistuminen jäi epäselväksi asukkaille.

Kolmanneksi, Pohjankankaalla vuorovaikutus paikallisten kanssa aloitettiin liian myöhään kaavaratkaisun laajuus ja sen vaikutukset huomioon ottaen, kun taas muissa kohteissa varhaiselle vuorovaikutukselle ei ollut yhtä suurta tarvetta tai siihen ryhdyttiin huomattavasti aikaisemmassa vaiheessa. Tämä saattoi johtua esimerkiksi siitä, että maanomistajien henkilökohtainen tiedottaminen ja mukaan ottaminen tavoitteiden asetteluun koettiin liian työlääksi ja resursseja kuormittavaksi suunnittelumenetelmäksi näin laajan suunnittelualueen ollessa kyseessä.

Neljänneksi, Pohjankankaalla paikallisten osallistumishalukkuus ja -kompetenssi oli poikkeuksellisen vahvaa, kun monilla muilla alueilla suunnittelu ei syystä tai toisesta juurikaan herättänyt mielenkiintoa. Poikkeuksellinen osallistumishalukkuus pääsi yllättämään kaavaviranomaiset. Osallistumishalukkuutta ei ehkä osattu ennakoida oikein siitäkään syystä, että kaavaratkaisujen vaikutusten arvioinnissa asukasnäkökulman tarkastelu oli jäänyt vähälle huomiolle. Paikallinen osallistumishalukkuus ja -kompetenssi saattoi yllättää suunnittelijat myös siksi, ettei etukäteistuntumaa alueelle tyypillisestä tekemisen ja yhteistoiminnan kulttuurista ollut.

Vaikka Pohjankankaan kiista muodostui omanlaiseksi tarinakseen, se oli samanaikaisesti hyvin tyypillinen maankäytön suunnitteluun liittyvä kiista. Kiistan luonne oli kaksijakoinen: se syntyi

muiden vakavien maankäyttökiistojen tapaan vaikeiden ja luonteeltaan perustavaa laatua olevien asiakysymysten ympärille, mutta sen rakentumiseen alkoivat vaikuttaa hyvin nopeasti prosessissa käytetyt tai siinä ilmenneet menettelytavat. Näitä vuorovaikutuksen laatua heikentäviä menettelytapoja olivat lain minimivaatimukset täyttävä, mutta kaavaratkaisujen vaikutuksiin nähden hyvin vähäiseksi jäänyt tiedottaminen, paikallisten ja suunnittelijoiden välisen kielen kohtaamattomuus, ennalta lukkoon lyödyt tavoitteet sekä kaavaviranomaisten osoittama asenne paikallisia kohtaan. Menettelytapojen vuoksi kiistan luonne muuttui prosessin edetessä asiakysymyksistä periaatekysymykseksi fokusoituen samalla tiiviimmin paikallisten ja kaavoitusviranomaisten väliseksi kahdenkeskiseksi ristiriidaksi.

Pohjankankaan kiistan opetus on kaikeksi se, että vuorovaikutuksen näennäinen olemassaolo ei riitä tuottamaan suunnitteluun sen kaipaamaa lisäarvoa, vaan se voi pikemminkin muodostua suunnittelua jarruttavaksi voimaksi. Jos suunnitteluprosesseja halutaan avata myös yksittäisille kansalaisille ja lupaus osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista antaa, on se myös syytä lunastaa. Vuorovaikutuksen rakentamiseen on panostettava erityisesti lähtökohdiltaan vaikeissa suunnittelukysymyksissä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kaavaviranomaisten on oltava aloitteellisia vuorovaikutuksen luomisessa ja että vuorovaikutukseen asukkaiden kanssa on ryhdyttävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, silloin kun tavoitteiden asettelu on vielä avoinna. Prosessista on myös pyrittävä tekemään kaikille osapuolille avointa ja tasa-arvoista, esimerkiksi erilaisia luovia osallistumista ja vaikuttamista tukevia keinoja käyttöönottamalla.

