

Digitaaliset ratkaisut kaavoituksen vuorovai- kutuksen järjestämisessä

- kuntien kokemuksia koronapandemian
ajalta**

LAB-ammattikorkeakoulu

Insinööri (YAMK), Kestävä kaupunkiympäristö

2021

Ida Montell

Tiivistelmä

Tekijä(t) Montell, Ida	Julkaisun laji Opinnäytetyö, YAMK Sivumäärä 47	Valmistumisaika 2021
Työn nimi Digitaaliset ratkaisut kaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämisessä - kuntien kokemuksia koronapandemian ajalta		
Tutkinto Insinööri (YAMK), Kestävä kaupunkiympäristö		
Ohjaavan opettajan nimi, titteli ja organisaatio Eeva Aarrevaara, yliopettaja, LAB-ammattikorkeakoulu Patrik Skogster, lehtori, LAB-ammattikorkeakoulu		
Toimeksiantajan nimi, titteli ja organisaatio		
Tiivistelmä Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, minkälaisia digitaalisia vuorovaikutuksen keinoja on kaavaprosesseissa käytetty, mitkä on koettu toimiviksi ja mitä haasteita näiden käyttämisessä on koettu. Lisäksi opinnäytetyössä sivutaan kokemuksia, miten koronapandemia on aiheuttanut muutoksia vuorovaikutusprosessiin sekä selvitetty kokemuksia saavutettavuusdirektiivistä. Teoriaosuudessa on käsitelty digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä muun muassa esimerkkien ja tutkimusten kautta. Lisäksi on esitetty kaavoituksen vuorovaikutusmenettely. Teoriaosuudessa on myös pohjustettu maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta sekä esitetty saavutettavuusdirektiivi. Käytännönsuudessa on laadittu laadullinen kyselytutkimus kokemuksista koronapandemian ajalta kaavoituksen vuorovaikutusmenettelyn järjestämisestä. Kyselyssä tiedusteltiin digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä sekä kokemuksia saavutettavuusvaatimuksien tuomasta muutoksesta. Työn johtopäätöksissä on esitetty vastauksien analysointiin pohjautuvia päätelmiä digitaalisten vuorovaikutusten käytöstä nyt ja tulevaisuudessa sekä saavutettavuusdirektiivin ja koronapandemian aiheuttamasta muutoksesta.		
Asiasanat: digitaaliset vuorovaikutusmenetelmät, maankäyttö- ja rakennuslain uudistuminen, saavutettavuusdirektiivi, koronapandemia		

Abstract

Author(s) Montell, Ida	Type of Publication Thesis, UAS	Published 2021
	Number of Pages 47	
Title of Publication Digital solutions for organizing zoning participation - examples of the experiences of Finnish municipalities during the coronavirus pandemic		
Name of Degree Master of Engineering, Urban Sustainability		
Name, title and organization of the supervising teacher Eeva Aarrevaara, principal lecturer LAB University of Applied Sciences Patrik Skogster, lecturer, LAB University of Applied Sciences		
Name, title and organization of the client		
Abstract <p>The purpose of the thesis was to find out what kind of digital means of participation have been used in city planning processes, which ones have been found to work and what challenges have been experienced in their use. In addition, the thesis deals with experiences of how the coronavirus pandemic has caused changes in the participation process and explored experiences of the Accessibility Directive.</p> <p>The theoretical part deals with the use of digital participation methods through examples and studies. Also, the city planning participation process is presented. The theoretical part also presents the reformation of the Land Use and Construction Act and presents the accessibility directive.</p> <p>In the practical part a qualitative survey about the experiences during the corona pandemic in city planning participation was prepared. The survey asked about the use of digital participation methods and experiences of the change brought about by accessibility requirements.</p> <p>The final section of the work presents conclusions based on the analysis of the responses about the use of digital interactions now and in the future, as well as the change caused by the Accessibility Directive and the coronavirus pandemic.</p>		
Keywords digital participation methods, land use and building law reform, accessibility directive, coronavirus pandemic		

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja työn tavoitteet.....	3
2.1	Tutkimuksen tavoite	3
2.2	Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset, rajaus ja teoreettinen viitekehys.....	3
3	Digitaaliset vuorovaikutusmenetelmät kaavoituksessa	6
3.1	Kokemukset digitaalisista vuorovaikutusmenetelmistä	6
3.2	Näkemyksiä digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä.....	8
4	Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa.....	11
4.1	Kaavoitusmenettelyn vuorovaikutus	11
4.2	Lainsäädäntö ja digitaaliset vuorovaikutusmenetelmät.....	15
5	Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus	17
5.1	Lakiuudistuksen tavoite ja tarkoitus.....	17
5.2	Lakiuudistus digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien näkökulmasta	18
5.2.1	Digitalisaatio	18
5.2.2	Osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittäminen	19
6	Saavutettavuusdirektiivi	22
6.1	Saavutettavuusdirektiivin tavoite ja tarkoitus	22
6.2	Saavutettavuusdirektiivin vaikutukset kaavoitusmenettelyyn	22
7	Kysely	24
7.1	Käytetyt menetelmät	24
7.2	Kyselyn toteuttaminen	25
8	Kyselyn tulokset	26
8.1	Koronapandemian vaikutukset	26
8.2	Käytetyt digitaaliset vuorovaikutusmenetelmät	26
8.3	Kokemukset digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä.....	27
8.3.1	Koetut hyödyt.....	27
8.3.2	Koetut haasteet.....	28
8.3.3	Jatkosuunnitelmat digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytössä	29
8.4	Saavutettavuusdirektiivi	30
9	Johtopäätökset.....	32
9.1	Koronapandemian vaikutukset kaavoitusmenettelyyn.....	32
9.2	Kokemukset digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä.....	33
9.2.1	Käytetyt sähköisen osallistamisen menetelmät	33
9.2.2	Kuntakohtaiset kokemukset	34

9.2.3	Koetut hyödyt.....	35
9.2.4	Koetut haasteet.....	36
9.3	Saavutettavuusdirektiivin vaikutukset vuorovaikutusmenettelyyn	38
9.4	Lainsäädäntö ja vuorovaikutus	40
10	Yhteenveto ja pohdinta	42
	Lähteet.....	45
	Liite 1	48

Liitteet

Liite 1. Haastattelun kysymyslomake

1 Johdanto

Hyvän elinympäristön ja kestävästi rakentuvien yhdyskuntien kehittäminen edellyttää avoimeen tiedottamiseen, vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön sekä monipuoliseen asiantunteemukseen perustuvaa toimintatapaa suunnittelussa (MRL 1 §). Maankäyttö- ja rakennuslaissa keskeisiä periaatteita ovat laaja osallisuus, avoimuus, varhainen osallistuminen ja vuorovaikutus. Kaavat tulee valmistella vuorovaikutuksessa niiden kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. (Ympäristöministeriö 2007, 10.)

Digitaalinen tieto- ja viestintäteknologia on muuttunut ja muuttumassa valtavirtaiseksi ilmiöksi, joka lävistää koko rakentamisen kentän mukaan lukien suunnittelun sisällön ja käsittelyprosessit. Digitaalisen viestinnän ja kanssakäymisen mahdollisuudet ovat maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana kasvaneet merkittävästi. Tehdyissä selvityksissä on internetin merkityksessä todettu merkittävää kasvua vuodesta 2005 vuoteen 2012. Vaikka kehityksessä on paljon eroja, on ilmeistä, että digitaalinen tieto- ja viestintäteknologia mahdollistaa entistä monipuolisemman valmistelun sekä tehokkaammat ja demokraattisemmat prosessit. Osallistumiselle tärkeitä ovat muun muassa olleet kaavoituksen prosessien sähköistymisen lisääntyminen sekä sähköiset palautemahdollisuudet. Kaavoja koskevat tiedot on totuttu nykyisin saamaan sähköisenä ja suunnitelmia kommentoimaan erilaisten verkko-työkalujen avulla. Muutos on tapahtunut osallisten lisäksi erilaisten edunvalvontaorganisaatioiden osalta. (Ympäristöministeriö 2014, 133–134.)

Koronaviruksen (COVID-19) aiheuttama pandemia ravisutti ja ravisuttaa vielä pitkään Suomea ja koko maailmaa. Koronaviruspandemian seurauksena kansa koki poikkeusoloja, jotka sisälsivät muun muassa kokoontumisrajoituksia. Koronapandemian seurauksena etätyö yleistyi. Työolobarometrin tuloksien mukaan työpaikoilla tapahtui vuonna 2020 digiloikka ja puolet palkansaajista oli tehnyt etätyötä. Työpaikoilla otettiin käyttöön uusia menetelmiä ja korona-ajan digikehitys on ollut kokonaisvaltainen. Se on sisältänyt prosessien sähköistämisen lisäksi myös uusia oppimisen, työskentelyn ja viestimisen tapoja. (Valtioneuvosto 2021.)

Etenkin vuoden 2020 koronapandemian aikana kohdattiin tilanne, missä perinteisten yleisötilaisuuksien pitäminen oli joko haasteellista tai täysin poissuljettua sekä mm. kaupungintalon ja kirjaston aukioloaikoja supistettiin tai ne jouduttiin sulkemaan kokonaan. Vaikka yleisötilaisuudet eivät ole lakisääteisiä kaavoitusprosessiin kuuluvia vuorovaikutuksen keinoja, kuuluvat ne yleisesti kaavamenettelyyn etenkin, jos kyseessä on merkittävämpi tai laajempaan alueeseen kohdistuva kaavahanke.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia koronapandemian vaikutusta kaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämiseen, kuntien ja kaupunkien kokemuksia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä sekä peilata kokemuksia ja niistä johdettuja parhaita käytäntöjä nykyiseen sekä vireillä olevaan lainsäädäntöön. Opinnäytetyö laadittiin vuosien 2020 ja 2021 aikana ja siihen sisältyvä kysely toteutettiin keväällä 2021.

Opinnäytetyön keskeisimmät käsitteet ovat digitaaliset vuorovaikutusmenetelmät, maankäyttö- ja rakennuslain uudistuminen sekä saavutettavuusdirektiivi.

2 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja työn tavoitteet

2.1 Tutkimuksen tavoite

Opinnäytetyön aiheena on digitaaliset ratkaisut kaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämisessä. Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, minkälaisia digitaalisia vuorovaikutuksen keinoja on kaavaprosesseissa käytetty, mitkä on koettu toimiviksi ja mitä haasteita näiden käyttämisessä on koettu. Lisäksi opinnäytetyössä sivutaan kokemuksia, miten koronapandemia on aiheuttanut muutoksia vuorovaikutusprosessiin. Tarkoituksena on tarkastella mahdollisesti tapahtunutta muutosta ja nostaa esille parhaita käytäntöjä, mikäli sellaisia nousee tuloksista esille, sekä pohtia jäävätkö nämä ratkaisut vakiintuneeseen käyttöön korona-ajan jälkeen.

Kaavoituksessa vuorovaikutuksen järjestämisestä säädetään maankäyttö- ja rakennuslailla ja -asetuksella. Ympäristöministeriö valmistelee parhaillaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta. Ministeriön tavoitteen mukaan hallituksen esitys uudesta maankäyttö- ja rakennuslaista tulisi valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä. Osana tutkimuskysymystä tarkastellaan mitä nykyinen lainsäädäntö sanoo digitaalisten vuorovaikutusratkaisujen käyttämisestä osana kaavaprosessia ja miten digitaalinen vuorovaikutus on huomioitu parhaillaan vireillä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa. Opinnäytetyön teemat ovat vahvasti mukana lakiuudistuksen sisällössä. Lakiuudistuksen yksinä tavoitteina ovat digitalisaatio sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen helppous (Ympäristöministeriö 2020).

Saavutettavuusdirektiivin mukaiset toimenpiteet ovat alkaneet näkyä myös maankäytön suunnittelussa vuoden 2020 aikana. Lain vaatimukset koskevat suurinta osaa verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöjä. Esimerkiksi kaikki kaavaprosessiin liittyvät dokumentit tulisi laatia saavutettavaan muotoon, kun ne julkaistaan kuntaorganisaation verkkosivuilla. Direktiivin myötä kaavoituksen asiakirjoihin on jouduttu tekemään muutoksia niin rakentamiseen, sisältöön kuin asetteluun, jotta dokumentit täyttävät saavutettavuusvaatimukset. Saavutettavuusdirektiivi on tuonut paikoitellen myös haasteita vuorovaikutuksen osalta. Työn yhtenä tavoitteena on perehtyä, onko hiljattain voimaan tullut saavutettavuusdirektiivi aiheuttanut toimenpiteitä tai rajoituksia kaavoitusmenettelyyn ja siihen sisältyvän vuorovaikutuksen järjestämiseen.

2.2 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset, rajaus ja teoreettinen viitekehys

Työn keskeisenä tutkimusongelmana oli, minkälaisia kokemuksia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä on ja miten koronapandemia on vaikuttanut kaavaprosessin vuorovaikutukseen? Tutkimusongelmaa tarkasteltiin seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- Miten koronapandemia on vaikuttanut kaavoituksen vuorovaikutusmenettelyyn?
- Minkälaisia kokemuksia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä on?
- Miten lainsäädäntö ja vireillä oleva maankäyttö- ja rakennuslain uudistus vastaavat koettuun käyttökokemuksen mukaiseen menettelyyn?
- Miten saavutettavuusdirektiivi on vaikuttanut kaavoitusmenettelyyn?

Opinnäytetyö rajattiin niin, että tarkasteltavina kaavaprosesseina ovat asemakaava ja yleiskaava. Nämä ovat ne kaavat, joita kunnat ja kaupungit pääosin laativat. Tarkasteluun ei otettu mukaan maakuntakaavoja eikä oikeusvaikutuksettomia maankäytön suunnitelmia, kuten yleissuunnitelmia, sillä niiden laatimista ei ohjaa sama lainsäädäntö. Vuorovaikutusprosessin osaa ei rajattu, vaan työssä ja siihen sisältyvässä kyselyssä käsitellään koko kaavaprosessiin sisältyvää vuorovaikutusta.

