

Paradoksi ja patologia

Ristiriitojen kätkeminen ja ylittäminen maankäytön suunnittelussa

Raine Mäntysalo & Kaj Nyman

ABSTRACT

In this article, it is argued that there are several contradictions within the Finnish land-use planning system, which may engender pathologies in planning practice. Four contradictions are examined:

- 1) the contradiction between the functions of planning as both organizing future changes in land use and safeguarding long term investments in land property,
- 2) the contradiction between the hierarchy of planning levels and the emergence of new demands for planning arising from the "bottom",
- 3) the contradiction between the preparation of land-use decisions as guiding principles on the development of the built environment and their realization as ordinances on the distribution of land property rights, and
- 4) the contradiction of the Finnish Land-use and Building Code between the aim for high quality land-use decisions and the poor protection the Code offers for this aim in conflicting planning cases.

All these contradictions are associated with confusions between the uses of the concept of planning as both organization of future land uses ('planning') and legal distribution of property rights ('zoning'). These confusions may be habitually reproduced in planning, so that legal distribution of property rights is represented as 'organization of future land uses', and vice versa. A pathological planning practice may follow, which leads to frustration and helplessness in the face of recurring contradictions without theoretical abilities to trace the conceptual root of these contradictions.

Pathologies in planning may be avoided and

resolved through expansive learning. In expansive learning, a deep organizing concept behind contradictory practice is critically revealed with a simultaneous search for new conceptual understandings that might resolve these contradictions. In this article, it is suggested that contradictions in Finnish land-use planning practice may be resolved through reflection on the contradictory uses of the concept of planning.

Key words: Paradox, pathology, land-use and Building Code, planning practice, expansive learning

TERVE JA PATOLOGINEN SUUNNITTELU

Suomalainen suunnittelujärjestelmä on tässä artikkelissa yhtä kuin maankäytön suunnittelujärjestelmä. Muutakin suunnittelua Suomessa on, mutta vain maankäytön suunnittelusta on säädetty laissa. Ja onhan maankäytön suunnittelu yhä 'yhteensovittavaa' suunnittelua. Puhumme tämän päivän tilanteesta, uuden maankäyttö- ja rakennuslain ollessa voimassa, mutta yritämme piirtää suuria linjoja – vallitsevaa suunnittelukäytäntöä. Pyrimme osoittamaan suunnittelujärjestelmän patologisia piirteitä. Epätoivo korostuu, mutta toivoakin on. Siihen tullaan lopussa.

Lähdemme siitä, että maankäytön suunnittelu on toimintaa, jolla organisoidaan tulevaisuudessa tapahtuvaa ihmisten yhteistoimintaa (vrt. Suchman 1987, ix, 185, 188), jotta se sitten toteutessaan olisi rationaalista. Yksin ihmiset eivät pysty kaikkeen mitä haluaisivat. Yhteistoimintaan ryhdytään siis osapuolten omien tavoitteiden toteuttamiseksi. Kun onnistutaan, osapuolet kokevat, että yhteinen suunnitelma on ollut heidän omien

etujensa mukainen – silloinkin, kun on ollut pakko tehdä kompromisseja. Tämä on tervettä suunnittelua.

Patologisesta suunnittelusta voidaan puhua silloin, kun jokin osapuoli joutuu toteamaan, että yhteisen suunnittelun tuloksena sen omia toimintamahdollisuuksia on rajoitettu: suunnittelu johtaa päinvastaiseen tulokseen kuin mikä tällä osapuolella oli tarkoitus. Näin määriteltynä suunnitteluN patologisuus ei ole sitä, että jokin osapuoli hankkii itselleen etua toisten kustannuksella, vaan patologisuus on *systeemistä*, se on koko yhteistoimintajärjestelmän ominaisuus.

Emme väitä, että maankäytön suunnittelujärjestelmämme olisi läpeensä sairas. Kaukana siitä. Suunnittelun tuloksena rakentuu yhdyskuntia, jotka yleensä muodostavat kelvollisia puitteita niin asukkaitensa arkielämälle kuin elinkeinoelämällekin. Eräät suunnittelun osapuolet varmaan ovatkin sitä mieltä, että maankäytön suunnittelujärjestelmämme puutteistaan huolimatta on terve.

Silti on mielestämme aiheellista puhua maankäytön suunnittelun patologisuudesta. Suunnittelu saa monilta osin aikaan sellaista yhteistoimintaa sekä ympäristön käytössä että suunnittelun menettelytavoissa, joka on vastoin julkilausuttuja tavoitteita. Suunnittelu johtaa muihin päämääriin kuin mitä väitetään, ja nämä väitteet ovat omiaan peittämään noiden päämäärien olemassaolon: huomaamatta toimitaan julkilausuttujen tavoitteiden vastaisesti. Patologisuus tarkoittaa siis tässä sellaista suunnittelujärjestelmässä ylläpidettyä kommunikoinnin tapaa, jossa suunnittelun epäkohtien tiedostaminen estyy ja epätydyttäviä elinolosuhteita aikaansaava suunnittelu näyttäytyy ”hyvänä suunnitteluna”.

Tarkastelumme on teoreettinen, vuoden 2000 alusta voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain pohjalta muodostuvien suunnittelukäytäntöjen mahdollisia kehitystrendejä ennakoiva. Tarkoituksemme on osoittaa, että maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaan suunnittelujärjestelmäämme sisältyy useita perustavia ristiriitaisuuksia, joiden pohjalta voi syntyä patologisia suunnittelukäytäntöjä kuntien, hallinto-oikeuksien, ympäristökeskusten ja ’osallisten’ etsiessä uusia roolejaan. Otamme tässä käsitteeseen neljä perusristiriitaa. Artikkelimme tehtävä ei kuitenkaan ole *ennustaa*, että maankäytön suunnittelukäytäntöjen patologisoituminen *tulee* tapahtumaan ennakoimillamme tavoilla vaan

varoittaa, että tämä on *mahdollista*. Pyrkimyksenämme on siten herättää keskustelua suunnittelukäytännön ratkaisevasta merkityksestä säännöksiltään väljän maankäyttö- ja rakennuslain toteuttajana. Itse asiassa laki juuri nojaa suunnittelukäytäntöihin osallistumis- ja arviointimenettelyineen maankäyttöpäätösten laadullisuuden takaajana antamalla itse turvaa huonoa suunnittelua vastaan (Syrjänen 2000, 25-26).

Tarkastelutavassamme yhdistyvät *dialektinen*, *systeeminen* ja *pragmatistinen* näkökulma. Dialektiikka tarkoittaa tässä suunnittelutoiminnan ja sen kuvausten välisen suhteen tarkastelua. Systeeminen tarkastelu puolestaan kohdistaa huomion suunnittelujärjestelmän rakenteeseen sitoutuneisiin tapoihin tuottaa ja uusintaa tätä suhdetta. Pragmatismista kautta systeemiset järjestelmät määrittyvät edelleen käytäntöinä ja toimintakulttuureina. Pragmatismi johtaa lopulta kysymään, miten suunnittelukäytännön tulisi tuottaa ja uusintaa dialektista suhdettaan toimintansa ja sen kuvausten välillä, jotta suunnittelujärjestelmä säilyttäisi toimintakykynsä. Patologisella suunnittelulla tarkoitamme erästä mahdollista suunnittelujärjestelmän tilaa, missä suunnittelun vallitsevaksi käytännöksi on tullut tuottaa epätarkoituksenmukaisia kuvauksia itsestään ja mikä edelleen merkitsee suunnittelujärjestelmän toimintakyvyn heikkenemistä. Tapamme ymmärtää patologinen toiminta perustuu Gregory Batesonin (1987) kyberneettiseen psykologiaan ja edelleen sen pohjalta kehitettyihin Anthony Wildenin (1980) dialektiseen kommunikaatiofilosofiaan sekä Yrjö Engeströmin (1987, 1995) ja Chris Argyriksen (1993) oppivien organisaatioiden teorioihin. Jälkimmäisiä soveltaen esitämme lopuksi suuntaviivoja sille, miten maankäytön suunnittelukäytännöt voisivat ylittää patologisuutensa ja siten palauttaa toimintakykynsä.