Koska yksittäisillä asukkailla ei ole taustatukenaan erilaisia institutionaalisia rakenteita ja niiden mukana tuoma uskottavuutta tai yhteiskunnallista vaikutusvaltaa, ja koska heillä ei ole mahdollisuutta virallisiin lailla taattuihin osallistumismenettelyihin ennen kaavaluonnoksen nähtäville asettamista, nousee vuorovaikutuksen laatu ja sen oikea-aikaisuus tärkeäksi kysymykseksi kansalaisvaikuttamisen mahdollistamisessa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tiedonkulun toimivuuteen, sillä tiedonkulku on erottamaton osa vuorovaikutusta. Sen toimivuutta voidaan oikeastaan pitää lähes suoraan verrannollisena vuorovaikutuksen koettuun laatuun ja toimivuuteen. Tiedottamisessa on syytä muistaa kolme nyrkkisääntöä: 1. aktiivinen tiedottaminen tulee aloittaa heti kaavaprosessin vireille tulon yhteydessä, 2. tiedottaa kannattaa mieluummin liikaa kuin liian vähän ja 3. tiedot tulee esittää kansantajuisesti, mieluummin rautalangasta vääntämällä kuin hienoilla termeillä höystettynä.

Kanssakäyminen muiden profession omaavien toimijoiden kanssa voi olla suunnittelijalle suhteellisen helppoa, sillä käytössä on usein ”yhteinen kieli”. Tavallisen kansalaisen kohtaaminen taas voi olla suunnittelun ammattilaiselle vaikeaa. Tiedottamisen lisäksi suunnittelijoiden kannattaakin kiinnittää huomiota lähestymistapaansa, tai kuten Pakarinen (2002, 90) kuvailee, ”totuttuihin kohtaamisen kuvioihin”. Asukkaat näkevät suunnittelijoiden olevan pääosin vastuussa vuorovaikutuksen synnyttämisessä ja sen eteenpäin viemisessä ja odottavat siksi viranomaisilta asiallista, tasa-arvoista ja joskus jopa poliittisesta päätöksenteosta vapaata lähestymistapaa. Vaikka suunnittelu ei ole koskaan tavoitteista vapaata toimintaa, viranomaiset nähdään ensisijaisesti lakia soveltavina toimijoina ja vasta toissijaisesti poliittisia tavoitteita tai etuja ajavina toimijoina. Heidän myös odotetaan soveltavan työssään paitsi lain tavoitteita, myös sen henkeä, ja siksi noudattavan osallistumiseen kannustavaa toimintatapaa. Neutraalia toimintatapaa ei odoteta tai edellytetä muilta kaavan osallisilta.

Lopuksi

Uutuutensa vuoksi maakuntakaavojen laatimismenetelmät eivät ole vielä vakiintuneita, ja monessa maakunnassa eletään uusien suunnittelukäytäntöjen ”etsikkooikaa”. Tilanteen uutuus on joissain maakunnissa lisännyt ristiriitatilanteita, turhautuneisuutta ja yleistä tyytymättömyyttä. Kritiikki on alkanut kohdistua kaavaratkaisujen sijaan kaavaprosessissa käytettyihin menetelmiin. Menettelytapoja ovat kritisoineet erityisesti asukkaat, joille uusi kaavaprosessi näyttäytyy paradoksaalisena tilanteena: toisaalta laki ja sitä soveltavat suunnittelijat kannustavat heitä osallistumaan, mutta toisaalta heidän ei oikeastaan haluta osallistuvan, sillä kohtaamiset paikallisten kanssa vievät aikaa, kuormittavat resursseja eikä niiden välityksellä uskota saavan suunnittelua hyödyttävää tietoa. 2000-luvulla maankäytön suunnittelu onkin joutunut tienhaaraan: jatkaako suunnittelua vanhaan malliin vanhan mallin pohjalta vai implementoidako uudet sovittelukäytännöt täydellisesti suunnittelun arkeen ja lähestyä suunnittelutehtävää täysin uusin silmin?