Digitaalisilla vuorovaikutusmenetelmillä tarkoitetaan tässä työssä kaikkia verkossa tai etänä toteutettavia kaavoituksen vuorovaikutusmenetelmiä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erilaiset yleisötilaisuuksien järjestämiseen käytetyt digitaaliset ratkaisut tai karttapalautejärjestelmät.

Kyseessä on tutkimuksellinen kehitystoiminta, jossa etsitään parhaita käytäntöjä digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytölle. Kehittämistoiminnan ensisijaisena tavoitteena on tyypillisesti jonkin konkreettisen asiantilan tai toiminnan muuttaminen. Tutkimuksellisessa kehitystoiminnan muodossa, toimintatutkimuksessa, liikutaan tutkimuksen ja kehittämistoiminnan rajapinnassa. Siinä voidaan hyödyntää tutkimuksellisia menetelmiä, kuten tiedonkeruumenetelmistä kyselyitä tai haastatteluja, joilla pyritään tuottamaan kehittämisen kannalta oleellista tietoa. Lisäksi hyödynnetään aikaisempaa tutkimustietoa. (Salonen ym. 2017, 34-35.)

Opinnäytetyön tiedonkeruumenetelmänä käytettiin kyselyä. Kysely toteutettiin Microsoft Forms -ohjelmalla. Kysely toimitettiin kymmeneen eri kuntaan tai kaupunkiin, joilla on viime vuonna ollut laadinnassa aktiivisesti kaavoja. Kyselyssä oli mukana niin pieniä kuin suuria kaupunkeja eri puolilta Suomea. Vastaajina toimi kaavoituksen parissa työskenteleviä henkilöitä.

Työn analyysipohjana toimivat kyselystä saadut vastaukset. Kyselyn tulokset analysoitiin ja niiden pohjalta esitettiin johtopäätökset: millaisia vaikutuksia koronapandemia on aiheuttanut normaaliin vuorovaikutuskäytäntöön, minkälaisia digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä on käytetty, mitkä on todettu hyviksi välineiksi ja minkä kanssa on koettu haasteita sekä onko saavutettavuusdirektiivi tuonut mukanaan muutoksia kaavoitusprosessiin. Aineiston

tuloksia verrattiin aiempaan tutkimustietoon. Mahdollisimman ajantasaista aihepiiriin liittyvää kirjallisuutta pyrittiin myös hyödyntämään työssä. Analyysin tulosta peilattiin voimassa ja vireillä olevaan lainsäädäntöön. Analyysin pohjalta esitettiin johtopäätökset.

Työn teoreettisen viitekehyksen muodostavat aikaisemmat tutkimukset ja tehty kirjallisuus digitaalisen osallistamisen menetelmistä. Luvussa 3 kuvataan näkemyksiä digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä, luvussa 4 vuorovaikutusprosessia kaavoituksessa yleensä sekä digitaalisten menetelmien osalta ja luvussa 5 käsitellään maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta. Luvussa 6 käsitellään saavutettavuusdirektiivin sisältöä. Lopuksi kerrotaan tutkimukseen liittyvän kyselyn laadinnasta, kyselyaineiston analysoinnista ja vastauksista tehdyistä johtopäätöksistä.

3 Digitaaliset vuorovaikutusmenetelmät kaavoituksessa

3.1 Kokemukset digitaalisista vuorovaikutusmenetelmistä

Digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä on kerätty kokemuksia erilaisten hankkeiden ja tutkimusten kautta jo hyvän aikaa. Teknologiatuetulla ja sähköisellä osallistumisella on ollut esimerkiksi huomattava merkitys suomalaisen osallistuvan ja vuorovaikutteisen suunnittelun kehittämisessä 2010-luvulla. Kehitystyötä on tehty useissa projekteissa, jotka ovat sisältäneet muun muassa teknologioita, jotka liittyvät vuorovaikutteiseen tiedon jakamiseen ja keräämiseen sekä internet-pohjaisia osallistumisen foorumeita. Kansalaisten ja asukkaiden rooli halutaan nähdä aktiivisina osallistujina, vuorovaikuttavat tiiviistä suunnitteluviranomaisten kanssa ja tuottavat elinympäristöänsä koskevaa arkitietoa. (Soudunsaari 2016, 42.)

Esimerkiksi Oulun yliopiston tietojenkäsittelytieteiden laitos on yhdessä arkkitehtuurin osaston kanssa tehnyt tutkimusyhteistyötä vuorovaikutteisen maankäytön suunnittelun teknologiatuen parissa jo 2000-luvulla. Syksyn 2010 Simossa pidetyn Kuntasuunnittelu-kurssin toteutuksessa hyödynnettiin internet-pohjaisesta WMM-sovellusta (WebMapMedia) sekä Kerro Tarina -mobiilisovellusta. WMM-sovellus on karttapohjainen keskustelualusta paikkasidonnan tiedon tuottamiseen, tarkasteluun ja kommentointiin, minkä avulla asukkaat pystyivät osallistumaan karttapohjaisiin, suunnitteluprosessin eri vaiheita koskeviin äänestyksiin. Kuntalaisilla oli mahdollisuus lähettää kuvia ja viestejä sekä kommentoida valittuja alueita ja niiden käyttötarkoitusta. Työkalun avulla kartalle pystyi merkitsemään mm. kehittämistä vaativia ja miellyttäviä paikkoja sekä kommentoida muiden merkitsemiä paikkoja, kuvia ja keskustelun avauksia. Suunnittelijoiden oli mahdollista lisätä äänestyksiä heitä varten toteutetun käyttöliittymän kautta, mistä asukkaat pystyivät äänestämään mieluisinta vaihtoehtoa sekä perustelemaan valintaansa. Kerro Tarina -mobiilisovellus on älypuheliimeen toteutettu ohjelmisto, jonka avulla käyttäjät voivat maastossa kulkiessaan tallentaa tai katsella paikkaan liittyviä tarinoita sisältäen ääntä, kuvaa, videokuvaa sekä tekstiä. Opiskelijat pystyivät tuottamaan itse sisältöä sivustolle Kerro Tarina -sovelluksella käydessään maastossa, mikä tapahtui lisäämällä joko omia tai seurantaryhmäläisiltä saamia tarinoita. (Hentilä & Suikkari 2010, 13,14,16)

Sovelluksen käyttäjät kokivat sivuston helppokäyttöiseksi ja paikkamerkintöjen jättäminen oli sujuvaa kokeilun ensimmäisessä vaiheessa, jossa kerättiin paikkatietoa ja kommentteja Simosta suunnittelun tueksi. Kokeilun toisessa vaiheessa suunnitelmavaihtoehtojen katsominen ja kommentointi oli käyttäjien mielestä haastavaa, mikä osaltaan selittää, että kommentit jäivät vähäisiksi. Käyttäjien kommentteina oli toive helpommasta käyttöliittymästä

sekä tarkemmista suunnitelmakartoista. Suurin osa käyttäjistä kertoivat osallistuneensa ensimmäistä kertaa maankäytön suunnitteluun, sillä heillä ei ole aiemmin ollut tietoa osallistumismahdollisuuksista tai mahdollisista osallistumistavoista. Kerro Tarinan ja WMM:n yhteiskäyttö suunnittelun ja vuorovaikutuksen tukena toimi hyvin. Kenttäkokeilujen yhteydessä kehitettyjen teknologioiden on koettu muodostavan hyvän perustan tulevaisuuden vuorovaikutteiselle maankäytön suunnittelulle ja tekijät ovat saaneet niistä toistuvasti positiivista palautetta. (Hentilä & Suikkari 2010, 13, 14, 17)

Vuonna 2018 laaditussa Muistojen Nikkilä -projektissa hyödynnettiin monimenetelmäistä tiedonkeruuta kulttuuriympäristöön liittyvien näkökulmien ja arvostusten kartoittamiseen Siipoon kunnassa. Kartoitus liittyi Nikkilän maankäytön kehityskuvan laatimiseen ja sen tarkoituksena oli tuottaa tietoa kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten inventointia varten. Karttakysely suunniteltiin ja toteutettiin Maptionnaire-kyselytyökalulla. Samaan aikaan karttakyselyn kanssa toteutettiin sosiaalisen median kampanja, jonka aikana ihmisiä innostettiin julkaisemaan Nikkilä-muistoja Instagramissa tai Twitterissä. Informaation hyödyntämisen haasteet liittyivät tekijänoikeuksiin, esimerkiksi sosiaalisen median keskustelua ei voitu ladata analysoitavaksi eikä julkaisuja saatu havainnollisella tavalla esille. Sosiaalisen median käyttö kuitenkin täydensi karttakyselyä olennaisella tavalla. Karttakyselyn haasteena oli suuri määrä arvioitavia rakennuksia ja rakennuskohtaisen vastaajamäärän vähäisyys. Jälkeenpäin kunnan kaavoittajat ovat kuitenkin tuoneet ilmi, että karttakyselyn kautta kerätyllä informaatiolla on ollut tärkeä rooli uusien suunnittelijoiden perehtyessä suunnittelualueeseen (Nummi 2020, 70-74.)

Digitaalisiin vuorovaikutusmenetelmiin voi sisältyä myös sosiaalinen media, jonka käyttöä osana kaupunkisuunnittelun vuorovaikutusta Pilvi Nummi on hiljattain tutkinut. Sosiaalisen median roolia tutkittiin kaupunkisuunnittelun vuorovaikutteisten käytäntöjen parissa toimiville kohdistetun kyselytutkimuksen ja työpajan avulla. Sosiaalisen median rooli kaupunkisuunnittelussa koetaan ristiriitaiseksi, vaikka se näyttää jo osin vakiintuneen kaupunkisuunnittelun käyttöön. Tuloksissa korostuivat sosiaalisen median tarjoamat mahdollisuudet osallisuusjoukon laajentamisessa, uusien kohderyhmien tavoittamisessa ja julkisessa keskustelussa sekä toisaalta kiinnostus hyödyntää sosiaalisen median aineistoja fyysiseen ympäristöön liittyvien näkemysten, kokemusten ja toiminnan ymmärtämiseen. Keskeisenä haasteena tutkimuksessa nousi esiin toimintatapojen vakiintumattomuus, joihin kuuluvat muun muassa puuttuva organisaation tuki ja ohjeistuksen puuttuminen, lisäksi haasteena on suunnittelijan yksityisyyden turvaaminen. Näistä seikoista johtuen sosiaalisen median käyttö on vahvasti sekä organisaatiosta että henkilöstä riippuvaisia. Sosiaalinen media tarjoaa kansalaisille uusia vaikuttamisen välineitä ja keskeisenä kysymyksenä onkin kyky ottaa kansalaisten itseorganisoitua osallistuminen vastaan hallinnossa. Sosiaalista mediaa

tulisi tarkastella osana sähköisen osallistumisen kokonaisuutta ymmärtäen kuitenkin sen erilainen, itseorganisoitumista mahdollistava luonne verrattuna muihin sähköisiin osallistumisvälineisiin. (Nummi 2019, 26, 42, 43, 44)

3.2 Näkemyksiä digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta valmistellessa laadittiin vuonna 2018 kysely sähköisestä osallistumisesta alueidenkäytön suunnittelussa. Kyselyllä kartoitettiin alueiden käytön suunnitteluun liittyvän sähköisen osallistumisen keinoja ja tulevaisuuden näkymiä maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta varten. Kyselyssä sähköisellä osallistumisella tarkoitettiin kansalaisten suoraa osallistumista alueidenkäytön suunnitteluun esimerkiksi paikkaan liittyvien kokemusten kartoittamista, verkkokeskustelua tai kuntalaisten omia sosiaalisen median ryhmiä, jotka pyrkivät vaikuttamaan suunnitteluun. Vastauksia kyselyyn saatiin 252 ja vastaajista suurin osa oli suunnittelijoita, asiantuntijoita tai virkamiehiä ja toimi kunnan tai kaupungin organisaatiossa. (Ympäristöministeriö 2018, 2.,4.,5.)

Kyselyn kysymyksissä, jotka koskivat kuntalaisten osallistumista, suurin osa vastaajista (60% tai yli) oli sitä mieltä, että on kiinnostunut kuntalaisten mielipiteistä ja kokee kuntalaisten mielipiteiden huomioimisen tärkeäksi. 25% vastanneista oli täysin tai jokseenkin sitä mieltä, että vuorovaikutus kuntalaisten kanssa on vaikeaa. Noin 45% kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että sähköinen osallistuminen tulee korvaamaan perinteiset osallistumisen tavat seuraavan viiden vuoden aikana. Yli 80% vastanneista piti myös kaupunkimalleja ja virtuaalimalleja osana tulevaisuuden suunnittelutyötä. Yli puolet vastaajista koki sosiaalisen median kaupunkisuunnittelun voimavarana ja yli 70% oli myös sitä mieltä, että sosiaalista mediaa voidaan hyödyntää alueiden käytön suunnittelussa. Kuitenkin alle puolet vastaajista uskoo, että osallistumisesta tulisi digitalisaation myötä rakentavampaa. (Ympäristöministeriö 2018, 10.,12.)

Kyselyssä selvitettiin mitä sähköisen osallistumisen välineinä alueiden käytön suunnittelussa on käytetty ja pidetty hyödyllisenä. Valtaosalla vastanneista oli verkkosivut vakiintuneessa käytössä ja melkein puolella myös sosiaalinen media ja sähköinen palautelomake/järjestelmä. Noin 30% vastanneista ilmoitti käyttävänsä vakiintuneesti verkkokyselyä ja karttakyselyä (esim. Maptionnaire). Virtuaalimalli, selainpohjainen 3D-malli tai mobiilisovellus oli käytössä vain muutamalla prosentilla vastanneista. Kyselyn vastaukset sähköisen osallistumisen välineiden käytöstä on esitetty taulukossa 1. (Ympäristöministeriö 2018, 15.)