PATOLOGISEN TOIMINNAN TEORIAA

Ihminen on kieltä käyttävä olento – kielen käyttö on ihmisen todellisuutta. Ihmisen todellisuudelle on ominaista, että se muuntuu jatkuvasti kielellisesti representoiduksi todellisuudeksi. Mutta todellisuutta on myös kielen ulkopuolella ja meillä on siihen jonkinlainen yhteys – ei kuitenkaan käsitteellisellä tasolla vaan toiminnan tasolla. Kieltä käyttämällä pyrimme organisoimaan toimintaamme (Mead 1962, 268; Järviheito

1995, 124). Tämä tapahtuu luomalla kielessä toiminnan representaatioita.

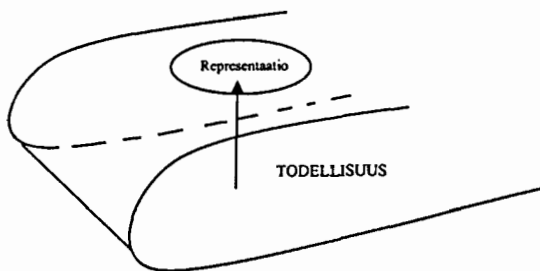
Kielessä luodaan siis todellisuuden representaatioita, joiden tehtävänä on viitata johonkin todelliseen asiintilaan niiden ulkopuolella. Mutta myös kieli itse on todellisuutta – ”ei-todellisuutta” ei ole olemassa. Kielen tehtävänä on itsensä ulkoistaminen todellisuudesta niin, että voimme ottaa todellisuuden tarkasteltavaksi. Kieli on siten itsensä ulkoistavaa todellisuutta, todellisuutta, joka viittaa itseensä ja representoi itseään. Kuitenkaan kieli ei ole todellisuuden ulkopuolella. Tämä on *paradoksaalista*’ (ks. Bernstein 1980, 114). Voitaisiin sanoa, että todellisuus laskostuu – se samanaikaisesti sekä kerrostuu eri tasoiksi että on jakamaton, jatkuva kokonaisuus (ks. kuva; vrt. Mäntysalo 2000, 87-88, 179). Tämä paradoksaalisuus juuri tekee mahdolliseksi toiminnan organisoitumisen kielen avulla (emt., 159-61). Paradoksaalisuus on siten keskeistä ihmisyydessä.

Koska toiminnan organisoituminen on se mihin kielenkäytössä pyritään, ei pidä kysyä, vastaako representaatio kohdettaan, vaan mahdollistaako representaatio jonkin toimintaorganisaation muodostumisen. Vertausta käyttäen voisi sanoa, että ei ole olennaista, vastaako kartta esittämäänsä maastoa, vaan olennaista on, mahdollistaako se perille löytämisen maastossa. Vaikka representaatio saa aikaan paradoksin, se ei muodosta ristiriitaa, jos se mahdollistaa organisoidun toiminnan. Vasta kun organisoitu toiminta estyy, vallitsee toiminnan ja sen representaation välillä ristiriita. Patologinen toiminta on representaatioiden ja toiminnan välisten ristiriitaisuuksien ylläpitoa tavaksi muodostuneena niin, että kyky organisoitua toimintaan estyy. Patologisuuteen kuuluu edelleen, että ristiriitaisuudet kielletään ja tuotetaan representaatioita, joilla oman toiminn

nan vaikeudet pyritään peittämään (Wilden 1980, 210; Argyris 1993, 134). Organisaation osapuolet oppivat käyttäytymään ristiriitaisesti, oppivat kyvyttömiksi tunnistamaan oman toiminnan ristiriitaisuutta (Argyris 1993). (Kun tämä kehittyä pitkälle, puhutaan skitsofreniasta (Bateson 1987, 206-21)). On teeskenneltävä ristiriidatonta ja lisäksi teeskenneltävä ettei teeskennellä. Teeskentelyn kieltävä teeskentely estää toiminnan ristiriitaisuudesta tietoiseksi tulemisen ja siten kielen käytön kehittämisen.

PATOLOGINEN TOIMINTA MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUSSA

Maankäytön suunnittelussa ilmenee edellä kuvattuja patologisuuden piirteitä niin säännönmukaisesti, että patologisoitumista voidaan pitää tälle organisoidun toiminnan lajille tyypillisenä. Kunta voi esimerkiksi käyttää suuria voimavaroja kunnan maankäytön strategiseen suunnitteluun ja silti toistuvasti jättää yksittäisiä hankkeita koskevilla päätöksissään omat strategiansa huomioimatta (Vesala 1994, 46-53, 84). Silti ei kyseenalaisteta strategisen suunnittelun mielekkyyttä. Legitimoidakseen itsensä kunnallispolitiikan on näytettävä siltä kuin se ei olisi lyhytnäköistä vaan strategioihinsa nojaavaa. Kuitenkin politiikan toimintalogiikkaan luonteenomaisesti kuuluu juuri lyhytnäköisyys: nopeasti todennettavissa olevat voitot ja saavutukset (Luhmann 1990, 185). Näyttääkseen legitiimiltä, mitä politiikalta aina edellytetään, kunnallispolitiikan on teeskenneltävä, ettei se teeskentele, sillä teeskentely kunnallispolitiikassa ei ole legitiimiä. Siksi keskustelu näennässtrategisuudesta torjutaan – ja tarvittaessa myös keskustelu torjunnasta².



Kuva 1. Todellisuuden laskostuminen kielellisen representaation kautta.

Organisaatiokulttuureissa yksilöt oppivat monimutkaisen mutta ei-tietoisien tavan toimia ristiriitaisesti niin, että tapaan samalla sisältyy ristiriitaisuuden torjunta (Argyris 1993, 42, 144, 159). Tullaan taitaviksi toimimaan ristiriitaisesti³. Vaikka organisaation jäsenet vaihtuvat, patologinen organisaatiokulttuuri pysyy (emt., 103). Patologisessa toiminnassa *opitaan olemaan* oppimatta. Harjaannutaan kommunikoimaan sekoitetuin viestein – muodostuu systemaattiseksi tavaksi kuvata omaa toimintaa väärin. Tällainen kommunikointi noudattaa neljää sääntöä (emt., 134):

1. Suunnittele epäjohdonmukainen viesti.
2. Käyttäydy niin kuin se ei olisi epäjohdonmukainen.
3. Torju keskustelu epäjohdonmukaisesta viestistä ja käyttäytymisestä joka kieltää epäjohdonmukaisuuden.
4. Torju myös keskustelu keskustelun torjunnasta.

Representoidaan siis omaa toimintaa väärin, torjutaan epäilyt representaatioiden asianmukaisuudesta ja vieläpä torjutaan torjunnan olemassaolo. Maankäytön suunnittelussa kohdataan esimerkiksi taulukon 1 kaltaisia itsensä kieltäviä perusristiriitoja toteutettujen toimien ja niiden representaatioiden välillä: Kerrotaan "legitiimiä tarinaa epälegitiimistä toiminnasta".