Merkkejä siitä, että tulevaisuudessa osallistumisen kokee omakseen myös muut kuin valtion viranomaiset, organisaatiot tai yhteiskunnalliset järjestöt, on olemassa. Uuden lain myötä myös perinteisesti vähän vaikutusvaltaa omaavat asukkaat osaavat vaatia huomiota omaa elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa, tarjotaan sitä tukevia rakenteita kaavaviranomaisten taholta tai ei. Yhtenä esimerkkinä tästä – nyt jo maakunnallisellakin tasolla käynnissä olevasta kehityskulusta, jossa asukkaat alkavat ottaa asemaansa maankäytön suunnittelun oikeutettuina osallisina – voidaan pitää Pohjankankaan vuorovaikutusprosessia.

Tulevaisuudessa asukkailla on käytössään myös entistä tehokkaammat, kaavaviranomaisista riippumattomat vaikuttamisen kanavat. Hyvänä esimerkkinä tästä on sosiaalinen media, jonka käyttöä ei rajoita osallistujan maantieteellinen etäisyys, määritä koulutustausta tai muu yhteiskunnallista statusta ilmentävä tekijä ja jonka välityksellä on mahdollista verkostoitua muiden toimijoiden kanssa ja saavuttaa julkista huomiota. Kehityskulku ja sen vaikutukset demokratiakeskusteluun näkyvät jo muualla maailmalla. Mediatyhteiskunnassa kasvaneet toimijat odottavatkin osallistumiselta, vaikuttamiskeinoilta ja myös vuorovaikutukselta enemmän kuin ennen 1970- tai 1980-luvulla syntyneet ”joukkoviestintäyhteiskunnan” lapset, joille vallankäyttöön liittyvä viestintä on perustunut yleensä yhdensuuntaiseen, viranomaisilta kansalaisille suuntautuneeseen informaatioon (Nieminen 2004, 118–124).

Kun asukkaat alkavat vallata tilaansa uudenaikaisina suunnittelun vasta-asiantuntijoina, eikä suunnitteluprosesseja voida enää johtaa yhtä ”keskitetysti”, millaiseksi kaavoitusviranomaisten rooli lopulta muodostuu? Tulevaisuudessa kaavaviranomaisten rooli saattaa muuttua suunnittelijasta ja tavoitteiden asettajasta enemmänkin erilaisten tavoitteiden välittäjäksi ja yhteen sovittajaksi, niin sanotuiksi ”hajautetun maankäytönsuunnittelun mediaattoreiksi”. Termi ”mediator” on määritelty muun muassa seuraavanlaisesti: ”one who negotiates between parties seeking mutual agreement” tai “a neutral party who assists in negotiations and conflict resolution, the process being known as mediation” (Wiktionary 2011; Wikipedia 2011). Suunnitteluprofessiota tutkinut Puustinen (2002, 229) toteaa, että vastaavanlainen kehitys on meneillään useimmissa länsimaissa: suunnitteluprofessiossa on tapahtumassa käänös yhteiskunnallisesta palvelijasta kohti tulkin ja välittäjän roolia. Roolia on nimitetty myös kommunikaattorin tai osallistajan rooliksi (Taylor 1998; Forester 1989). Yhteistä niille kaikille on, että ne eroavat merkittävästi suunnittelijoiden profession nykymääritelmästä, eikä niiden omaksuminen tule tapahtumaan käden käänteessä. Haasteisiin on vastattava paitsi koulutusohjelmissa, myös maakuntien liitoissa, jossa suunnittelun linjoista ja siihen käytettävissä olevista resursseista päätetään.

Uusien vuorovaikutuskäytäntöjen ja suunnitteluroolien omaksumisen lisäksi katseet on syytä suunnata maakunnallisen suunnittelun poliittisen luonteen tunnistamiseen ja hyväksymiseen. Tässä hyvänä lähtökohtana voitaisiin pitää teoriaosuudessa mainittua Vuorelan (1991) intressipohjaisen suunnittelukäytännön käsitettä. Kun suunnittelun poliittinen luonne hyväksytään, eri osapuolten suunnittelun liittyvät intressit tuodaan rohkeasti esiin (mukaan lukien suunnitteluinstituution ja suunnittelijoiden tavoitteet) ja niitä käsitellään avoimesti, tiedetään kenen etujen mukaan suunnittelussa edetään ja kenelle menetettyjä etuja on syytä kompensoida (esim.