Taulukko 1. Sähköinen osallistuminen alueiden käytön suunnittelussa tulosten yhteenveto-taulukko sähköisen osallistumisen välineiden käytöstä. (Ympäristöministeriö 2018, 15.)

Sähköisissä osallistumisväleissä painottuivat verkkokyselyt ja sosiaalinen media. Vastanneista yli puolet kertoi, että verkkokyselyiden avulla on kerätty tietoa suunnittelun lähtötiedoiksi ja noin kolmannes vastaajista kertoi, että suunnitelmista on prosessin aikana käyty keskustelua verkossa. Virallisen kuulemisen toteuttaminen verkon kautta oli kolmanneksi yleisin käyttötarkoitus, vaikka näin oli vastannut melko vähän, vain 37 % vastanneista. Huomioitavaa on virallisten mielipiteiden ja muistutusten alhainen osuus erityisesti koskien kuntien ja kaupunkien sähköistä osallistumista. Vain kolmannes vastaajista oli kertonut, että kunnassa hyödynnetty verkon kautta tapahtuvaa mielipiteiden tai muistutusten keräämistä. Yleisiä ja melko yleisiä vastauksia olivat myös lähtötietokyselyt sekä suunnitelmien kommentointi verkossa. (Ympäristöministeriö 2018, 17.)

Sähköisen osallistumisen tulevaisuutta kartoittavassa kysymyksessä tuotiin esiin optimistinen oletus menetelmien ja välineiden kehittymiseen ja yleistymiseen sekä suunnittelun demokratisoitumiseen liittyen. Toisaalta hyödyllisyyttä ja kehityksen tahtia kyseenalaistettiin. Vastauksissa korostui sähköisen osallistumisen toimimisen edellytyksinä riittävien resurssien varmistaminen sekä toiminta- ja ajattelutapojen muuttuminen. Digitalisaation näkökulmasta mainittiin toimimisen edellytyksinä alustojen kehittymiseen, avoimeen dataan panostamiseen ja tiedon laadusta huolehtimiseen liittyviä asioita. Lisäksi vastauksissa mainittiin edellytyksinä osallistumisen laajuus ja nuorten kiinnostuminen vuorovaikutuksesta. Yleisin huoli vastaajilla liittyi epätasa-arvon kasvamiseen, mutta myös resursseihin, työmäärän

kasvamiseen ja teknologian haavoittuvuuteen. Myös vuorovaikutuksen laadun kärsiminen ja osallistumisen pirstaloituminen eri kanaviin nostettiin vastauksissa esille. (Ympäristöministeriö 2018, 23.)

Osa vastanneista ei nähnyt sähköisissä osallistumisen välineissä minkäänlaisia hyötyjä, tai hyödyt koettiin vain osittaisiksi. Asioina, jotka vaikuttavat hyödyllisyyteen nostettiin vastauksissa esille muun muassa suunnittelun yleispiirteisyys, saadun palautteen laadukkuus, osallisten aktiivisuus ja organisaation kyvyt ja halu palautetiedon hyödyntämiseen. Edellytyksenä hyödyllisyydelle eräs vastaaja toivoi sähköisen osallistumisen tarkempaa määrittelyä lainsäädäntöön. Vastauksissa tuotiin esiin ongelmia, jotka liittyivät resurssien puutteellisuuteen, erilaisiin sosiaalisen median ilmiöihin, sähköisestä osallistumisesta aiheutuvaan epätasa-arvoisuuden kasvamiseen, sähköisten menetelmien saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyviin ongelmiin, vuorovaikutuksen laatuun, tiedon hyödyntämiseen sekä erilaisten toimintatapojen ja käytäntöjen epäselvyyksiin. (Ympäristöministeriö 2018, 24.)

Yhtenä sähköisen osallistumisen merkittävimpana hyötynä nähtiin osallistujajoukon monipuolisuus ja laajuus. Sähköisten menetelmien toivottiin myös tuovan paremmin esiin myös esimerkiksi nuorten äänet ja madaltavan kynnystä osallistua. Sähköisellä osallistamisella nähtiin olevan etuja suunnittelijan näkökulmasta palautteen keräämisen helpottamiseen ja tehostamiseen sekä palautteiden käsittelyyn ja hyödyntämiseen, mutta myös osallisten tavoittamiseen. Moni vastaaja liitti sähköisen osallistumisen erityisesti karttapalauttejärjestelmiin ja karttapohjaisiin kyselyihin. Oikea-aikaisuus, helppo hyödynnettävyys ja karttapohjaisuus mainittiin tärkeinä tekijöinä. Sähköisen osallistumisen nähtiin tuovan suunnitteluun uusia näkökulmia ja paikallistuntemusta. Mielipiteiden, kokemusten ja näkemysten kartoittamiseen ei välttämättä tarvota sähköisiä menetelmiä, mutta ne koettiin hyödyllisiksi. Vastauksissa painotettiin myös suunnittelun laadun paranemista sähköisen osallistumisen avulla. Vaikuttavuuden lisääntyessä suunnitelmien hyväksyttävyyks voi parantua ja valitukset vähentyä. Suunnittelun läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisääntymisen koettiin edistävän hyväksyttävyyttä ja ylipäätään sujuvoittavan suunnitteluprosessia. (Ympäristöministeriö 2018, 24.,25.)

4 Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa

4.1 Kaavoitusmenettelyn vuorovaikutus

Kaavoituksessa osallistumisella tarkoitetaan osallisten eli suunnitteluorganisaation ulkopuolisten tahojen, kuten kansalaisten, mukanaoloa kaavoitusprosessissa. Kaavoitusprosessiin liittyvä osallistuminen on ajallisesti rajattua ja melko lyhytkestoista toimintaa, ja se voi olla monenlaista vaikuttamisasteeltaan ja -tavoiltaan. Käytännöt määrittävät sen, miten eri tavoin osalliset otetaan mukaan suunnitteluun, ja miten lakisääteinen ja epävirallinen vuorovaikutus yhdistetään limittäin suunnitteluprosessin aikana. Menettelytavoista määrittyy myös vuorovaikutuksen aitous: onko suunnitteluprosessissa noudatettu lakisääteisiä minimivaatimuksia, vai halutaanko vuorovaikutukselta laajempaa ja jatkuvampaa vaikuttavuutta. (Soudunsaari 2016, 16, 19, 20.) Vuorovaikutuksen toteutumisen perusedellytyksenä on monipuolisen tiedon välittyminen suunnitteluorganisaatiosta ulospäin sekä toimintaympäristöstä suunnitteluorganisaatioon (Paldanius 1995, 51).

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja tiedonsaantia on pyritty parantamaan ja yleensäkin vuorovaikutteisuutta lisäämään kaavoituksessa aina 1980-luvulta alkaen. Tähän on vaikuttanut kansalaisten kasvanut kiinnostus elinympäristöönsä ja sitä koskevaa suunnittelua kohtaan, kuntien työ kaavoituskäytäntöjen kehittämiseksi ja lainsäädännön kehitys. (Ympäristöministeriö 2007, 7.) Kuntien alueiden käytön suunnittelua ja rakentamista ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999), maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA 895/1999), valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, ympäristöministeriön päätökset sekä kuntien rakennusjärjestykset (MRL 2 §; Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 111). Kaavoitus noudattaa kunnallishallinnon päätöksentekojärjestelmää ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavoitusprosessia, joka on osallistuva ja vuorovaikutteinen. Kaavoitusprosessissa tutkitaan ja sovitetaan yhteen erilaisia intressejä (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 129).

Osallisilla tulee olla mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta (MRL 62 §). Päätöksentekoon osallistuminen yhteensovittaa kuntalaisten ja päättäjien intressejä. Osallistumisella ja vuorovaikutuksella lisätään päätöksenteon onnistumista, koska laajasti kerätty ja jaettu tieto parantaa päätöksentekoon liittyvien ongelmakohtien määrittelyä sekä niiden ratkaisemiseksi edellytettävien ratkaisujen löytämistä. (Kokko 2007, 21–22.) Osallistumisella kuvataan yleisesti kansalaisten toiminnallista mukanaoloa prosesseissa, joissa käsitellään ja toimeenpannaan asioita, jotka ovat heille tärkeitä (Anttiroiko 2003, 14, 19).



Kuvio 1. Kaavoituksen osapuolet. (Ympäristöministeriö 2007, 12.)

Hyvän elinympäristön ja kestävästi rakentuvien yhdyskuntien kehittämiseen edellytetään avointa tiedottamista sekä suunnitteluun liittyviä vuorovaikutukseen, yhteistyöhön ja monipuoliseen asiantuntemukseen perustuvia toimintatapoja (MRL 1 §). Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiin periaatteisiin sisältyy laaja osallisuus, avoimuus, varhainen osallistuminen ja vuorovaikutus. Kaavat tulee valmistella vuorovaikutuksessa niiden kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. (Ympäristöministeriö 2007, 10.)

Kunnalla on velvollisuus tiedottaa kaavoituksen alkamisesta (vireilletulosta ilmoittaminen), jotta osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä kaavan merkityksen mukaan määritetystä osallistumis- ja arviointimenettelystä (MRL 63 §). Nämä tiedot koostetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan (OAS), joka saatetaan osallisille tiedoksi yleensä kaavoituksen vireilletulon yhteydessä (Tulkki & Vehmas 2007, 36, 21). Tarkoituksena on kaavaprosessin avaaminen julkiseksi jo varhaisessa vaiheessa niin, että kaikilla, joita kaava koskee, on mahdollisuus osallistua keskusteluun suunnittelun tavoitteista ja ratkaisuperiaatteista. (Ympäristöministeriö 2007, 10.)

Kaavoitusprosessin valmisteluvaiheeseen sisältyy kaavan tavoitteiden tarkentaminen ja selvitysten laatiminen, kaavaratkaisun periaatteiden suunnitteleminen sekä erilaisten vaihtoehtojen ja niiden toteuttamisen vaikutusten tarkasteleminen. (Tulkki & Vehmas 2007, 17) Kaavan valmisteluvaihe on osallistumisen kannalta keskeinen, koska silloin tehdään

kaavan sisältöä koskien tärkeimmät ratkaisut. Valmisteluvaiheen sisältyy tilaisuuden järjestäminen osallisten mielipiteen esittämiseen. Tällöin myös lausuntoja pyydetään viranomaisilta tarpeen mukaan ja kunnan jäsenet voivat jättää mielipiteensä. (Ympäristöministeriö 2007, 18.)

Ehdotusvaiheessa huomioidaan kaavaluonnoksista esitetyt mielipiteet, ja niiden pohjalta valmistellaan kaavaehdotus. Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville kuuluu yleensä kunnan toimielinen (esim. kunnanhallitus, lautakunta) päätettäväksi. (Tulkki & Vehmas 2007, 17, 19.) Ehdotuksen nähtävillä ollessa osallisilla ja kunnan jäsenillä on mahdollisuus esittää kaavasta mielipiteensä eli tehdä muistutuksen ja kaavaehdotuksesta pyydetään myös tarpeelliseksi katsotut lausunnot viranomaisilta. Kaavan laatija koostaa muistutuksista ja lausunnoista yhteenvedon ja esittää niiden pohjalta onko kaavaehdotukseen tarpeen tehdä tarkistuksia. (Ympäristöministeriö 2007, 19.) Merkittävistä kaavoista voidaan järjestää viranomaisneuvottelu muistutusten ja lausuntojen saamisen jälkeen (Tulkki & Vehmas 2007, 19). Muistutuksen tehneiden on mahdollista saada pyydettyä kaavoittajalta perusteltu vastaus. Mikäli muistutusten ja lausuntojen johdosta joudutaan tekemään merkittäviä muutoksia, asetetaan ehdotus uudelleen nähtäville. (Ympäristöministeriö 2007, 19.)

Hyväksymisvaiheessa kunnanvaltuusto hyväksyy yleis- ja asemakaavat. Kaavan hyväksymisestä lähetetään tieto niille kunnan jäsenille ja muistutuksen tehneille, jotka ovat sitä pyytäneet (MRL 67 §). Kaavoituspäätöksestä kuuluu myös tiedottaa yleisesti (MRL 200 §). Päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudesta. (Tulkki & Vehmas 2007, 19, 25.)

Suunnittelu	Osallistuminen	Päätöksenteko
ALOITUSVAIHE		
Kaavoitustarpeen arviointi	Aloite kaavan laatimisesta tai muuttamisesta Keskustelu kaavoitustapeesta	Päätös kaavan laatimisesta
Suunnittelun ohjelmointi Alustavat tavoitteet Selvitystarpeet, aluerajaus Vaikutusarviointien laajuus		
Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) valmistuu	Ilmoitus vireilletulosta OAS:sta tiedottaminen Tavoite- ja arvokeskustelua Viranomaisneuvottelu (tarvittaessa). Pidetään ennen kaavaluonnoksen asettamista nähtäville.	Osallistumis- ja arviointisuunnitelman käsittely
VALMISTELUVAIHE		
Tavoitteiden tarkentaminen Perusselvitysten laadinta ja täydentäminen Kaavaratkaisun periaatteet ja mahdolliset vaihtoehdot Vaikutusten arviointi Vaihtoehtojen vertailu	Osallistumistilaisuuksia ja viranomaisyhteistyötä kaavan merkittävyyden mukaan → Palaute vaihtoehdoista	Kehitettävän vaihtoehdon valinta
Kaavaluonnos valmistuu	Kaavaluonnos ja muu kaava-aineisto nähtävillä → Mielenpito (ja lausunnot)	Kaavaluonnoksen asettaminen nähtäville
Palautteen käsittely Kaavaehdotuksen laadinta	Osallistumistilaisuuksia ja viranomaisyhteistyötä tarpeen mukaan	
EHDOTUSVAIHE		
Kaavaehdotus valmistuu	Kaavaehdotus nähtävillä → Muistutukset → Lausunnot	Kaavaehdotuksen asettaminen nähtäville
Yhteenvedo muistutuksista ja lausunnoista Muutos ehdotukset	Viranomaisneuvottelu (tarvittaessa) Vastaus muistutusten tekijöille pyydettyäessä	
Kaavaehdotuksen tarkistaminen		Tarvittaessa uudelleen nähtäville
HYVÄKSYMISVAIHE		
	Ilmoittaminen kaavan hyväksymisestä (Muutoksenhaku) (Alueellisen ympäristökeskuksen oikaisu-ehdotus) Kuulutus kaavan voimaantulosta	Kaavan hyväksyminen (Tuomioistuimen ratkaisu)

Taulukko 2. Suunnittelu, osallistuminen ja päätöksenteko kaavaprosessin eri vaiheissa. (Ympäristöministeriö 2007, 18.)