Seuraavassa esitämme neljä maankäytön suunnittelujärjestelmään sisäänrakennettua keskeistä perusristiriitaisuutta, jotka voivat johtaa patologiaan suunnittelukäytäntöihin. Tarkastelemme ristiriidat liittyvät:

- kaavan tehtäviin yhtäältä hallittujen ympäristömuutosten mahdollistajana, toisaalta maanomaisuuden arvokehityksen ylläpitäjänä;

- yhtäältä hierarkkisen suunnittelujärjestelmän ohjautumiseen "ylhäältä", toisaalta muutostarpeiden sekä osallisten mielenkiinnon heräämiseen "alhaalta";
- yhtäältä kaavapäätösten valmisteluun havainnekuvin illustroituna maankäyttösuunnitelmina ja toisaalta syntyneiden kaavapäätösten vaikuttavuuteen pääosin rakennusoikeutta säätelevinä juridisinä dokumentteina ja
- yhtäältä lain tavoittelemaan hyvään suunnitteluun ja toisaalta sen muuntumiseen laillisuuskysymyksiksi valitustapauksissa.

Käsittelymme nojaa piakkoin julkaistavaan analyysiimme (Mäntysalo & Nyman 2001) maankäyttö- ja rakennuslain sovellusten patologisuuksista. Emme pyri tyhjentävään maankäytön suunnittelun patologisoitumisen lähteiden tyypittelyyn vaan osoittamaan, että suunnittelujärjestelmäämme sisältyy useita suunnittelukäytännön patologisoitumiskehitykselle altistavia ristiriitaisuuksia.

KAAVAN KAKSI TEHTÄVÄÄ

Kaavat ovat ristiriitaisia dokumentteja. Niihin sisältyy kaksi keskenään ristiriitaista pyrkimystä: a) suunnitelmanomainen, tulevan maankäytön tavoiteltuun *muutokseen* tähtäävä pyrkimys ja b) kiinteistöomaisuuden arvokehityksen *ylläpitoon* tähtäävä pyrkimys. Kaava on samassa laissa määritelty sekä suunnittelun välineeksi että kiinteistöomaisuuden turvaamisen eli oikeusprosessien välineeksi (MRL 51§)⁴.

Jos kaavoitus on suunnittelua, se on sitä vain sikäli kuin maan ja kiinteistöjen hallinta on suunnittelua. Mutta kun muuta virallista suunnittelun välinettä ei ole, kaavoitus ohjaa suunnittelijoita keskittymään maa-alojen ja kiinteistöjen hallin-

Taulukko 1.

Representoitu toiminta	Toteutettu toiminta
Maankäyttöpäätökset toteuttavat annettua strategiaa	Maankäyttöpäätöksiä tehdään hankelähtöisesti ilman strategista suuntaa
Viranhaltijat valmistelevat ja luottamushenkilöt päättävät	Viranhaltijat hallitsevat ja luottamushenkilöt luottavat
Suunnittelu tuottaa haluttuja tuloksia	Kehitys kehitty ennakoimattomalla tavalla suunnittelun tuloksena
Kuntalaiset osallistuvat suunnitteluun	Asiantuntijasuunnittelua valikoidun kuntayleisön läsnäollessa

tasuhteiden muutoksiin eli rakennusoikeuden allokointiin, ei niinkään muutoksiin siinä, miten asumme, työskentelemme ja liikumme ympäristössä. Välineenä kaavoitus palvelee mainiosti rakennusoikeuksien määrällisen yksiselitteisyyden ja rahassa mitattavuuden vaatimuksia, mutta juuri siksi se soveltuu huonosti maan käytön suunnitteluun, missä ympäristöön liitetyt arvot ja merkitykset ovat monitahoisia ja laatu ei useinkaan rahalla mitattavissa. Kaavoitus muodostuu siten helposti hyvän suunnittelun esteeksi. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, kuten edeltäjänsäkin, pyrkii kuitenkin toimimaan suunnittelulakina ilman, että siinä tehtäisiin eroa suunnittelun oikeusprosesseja palvelevan tehtävän ja maankäytön organisointitehtävän välillä⁵. Tästä aiheutuu sekaannuksia, jotka voivat olla patologisuuden lähteinä.

Patologisesta suunnittelusta voidaan puhua silloin, kun kaavojen aikaansaaminen tulee suunnittelun konkreettiseksi todellisuudeksi ja "hyvä elämä", jonka aikaansaamiseen suunnittelun piti olla välineenä, muuttuu abstraktioksi.

HIERARKKINEN KAAVAJÄRJESTELMÄ

Suomalainen maankäytön suunnittelun järjestelmä perustuu kuvitelmaan tulevaisuuden ennakoitavuudesta niin, että syntyvät maankäyttötarpeet muodostuvat ennakkoon kiinnityötyjen yleisten periaatteiden tarkennuksiksi (nk. blueprint-suunnittelu⁶). Tärkeimmät ratkaisut tehdään yleispiirteisellä suunnittelun tasolla ja siirryttäessä kohti yksityiskohtaisia ratkaisuja suunnittelu muuttuu yhä teknisemmäksi⁷. Oikeusjärjestelmämme nojautune laajemminkin tällaiseen "asteittain tarkentumisen" periaatteeseen.

Maankäytön suunnitteluun liittyy tässä kaksi ongelmaa. Toinen on siinä, että kansalainen ei ole kiinnostunut yleisistä periaatteista vaan siitä, miten ne ilmenevät hänen omassa arkielämässään. Yleispiirteiset ratkaisut joudutaan sen vuoksi selittämään kansalaisille yksityiskohtaistettuina esimerkkeinä. Tässä tullaan toiseen ongelmaan: siinä vaiheessa kun yleiskaavaa laaditaan, tiedetään sangen vähän siitä, miten yleiskaavaa joskus tulevaisuudessa toteutetaan. Tämä ei johdu suunnittelijoiden heikosta taidosta vaan siitä, että tulevaisuutta määritelmän mukaan ei tunneta⁸. Vaikeutta yritetään kiertää kahdella tavalla: joko tekemällä yleiskaava niin

yleispiirteiseksi, että mikä tahansa mahtuu sen puitteisiin (jolloin se ei ohjaa mitään), tai laatimalla yleiskaava vasta kun tiedetään, mitä varsinaisesti tullaan rakentamaan (jolloin se ei myöskään ohjaa mitään).

Yleiskaavas suunnittelun representaatiot ovat ongelmallisia siksi, että ne ovat eriytyneitä niistä representaatioista, jotka liittyvät tavanomaiseen ympäristön käyttöön. Tilastot, väljyys- ja tehokkuusluvut, pelkistetyt alueiden käyttötarkoitusten tunnukset yms. ovat suunnittelijan arkea mutta eivät asukkaan, joka ei kykene niistä tunnistamaan oman arkensa tilanteita.

Nämä käytännön ristiriidat osoittavat, että kuvitelma hierarkkisesta suunnittelujärjestelmästä on harhainen (mikä teorian tasolla osoitettiin jo 1960-luvulla). Suhteessaan todellisuuteen yleiskaava ei voi olla eri loogisella tasolla kuin asemakaava. Molemmat ovat todellisuuden representaatioita: ne vain viittaavat erilaisiin todellisuuden tilanteisiin. Asemakaava ilman yleiskaavaa merkitsee suunnittelua ilman laajempia visioita. Yleiskaava ilman asemakaavaa merkitsee taas suunnittelun loitontumista tavanomaisesta ympäristön käytön arjesta. Tarkoituksenmukainen suunnittelu on sellaista, missä yleiskaava- ja asemakaavas suunnittelun näkökulmat ovat läsnä samanaikaisesti, eivät hierarkkisesti.