Bäcklund 2002, 156). Benjamin Barber (1984) toteaakin, että suunnittelu tulisi nähdä julkisena toimintana ristiriitatilanteessa, jossa on syntynyt oikeudenmukaisuuteen liittyvä julkisen valinnan tarve.

Barberin (1984) mukaan vahvassa demokratiassa on kyse erilaisuuksien ja ristiriitojen hyväksymisestä ja kääntämisestä mahdollisuudeksi, ei niiden eliminoimisesta tai sietämisestä. Onkin syytä muistaa, että vaikka vuorovaikutusprosessien tuotteina saattaa muodostua vaikeita kiistoja, jotka venyttävät suunnitteluprosessien kestoja, kuluttavat yhteiskunnan resursseja ja nakertavat toimijoiden välistä luottamusta, saattaa niillä olla myös positiivinen kääntöpuolensa. Näin voi nähdä käyneen myös Pohjankankaalla, missä paikallisen itseorganisoitumisen oheistuotteena syntyi uudenlaista sosiaalista pääomaa – yhteistoimintaan perustuvia paikallisia verkostoja. Ne ovat tärkeitä yhteisön tulevaisuudelle ja alueen kehittymiselle ja voivat seuraavan alueeseen kohdistuvan suunnitteluhaasteen yhteydessä toimia paikallista osallistumista ja vaikuttamista tukevin rakenteina. Pohjankankaan vuorovaikutusprosessilla oli siis lopulta kauaskantoisia paikallisyhteisöön kohdistuvia positiivisia vaikutuksia, vaikkei kaavan sisältöön vaikuttamisessa nähtykään onnistuneen kaavaprosessin aikana.

Lähteet

Alueiden kehittämislaki 12.7.2002/602.

Arola, T. (2002). Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen. Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Barber, B. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age.* University of California Press. Berkeley.

Borg, S. (toim.) (2004). Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:10. Oikeusministeriö.

Bäcklund, P. (2002). Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa.* Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121:1. 19–31.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Vastapaino. Tampere.

Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power.* University of California Press. Berkeley, Los Angeles, London.

Gibson, T. A. (2005). NIMBY and the Civic Good. *City and Community* 4:4. 381–401.

Haapanala, A., Mikkonen, P. & Reinikainen, J. (2002). Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2000). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö.* Yliopistopaino. Helsinki.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2007). *Tutki ja kirjoita.* Tammi. Helsinki.

Hirvonen, J. & Wallin, S. (2002). Kansalaisjärjestöjen kokemuksia osallistumisesta. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seuranta ja arviointi. Ympäristöministeriön moniste 93. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki.

Häikiö, L., Koskiahho, B. & Leino, H. (2001). Paikallinen valta. *Civil society papers* 4. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.

Innes, J. E. & Booher, D. E. (2000). *Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century.* Working paper 2000-7. IURD Working Paper Series. Institute of Urban and Regional Development. UC Berkeley.

Jauhainen, J. S. & Niemenmaa, V. (2006). *Alueellinen suunnittelu.* Vastapaino. Tampere.

- Kokko, K. T. (2007). Ympäristöarviointi. SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Kopomaa, T., Peltonen, L. & Litmanen, T. (toim.) (2008). Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki.
- Laine, R. (1999). Hyvä ympäristö - yhteinen etu. Opas maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Lakso, T. (2000). Vuorovaikutuksen toimivuus maakuntasuunnittelussa. Etelä-Pohjanmaan maakuntasuunnitteluprosessin arviointi. Etelä-Pohjanmaan liitto. Julkaisu B:15. Seinäjoki.
- Leino, H. (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Acta Universitatis Tamperensis 1134. Tampere University Press. Tampere.
- Leino, H. (2007). Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki.
- Lindström, H. (2004). Osallistuminen maakuntakaavoituksessa. Pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto. Maantieteen laitos.
- Litmanen, T. & Peltonen, L. (2008). Nimby-kiistojen ymmärtäminen ja selittäminen. Teoksessa Kopomaa, T., Peltonen, L. & Litmanen, T. (toim.) Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.
- Mäntysalo, R. & Nyman, K. (2002). Osallisuuslaboratorio. Kokemuksia vuorovaikutteisen maankäytön suunnittelun koulutusprojekteista. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Nieminen, H. (2004) Kansalaisvaikuttaminen mediayhteiskunnassa – puheenvuoro tutkimuksen tarpeista. Teoksessa Borg, S. (toim.) Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:10. Oikeusministeriö.
- Nieminen, M. (1996). Mikä maa, mikä luonto? Sosiologinen näkökulma maanomistajien ja ympäristöhallinnon kiistaan rantojensuojelusta. Sosiologia 33:4. 285–298.
- Niiniluoto, I. (2000). Luonnon arvo ja ihmisen vastuu. Teoksessa Haapala, A. & Oksanen, M. (toim.) Arvot ja luonnon arvottaminen. Gaudeamus. Yliopistopaino. Helsinki.
- Oksanen, A. (2003). Paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtaaminen luonnonsuojelussa. Tapaustutkimuksena Natura 2000 - ympäristökonflikti Lounais-Suomessa. Turun yliopiston julkaisuja. Painosalama Oy. Turku.