Kunnat päättävät vuorovaikutteisista suunnittelukäytännöistä kunkin suunnittelutapauksen yhteydessä, vaikka maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellään vuorovaikutteisen suunnittelun puitteet. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010). Tiedottaminen sekä osallistumisen laajuus ja menettelytavat sovitetaan tapauskohtaisesti kaavan merkityksen mukaan. On

tarkoituksenmukaista, että laaja-alaisemmissa ja merkittävämmissä kaavoissa osallistuminen on laajempaa ja monipuolista, mutta Pienemmissä ja merkitykseltään vähäisemmissä kaavoissa suppeampi osallistuminen on riittävää. (Ympäristöministeriö 2007, 11.) Vuorovaikutuksen järjestämisen laajuuteen vaikuttavat suunnittelun merkittävyys ja vaikuttavuus sekä se, kuinka tiiviisti kunnan intresseissä on kytkeä eri osapuolet osaksi suunnitteluprosessia (Syrjänen 2005). Vuorovaikutuksen lisääntymisen myötä kasvaa myös osallisten vaikuttamisaste päätöksentekoon. Tiedottamisella ei automaattisesti taata vaikuttamista, mutta monitahoisella vuorovaikutuksella voidaan tarjota mahdollisuus jaettuun vaikutusvaltaan. Kaavoitukseen sisältyvän osallistamisen lisäksi osallistumisen on mahdollista olla myös osallisten omaehtoista toimintaa (esim. tiedottamista tai tilaisuuksien järjestämistä). (Roininen ym. 2003, 16–17.)

4.2 Lainsäädäntö ja digitaaliset vuorovaikutusmenetelmät

Digitaalinen tieto- ja viestintäteknologia on kovaa vauhtia muuttunut ja muuttumassa valtavirtaiseksi ilmiöksi, joka myös lävistää koko rakentamisen kentän mukaan lukien suunnittelun sisällön ja käsittelyprosessit. Sähköisen viestinnän ja kanssakäymisen mahdollisuudet ovat maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana lisääntyneet merkittävästi. Tehtyjen selvitysten mukaan internetin merkitys on kasvanut merkittävästi vuodesta 2005 vuoteen 2012. Vaikka kehityksessä on paljon eroja, on ilmeistä, että sähköinen tieto- ja viestintäteknologia mahdollistaa entistä monipuolisemman valmistelun sekä tehokkaammat ja demokraattisemmat prosessit. Osallistumiselle tärkeitä ovat muun muassa olleet kaavoitusprosessien muuttuminen yhä enemmän sähköisiksi sekä digitaaliset palautemahdollisuudet. Kaavoja koskevat tiedot on totuttu saamaan sähköisesti ja suunnitelmia kommentoimaan erilaisien verkkotyökalujen avulla. (Ympäristöministeriö 2014, 133–134.)

Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa välineet ja luo osallistumisen puitteet. Jokaisen kunnan tehtäväksi jää muodostaa itse vuorovaikutusmenettely, joka valitaan sisällöltään kuhunkin kaavahankkeeseen sen tarpeisiin ja vaatimuksiin sopivaksi. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittämisen edellytyksenä on kunnan hallinnon osallisten mielipiteitä arvostava toimintakulttuuri. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 407.) Kaavoitusprosessissa osallisilla on erilaisia edellytyksiä osallistumiseen. Viranomaisten osaamiseen kuuluu muodollisten osallistumistapojen käyttö, kuten viranomaisneuvottelut ja lausunnot, mutta järjestöt ja asukkaat tarvitsevat vuorovaikutuksen tukemiseen erilaisia osallistumismenetelmiä kyetäkseen osallistumaan. (Roininen ym. 2003, 17, 19.)

Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa vähimmäisvaatimukset kaavaprosessin vuorovaikutukselle. Se säätelee myös kaavan sähköistä tiedottamista. Kaavoituksen vireilletulosta, kaavan valmisteluun sisältyvästä tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen sekä

kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on mahdollisuuksien mukaan tiedotettava myös sähköisesti ja kaavaehdotus on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisessä muodossa. Tiedotettaessa sähköisesti on ilmoitettava, miten asiasta on mahdollista saada lisätietoja sekä minne asiasta voi esittää mielipiteensä. (MRL 32 a §) Nykyinen lainsäädäntö ei ota kantaa tiedottamisen lisäksi muuhun kaavaprosessin sähköisesti järjestettäviin vuorovaikutusmenetelmiin.

Sähköinen tiedonhallinta on otettu maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA) 2000-luvulla huomioon niin, että kaavoituksen vireilletulosta, kaavan valmisteluun sisältyvästä tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen sekä kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on mahdollisuuksien mukaan tiedotettava myös sähköisesti ja kaavaehdotus on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisessä muodossa. (MRA 32 a §) Lisäksi kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on tiedotettava sekä kaava ja kaavaselostus julkaistava mahdollisuuksien mukaan myös sähköisessä muodossa (MRA94 §:n 2 mom. 19.5.2005/348). Sähköistä tiedonhallintaa koskien voin kunta ylläpitää sähköistä tietopalvelua, josta ilmenee kunnan koko asemakaava sellaisena kuin se on voimassa, kartan tai karttayhdistelmän sijaan. (MRA 29 §30.12.2008/1130 ; Ympäristöministeriö 2014: 134.)

Digitalisaation vaikutukset kansalaisten osallistumiseen näkyvät maankäytön suunnittelussa nykyisin lähinnä kolmella tavalla, joita kaikkia yhdistää verkkoympäristön hyödyntäminen. Aineistot, jotka liittyvät maankäytön suunnitteluun, erityisesti kaavat eri vaiheissaan ja niihin liittyvät selvitykset sekä päätöksenteko, ovat varsin hyvin verkossa kansalaisten saatavilla. Kaavoitusprosessien tueksi on lisäksi kehitetty suuri määrä erilaisia menetelmiä kerätä tietoa ja kommentteja kansalaisilta suunnittelun eri vaiheissa, tärkeimpinä näistä karttapohjaiset verkkokyselyt. Kolmantena voidaan tunnistaa sosiaalisessa mediassa käytävä keskustelu kaupungeista, ympäristöstä ja liikenteestä sekä niihin liittyvistä suunnitelmista. (Ekroos ym. 2018, 30) Siirtymistä sähköisiin prosesseihin on vauhdittanut kuntakoon suureneminen. Kuntien sähköisen tieto- ja viestintäteknologian käytöstä löytyy eroja, ja myös perinteiset viestintäkeinot ovat välttämättömiä osallistumisen kannalta monille ta- hoille. (Ympäristöministeriö 2014, 133–134.)

5 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus

5.1 Lakiuudistuksen tavoite ja tarkoitus

Ympäristöministeriö valmistelee parhaillaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta. Tavoitteena on, että hallituksen esitys uudesta maankäyttö- ja rakennuslaista valmistuu vuoden 2021 loppuun mennessä. Lakiuudistuksen teemoina ovat muun muassa: suunnittelu-prosessin avoimuus ja vaikuttamisen työkalut, digitaaliset työkalut ja kaavojen laatiminen, miten varmistetaan mahdollisuus vaikuttaa maankäytön ratkaisuihin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sekä kuinka voidaan varmistua, että digitaaliset ratkaisut ovat helppokäyttöisiä (Ympäristöministeriö 2020).

Lakiuudistuksen yhteydessä pohditaan vastauksia, miten kansalaisten ääni saadaan paremmin kuuluville maankäytön ja rakentamisen suunnittelussa ja milloin on hyvä aika vaikuttaa? Lisäksi pohditaan, onko hyvä, että vuorovaikutukseen liittyvät säännökset ovat joustavia vai pitäisikö niistä säätää tiukemmin lailla ja kuinka voidaan varmistua, että jokaisella on mahdollisuus osallistua halutessaan? Digitaalisten ratkaisujen osalta keskeinen kysymys on niiden helppokäyttöisyys ja se, miten kansalaisten tuottamaa tietoa voisi paremmin hyödyntää kaavasuunnittelussa? (Ympäristöministeriö 2020)

Antti Rinteen vuoden 2019 hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteita maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen loppuun saattamiseksi. Hallitusohjelmassa lakiuudistuksen yhtenä päätavoitteena on digitalisaation edistäminen. Lisäksi halutaan parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia ja edistää kuntien rakentamisen lupien ja ilmoitusten yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia. (Valtioneuvosto 2019, 47.)

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta valmistellessa laadittiin vuonna 2018 kysely sähköisestä osallistumisesta alueidenkäytön suunnittelussa. Kyselyssä tiedusteltiin myös mitä mieltä vastaajat olivat MRL-uudistuksesta. Vastaajista yli puolet oli sitä mieltä, että maankäyttö- ja rakennuslakia ei tarvitsisi muuttaa, koska laki on jo nykyisin osallistumista edistävä eikä se sinänsä estä sähköisen osallistumisen toteuttamista. Ongelmien katsottiin liittyvän lähinnä lain tulkintaan, kuntien käytäntöihin, välineisiin tai tietosuojaan liittyvään lainsäädäntöön. Noin puolet vastaajista kuitenkin koki, että lain tulisi mahdollistaa nykyistä paremmin sähköisen osallistumisen toteuttamista muun muassa mahdollistamalla täysin digitaalinen kaavaprosessi ja sähköinen kaava-aineisto ja kaavan nähtävilläolo sekä kuuleminen ja tiedottaminen. (Ympäristöministeriö 2018, 29.) Arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta ja vaikuttavuutta, sen vaikutusmahdollisuudet koetaan nykyisin usein puutteellisiksi. Esimerkiksi kansalaisjärjestöt kokevat vaikuttamismahdollisuutensa huomommiksi kuin elinkeinoelämä. (Ympäristöministeriö 2014, 151.)

5.2 Lakiuudistus digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien näkökulmasta

5.2.1 Digitalisaatio

Digitalisaation osalta on kokonaisuudistukseen esitetty edistettäväksi alueidenkäytön ohjausjärjestelmän puolella esimerkiksi pysyvän kaavatunnuksen ja kohteiden yksilöivien tunnistetietojen luomista. Lisäksi kaavoille luotavia kansallisia tietomalleja on suunniteltu. Tietomallien avulla varmistetaan kaavojen koneluettavuus sekä yhteen toimivuus. Myös rakentamislupien suunnitelma- sekä toteutumistietojen koneluettavuudesta ja yhteen toimivuudesta sekä saattamisesta valtakunnalliseen tietojärjestelmään on esitetty säänneltäväksi erikseen. (Piiroinen ym. 2020, 8.)

Nykyisessä maankäyttö ja rakennuslaissa ei ole kirjauksia, jotka viittaavat digitaaliseen toimintaympäristöön. Digitalisaation pykälät ovat uusia, ja ne aiheuttavat muutoksia tulevaisuuden alueidenkäytön suunnitteluun viemällä tietoa määrämuotoisempaan muotoon rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Digitalisaation tunnistetut hyödyt liittyvätkin prosessien optimointiin. Alueidenkäyttöön liittyvien tietojen saatavuudesta säädettäisiin erillisessä pykälässä, jonka tarkoitus olisi velvoittaa kuntia toimittamaan kaavatiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään yhteen toimivassa ja koneluettavassa muodossa. Ajantasaisemmalla ja määrämuotoisemmalla tiedolla voidaan kunnassa edesauttaa tiedon parempaa hyödyntämistä suunnitteluratkaisuissa, sekä vähentää selvityksiin tarvittavien resursien määrää vähentämällä päällekkäistä työtä. Pysyvällä kaavatunnuksella mahdollistetaan myös kaavan elinkaaren aikaista arviointia siitä, onko kaavoitusratkaisu kehittynyt etukäteen arvioidulla tavalla. Tietomalliin talletettavan tiedon koneluettava muoto myös mahdollistaa eri kunnissa tuotetun tiedon yhdistämisen. Selvitysmenetelmien määrämuotoistuminen vaatii toimiakseen myös kaavamerkintöjen yhtenäistämistä. Jotta olemassa olevaa tietoa voidaan hyödyntää täysimääräisesti, tulisi tietomallia edeltäviä kaavoja yhdenmukaistaa tietomallin kanssa yhteen toimivaksi. (Piiroinen ym. 2020, 24-26.) Suuri haaste liittyykin siihen, miten kaikkia näitä syntyviä aineistoja käsitellään, analysoidaan ja työstetään osaksi suunnittelun tietopohjaa. Aineistot ovat tällä hetkellä hajallaan ja vaikeasti löydettävissä ja prosesseissa jää paljon tietoa matkan varrelle. (Ekroos ym. 2018, 31.)

Esimerkiksi Kuntaliitto on linjannut tavoitteitaan maankäytön ja rakentamisen kehittämiseksi digitalisaation osalta. Digitaalisilla ratkaisuilla halutaan tarjota kuntalaisille lisää mahdollisuuksia osallistua kaavoitukseen digitaalisesti ja laajentaa sähköisen asioinnin käyttöä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa prosesseissa. Digitaalisten ratkaisujen kehittämisellä halutaan myös huomioida sähköisen asioinnin kehittämisessä asiointipalvelujen sujuvampi kytkeminen kuntien asianhallinta- ja päätöksentekojärjestelmiä. (Jarva 2019, 5.)