Siten lähes pahin mitä suunnittelussa voidaan tehdä on vetäytyä kaavajärjestelmän hierarkkisyyden taakse ja selittää, että maailma on kunnossa, kun asemakaava noudattaa yleiskaavaa, joka noudattaa maakuntakaavaa, joka on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen⁹. Ympäristön muutokset syntyvät "alhaalla", ihmisten pyrkimyksissä järjestää ympäristöään. Vain niistä on maankäytön suunnittelussa lopulta kyse; kaikki muu on välineitä joilla varmistetaan, että tiedetään mistä päätetään. Mikään suunnittelu ei etene lineaarisesti asteittain tarkentuen vaan hyppäyksiin eteen ja taakse, perus- ja detailjoksymysten välillä vuorotellen sekä niitä luovasti yhteen sovittaen (ks. Faludi 1976, 116-22; Lehti & Ristola 1990, 72-74). Hierarkkinen kaavajärjestelmä jäykistää suunnittelun "kaavoitukseksi".

KAAVAN "HAVAINNOLLISTAMINEN"

Sekä kansalaisten osallistuminen suunnitteluun että poliittinen päätöksenteko tapahtuvat

suurelta osin "havainnekuvien" pohjalta. Havainnekuvat ovat kuitenkin vääjäämättä valheellisia esityksiä kaava-alueen myöhemmin toteutuvasta rakentumisesta. Kaavavaiheessa ei yleensä¹⁰ voida tietää kuin sangen karkeasti, minkälaisin rakennuksin kaava aikanaan toteutuu. Lisäksi vakiintuneen tavan mukaisesti kaavoittaja näyttää oman ihannekuvansa toteutuksesta ikään kuin toteuttajalle malliksi – eikä suinkaan pahinta mahdollista toteutuksen vaihtoehtoa, joka kaavan puitteissa olisi mahdollinen ja josta osallisten ja päättäjien siten olisi syytä olla tietoisia. On kyse epätarkoituksenmukaisesta toiminnan presentaatiosta: kaavapäätöksen avaamat todelliset toimintamahdollisuudet eivät representoidu havainnekuvasta siitä yksinkertaisesta syystä, että havainnekuvaa ei ole laadittu esittämään kaavapäätöksen sisältöä. Havainnekuva itse asiassa tähtää rakennuslupavaiheeseen. Mutta on selvää, että kun hyväksytyn kaavan pohjalta tehdään hankkeita koskevia päätöksiä, havainnekuvat siirretään syrjään asiaan kuulumattomina, ja huomio kiinnittyy rakennusoikeuteen tms. kiinteistön hallintaan liittyviin seikkoihin. Maankäytön suunnittelussa aikaansaadut päätökset jäävät näin elämään nimenomaan kaavapäätöksinä. Mutta sitä ei kerrota niille suunnittelun osallisille, jotka ainoita itselleen jollakin tavoin ymmärrettäviä piirustuksia, havainnekuvia, tarkastellen ovat kokoontuneet ottamaan osaa *suunnittelu*-päätösten tekoon. Kun kaavapäätöksiä tehdään havainnekuviin nojautuen ikään kuin ne olisivat suunnittelupäätöksiä, päätettävät asiat representoituvat epätarkoituksenmukaisesti.

Käy ilmi, että havainnekuvakäytäntöön on ollut ryhdyttävä, koska kaavassa ei ole mahdollista esittää kaikkia suunnittelun kannalta olennaisia asioita. Kaava kun ei ole suunnitelma, se yritetään havainnekuvilla täydentää suunnitelmaksi! Mutta ikävä kyllä havainnekuvat ovat päätöksen- tekoaineistona vailla merkitystä.

Kaavajärjestelmämme puitteissa ei synny maankäyttöä koskevia päätöksiä, joilla olisi suunnitelman luonne. Kaavasta saa esimerkiksi ottaa toteutettavaksi jonkin sattumanvaraisesti valitun kohdan, eikä silloin voida puhua suunnittelmalisuudesta. Alueen toteutumisen ja toimivuuden kannalta ei suinkaan ole yhdentekevää, missä järjestyksessä alueen eri osien rakentuminen tapahtuu (vrt. Flyvbjerg 1998, 181). Ainoa mihin kaava pystyy, on asettaa karkeita reunaehtoja eri käyttötarkoitusten mukaisen rakentamisen sijoit-

tumiselle ja volyyymille – tai sitten kieltää rakentaminen. Mutta ympäristömme on toki muutakin.

LAILLISUUSHARKINTA

Maankäyttö- ja rakennuslain ehkäpä tärkein muutos edeltävään rakennuslakiin nähden on tarkoituksenmukaisuusharkinnan (eli suunnitellijan asiantuntemuksen) korvaaminen laillisuusharkinnalla (oikeusnormeilla) (vrt. Haila 2000). Tämä tarkoittaa, että kaavan edustaman laadun on ylittävä tietty lain sisältövaatimuksissa sanallisesti määriteltä vähimmäistaso, jotta kaava olisi lainmukainen. Mutta jos kukaan ei valittamalla osoita, että kaava on laitton, saa se olla kuinka epätarkoituksenmukainen tahansa¹¹. Velvoittamalla kaavoittaja laatimaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma kaavan valmistelun "riittävän aikaisessa vaiheessa" (MRL 63 §) on haluttu päästä eroon siitä, että kaavojen oikeellisuus määräytyy vasta muutoksenhaun perusteella. Mutta itse asiassa on saatu aikaan suunnittelujärjestelmä, joka vielä enemmän kuin rakennuslain järjestelmä turvaa muutoksenhakuun. Laki antaa maanomistajalle vankan turvan hänen omistukselleen. Ympäristöä laki ei turvaa samalla tavalla vaan edellyttää, että kansalainen itse osallistumalla ja/tai valittamalla vastaa siitä, että kaavan pohjalta rakentuvan ympäristön laatu vastaa hänen oikeuksiaan¹².

Eräs lakiuudistuksen tarkistuksista lienee ollut katkaista "ammattivalittajien" toiminta, joka joskus aivan aiheettomasti on viivyttänyt tarpeellisen rakentamisen aloittamista. Jos hallinto-oikeus voi todeta, että valituksessa ei ole osoitettu kaavan olevan lain vastainen, nopeutuu valituksen käsittely huomattavasti: valitusta ei oteta käsiteltäväksi. Ratkaisevaa on, mitä hallinto-oikeus kulloisessakin tapauksessa tarkoittaa lainvastaisuudella: lain kirjainta vai sen henkeä, tavoitteita¹³. Kyseenalaista tässä on se, että samalla kun "ammattivalittajien" tielle kasataan esteitä, vaikeutetaan myös tavallisten kansalaisten muutoksenhakua kaava-asioissa. Kaikilla ei ole varaa teettää valitustaan juristilla¹⁴.

Hallinto-oikeuksiin muodostuvat käytännöt siis ratkaisevat, minkälainen on maankäytön suunnittelun määräävä viitekehys¹⁵. Jokin hallinto-oikeuksista saattaa ottaa esimerkiksi sellaisen kannan, että maankäytön suunnittelussa tärkein osallistumisen vaihe on yleiskaavavaihe, vaikka

yleiskaavallisten ratkaisujen merkitys kansalaisen kannalta selviää konkreettisesti vasta myöhemmin. Tähän viittaa laissa se, että yleiskaavan sisältövaatimukset (MRL 39 §) on määritelty paljon yksityiskohtaisemmin kuin asemakaavan (MRL 54 §). Sisältövaatimukset joutuvat usein ristiriitaan keskenään. Yleiskaavaa laadittaessa on enemmän kuin tavallista, että "kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysten" kriteeriä ei samanaikaisesti voida ottaa huomioon "ympäristöhaittojen vähentämisen" tai "rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimisen" kriteerien kanssa (MRL 39 §). Vastaavasti asemakaavassa ei "palvelujen alueelliselle saatavuudelle" pystytä luomaan edellytyksiä (MRL 54 §), jos rakennetaan kansalaisten viihtyisänä pitämää pientalomiljöötä. Hallinto-oikeuden on pakko punnita sisältövaatimusten keskinäistä painoarvoa. Osaako oikeus olla tasapuolinen ja ymmärtää myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole rahassa mitattavissa?