- Pakarinen, T. (2002). Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Paldanius, J. & Tallskog, L. (2001). Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutusten arviointi. Suomen ympäristö 479. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Peltonen, L., Hirvonen, J., Manninen, R., Linjama, H. & Savikko, R. (2006). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen ympäristö 12:2006. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Peltonen, L. & Litmanen, T. (2008). Nimby -kiistojen ratkaisumallit. Sijoituspäätösten sanelusta kohti vuorovaikutteista suunnittelua. Teoksessa Kopomaa, T., Peltonen, L. & Litmanen, T. (toim.) Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki.
- Peltonen, L. (2008). Nimby maankäytön konfliktien kehyksenä. Rajaamisen vaikutukset ja vaihtoehdot. Teoksessa Kopomaa, T., Peltonen, L. & Litmanen, T. (toim.) Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki.
- Pitkäranta, H. (2002). Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 6. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Pitkäranta, H. & Hirvonen, J. (2005). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Maakuntien liitoille tehdyn kyselyn tulokset. Ympäristöministeriön moniste 157. Ympäristöministeriö. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Puustinen, S. & Hirvonen, J. (2005). Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus - AKSU. Suomen ympäristö 782. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Puustinen, S. (2002). Suunnittelijat yleisen edun takaajina? Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Puustinen, S. (2004). Yhdyskuntasuunnittelu ammattina. Suomalaiset kaavoittajat ja 2000-luvun haasteet. Suomen ympäristö 715. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Rannikko, P. (1994). Ympäristökamppailujen aallot. Teoksessa Lehtinen, A. & Rannikko, P. (toim.) Pasilasta Vuotokselle. Ympäristökamppailujen uusi aalto. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Rannikko, P. (1995). Ympäristötietoisuus ja ympäristöristiriidat. Teoksessa Jokinen, P., Järvikoski, T. & Rannikko, P. (toim.) Näkökulmia ympäristösosiologiaan. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu A:33. Painosalama. Turku.
- Roininen, J., Horelli, L. & Wallin, S. (2003). Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa. Seurannan ja arvioinnin viitekehys ja menetelmät. Suomen ympäristö 664. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki.

Roininen, J. & Wallin, S. (2002). Kokemuksia osallistumisesta kaavoitukseen. Osallistumisen seuranta- ja arviointihankkeen (OSSE-hankkeen) väliraportti. Ympäristöministeriön moniste 92. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki.

Rouhinen, S. (1991). Ympäristöpolitiikka Suomessa. Teoksessa Massa, I. & Sairinen, R. (toim.) Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Gaudeamus. Painokaari Oy. Helsinki.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Tampere. Saatavissa [www-muodossa](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html) <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html>. Viitattu 29.4.2010.

Saaristo, K. (2000). Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66. Jyväskylän yliopisto. Gummerrus Kirjapaino Oy. Saarijärvi.

Sairinen, R. (1994). Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.

Satakunnan maakuntahallitus (2003). Kokouspöytäkirja 17.2.2003 § 43.

Satakunnan maakuntahallitus (2009). Kokouspöytäkirja 5.10.2009 § 161.