Digitalisaation rooli alueidenkäytön suunnittelussa on mahdollistava. Maankäytöllisiin ratkaisuihin vaikuttavat vielä nykyisinkin kuntien maapolitiikka ja poliittinen tahtotila. Lisääntyneellä tiedon saatavuudella voidaan antaa kaavoittajille taustatukea kaavoituspäätösten perustelemiseen, sekä yleisestikin lisätä läpinäkyvyyttä päätöksentekoon, mikä vaikuttaa myönteisesti kansalaisten osallistumiseen. Tähän liittyy epävarmuutta, joka on kuitenkin hyvä tunnistaa, sillä sen vaikutus syntyy MRL:n ohjauksen ulkopuolella. Epävarmuuksista huolimatta digitaalinen kaavatieto, joka on avoimesti saatavilla, on kansalaisyhteiskunnan ja demokratian kannalta tärkeää, koska se mahdollistaa uusien innovaatioiden synnyn sekä paremman osallistumisen suunnitteluun. Vaikutuskanavien digitalisoituessa on kuitenkin tärkeää pyrkiä myös tunnistamaan, millaisia eriarvoistavia vaikutuksia sen myötä voi syntyä esimerkiksi ihmisille, joilla ei ole mahdollisuutta digitaalisten palvelujen käyttämiseen. (Piironen ym. 2020, 24-26.)

Tietomallien avoin rakenne on tärkeää kansalaisten ja myös muiden osapuolien kannalta. Kenellä tahansa pitäisi olla mahdollisuus tarkastella julkisiksi merkityjä kaupunkitietomallin osia yhteensopivalla rajapinnalla sekä olla mahdollisuus lähteä jalostamaan aloitteita uusia suunnitelmia koskien ja luonnostella alustavia ehdotuksia kunnalle suoraan mallin rakenteen mukaisessa yhteensopivassa muodossa. Avoimen rakenteen avulla eri suunnitelmien esittely, vireille tulo ja suunnitelmista käytävä kansalaiskeskustelu voisivat toteutua nykyistä merkittävästi hallitummin ja erityisesti avoimemmin. Tietomalli mahdollistaisi suunnitteluprosessin muuttamisen joustavammaksi ja samalla hallitummaksi ja läpinäkyvämmäksi. Tietomalli voisi näin myös kannustaa vastuullisuuteen, sillä tiedon malliin syöttänyt taho voitaisiin aina jäljittää. (Ekroos ym. 2018, 31.)

5.2.2 Osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittäminen

Osallistumisen ja vuorovaikutteisuuden rooli on alueidenkäytön suunnittelussa monenlaisia tehtäviä sisältävä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on tärkeä osallistumista ja vuorovaikutusta tukeva kirjaus, joka koskee oikeutta osallistua ja vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä viimekädessä oikeutta hakea muutosta näihin päätöksiin. (Piironen ym. 2020, 27.) Nykyisiä säännöksiä, jotka liittyvät osallistumiseen ja vuorovaikutukseen, on yleisesti pidetty hyvin toimivina. On paljon esimerkkejä kaavaprosesseista, joissa vuorovaikutus on hoidettu hyvin, mutta toisinaan osallistumisen vaikuttavuus on myös koettu huonoksi. Koska kaavat ovat erilaisia, minkä vuoksi vuorovaikutuksen tarve kaavojen välillä vaihtelee, tarvitaan kaavaprosesseja koskevissa menettelyissä joustavuutta. Joustavuus voi kuitenkin mahdollistaa sen, että vuorovaikutus on hyvin niukkaa tai se painottuu prosessin myöhäiseen vaiheeseen, jolloin käytännössä suureen osaan keskeisistä valinnoista on jo sitouduttu. (Laitio 2018)

Uudistetun lakiluonnoksen mukaan kaavoja valmistelevien viranomaisten tulee järjestää kaavoitusmenettely ja tiedottaa suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työnte-
koon tai muihin oloihin kaava vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiasta. Osallisten määritelmää muutettaisiin nykyisestä säännöksestä siis uudistuksessa siten, että jatkossa erityinen osallistumismahdollisuus on myös niillä, joihin kaava *todennäköisesti* vaikuttaa. Voimassa olevan lain mukaisesti muiden ohella niillä, joihin kaavan nähdään saattavan olla huomattavia vaikutuksia, on erityinen osallistumisoikeus. Näin mielipiteensä voisi esittää kuntalaisista nykyistä useampi. (Piiroinen ym. 2020, 27.)

MRL-uudistuksessa on jo alkuvaiheessa nostettu esille varhaisen vaiheen osallistumisen vahvistaminen. Lakiuudistusta hahmotellessa on erityisesti pohdittu, miten olisi mahdollista vaikuttaa siihen, että osalliset eivät kokisi tulevansa jo valmiiksi katettuun pöytäan siinä vaiheessa, kun kaava tulee vireille. Koska säännösten mahdollisuudet aidon vuorovaikutuksen edistämiseen ovat rajalliset, on asiassa paljolti kysymys menettelyjen kehittämisestä ja asenteista. Haasteeksi tulee löytää säännöksiin sopiva tapa korostaa kaavoituksen aloitusvaiheen merkitystä niin, ettei kuitenkaan luoda kaavoitusmenettelylle liian ahtaita puitteita. (Laitio 2018)

Erytyisesti paikallisella tuntemuksella voi olla erittäin paljon hyötyä alueidenkäytön suunnittelussa, eikä tällaista tietoa pystytä välttämättä muulla tavoin saamaan. Näitä oikeuksia turvaamalla hyödynnetään näin ollen myös päätöksentekijöitä parantamalla kaavan laatua. Lisäksi osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksien voidaan katsoa lisäävän päätösten hyväksyttävyyttä, mikä voi johtaa vähempiin valituksiin. Alueidenkäytön suunnittelun osalta näitä oikeuksia pyritään turvaamaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) laatimisella kaavan laatimisen alkuvaiheessa. Voimassa oleva laki ei tuo ilmi tarkkaan säädettyä laatimisajankohtaa suunnitelman laatimiselle. Uudistuksen lakiluonnoksessa on pyritty parantamaan vaikutusmahdollisuuksia kaavan laatimisen alkuvaiheessa kytkemällä osallistumis- ja arviointisuunnitelman teko laissa selkeämmin kaavan vireille tulosta ilmoittamiseen. Tämä varmistaa sen, että osallisten mielipiteillä voidaan aidosti vielä vaikuttaa valmiin kaavan ratkaisuun, kun suunnitelma laaditaan jo kaavan tullessa vireille. (Piiroinen ym. 2020, 27.)

Osallistumiseen liittyy sähköisen asioinnin edistäminen. Kansalaisten näkemykset, muistutukset ja mielipiteet olisi mahdollista saada sähköisesti nykyistä tehokkaammin ja eri suunnitelmien hakemusaineisto voisi olla asianosaisten saatavilla. Kuulutukset ja päätöksestä

tiedottaminen voisivat tapahtua myös sähköisesti. Tietoverkossa tapahtuva menettely mahdollistaisi myös esimerkiksi etukäteisen osalliseksi ilmoittautumisen esimerkiksi osoiteperusteisesti. Lisäksi asianosaisella olisi mahdollisuus antaa yleinen suostumuksensa sähköiseen asiointiin. Suunnitelman laatijan näkökulmasta voisi tieto kiinnostuneista tahoista olla hyödyllistä laaja-alaisen osallistumisen toteuttamiseksi. (Ekroos ym. 2018, 31.)

6 Saavutettavuusdirektiivi

6.1 Saavutettavuusdirektiivin tavoite ja tarkoitus

Saavutettavuusdirektiivi ja siihen liittyvä kansallinen lainsäädäntö vaativat viranomaisia tekemään digitaaliset palvelut saavutettaviksi. Digitaalisten palvelujen tarjoamista koskeva laki astui voimaan 1.4.2019. Saavutettavuusvaatimusten soveltaminen käynnistyi portaittain 23.9.2019. Saavutettavuusvaatimukseen liittyvästä neuvonnasta ja valvonnasta vastaa Suomessa Etelä-Suomen aluehallintovirasto. (Valtiovarainministeriö 2020)

Tähän asti Euroopassa ei ole ollut yhtenäisiä linjauksia koskien verkkopalvelujen saavutettavuutta eikä Suomessa ole ollut verkkopalvelujen saavutettavuutta koskevaa lainsäädäntöä lainkaan. Lainsäädännössä pyritään luomaan yhdenmukaiset minimitaso vaatimukset ja varmistamaan saavutettavuuden toteutuminen. Saavutettavuusdirektiivin tavoitteena on myös yhdistää EU:n jäsenvaltioiden lakeja ja asetuksia sekä hallinnollisia määräyksiä. (Kuntaliitto 2021)

6.2 Saavutettavuusdirektiivin vaikutukset kaavoitusmenettelyyn

Vuonna 2015 voimaan tulleen Kuntalain (410/2015) 29 pykälä koskee kunnan viestinnän järjestämistä. Laissa listataan ne asiat, joista kunnan on kuntalaisille viestittävä. Näitä ovat mm. kunnan järjestämät palvelut, asioiden käsittely sekä päätöksenteko. Kunnan tehtäviin kuuluu viestiä, miten kuntalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa kunnan asioihin. Viestinnän menetelmistä listataan erityisesti päätöksentekoon liittyviä asioita, joita koskien tieto on ol-tava saatavilla yleisestä tietoverkosta, eli internetistä avoimesti. Kuntalaissa säädetään päätöksenteon tiedoksi antamisesta kunnan jäsenille. Erityisesti kuntalaissa erikseen mainitut asiat on tärkeää tiedottaa saavutettavalla tavalla verkkopalveluissa. Kuntalaki myös edellyttää, että kunnan viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja huomioitava eri asukasryhmien tarpeet. Saavutettavuuslainsäädäntö koskee kuntalain mukaista viestintää ja se antaa konkreettisia määritelmiä saavutettavasta verkkopalvelusta ja siitä millaisen sisällön tulee olla saavutettavasti jokaisen saatavilla. (Kuntaliitto 2021)

Laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta velvoittaa tekemään verkkopalveluista eli verkkosivustoista ja mobiilisovelluksista saavutettavuusvaatimusten mukaisia. Laki velvoittaa pääosin viranomaisen asemassa toimivia organisaatioita, mutta joiltain osin myös julkisoi-keudellisia laitoksia ja osaa järjestöistä. Viranomaisen käsitteen alle kuuluvat muun muassa ministeriöt, valtion virastot kuten aluehallintovirastot ja elinkeino, liikenne ja viestintävirastot, ammattikorkeakoulut ja yliopistot sekä kunnat ja kunnalliset liikelaitokset sekä kuntayhtymät. (Aluehallintovirasto 2021)

Lain vaatimukset koskevat suurinta osaa verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöjä sekä toiminnallisuuksia ja se koskee myös niitä sivustoja, jotka on ensisijaisesti suunnattu asiantuntijoille. Esimerkiksi kaikki kaavaprosessiin liittyvät pdf- ja word-dokumentit tulisi laatia saavutettavaan muotoon. Jos organisaatiolla on käytössään sosiaalisen median kanavia, kuten YouTube, Facebook ja Twitter, näissä organisaation julkaisema sisältö kuuluu lain vaatimusten piiriin. Myös tilanteissa, joissa organisaatio julkaisee tai antaa julkaistavaksi sisältöä jonkin toisen organisaation verkkopalvelussa, sisällön pitää olla saavutettavuusvaatimusten mukainen. Lain mukaan suorien video- ja äänilähetysten ei tarvitse olla saavutettavuusvaatimusten mukaisia eli esimerkiksi suorana verkossa tapahtuvia kaavoituksen yleisötilaisuuksia lain vaatimukset eivät koske. Sen sijaan videot, jotka tallennetaan verkkosivustolle, pitää tehdä saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi 14 vuorokauden kuluessa julkaisusta, eli esimerkiksi yleisötilaisuuksien nauhoitteet, jotka julkaistaan kunnan verkkosivuilla tulisi tekstittää tai kuvailutulkata. (Aluehallintovirasto 2021)

7 Kysely

7.1 Käytetyt menetelmät

Pääaineistoni on kyselyaineisto, joka käsittää kunta- ja kaupunkiorganisaatioiden alueiden käytön suunnittelun henkilöiden vastaukset. Työssä laadittiin kysely, jossa selvitettiin vastaajien kokemuksia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä ja muutoksesta, jonka koronapandemia on mahdollisesti synnyttänyt. Kyselyssä vastaajia pyydettiin kertomaan työskentelytavoistaan sekä mielipiteitään digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä.

Kyselyaineiston koonti tapahtuu standardoidusti tietyltä kohdejoukolta eli kaikilta vastaajilta kysytään asioita täsmälleen samalla tavalla. Kyselytutkimuksen avulla on mahdollista kerätä laaja aineisto koskien vastaajien lukumäärää kuin kysyttäviä kysymyksiä. Toisaalta kyselytutkimuksen aineiston on myös mahdollista jäädä pinnalliseksi tai sen vastausprosentti vaatimattomaksi. (Hirsjärvi ym. 2009, 195.) Lomakkeen laadinnalla ja kysymysten tarkalla suunnittelulla voidaan tehostaa tutkimuksen onnistumista (Hirsjärvi ym. 2009, 198). Kyselylomake sisälsi monivalintakysymyksiä (suljettu ja strukturoitu) sekä avoimia kysymyksiä. Kyselylomake on liitteenä tutkimuksen lopussa.

Vastausten tai vastaajien määrän vuoksi vastauksia ei voida yleistää eikä aineistosta muodostaa tarkkoja tilastollisia analyysyjä. Vastauksissa tarkasteltiin vastaajien omia kokemuksia ja tulkintoja. Kyseessä on siis laadullinen tutkimus.