Onko patologisuuden siementä siinä, että oikeuden juristi, ilman suunnittelun asiantuntemusta, lakia tulkitsemalla tekevät käytännössä suuria suunnittelupäätöksiä?

Lain henki on yhdenmukainen tarkoituksenmukaisuutta tavoittelevien suunnitteluperiaatteiden kanssa. Epätarkoituksenmukainen ei kuitenkaan välttämättä merkitse samaa kuin laitton. Epätarkoituksenmukaisesta maankäyttöpäätöksestä ei voi valittaa vaan ainoastaan päätöksestä, joka on mahdollista osoittaa laittomaksi. Tarkoituksenmukaisuus voi siis olla lain tavoite olematta kuitenkaan valitusperuste. Tämä voi johtaa valittajan kannalta patologiseen tilanteeseen, jossa kaavapäätös on lain tavoitteiden vastainen – mutta samalla myös lainmukainen, kun lain tavoitteen vastaisuus ei ole muunnettavissa valitusperusteeksi.

EKSPANSIIVINEN OPPIMINEN JA MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU

Onko silti toivoa? Ihminen on oppimiskykyinen. Patologiset suunnittelun piirteet ovat opittuja menettelytapoja; niistä voi myös oppia pois. Se tapahtuu *ekspansiivisen oppimisen* myötä. Jotta tämä tulisi ymmärrettäväksi, pitää palata teoriaan.

Ihmiselle ominainen oppiminen on Batesonin mukaan kategorisoitavissa hierarkkisesti kol-

meen eri asteeseen (Bateson 1987, 293). Patologiat ylittävä oppiminen edustaa näistä korkeinta. *Yritys ja erehdys* on puolestaan ensimmäisen asteen oppimisen muoto (emt., 273-74; Engeström 1995, 83-84). Esimerkiksi kun suunnittelija piirustuspyöytänsä ääressä luonnostellen kokeilee erilaisia vaihtoehtoja selvittääkseen itselleen, mikä "toimii", hänen toimintansa tuottaa ensimmäisen asteen oppimista. Kunkin luonnostelutehtävän myötä myös vähitellen opitaan, *miten* ylipäättään luonnostellaan, jotta luonnostelu olisi tuloksekasta. Tällainen uuden toimintatavan omaksuminen merkitsee toisen asteen oppimista – *opitaan oppimaan* (Bateson 1987, 166-67, 292-93). Toisen asteen oppimisessa toimijalle rakentuu toisiaan muistuttavien ongelmatilanteiden toistuvan kohtaamisen myötä määrätynlainen perusolettamusten viitekehys, jonka puitteissa yksittäiset ongelmat ja niiden ratkaisukeinot määrittyvät. Maankäytön suunnittelussa tällaiseen viitekehukseen liittyy perusolettamuksia siitä, mikä on pätevää suunnittelutietoa, keillä sitä on ja miten sitä hankitaan, millaisin mallintamismenetelmin suunnitteluongelmat ja niiden ratkaisukeinot muotoutuvat, miten määräyksiä ja ohjeita tulee tulkita, minkälaiseen painostukseen pitää taipua jne. Muodostuu suunnittelun tapa – ne lähtökohdat suunnittelutyössä, joita uusiin suunnittelutehtäviin siirryttäessä ei enää tietoisesti valita. (Mäntysalo 2000, 93-94.)

Myös patologinen suunnittelutoiminta on toisen asteen oppimisen tulos – sekin on suunnittelun tapa. Patologiseen toimintaan opittaessa *opitaan välttämään reflektiota*. Suunnitteluorganisaation uusi jäsen oppii tämän sängen nopeasti. Hanke-lähtöisen suunnittelun on näyttäydettävä strategisena suunnitteluna (ks. Möttönen 1997, 362, 365); poliitikkojen on näyttäydettävä päätöksen tekijöinä; asukkaiden on oltava läsnä suunnittelukokouksissa, vaikkei heillä ole todellisia vaikutusmahdollisuuksia, jotta suunnitteluprosessi voisi näyttäytyä vuorovaikutteisena; suunnittelijan on esitettävä omansa luomuksenaan suunnitelma, jossa hän on tinkinyt siitä, mitä hän pitää oikeana. Ja niin edelleen.

Ristiriidat kuuluvat suunnitteluun kuten elämänsäkin; niiden olemassaolo ei sinänsä ole ongelma. Ongelman muodostavat ristiriidat, jotka näyttäytyvät ristiriidattomuuksina – kun toimitaan ristiriitaisesti ja tehdään epälegitiimejä valintoja tiedostamatta, että näin toimitaan. Ristiriidoista ei silloin opita mitään. Terveeseen suunnittelukult-

tuuriin sen sijaan kuuluu, että jokaisesta ristiriidasta opitaan eikä niitä tarpeettomasti toisteta.

Toistuva, omaa olemustaan peittelevä ristiriitainen toiminta voi kehkeytyä *kaksoissidokseksi* (Bateson 1987, 206-08; Engeström 1995, 90). Tällöin toiminta päättyy umpikujaan. Kaksoissidokseen liittyy neuvottomuuden ja turhautumisen tunne. Tällaiset tuntemukset ovat kaavoitus-työssä tuttuja: kaavoittaja jää ylimoitettun kaavan vangiksi; kaavaa ei koskaan toteuteta havainnekuvan mukaisena, vaikka päätöksentekijät aina luulevat päättäneensä havainnekuvan mukaisen ympäristön toteuttamisesta; osallinen kokee lakia rikotun, mutta ei voi laillisin perustein osoittaa tätä; osallinen pääsee osallistumaan suunnitteluun tilanteessa, jossa olennaisimpia valintoja ei enää voi tehdä; kun suunnittelija ottaa lähtökohdakseen inhimilliset arvot, hän saa tuta olevansa väärässä (ks. Nyman 1989, 338-49).

Mutta juuri kaksoissidokseen liittyvä avuttomuuden kokemus voi käynnistää kriittisen reflektioprosessin (emt., 349-55).

Ekspansiivinen oppiminen on kaksoissidosten ylittämistä (Engeström 1987, 151-61). Tämä on kolmannen asteen oppimista (Bateson 1987, 303-05). Se merkitsee perustavaa muutosta yksilön (tai organisaation) suhtautumisessa toimintaympäristöönsä. Ekspansiivinen oppiminen merkitsee ennen muuta oman toiminnan patologisuudesta tietoisiksi tulemistä, ja tämän tietoisuuden mahdollistamaa luovaa etsintää uudelle toimintakulttuurille. Kun yksittäisen suunnitteluongelman taustalla nähdään kaksoissidos, se nähdään ilmentymänä suunnittelukäytännön väärityneestä tavasta representoida itseään. Havahdutaan esimerkiksi kysymään, miksi maankäytön strategiaa on jatkuvasti mukautettava siitä poikkeaviin hankkeisiin, miksi kaavat eivät koskaan toteudu tavoitteittensa mukaisina, miksi ihmiset valittavat kaavapäätöksistä mutta eivät kiinnostu suunnittelusta. Tällainen pohdinta merkitsee alkua sentyyppiselle oppimisprosessille, jossa kyseenalaistetaan niitä tapoja, joilla ongelmat käsitellään ja tehtävät määrätään suunnittelun käytännössä. Tässä oppimisprosessissa ajan-kohtainen suunnitteluongelma vain käynnistää paljon laajemman ja syvemmälle luotaavan analyysin, joka kohdistuu itse suunnittelukäytäntöön ja sen käsitteellistämisen prosessien historiaan. Tämän analyysin tuloksena voidaan tunnistaa ja tiedostaa niitä toistuvia toimintakuviota, jotka johtavat suunnitteluorganisaation ristiriitatilantei-

siin yhä uudelleen.