Satakunnan maakuntavaltuusto (2009). Kokouspöytäkirja 17.12.2009 § 20.

Satakuntaliitto (2010a). Satakunnan maakuntakaava 2010. Avoin, osallistava ja vuorovaikutteinen suunnittelu 2003–2009. Erillisliite C.

Satakuntaliitto (2010b). Satakunnan maakuntakaava. Kaavamerkinnot ja -määräykset.

Satakuntaliitto (2009d). Satakunnan maakuntakaavan ehdotusvaiheen lausuntoihin ja muistutuksiin laaditut vastineet. Saatavissa [www-muodossa](http://www.satakuntaliitto.fi/sivu.aspx?taso=2&id=391) <http://www.satakuntaliitto.fi/sivu.aspx?taso=2&id=391>. Viitattu 6.8.2011.

Satakuntaliitto (2003). Satakunnan maakuntakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma OAS 31032003. Saatavissa [www-muodossa](http://www.satakuntaliitto.fi/linkkitiedosto.aspx?taso=2&id=40) <http://www.satakuntaliitto.fi/linkkitiedosto.aspx?taso=2&id=40>. Viitattu 13.1.2010.

Satakuntaliitto (2009b). Satakunnan maakuntakaavan viranomaisneuvottelun neuvottelumuistio 19.10.2009. Saatavissa [www-muodossa](http://www.satakuntaliitto.fi/linkkitiedosto.aspx?taso=2&id=931&sid=478) <http://www.satakuntaliitto.fi/linkkitiedosto.aspx?taso=2&id=931&sid=478>. Viitattu 6.8.2011.

Satakuntaliitto (2008). Satakunnan maakuntakaava. Valmisteluvaihe 2008. Merkinnot ja määräykset. Luonnos 15.4.2008.

Satakuntaliitto (2009a). Tiedote 16.3.2009. Maakuntakaavan lausunnot ja mielipiteet käsitelty. Saatavissa [www-muodossa](http://www.satakuntaliitto.fi/sivu.aspx?taso=2&id=387) <http://www.satakuntaliitto.fi/sivu.aspx?taso=2&id=387>. Viitattu 6.8.2011.

- Satakuntaliitto (2009c). Tiedote 18.12.2009. Satakunnan maakuntakaava hyväksyttiin maakuntavaltuustossa. Saatavana [www-muodossa](http://www.muodossa) <http://www.satakuntaliitto.fi/linkkitiedosto.aspx?taso=2&id=837&sid=387>. Viitattu 6.8.2011.
- Savola, A., Hyssänmäki, H. & Liimatainen, J. (2007). Satakunnan maakuntakaava. Valmisteluvaihe 2007. 1. alue ja yhdyskuntarakenne. Maanpuolustus. Satakuntaliitto.
- Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature* 21:3. 255–266.
- Shindler, B. A., Brunson, M. & Stankey, G. H. (2002). Social Acceptability of Forest Conditions and Management Practices: A Problem Analysis. United States Department of Agriculture. Pacific Northwest Research Station. General Technical Report 537.
- Staffans, A. (2004). Vaikuttavat asukkaat: vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haastajina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29. Teknillinen korkeakoulu. Yliopistopaino Oy. Helsinki.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory Since 1945*. Sage. London.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi. Helsinki.
- Turunen, T. (2003). Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 9. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Uusitalo, L. (1991). Oma etu vai yhteinen hyvä? Teoksessa Massa, I. & Sairinen, R. (toim.) *Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle*. Gaudeamus. Painokaari Oy. Helsinki.
- Virtanen, P. V. (1999). Maankäyttöpelin osapuolet. Teoksessa Knuuti, L. (toim.) *Kaupunki vuorovaikutuksessa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 52*. Teknillinen korkeakoulu. Espoo.
- Virtanen, P. V. (1995). *Maankäytön perusteista*. Otatieto Oy. Helsinki.
- Vuorela, P. (1991). Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa von Bonsdorff, P., Burman, C., Lehtonen, H., Norvasuo, M., Rautsi, J., Sepänmaa, Y., Säätelä, S. & Vuorela, P. *Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa 1. VTT:n tiedotteita 1234*. Espoo.
- Wall, J. A. Jr. & Callister, R. R. (1995). Conflict and Its Management. *Journal of Management* 21:3. 515–558.
- Wehr, P. (1979). *Conflict regulation*. Westview Press. Boulder Colorado.
- Wikipedia (2011). Mediator. Saatavissa [www-muodossa](http://www.muodossa) osoitteessa <http://en.wikipedia.org/wiki/Mediator>. Viitattu 6.10.2011.