Laadullisen tutkimuksen aineistona käytetään esimerkiksi haastatteluja tai kyselyjä. Myös laadullisessa tutkimuksessa voidaan käyttää tilastoja, mutta aineisto kuitenkin tulkitaan laadullisesti eikä aineistoja muokata ensisijaisesti numeeriseen muotoon. Aineistoja ei pyritä irrottamaan kontekstistaan, vaan niitä tulkitaan osana sitä. Laadullisessa tutkimuksessa keskitytään asianosaisten tulkintojen korostamiseen. Tarkoituksena on kuvata asiaa tutkittavien ihmisten ja heidän keskinäisen toimintansa näkökulmasta, ei tarkkailla ja selittää heitä ja heidän käyttäytymistään ulkopuolelta. (Juhila 2021)

Kyselyn otoksen valinta perustui aiempiin kontakteihini sekä internetissä kuntien kotisivuilla olleisiin yhteystietoihin. Kyselyn vastaajat koostuivat työpaikkani asiakaskunnasta. Koska kysely toteutettiin keväällä, joka yleensä on kiireistä aikaa kaavoitusprosesseissa, sillä keuhalla kaavoja ei saada hallinnollisiin menettelyihin käsiteltäväksi, arvelin vastauksien määrän sekä laadun olevan korkeampi, kun vastaajina on entuudestaan tutumpia tahoja ja kysely lähetetään vastaajille entuudestaan tutun organisaation osoitteesta. Kyselyn vastaajiksi valittiin kunta- ja kaupunkiorganisaatioiden alueiden käytön suunnittelun henkilöitä eli kaavoituksen parissa työskenteleviä henkilöitä. Kyselyä ei lähetetty vuorovaikutuksen asiantuntijoille, vaikka joissakin kunnissa on tähän tehtäviin erikoistuneita henkilöitä.

Vastauksia ja kokemuksia haluttiin nimenomaisesti asema- ja yleiskaavoja laativilta tai ohjaavilta henkilöiltä.

Kysely lähetettiin joidenkin kohdeorganisaatioiden osalta useammalle alueiden käytön suunnittelun kanssa tekemisissä olleille henkilöille, joten yhteen kuntaan saattoi mennä useampi kysely. Kyselytutkimusaineistoa käsiteltiin siten, ettei yksittäistä vastaajaa voi tunnistaa vastauksista. Avovastauksiin pohjautuvat lainaukset on myös tarvittaessa muutettu yleiskielisiksi asiasisältöä tai tulkintaa muuttamatta.

7.2 Kyselyn toteuttaminen

Kysely toteutettiin sähköisessä muodossa kyselylomakkeella. Lomakkeen kysymyksissä käytettiin osin monivalintakysymyksiä ja osin avoimia vastauskenttiä. Kysely laadittiin Microsoft Forms -ohjelmalla ja se toimitettiin vastaajille sähköpostitse. Kyselylomake löytyy opinnäytetyön liitteenä.

Kyselyn vastaanottajien määräksi valikoitui kymmenen kohdeorganisaatiota. Näin oli oletettavaa saada vastaajiksi jo enemmän kuin muutama eri organisaatio, mutta vastauksiin tulisi mukaan paikkakuntaakohtaisia eroavaisuuksia. Avoimien vastauksien johdosta vastauksiksi ei muodostuisi ainoastaan tilastollisesti analysoitavia kyllä/ei vastauksia.

Vastaajaorganisaatioiksi valittiin kuntia ja kaupunkeja, joilla on aktiivisesti laadinnassa asema- ja yleiskaavoja. Kunnat ja kaupungit olivat eri kokoisia ja sijoittuivat eri puolille Suomea. Kysely toimitettiin seuraavien kuntien ja kaupunkien kaavoitustoimelle: Lahti, Nokia, Pori, Sipoo, Lohja, Tampere, Rovaniemi, Valkeakoski, Raahe ja Ikaalinen.

8 Kyselyn tulokset

Kysely toimitettiin kymmeneen kohdeorganisaatioon. Vastauksia saatiin 7 kappaletta, viidestä eri organisaatiosta. Kyselyyn vastasivat henkilöt seuraavista kuntaorganisaatioista: Nokian kaupunki, Sipoon Kunta, Lahden kaupunki, Tampereen kaupunki ja Porin kaupunki. Näin ollen vastausprosentti jäi hieman toivottua alhaisemmaksi (50%). Vastauksissa oli kuitenkin mukana hyvä otos eri kokoisia kuntia/kaupunkeja eri puolilta Suomea ja vastaukset eivät keskittyneet yhdelle alueelle.

Vastauksissa paikkakunnat on jaoteltu väkiluvun mukaan niin, että yli 100 000 asukkaan kaupungeista käytetään termiä suuret kaupungit, 50-100 000 asukkaan kaupungeista keskisuuret kaupungit ja alle 50 000 asukkaan pienet kaupungit ja kunnat.

8.1 Koronapandemian vaikutukset

Kyselyn vastauksista kävi yksiselitteisesti ilmi, että koronapandemialla on ollut vaikutuksia kaavoitusprosesseihin riippumatta missä päin Suomea kaavaa on laadittu. Vastaajista kaikki ilmoittivat koronapandemian vaikuttaneen asema- ja yleiskaavojen vuorovaikutuksen järjestämiseen. Myöskin kaikki vastaajista ilmoittivat ottaneensa uusia työkaluja/menettelytapoja käyttöön kaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämiseksi koronapandemiasta johtuen sekä käyttäneensä digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä koronapandemiasta johtuen.

60% vastanneista organisaatioista ilmoitti, että koronapandemian johdosta ei yleisö- tai asukastilaisuuksia ole voitu lainkaan pitää tai ne on siirretty verkkototeutukseen. Muut vastanneista organisaatioista ilmoitti, että vuorovaikutustilaisuuksista on järjestetty vain niin sanottu pakolliset tai vuorovaikutusta ei ole voitu järjestää kuin niin, että mukana ei ole ollut isoa joukkoa ihmisiä. Yleisötilaisuudet on selkeästi ollut suurin merkittävä tekijä, johon koronapandemia on vaikuttanut, sillä sen toteuttaminen edellyttää suuremman ihmisjoukon koontumista ja koronapandemian aiheuttamat rajoitukset vaikuttivat ensimmäiseksi suuriin yleisötapahtumiin ja kokoontumisiin.

8.2 Käytetyt digitaaliset vuorovaikutusmenetelmät

Kaikki vastanneista ilmoittivat käyttävänsä digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä yleis- ja asemakaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämisessä. 60% vastanneista ilmoitti, ettei heillä ole vakiintunut käyttöön tiettyjä ohjelmia tai työkaluja digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien osalta.

40% vastaajista ilmoitti, että käyttävät yleisötilaisuuksissa Teams-ohjelmaa ja 60% vastaajista yleisötilaisuuksien pitämistä verkossa. Teamsiä ilmoitettiin käytettävän

yleisötilaisuuksien lisäksi myös esimerkiksi työpajoihin luottamusmiesten kanssa. 60% vastaajista ilmoitti käyttävänsä myös videoita, joissa esitellään kaavaa. 40% vastaajista ilmoitti käyttävänsä kyselyitä. Kyselyohjelmiksi mainittiin Maptionnaire sekä Seppo-alusta, jolla laadittiin myös pelejä. Yksi keskisuuri kaupunki ilmoitti vastauksessaan ottaneensa käyttöönsä striimauksen ja yksi pieni kaupunki ilmoitti käyttäneensä kantaa.fi palvelua sekä kaava-aineiston viemistä esille maastoon. Yhdestä suuresta kaupungista kerrottiin myös seuraavaa: ”Olemme kehittäneet verkkosivuja sekä sosiaalisen median käyttöä. Työpajat Miro-työkaluja hyödyntäen, Erätauko-dialogit etänä.”

Vastaajista 60% ilmoitti, että heillä on vakituksessa käytössä Teams. 40% vastanneista ilmoitti myös videoiden käytön vakiintuneen organisaationsa käyttöön. Videoiden osalta käytettiin esimerkiksi YouTubea. Muita yksittäisten vastaajien mainitsemia vakituksessa käytössä olevia työkaluja ja ohjelmia olivat webinaarit ja Ota kantaa.fi -palvelu, Maptionnaire, Webropol, Mentimeter, Microsoft Forms, Miro, Microsoft Whiteboard sekä kaupungin nettisivut.

100% vastaajista ilmoitti, etteivät he ole organisaatiossaan rajanneet digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä koskemaan vain tietynlaisia kaavoja, vaan digitaalisia ratkaisuja on käytetty kaikenlaisissa kaavaprosesseissa. Menetelmien valintaan on vaikuttanut kaavojen laajuus ja merkittävyys. Laajemmissa kaavoissa on hyödynnetty työläämpiä menetelmiä tai käytetty laajemmin digitaalisia ratkaisuja. Yksi vastaajista kertoi, että merkittävässä hankkeissa on hyödynnetty karttakyselyitä, mutta verkkotilaisuuksia on pyritty järjestämään kaikista hankkeista, jotka vähänkään ovat herättäneet kiinnostusta.

8.3 Kokemukset digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä

8.3.1 Koetut hyödyt

Vain yksi vastaajista koki, että digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä ei ole hyötyä kaavaprosessille. Muut vastaajista näkivät digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien hyödyttävän kaavoitusmenettelyä. Kaksi kuntaorganisaatiota toi esille digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien merkittävimäksi hyödyksi sen, että huolimatta koronapandemiasta on kaavoitushankkeita pystytty edistämään. Yhdessä suuressa ja keskisuuressa kaupungissa oli merkittäviksi hyödyksi koettu tallenteet. Näin tilaisuuksia voi seurata myös jälkikäteen, jos ei ehdi osallistumaan itse tilaisuuteen. Lisäksi yksi suuri kaupunkiorganisaatio toi esille digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien etuina selkeyden ja jäsennellymmät puheenvuorot. Yhdessä keskisuuressa kaupungissa oli kokemuksena osallistujamäärien lisääntyminen digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien myötä. Kyseinen kaupunki kertoi koetuista hyödyistä seuraavasti:

Palautte Teams-tilaisuuksien järjestämisestä on ollut pääasiassa positiivista. Chat-kenttään on myös ehkä helpompi kirjoittaa kysymyksiä kuin kysyä ääneen. Digitaalisesti on tavoitettu suurempi määrä ihmisiä ja osallistuvat ovat olleet ehkä eri henkilöitä kuin olisi tullut livetapaamisiin. Ihmiset ovat kommentoineet, että osallistuminen on aiempaa helpompaa ja kynnyks osallistumiseen matalammalla.

12. Oletteko kokeneet, että digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä on hyötyä kaavaprosessille?



Kuvio 2. Kyselylomakkeen kysymys 12.

8.3.2 Koetut haasteet

Kysyttäessä kokemuksia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä koituneista haasteista ja kokemuksista kaavaprosessille aiheutuneista haittaavista tekijöistä yksi suuren kaupungin ja yksi keskisuuren kaupungin edustaja ilmoitti kokeneensa näitä ilmenneen. Kuitenkin kyseisen keskisuuren kaupungin toinen vastaaja ilmoitti, ettei ole kokenut digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä aiheutuneen haittaavia tekijöitä kaavaprosessille. Samoin oli kokenut yli puolet vastaajista.

Kysyttäessä merkittävimpiä haasteita ei mikään yksittäinen tekijä noussut selkeästi esille. Merkittäviä haasteita tai haittavaikutuksia kuitenkin oli koettu.

Merkittävimpinä haasteina sekä haittavaikutuksina tuotiin ilmi seuraavia asioita:

- uusien menetelmien opetteleminen
- aggressiivisen viestinnän hallinta → useiden moderattoreiden tarve live-tapahtumiin
- keskustelu kollegoiden kanssa ammattiasioista vähentynyt tai muuttunut hankalammaksi → tiedon kulku vähentynyt joissain tapauksissa
- iäkkäiden ihmisten tavoittaminen digitaalisesti on haastavaa
- teknisten ratkaisujen toimivuuteen liittyvät haasteet

Yksi vastaajista nosti vahvasti esille resurssihaasteet. Hän kommentoi asiaa näin:

Yleisesti ottaen kaavoituksen asukasvuorovaikutukseen tarvittava resurssitarve on lisääntynyt melkoisesti. Yksittäisen asukastilaisuuden järjestämisen sijaan, on valmistettava esitelyaineisto ja siitä video (johon tekstitys), tai järjestetään webinaari, jossa asiantuntijoita eri aloilta + järjestäjät. Ota kantaa.fi palveluun odotetaan kysymyksiin vastauksia säännöllisin väliajoin ja luonnollisesti tulevat vielä normi sähköpostit ja puheluihin vastaamiset. (Oma valistunut arvioni on että tarvitaan vähintään 30% enemmän aikaa ja resursseja)

17. Oletteko kokeneet, että digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä on koitunut haasteita tai haittaavia tekijöitä kaavaprosessille?



Kuvio 3. Kyselylomakkeen kysymys 17.

8.3.3 Jatkosuunnitelmat digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytössä

Kaikki vastanneista kertoi aikovansa lisätä jatkossa digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä ja noin 70% vastanneista kertoi harkinneensa ottavansa käyttöön sellaisia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien työkaluja tai ohjelmia, joita heillä ei tällä hetkellä ole käytössä. Yksi suuri ja yksi keskisuuri kaupunki kertoi jatkavansa nykyisillä menetelmillä, mutta keskisuuren kaupungin vastaaja kertoi, että organisaatio suhtautuu avoimesti uusiin menetelmiin, mutta ei tiedä vielä jatkosta.

Uusista menetelmistä ja ohjelmista/työkaluista, joita organisaatiot olivat harkinneet ottavansa käyttöönsä, ei noussut esille vahvasti yksittäistä ohjelmaa tai työkalua. Harkittuja ohjelmia ja työkaluja olivat muun muassa e-harava, instagram sekä Miro ja Maptionnaire. Vuorovaikutteisten työpajojen ja ryhmäkeskustelujen lisääminen sekä 3D-havainnostamiseen kytketyn kommentointiin liittyvät menetelmät kiinnostivat myös.

Yksi keskisuuri kaupunki kertoi jatkosuunnitelmistaan seuraavasti:

Oleellista on, että organisaatiossa olisi ainakin yksi henkilö, joka pystyy seuraamaan uusia ratkaisuja ja perehtymään niiden käyttöön sekä organisoimaan ja suunnittelemaan tilaisuuden kulun.