Kun yksittäistä suunnitteluongelmaa ratkaistaessa tehdään tällaisia toiminnan peruskäsitteisiin liittyviä kriittisiä havaintoja, avataan samalla portti koko suunnittelukäytännön tervehdyttämiselle. Perustava käsitteellinen havainto voisi olla tämä:

'Kaavoitus' ja 'suunnittelu' eivät ole sama asia. Ne toimivat välineinä eri päämääriin, jotka useimmiten ovat keskenään ristiriidassa. Tottumuksemme nähdä kaavoitus ja suunnittelu samana asiana estää meitä näkemästä niihin kytkeytyvien päämäärien erilaisuutta.

Lain hengen noudattaminen on yhdenmukainen tarkoituksenmukaisuutta tavoittelevan *suunnittelun* kanssa. Lain kirjain luo kuitenkin tilaa epätarkoituksenmukaiselle suunnittelulle, koska sille riittää "suunnitteluksi" *kaavoitus*, joka kapealaisuudessaan tunnistaa vain laittomuuden – ei epätarkoituksenmukaisuutta sinänsä¹⁶.

Väljydessään (ja epämääräisyydessäänkin) nykyinen laki tekee tilaa erilaisten suunnittelukäytäntöjen muodostumiselle. Tähän sisältyy sekä suuria mahdollisuuksia että suuria uhkia. Lain hengen toteuttaminen edellyttää eettisesti korkeatasoisen suunnittelukäytännön muodostumista. Sellainen suunnittelukäytäntö nojaa itse kunkin osapuolen oikeustajuun, kriittiseen ajattelukykyyn, empatiaan sekä ennen kaikkea rehellisyyteen¹⁷.

Suunnittelu voi, jos suunnittelija niin haluaa, olla hyvinkin avointa. Varsinaiset raha-asiat säilykööt liikesalaisuuksina, mutta on maankäyttö- ja rakennuslain vastaista pitää maankäytön suunnittelua salassa sen takia, että maankäyttöraatkaisuihin liittyy rahaa. Kun suunnittelija ottaa lain avoimuusvaatimukset vakavasti, hän oivaltaa, että hän on mukana kehittämässä *uutta suunnittelukulttuuria*, jota luonnehtii rehellisyys, kaunistelematta jättäminen. (Voisi sanoa, että suunnittelijan velvoitteena on epätarkoituksenmukaisten representaatioiden tunnistaminen ja paljastaminen.) Tavaksi muodostuneita asiattomia representaatioita on vaikea tunnistaa asiattomiksi. Siksi niihin on tartuttava ennen kuin niiden tuottaminen muodostuu tavaksi. Patologisen toiminnan alkuna on *epärehellisyys*, suunnittelumenetelmien ja päätösten tiedostettujen vaikutusten tarkoituksellinen pimittäminen ja vääristely niin, että omat tarkoitukset saadaan näyttämään toisten silmissä hyväksyttäviltä.

Mutta rehellisyyteen kuuluu myös patologisuuden tunnistaminen systeemiseksi, organisaation sairaudeksi. Toista ei voi muuttaa; muuttua voi vain itse. Patologisuus on systeemistä, mutta systeemi muuttuu terveeksi vain siten, että suunnittelun osapuolet itse muuttuvat.

VIITTEET

1 Luhmann määrittelee paradoksin ilmiöksi, jossa jokin järjestelmä representoi itseään (Luhmann 1990, 18).

2 Sakari Möttönen on esittänyt, että kunnallispolitiikkojen kannalta strategiat, silloin kun niillä on riittävän ylimalkainen ja abstrakti muoto, tarjoavat ennemminkin retorisen välineen perustella jo valittuja toimintalinjoja kuin antaa kriteerejä, joiden mukaan toimintalinjat tulisi valita (Möttönen 1997, 158-59, 183, 363-74). Annetun strategian funktioksi ei tästä näkökulmasta tulisikaan kunnan pitkäjänteinen suunnitelmallinen hallinnointi vaan kunnallispolitiikan lyhytjänteisyyden ja sattumanvaraisuuden legitimointi näennäisstrategisuuden ilmenemismuodoin (emt.).

3 Argyris käyttää tästä ilmausta 'taitava pätemättömyys' – skilled incompetence (Argyris 1993, 100).

4 Esimerkiksi vanhaa kiistakysymystä ansiottoman arvonnousun leikkaamisesta ei otettu maankäyttö- ja rakennuslakia laadittaessa edes esille (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 240). KHO on myös toiminut varsin omistajayhteisesti (emt., 65). Kirjassaan Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen – käytännön käsikirja Lauri Jääskeläinen ja Olavi Syrjänen ehdottavat kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteiden tulkinnaksi mm. seuraavaa: "Neljäntenä periaatteena on kaavoituksessa ja rakentamisessa vanhastaan keskeinen maanomistajan asemaa kuvaava omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaate" (emt., 57). Kirjoittajat eivät mainitse sitä, että maanomistuksella usein on ratkaiseva vaikutus kaavoituksen sisältöön. Päinvastoin he katsovat, että "[t]ämän perustuslain omaisuudensuojasäännökseen perustuvan periaatteen asemaa ja painoarvoa horjuttaa perusoikeusudistuksessa perustuslakiin lisätty oikeus ympäristöön" (emt.). Jääskeläisen ja Syrjäsen mukaan elinympäristön heikentämiskielto ja maanomistuksen huomioonottaminen ovat laissa vastakkain siten, että "[a]semakaavaa laadittaessa sen sosiaalifunktio on ensisijainen ja vasta toissijaisesti kiinnitetään huomiota maanomistajalle aiheutuviin rajoituksiin" (emt., 171). Jos näin olisi myös käytännössä, elettäisiin sangen ihanteellisessa maailmassa.

5 Jääskeläinen ja Syrjänen tunnustavat tähän liittyvät vaikeudet:

"Arvoperustaiset, joustavat normit ja tulevaisuuteen suuntautuva, tarkentuva suunnittelu korostavat laajaa harkintaa maankäyttöä ja rakentamista koskevassa päätöksenteossa. Lupien suuri taloudellinen merkitys ja maanomistajiin kohdistuvat oikeusvaikutukset taas pai-

nottavattarvetta normisidonnaiseen, täsmälliseen sääntelyyn. Rakennuslainsäädännössä vaikeutena on ollut ja on edelleen tasapainoilu näiden elementtien välillä." (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 39.)

6 Andreas Faludi määrittelee blueprint-suunnittelun lähestymistavaksi, jossa toteutettavan suunnitteluohjelman ajatellaan varmuudella saavuttavan siinä asetetut tavoitteet (Faludi 1976, 131).

7 Jääskeläisen ja Syrjäsen mukaan maankäyttö- ja rakennuslaissa nojaututaan "tarkentuvan suunnittelun periaatteeseen". Siihen "sisältyy hierarkkinen oikeusvaikutus, jonka lähtökohdana on ajatus, että tietyn alueen suunnittelun on mukauduttava sitä suuremman kokonaisuuden asettamiin vaatimuksiin" (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 20-21). "Alueiden käytön ja rakentamisen peruslähtökohdana on suunnitelmallisuus, jonka toteuttamiseksi on luotu hierarkkinen kaavoitusjärjestelmä" (emt., 40).