Wiktionary (2011). Mediator. Saatavissa www-muodossa osoitteessa <http://en.wiktionary.org/wiki/mediator>. Viitattu 6.10.2011.

Wolsink, M. (1994). Entanglement of interests and motives. Assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting. *Urban Studies* 31:6. 851–866.

Ympäristöministeriö (2003). Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 10. Alueidenkäytön osasto. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2011). Maakuntakaavatilanne. Saatavissa www-muodossa osoitteessa <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=15160&lan=fi>. Viitattu 18.9.2011.

Ympäristöministeriö (2005). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. *Suomen ympäristö* 781. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2006). Ulos umpikujista – Maankäytön konfliktien ennakointi ja hallinta. Ympäristöministeriön esitteitä 3:2006. Soprano Oyj. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2000). Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 5. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Oy Edita Ab. Helsinki.

Liitteet

Liite 1. Teemahaastattelurunko paikallisille

Teemahaastattelulomake 21.3.2009

1. Taustakysymykset

Kertoisitteko kuka olette ja mitä tahoa edustatte Pohjankankaan kaavoitukseen liittyvässä prosessissa.

2. Kiista

Kertoisitteko omin sanoin Pohjankankaan kaavoittamiseen liittyvästä kiistasta.

- Miten ja miksi kiista mielestänne syntyi?
- Miten kiista on edennyt?
- Millaiseen ratkaisuun uskotte kiistassa pääsevänne?

3. Vuorovaikutus ja yhteistyö

Millaiseksi kuvailisitte vuorovaikutuksen laatua Pohjankankaan kiistassa?

- Onko vuoropuhelu ollut vilkasta eri osapuolien välillä?
- Ovatko jotkut tahot pyrkineet aktiivisemmin vuoropuheluun/pitäneet sitä yllä enemmän kuin toiset tahot?

Onko yhteistyö saatu toimimaan Pohjankankaan tapauksessa?

- Jos näin on tapahtunut, osaisitko kuvailla miten/missä/kenen toimesta neuvotteluyhteys saavutettiin?
- Onko neuvotteluyhteyden saavuttaminen tuottanut mielestäsi tulosta ja auttanut ratkaisemaan erimielisyyksiä?

4. Tiedonsaanti

Millaiseksi kuvailisitte tiedonsaantia maakuntakaavoitusprosessissa?

- Miten ja missä vaiheessa saitte tiedon suunnitteilla olevasta maakuntakaavasta?
- Koetteko saaneenne tarpeeksi tietoa voidaksenne seurata kaavaprosessia/ottaa osaa kaavaprosessiin?

5. Osallistuminen

Onko osallistuminen maakuntakaavoitusprosessiin mielestänne tärkeää?

- Jos tunnette sen olevan tärkeää, niin kuvailkaa miksi?

Koetteko saaneenne tarpeeksi tietoa osallistumisen keinoista maakuntakaavaprosessissa?

- Keneltä/miltä taholta olette saaneet tietää osallistumisen keinoista?

- Keneltä/miltä taholta teidän olisi pitänyt mielestänne saada tietoa osallistumisen eri keinoista?

Millaisia osallistumisen/vaikuttamisen keinoja te olette käyttäneet Pohjankankaan kaavoitukseen liittyvässä prosessissa?

6. Vaikutusmahdollisuudet

Koetteko, että osallistumisellanne on ollut vaikutusta Pohjankankaan kaavoitusta koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon?

Millainen olotila teille jäi yleisesti kyseiseen kaavoitusprosessiin osallistumisesta ja siihen vaikuttamisesta?

7. Lopuksi

Haluaisitteko sanoa vielä jotain liittyen Pohjankankaan kaavoitukseen tai yleisesti maakuntakaavoitusprosessiin?