8.4 Saavutettavuusdirektiivi

Kaikki kyselyyn vastanneet ilmoittivat saavutettavuusdirektiivillä olleen vaikutusta asema- ja yleiskaavojen laatimiseen ja vuorovaikutuksen järjestämiseen ja vain yksi pienen kaupungin edustaja ilmoitti, ettei ole kokenut saavutettavuusdirektiivistä johtuvia haasteita asema- ja yleiskaavojen vuorovaikutuksen järjestämiseen liittyen.

Kaikki vastaajista, jotka olivat kertoneet kokeneensa haasteita saavutettavuusdirektiiviin liittyen, kertoivat samansuuntaisia kokemuksia. Saavutettavuusdirektiivin suurimmat haasteet liittyivät dokumenttien saavutettavuuteen. Tämä on lisännyt teknistä työtä ja haasteita on ollut opettelemisessa miten saavutettavuusasiat tulee huomioiduiksi, saavutettavuusosaimisen levittämisessä organisaation sisällä ja siinä miten saavutettavuus taataan, kun samaa dokumenttia on työstämässä useita henkilöitä.

Useampi vastaaja nosti esille ohjelmiin liittyvät haasteet saavutettavien asiakirjojen laatimiseen sekä saavutettavuuden tarkastamiseen liittyen. Asiakirjamalleja on jouduttu uudistamaan ja saavutettavuustarkastuksien tekeminen on vaatinut opettelemista. Saavutettavuustarkastustyökalujen kanssa on myös koettu haasteita, esimerkiksi eri työkalut ovat antaneet keskenään erilaisia tuloksia.

Suurin esille nostettu tekijä oli resurssit. Kaikki nähtävillä menevä materiaali joudutaan tarkastamaan saavutettavuuden osalta, myös organisaation ulkopuolelta tulevat esimerkiksi konsultin tuottamat aineistot, ja asian tiimoilta on syntynyt uusia tehtäviä, joiden opetteluun on mennyt aikaa ja vaatinut koulutusta. Teknisen työn lisääminen on vähentänyt itse substanssityöhön käytettävän ajan määrää.

Yksi vastaaja nosti esille myös videoihin ja webinaareihin liittyvät saavutettavuushaasteet. Videoiden tekstittämisen takia webinaarien tallenteita on pidetty verkossa enintään kaksi viikkoa, jolloin tekstittämisvaadetta ei synny. Tämä on ikävä asia osallistamisen kannalta, mutta tekstittäminen ei rajallisten resurssien vuoksi ole ollut mahdollista.

20. Oletteko kokeneet saavutettavuusdirektiivistä johtuvia haasteita asema- ja yleiskaavojen vuorovaikutuksen järjestämiseen liittyen?



Kuvio 4. Kyselylomakkeen kysymys 20.

9 Johtopäätökset

9.1 Koronapandemian vaikutukset kaavoitusmenettelyyn

Kyselyn vastauksien pohjalta voi tehdä sen tulkinnan, että hyvin suurella todennäköisyydellä koronapandemia on vaikuttanut kaavoitusmenettelyyn ja vuorovaikutuksen järjestämiseen. Kaikki vastaajat kokivat, että koronapandemialla on ollut vaikutuksia kaavoitusprosesseihin sekä asema- ja yleiskaavojen vuorovaikutuksen järjestämiseen. Samoin kaikki vastaajista ilmoittivat ottaneensa uusia työkaluja/menettelytapoja käyttöön kaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämiseksi koronapandemiasta johtuen sekä käyttäneensä digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä koronapandemiasta johtuen.

Suurimmat vaikutukset koronapandemialla on ollut yleisötilaisuuksien, asukastilaisuuksien ja muiden esittelytilaisuuksien järjestämiseen. Tämä on hyvin ymmärrettävää, koska koronapandemian aikana voimassa olleet rajoitukset ovat aiheuttaneet kokoontumisrajoituksia. Koronapandemian myötä on live-tilaisuuksia siirretty verkkototeutukseen, joita 60% vastanneista ilmoitti toteuttaneensa.

Koronapandemian myötä monet tahot ovat joutuneet käyttämään digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä ja korvaamaan niillä perinteisiä tilaisuuksia sekä ottamaan uusia digitaalisia työkaluja käyttöönsä. On mielenkiintoista, että kaikki vastanneet ilmoittivat ottaneensa koronapandemian vuoksi uusia digitaalisia työkaluja käyttöönsä. Nähtäväksi jää vakiintuvatko nämä menetelmät osaksi kaavoitusmenettelyä ja jäävät käyttöön myös pandemian jälkeen. On kuitenkin hyvin todennäköistä, että koronapandemian aikana saatujen kokemusten valossa digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttö myös jatkossa lisääntyy, sillä kaikki vastanneista ilmoittivat aikovansa lisätä digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä jatkossa ja valtaosa myös ilmoitti aikovansa ottaa käyttöön uusia menetelmiä ja työkaluja.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta valmistellessa laadittiin vuonna 2018 kysely sähköisestä osallistumisesta alueidenkäytön suunnittelussa. Kyselyllä kartoitettiin alueiden käytön suunnitteluun liittyvän sähköisen osallistumisen keinoja ja tulevaisuuden näkymiä maan- ja rakennuslain uudistusta varten. Kyselyn sähköisen osallistumisen tulevaisuutta kartoittavien kysymysten vastauksissa tuotiin esiin optimistinen oletus digitaalisten menetelmien ja välineiden kehittymisestä ja yleistymisestä sekä suunnittelun demokratisoitumisesta. Vastauksissa kuitenkin kyseenalaistettiin kehityksen tahtia ja sähköisen osallistumisen hyödyllisyyttä. (Ympäristöministeriö 2018, 2., 24.) Voidaankin todeta, että koronapandemia on selkeästi vauhdittanut digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöönottoa, osittain pakon sanelemana, sekä laajentanut erilaisten digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien ja työkalujen käyttöä verrattuna aiempaan. Uusista menetelmistä saatujen

positiivisten kokemusten myötä on todennäköistä, että digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttö lisääntyy.

9.2 Kokemukset digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä

9.2.1 Käytetyt sähköisen osallistamisen menetelmät

Kaikki nyt laaditun kyselyyn vastanneista ilmoitti, että heidän organisaatiossaan digitaalisia ratkaisuja on käytetty kaikenlaisissa kaavaprosesseissa. Menetelmien valintaan on vaikuttanut kaavojen laajuus ja merkittävyys. Esimerkiksi yksi vastaajista kertoi, että merkittävässä kaavahankkeissa on ollut tapana hyödyntää karttakyselyitä. Digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä on siis hyödynnetty samoin periaattein kuin kaavoituksen vuorovaikutusmenettelyn laajuus yleisestikin toteutuu. Laajempien ja merkittävempien kaavojen prosesseissa käytetään laajempaa osallistamista ja samalla on hyödynnetty useampia eri menetelmiä tai käytetty työläämpiä menetelmiä.

Eniten käytettyjä digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä olivat kyselyn vastauksissa verkossa pidettävät yleisötilaisuudet sekä videot. Vastanneista 60 % ilmoitti pitävänsä yleisötilaisuuksia verkossa. Käytetyistä ohjelmista eniten eli 60% vastaajista ilmoitti käyttävänsä Teams-ohjelmaa. Teamsiä ilmoitettiin käytettävän yleisötilaisuuksien lisäksi myös esimerkiksi työpajoihin luottamusmiesten kanssa. 60% vastaajista ilmoitti käyttävänsä videoita esimerkiksi kaavojen esittelemiseen. Videoiden osalta käytettiin esimerkiksi Youtubea. Toiseksi eniten käytetty menetelmä olivat kyselyt, jota 40% vastaajista ilmoitti käyttävänsä. Kyselyohjelmiksi mainittiin Maptionnaire sekä Seppo-alusta, jolla laadittiin myös pelejä. Muita yksittäisissä vastauksissa esille nostettuja menetelmiä olivat striimaus, ota kantaa.fi -palvelu, Miro-työkalu sekä Erätauko-dialogit etänä. Lisäksi mainittiin Webropol, Mentimeter, Microsoft Forms, Microsoft Whiteboard sekä kaupungin nettisivut.

Uusista menetelmistä ja ohjelmista/työkaluista, joita organisaatiot olivat harkinneet ottavansa käyttöönsä, ei noussut esille vahvasti yksittäistä ohjelmaa tai työkalua. Harkittuja ohjelmia ja työkaluja olivat jo edellä mainittujen, käytössä olevien lisäksi e-harava ja instagram. Vastaajia kiinnostivat myös vuorovaikutteisten työpajojen ja ryhmäkeskustelujen lisääminen sekä 3D-havainnostamiseen kytkettyyn kommentointiin liittyvät menetelmät. Näihin liittyen ei kuitenkaan osattu antaa esimerkkejä käytettävistä ohjelmista.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmistelun yhteydessä, vuonna 2018 laaditun kyselyn vastauksissa tuotiin esille hieman erilaisella painotuksella käytössä olevia sähköisen osallistamisen menetelmiä. Kyselyn vastauksissa yleisimmiksi menetelmiksi nousivat verkkosivut, sosiaalinen media, sähköinen palautejärjestelmä sekä perinteiset ja

karttapohjaiset kyselyt (esimerkiksi Maptionnaire). Vastaajat kertoivat myös kokeilleensa selainpohjaisia 3D-malleja, mobiilisovelluksia sekä virtuaalimaailmihin liittyviä sovelluksia. Lisäksi otakantaa.fi palvelu ja osallistuvan budjetoinnin sovellukset mainittiin kokeiltuina menetelminä. (Ympäristöministeriö 2018, 15.)

Verrattuna kolmen vuoden takaisin kyselyiden tuloksiin on hieman yllättävää, etteivät yleisimmät sähköisen osallistamisen väylät eli verkkosivut ja sosiaalinen media nousseet nyt laaditussa kyselyssä enemmän esille. Tämän voi osittain ajatella johtuvan siitä, ettei niitä ehkä koeta varsinaisina digitaalisen vuorovaikutuksen menetelminä, sillä ne ovat jo suurimassa osassa kuntia niin vakiintuneessa käytössä tiedottamisessa. Kuitenkin sosiaalisen median käyttöä ja roolia kaavoituksen vuorovaikutuksessa on hiljattain tutkittu (mm. Nummi 2020) ja sen käytön koronapandemian aikana voisi kuvitella lisääntyneen. Kolmen vuoden takaisessa kyselyssä nousi esille yksittäiset kokemukset 3D-mallinnettuun ympäristöön liittyen. Erilaiset virtuaalimallit ja täydennetyt todellisuuden sovellukset eivät nousseet nyt laaditussa kyselyssä esille, joten ne eivät selvästikään ole vielä vakiintuneet osaksi käytettyjä menetelmiä. Kiinnostusta niiden käyttöön kuitenkin tuntuu olevan, mutta ehkä teknologia niiden osalta vaatii vielä kehittymistä, erityisesti käytettävyyden osalta. 3D-mallipohjaiset ohjelmat koetaan usein työläinä ja ne vaativat erityisosaamista. Tässä asiassa nousee varmasti myös esille digitaalisten menetelmien käytön haasteissa todetut rajalliset resurssit. Yksi kyselyyn vastanneista kertoikin näkemyksessään, että organisaatioissa tulisi olla ainakin yksi henkilö, joka pystyy jatkuvasti seuraamaan uusia ratkaisuja ja perehtymään niiden käyttöön.

Vastauksien perusteella ei voida vertailla erilaisten digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien tai työkalujen käyttöä. Selkeästi yleisin käytössä oleva työkalu oli Teams, mutta kyseinen työkalu on eri organisaatioissa yleisesti myös muussa käytössä, joten sen hyödyntäminen myös vuorovaikutustarkoitukseen on ymmärrettävää. Yksittäisissä vastauksissa kuitenkin nostettiin esille, että esimerkiksi karttapalautekyselyiden tekeminen on työläämpää ja niitä hyödynnettiin vain laajemmissa tai merkittävimmissä kaavahankkeissa.

9.2.2 Kuntakohtaiset kokemukset

Kyselyn vähäisen vastausmäärän vuoksi on vaikeaa vertailla laajemmin kuntien välisiä käytäntöjä osallistamisen laajuuden ja käytettävien menetelmien suhteen. Kuitenkin kaikki vastanneet, riippumatta kunnan tai kaupungin koosta ilmoittivat käyttävänsä digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä, ja kaikki olivat suunnitelleet lisäävänsä niiden käyttöä jatkossa.

Kysyttäessä minkälaisia menetelmiä ja työkaluja kunnat ovat ottaneet käyttöönsä koronapandemiasta johtuen, ilmoitti yksi suuri ja yksi keskisuuri kaupunki ottaneensa

käyttöönään striimauksen ja yleisötilaisuuksien korvaamisen videoilla. Muut vastanneet riippumatta kunnan/kaupungin koosta ilmoittivat laajemmin käyttöön otettuja menetelmiä. Vastaus voidaan myös tulkita niin, että isommissa kaupungeissa oli jo ennen koronapandemiaa käytössä laajemmin digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä.

Riippumatta kunnan tai kaupungin koosta, ilmoittivat kaikki vastaajat, etteivät he ole rajanneet digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä koskemaan vain tietynlaisia kaavoja. Menetelmien valintaan on vaikuttanut kaikilla vastanneilla kaavojen merkittävyys.

Kysyttäessä minkälaisia sähköisiä työkaluja vastanneilla on vakituisessa käytössä, oli selkeästi suppeimmat työkalut käytössä yhdellä pienellä kunnalla ja keskisuurella kaupungilla. Nämä vastanneet eivät nostaneet esille ollenkaan esimerkiksi karttakyselyihin liittyviä työkaluja.