8 Blueprint-ajattelu hylättiin pian mahdottomana (ks. Lindblom 1959, Etzioni 1967, Faludi 1976). Lain laatijat uskovat kuitenkin mahdottomaan: "Toinen [oikeus]periaate on tarkentuvan suunnittelun periaate, jolla tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää. Sen mukaan yleispiirteisempi suunnitelma ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista." (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 57.) Kuitenkin todellisessa maailmassa maankäyttötarpeet voivat syntyä vain yksityiskohtaisimmalla, elävän elämän tasolla. Tästä syystä "kaavajärjestelmä" tavan takaa kääntyy pääläelleen (ks. esim. Pakarinen 1992, 124; Fassbinder 1996, 72-73).

9 "[...]lain suunnittelujärjestelmä toimii eli tarkentuvan suunnittelujärjestelmän mukaisesti asemakaavoitettavan alueen käytön pääpiirteet, jotka otetaan asemakaavaan, on jo ennen asemakaavan laatimista osoitettu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, jossa voi olla vaikutteita valtakunnallisista ja maakunnallisista tavoitteista" (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 159). Hämmästyttävästi Jääskeläinen ja Syrjänen sanovat sitten toisaalla kirjassaan – sitä kummemmin kommentoimatta – että "[k]aavajärjestelmän ja yksittäisten kaavojen luonteeseen ei kuulu pysyvyys eikä suuressa määrin ennakoitavuuskaan vaan muutostarpeista johdettava tapauskohtainen harkinta" (emt., 155).

10 Jonkin määrätyn hankkeen toteuttamiseen tähtäävän ja tätä varten räätälöidyn nk. hankekaavan laadinta on tässä suhteessa oma lukunsa.

11 Syrjänen yhtyy tähän kritiikkiin: "Kun kuntatason kaavojen alustusvelvollisuus on poistettu, ongelmaksi saattavat muodostua ne kaavat, joista ei valiteta. Kunnan päättäjät voivat sokeutua liian joustavien normien vuoksi luulemaan, että minkälaiset kaavat tahansa ovat laillisia ja jopa hyviä" (Syrjänen 2000, 25). Jääskeläinen ja Syrjänen toteavat edelleen: "Maankäyttö- ja rakennuslain liian idealistinen idea on, että harkintaongelmat selviävät prosessin aikana riittävän selvitystyön, tarvittaessa YVA-selvityksen, vuorovaikutuksen ja osallistumisen, kehittämiskeskustelujen ja ympäristökeskuksen valvontatoimien vaikutuksesta" (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 42). "Se, että alustusvelvollisuudesta luovutaan ja alueelliset hallintotoimistukset ratkaisevat kaavojen valitusasiat, merkitsee

harkintavallan kannalta suurta periaatteellista muutosta siinä mielessä, että tuomioistuimen ratkaisesta valituksia suunnittelujajattelun tilalle yksittäistapauksellisen laillisuuskontrolli, kaavalle laissa asetettujen sisältövaatimusten vähimmäistason kontrollointi" (emt., 43). "[...] vähimmäistason arvioiminen valitustapauksessa on ongelmallista siksi, että sitä sääntelevä normisto on erittäin joustava" (emt., 358). "[...] valitusviranomaisen hallintolainkäytössä ratkaisee, täyttääkö kaava lain sisältövaatimukset, jolloin juuri ja juuri laillisuuden rajat ylittävät kaavat on jätettävä voimaan. Tuomioistuin ei voi vaatia parempaa laatutasoa kaavalta. [...] Jos kaikki kunnat eivät aseta riittävän korkeita tavoitteita kaavoille eivätkä käytä riittävän laadukkaita asiantuntijoita kaavojen laatijoina, kaavojen laatutaso heikkenee." (Emt., 43.) "Ongelmaksi muodostuukin se, että uusilla säännöksillä on tavoiteltu yksinkertaisia ja tavallisia päätöstilanteita. Tämä on johtanut lakia kirjoitettaessa siihen, että päätöksentekijä saa laista aiempaa vähemmän tukea vaikeita harkintatilanteita varten. Laki ohjaa riittävästi rutiinipäätöksiä ja tavallisia harkintatilanteita mutta ei vaikeita tapauksia." (Emt., 151.) Lain keskeinen periaate osoittautuu uskon asiaksi: "Usko parempaan ja monipuolisempaan kaavoitusprosessin toteutukseen on johtanut siihen, että on luotu rakennuslakia joustavampi suunnittelujärjestelmä [...]" (emt., 43).

12 "Kun valtio ei enää yhtä laajasti valvo päätösten oikeellisuutta ja laatua, vastuuta siitä siirtyy kuntalaisille" (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 66-67).

13 Lain varsinainen tavoitepykälä, MRL 5 §, sisältää paljon tarkempia säädöksiä kuin sisältövaatimuspykälät MRL 39 ja 54 § – mm. lasten, vanhusten ja vammaisten oikeudet ovat vain 5 §:ssä.

14 Valittajalta vaaditaan lain tuntemusta ja tarkkuutta: "[V]alitusviranomaisen tutkimusvalta ulottuu vain niihin vaatimuksiin ja perusteisiin, jotka valittaja on ensiasteen valituksessaan esittänyt" (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 357). "Kunnallisvalitusta käsiteltäessä valittajan on kyettävä yksilöimään valituksensa oikeudelliset perusteet ja esittämään ne jo ensimmäisessä valitusasteessa" (emt., 358). Lain perusteluissa sanotaan lähes päinvastoin, että "[...] tavoitteena on laajan muodollisen oikeusturvan takamiseksi laajentaa valitusoikeutettujen piiriä ja näin varmistaa sekä kansalaisten että viranomaisten mahdollisuus saattaa kunnallinen ratkaisu hallintotuomioistuimen tutkitavaksi" (HE 101/1998, 188).

15 Jääskeläinen ja Syrjänen arvostelevat asemakaavan sisältövaatimuksia: "Säännös on kirjoitettu tarpeettoman joustavaksi niin, että sisältövaatimusten noudattaminen jää suurelta osin oikeuskäytännön varaan [...]. Sääntelyn ero RakL 43 §:n ja RakA 32 §:n kirjoitustapaan verrattuna on valtava." (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 163.)

16 "Huonotkin suunnitelmat ovat laillisia, kunhan ne täyttävät lain minimitason" (Syrjänen 2000, 25).

17 Esimerkiksi Tampereen ja Lempäälän rajalla sijaitsevan Vuoreksen suunnittelussa on Helena Leinon mukaan jääty kauaksi rehellisyyden ihanteesta. Alue on ensimmäinen, jonka suunnittelussa kunnat ovat soveltaneet maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuuksien tavoitteita. Leino toteaa: "Osallistujat itse saattavat julkisesti

kerota osallistumisensa perusteluiksi yhden motiivin, kun taas heidän toimintansa paljastaa samalla useita muita syitä prosessissa mukana olemiselle" (Koskiahon, Leino & Mäkelä 2000, 88). "Niin suunnitteluun osallistuvien virkamiesten kuin kansalaisosallistustenkin taholta on kaivettu halukkaasti esiin mitä moninaisimpia motiiveja toisen osapuolen osallistumiselle, sen sijaan omat tavoitteet tai niiden avulla tulevat mahdolliset lisähyödyt on jätetty osin kertomatta tai ne on verhottu jonkin toisen motiivin taakse" (emt., 90-91). Varsinaiseen vuoropuheluun virkamiesten ja kuntalaisten kesken ei Vuoreksessa Leinon mukaan päästytkään. Epäluuloinen asenne erilaisia näkökulmia kohtaan pysyi vallitsevana eikä ristiriitoja niiden välillä kyetty rakentavasti avaamaan keskusteluissa. (Emt., 80-81.)

LÄHTEET

- Argyris, Chris (1993, alkup. 1992): *On Organizational Learning*. Blackwell, Cambridge, Massachusetts
- Bateson, Gregory (1987) (alkup. 1972): *Steps to an Ecology of Mind*. Jason Aronson, Northvale, New Jersey
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1994): *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen (The Social Construction of Reality)*. Gaudeamus, Helsinki
- Bemstein, Richard J. (1980, alkup. 1971): *Praxis and Action*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia
- Bemstein, Richard J. (1986): *Philosophical Profiles*. Polity Press, U.K.
- Brindley, Tim; Yvonne Rydin & Gerry Stoker (1989): *Remaking Planning. The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. Unwin Hyman, London
- Engeström, Yrjö (1987): *Learning by Expanding*. Orienta-konsultit, Helsinki
- Engeström, Yrjö (1995): *Kehittävä työntutkimus. Perusteita, tuloksia ja haasteita*. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki
- Etzioni, Amitai (1967): "Mixed-scanning: A Third Approach to Decision-making", *Public Administration Review* 27 (Dec.), ss. 385-392
- Fainstein, Susan S. (1997, alkup. 1995): "Urban Redevelopment and Public Policy in London and New York", teoksessa *Managing Cities. The New Urban Context*, Healey, Patsy; Stuart Cameron; Simin Davoudi; Stephen Graham & Ali Madani-Pour (toim.). John Wiley & Sons, Chichester, U.K., ss. 127-43
- Faludi, Andreas (1976) (alkup. 1973): *Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford
- Fassbinder, Helga (1996): "New Dimensions in Planning. The Berlin City Forum", teoksessa *Verwijnen, Jan & Panu Lehtovuori (toim.), Managing Urban Change*. University of Art and Design, UAH B 50, Helsinki, ss. 68-77
- Flyvbjerg, Bent (1998): *Rationality and Power. Democracy in Practice*, trans. by Steven Sampson. The University of Chicago Press, Chicago
- Forester, John (1989): *Planning in the Face of Power*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles

- Haila, Anne (2000): "Oikeustapauksia suunnittelunsijasta", *Yhteiskuntasuunnittelu* 38 (2), ss. 45-48
- "Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi 101/1998", teoksessa *Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen*. Lakikokoelma, Edita, 1999
- Harvey, David (1985): *The Urbanization of Capital*. Basil Blackwell, Oxford
- Jauhiainen, Jussi S. (1995): *Kaupunkisuunnittelu, kaupunki-uudistus ja kaupunkipolitiikka*. Kolme eurooppalaista esimerkkiä. Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja n:o 146, Turku
- Järvelä, Timo (1995): *Mikä ihmistä määrää?* Pohjoinen, Oulu
- Jääskeläinen, Lauri & Olavi Syrjänen (2000): *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen*. Käytännön käsikirja. Rakennustieto Oy, Helsinki
- Komiteanmietintö 1981: 54: Osallistumistoitikunnan mietintö
- Koskiho, Briitta, Helena Leino & Tanja Mäkelä (2000): *Urbaani osallisuus*. Tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Asumisen ja ympäristön tutkimuksen yksikkö, *Civil Society Papers* 2, Tampere
- Kuhn, Thomas S. (1970): *The Structure of Scientific Revolutions* (toinen, laajennettu painos). The University of Chicago Press, Chicago
- Kuntalaki 365/1995
- Kuronen 1998: "Kaavoitus tuo epävarmuutta rakennustollisuudelle", *Aamulehti* 22.1.1998, s. 13
- Lehti, Esko & Kari Ristola (1990): *Suunnittelu luovaa työtä*. Rakennuskirja Oy, Helsinki
- Leskinen, Antti (1994): *Environmental Planning as Learning: The Principles of Negotiation, the Disaggregative Decision-making Method and Parallel Organization in Developing the Road Administration*. University of Helsinki, Department of Economics and Management, Publication 5, Land-use Economics, Helsinki
- Lindblom, Charles E. (1959): "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 2, ss. 79-88.
- Luhmann, Niklas (1990): *Political Theory in the Welfare State*, käännös John Bednarz, Jr. de Gruyter, Berlin
- Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio ensimmäisen vuoden kokemuksista (2001). Ympäristöministeriön moniste 78, Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto, Edita, Helsinki
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
- Mayer, Margit (1997, alkup. 1995): "Urban Governance in the Post-Fordist City", teoksessa *Managing Cities. The New Urban Context*, Healey, Patsy; Stuart Cameron; Simin Davoudi; Stephen Graham & Ali Madani-Pour (toim.). John Wiley & Sons, Chichester, U.K., ss. 231-49
- Mead, George H. (1962, alkup. 1934): *Mind, Self, and Society*, Charles W. Morris (toim.). The University of Chicago Press, Chicago
- Mäntysalo, Raine (1999): "Suunnittelu ja oppiminen – kohti teoriaa reflektiivisestä maankäytön suunnittelusta", *Yhteiskuntasuunnittelu* 37 (1-2), ss. 8-27
- Mäntysalo, Raine (2000): *Land-use Planning as Inter-organizational Learning*. Acta Universitatis Oulensis Technica, C 155, Oulu (<http://herkules oulu.fi/isbn9514258444/>)
- Mäntysalo, Raine & Kaj Nyman (2001): *Kaavoitus – suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Oulun yliopisto, Arkkitehtuurin osasto, *Julkaisu A 30* (painossa)
- Möttönen, Sakari (1997): *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisissä suhteissa*. Suomen kuntaliitto, Helsinki
- Nyman, Kaj (1989): *Husens språk*. Atlantis, Tukholma/Art House, Helsinki
- Nyman, Kaj (2000): "Maankäyttö- ja rakennuslaki: henki vai kirjain?", *Yhteiskuntasuunnittelu* 38 (2), ss. 6-16
- Pakarinen, Terttu (1992): "Kohti moniarvoista yhdyskuntasuunnittelua", teoksessa *Aura, Seppo & Pentti Siitonen (toim.), Kunta, kuntalainen ja ympäristö – ympäristön kehittämisen haasteet*. Valtion painatuskeskus, Helsinki, ss. 119-31
- Perustuslaki 731/1999
- Rakennusasetus 266/1959
- Rakennuslaki 370/1958
- Schön, Donald A. (1983): *The Reflective Practitioner*. Basic Books, New York
- Squires, Gregory D. (1996): "Partnership and the Pursuit of Private City", teoksessa *Readings in Urban Theory*, Fainstein, Susan & Scott Campbell (toim.). Blackwell, Malden, Massachusetts, ss. 266-90
- Suchman, Lucy A. (1987): *Plans and Situated Actions. The Problem of Human-machine Communication*. Cambridge University Press, Cambridge
- Syrjänen, Olavi (2000): "Joustavat normit ja suunnitteluharkinta", *Yhteiskuntasuunnittelu* 38 (2), ss. 25-37
- Thomley, Andy (1991): *Urban Planning under Thatcherism*. Routledge, London
- Valanta, José (1997): "Valta ja vallaton kaavoitus. Asian tuntijat ja amatöörit kuntien kaavoituksessa", *Lisensiaaintyö*, Turun yliopisto, Valtio-opin laitos (julkaisematon)
- Vesala, Riitta (1994): *Maankäytön suunnittelun strategiat ja käytäntö – Esimerkinä Lahti*. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu, A 21, Espoo
- Vuorela, Pertti (1991): "Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Suomessa Toisen maailmansodan jälkeen", teoksessa *Bonsdorff von, Pauline; Christian Burman; Hilka Lehtonen; Markku Norvasuo; Jussi Rautsi; Yrjö Sepänmaa; Simo Säätelä & Pertti Vuorela, Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu*. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa 1. Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Tiedotteita 1234, Espoo, ss. 92-153
- Wilden, Anthony (1980): *System and Structure. Essays in Communication and Exchange*. Tavistock, London