Kysyttäessä oletteko harkinneet ottavanne käyttöön sellaisia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien työkaluja/ohjelmia jatkossa, joita teillä ei ole tällä hetkellä käytössä, vastasivat yksi suuri ja yksi keskisuuri kaupunki ettei heillä ole suunnitelmassa ottaa uusia työkaluja käyttöön. Suuren kaupungin osalta vastaus voi johtua siitä, että vastauksissa tuli ilmi, että kyseisessä kaupungissa on jo melko laaja repertuaari työkaluja käytössään.

Vastauksien perusteella kunnan tai kaupungin koolla ei tuntunut olevan vaikutusta siihen, käytetäänkö kyseisessä organisaatiossa digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä eikä siihen, kuinka laajasti niitä käytetään. Periaatteet vuorovaikutuksen laajuudella olivat kaikissa kunnissa samat ja vastauksissa nousi esille myös kiinnostus uusia työkaluja kohtaan.

9.2.3 Koetut hyödyt

Yhtä vastaajaa lukuun ottamatta kaikki vastaajat näkivät digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien hyödyttävän kaavoitusmenettelyä. Koettuun hyötyyn vaikuttivat selkeästi koronapandemian aikaiset kokemukset. Digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien avulla oli kaavaprosesseja pystytty pandemiasta huolimatta edistämään ja kokemuksia oli kertynyt verkossa pidettävistä yleisötilaisuuksista sekä tallenteista. Tallenteiden myötä tilaisuuksia voi seurata myös jälkikäteen osalliset, jotka eivät ehdi osallistumaan itse tilaisuuteen. Kolme vastaajaa toi esille, että digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien myötä on tavoitettu enemmän osallisia kuin aiemmin ja osallistujien määrä on koettu lisääntyneen suhteessa aiempaan. Kaksi vastanneista toi esille, että osallisten palautteissa on kerrottu sähköisen osallistamisen olevan tavallista menettelyä helpompaa ja kynnys osallistumiseen on laskenut. Lisäksi yksi vastaaja toi esille digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien etuina selkeyden ja jäsennellymmät puheenvuorot.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmistelun yhteydessä, vuonna 2018 laaditun kyselyn vastaajista 60% vastasi kysymykseen sähköisen osallistumisen hyödyistä. Noin 50% vastanneista näki sähköisessä osallistamisessa hyötyjä. Vastauksissa mainituista hyödyistä nousi eniten esille osallistujajoukon laajuus. Sähköisistä menetelmistä toivottiin apua laajemman osallistujajoukon saavuttamiseen sekä suunnittelutiedon jakamisen helpottamiseen. Sähköisen osallistamisen koettiin helpottavan ja tehostavan palautteen keräämistä esimerkiksi karttapalauttejärjestelmien ja karttakyselyiden kautta sekä nopeuttavan tiedon jakamista sekä osallisten tavoittamista. Sähköisen osallistamisen koettiin edesauttavan mielipiteiden, kokemusten ja näkemysten kartoittamista. Sähköisen osallistamisen avulla koettiin myös, että osallisten kuulluksi tuleminen kokemus ja suunnittelun avoimuus oli lisääntynyt ja sitä kautta suunnitelmien hyväksyttävyyttä parantunut. (Ympäristöministeriö 2018, 24.)

Verrattaessa vuoden 2018 kyselyn vastauksiin, on todennäköisesti koronapandemian aikaiset kokemukset lisänneet digitaalisten vuorovaikutusmenetelmistä koettuja hyötyjä. Selvästi suurempi osa vastaajista koki hyötывänsä digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä. Vuoden 2018 kyselyiden vastauksessa korostuivat paljon myös toiveet sähköisen osallistamisen vaikutuksista suunnitteluun ja vuorovaikutukseen. Nyt laaditun kyselyn vastauksissa korostui koetussa hyödyssä käytännöllisemmät vastaukset kuten kaavaprosessin sujuvuus, kaavamennettelyn jatkuminen pandemiasta huolimatta sekä aikaan ja paikkaan sitomaton tiedottaminen ja vuorovaikutus esimerkiksi tallenteiden myötä. Sekä nyt laaditun kyselyn, että vuonna 2018 laaditun kyselyn vastauksissa nousi esille sähköisen osallistamisen hyötynä sen helppous osallisten näkökulmasta sekä sen myötä osallisten parempi tavoittaminen. Molempien kyselyiden vastauksissa nousi esille osallistujien määrän lisääntyminen suhteessa perinteisiin menetelmiin.

Vastauksien kokemusten myötä on selvää, että sähköisen osallistamisen hyödyntäminen kaavaprosesseissa on koettu kannattavaksi. Nyt laaditun kyselyn vastauksissa hyödyllisyyttä koskien ei kuitenkaan noussut esille merkittävästi suunnittelun laatuun vaikuttavia tekijöitä, vaan koetut hyödyt tulivat lähinnä osallistamisen laajuudesta ja osallisten paremmasta saavutettavuudesta. Avoimeksi jäi, onko sähköisellä osallistamisella onnistuttu nostamaan vuorovaikutuksen laatua niin, että sillä on ollut positiivista vaikutusta suunnittelun sisältöön.

9.2.4 Koetut haasteet

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmistelun yhteydessä, vuonna 2018 laaditun kyselyn vastauksissa alle puolet vastanneista uskoi, että osallistumisesta tulisi digitalisaation myötä rakentavampaa ja niin ikään alle puolet uskoi sähköisen osallistumisen

korvaavan perinteiset osallistumisen tavat seuraavan viiden vuoden aikana. Osa kyselyyn vastanneista ei nähnyt sähköisissä osallistumisen välineissä minkäänlaisia hyötyjä, tai näki hyötyjen olevan vain osittaisia. Hyödyllisyyteen vaikuttavina seikkoina mainittiin muun muassa osallistamisen tapa, saadun palautteen laatu ja organisaation kyky hyödyntää palaute-tietoa. (Ympäristöministeriö 2018, 2., 12., 23.,24.)

Vuoden 2018 kyselyn vastauksissa mainituista ongelmista eniten mainitut liittyivät epätasa-arvoisuuteen, joka pitää sisällään heikommassa asemassa olevien ryhmien digitaalisen eriarvoisuuden sekä menetelmiin liittyvät vinoumat, joita voivat olla esimerkiksi aktiivisten käyttäjien mielipiteiden korostumisen tai kyselymenetelmiin liittyvät vastausten manipulointimahdollisuudet. Lisäksi yleisimpinä ongelmina mainittiin sähköisen osallistumisen edellyttämät resurssit. Käytettävissä olevat resurssit rajoittavat sähköisen osallistumisen toteuttamista ja sähköisen osallistumisen katsottiin edellyttävän erityisosaamista, jota kunnalla ei välttämättä ole. Suuressa osassa vastauksista korostui myös tekniset ongelmat, kuten käytettävyysongelmat sekä soveltuvien välineiden saavutettavuus. Lisäksi vastauksissa nostettiin esille vuorovaikutuksen laatuun liittyvät ongelmat, joita voivat olla kohderyhmien tavoittaminen tai epärelevantit tai asiattomat kannanotot. (Ympäristöministeriö 2018, 27.)

Verratessa kolmen vuoden takaisen kyselyn vastauksiin, vaikutti nyt laadittujen vastaajien kokemukset digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttämisestä sekä suhtautuminen digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöön varsin positiivisilta. Vain kaksi kyselyyn vastanneista ilmoitti digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä koituneen haasteita sekä aiheutuneen kaavaprosessille haittaavia tekijöitä.

Digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöön liittyviä haasteita on kuitenkin ilmennyt myös nyt laaditun kyselyn vastaajien mielestä. Merkittävimpien haasteiden sekä haittavaikutusten osalta nousi esille samoja asioita kuin kolme vuotta sitten laaditussa kyselyssä. Myös nyt esille nostettiin kokemukset liittyen uusien menetelmien opettelemiseen, resursseihin, aggressiivisen viestinnän hallintaan sekä teknisten ratkaisujen toimivuuteen. Myös nyt laaditun kyselyn vastauksissa resurssihaasteet nousivat hieman muita esitettyjä ongelmia yleisemmiksi.

Digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöön liittyy siis yhä edelleen haasteita ja näyttää siltä, että koetut haasteet ovat edelleen samankaltaisia. On oletettavaa, että menetelmien vakiintuessa käyttöön ja teknisten sovellusten kehittyessä, voidaan esimerkiksi resursseihin liittyviä haasteita saada hieman pieneneväksi. Mitä taas tulee vuorovaikutuksen laatuun ja käytävän dialogin hallintaan, ei asiaan liene olemassa nopeaa ratkaisua. Muun muassa molemmissa kyselyissä esille nostettuun aggressiivisen keskustelun hallintaan liittyen on kuitenkin jo kehitelty työkaluja.

Sitra on kehittänyt Erätauko-menetelmän, jota nykyisin hallinnoi, kehittää ja laajentaa Erätauko-säätiö yhdessä eri yhteistyökumppaneiden kanssa. Erätauko on keskustelumene- telmä, jota voi käyttää erilaisissa ryhmissä ja organisaatioissa. Erätauko-keskustelua voi käyttää myös virtuaalisesti etäyhteydellä. Keskustelulla on ohjaaja, joka huolehtii keskuste- lun rakentavasta ja tasavertaisesta ilmapiiristä. ja keskusteluun saadaan tukea Erätaunon Rakentavan keskustelun pelisäännöistä. (Erätauko-säätiö 2020) Erätauko-säätiön toimitus- johtajalle myönnettiin vuonna 2021 sananvapauspalkinto tunnustuksena paremman kes- kustelukulttuurin eteen tehdystä työstä.

Yksi sekä nyt laaditussa, että vuonna 2018 laaditussa kyselyssä esille noussut haaste on eri väestöryhmien saavuttaminen. Yhdessä nyt laaditun kyselyn vastauksessa nostettiin esille haasteet iäkkäiden ihmisten tavoittamisessa digitaalisesti. Vuonna 2018 laaditun ky- selyn vastauksissa nostettiin esille heikommassa asemassa olevien ryhmien digitaalinen eriarvoisuus. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa jokaiseen kaavoitusme- nettelyyn räätälöidyn vuorovaikutusmenettelyn. Jääkin kaavoittajan harteille pohtia miten kunkin kaavan osalta oleelliset osallisryhmät tavoitetaan ja voidaanko heidät tavoittaa vain käyttämällä digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä. Voidaanko vielä ajatella, että esimerkiksi kaikilla kuntalaisilla olisi käytettävissä digitaalisia laitteita tai realistisia mahdollisuuksia käyt- tää niitä. Esimerkiksi koronapandemian aikana kirjastot, jotka ovat yksi julkinen paikka, jossa tietokoneita on asukkaiden käytettävissä, ovat olleet rajoitustoimien myötä suljettuna.

9.3 Saavutettavuusdirektiivin vaikutukset vuorovaikutusmenettelyyn

Helsingin Sanomat haastatteli huhtikuussa Helsingin Yliopiston Ilkka Siisaloa saavutetta- vuusdirektiiviin liittyen. Siisalon mukaan Helsingin yliopistossa saavutettavuusvaatimukset ovat herättäneet paljon kysymyksiä ja teettäneet ”ihan järkyttävän määrän työtä”. Siisalo kertoi yliopiston pitäneen yli 400 henkilölle koulutustilaisuuden saavutettavuuteen liittyen. Suuri osa osallistujista ei ollut kuullut uudesta veloitteesta ollenkaan ja ne, jotka olivat, eivät tieneet mitä kaikkea materiaalia direktiivi koski tai kenen pitäisi maksaa esimerkiksi tekstitys. (Liiten 2021)

Nyt laaditun kyselyn vastaukset kuvastivat samanlaisia ajatuksia. Kaikki kyselyyn vastan- neet ilmoittivat saavutettavuusdirektiivin vaikuttaneen kaavaprosesseihin sekä vuorovaiku- tuksen järjestämiseen. Yhtä vastaajaa lukuun ottamatta kaikki olivat myös sitä mieltä, että saavutettavuusdirektiivi on aiheuttanut vuorovaikutuksen järjestämiseen haasteita. Myös ai- heutuneet haasteet olivat kaikilla vastaajilla samanlaisia. Saavutettavuusvaatimukset ovat aiheuttaneet paljon lisää työtä, koulutustarpeita ja teknisiä haasteita. Vastauksista, aivan kuten Helsingin Yliopiston kokemuksissa, kuului myös se, että saavutettavuusasioihin liittyi vielä epäselvyyksiä. Suurin haasteisiin liittyvä vastauksissa esille nostettu tekijä olivat

resurssit. Saavutettavuusvaatimusten, siihen liittyvien dokumenttien tarkastuksien ja uusien käytäntöjen opettelemiseen menee aikaa. Samoin aiheeseen liittyvään kouluttamiseen.

Yksi vastaaja nosti esille videoihin ja webinaareihin liittyvät saavutettavuushaasteet ja velvoitteet videoiden tekstittämisestä. Saavutettavuusdirektiivin vuoksi webinaarien tallenteita on pidetty kyseisessä kuntaorganisaatiossa verkossa esillä enintään kaksi viikkoa, jolloin tekstittämisvaadetta ei synny.

Huhtikuiseen Helsingin Sanomien artikkeliin liittyi Kuntaliiton edustajan, Mattias Lindrothin, haastattelu. Lindroth kommentoi videoiden tekstitystä näin:

Laki sanoo, että video tulisi tekstittää kahden viikon kuluessa sen julkaisemisesta, mutta ainahan se ei onnistu, ja jotkut kunnat ovat niitä sitten poistaneet verkosta. Mutta lain ideahan ei tietenkään ole se, että videoiden määrää vähennetään.

Videoiden poistamista kommentoi Helsingin Sanomille Etelä-Suomen aluehallintoviraston Viena Rainio, jonka mukaan videoita ei saisi poistaa verkosta. Rainio kertoi, että tallenteen tulisi olla heti julkaisuhetkellä saavutettava eli esimerkiksi tekstitetty, mutta jos tuo aika ei riitä, niin voi vedota kohtuuttomaan rasitteeseen tilapäisesti ja pyrkiä tekemään parannukset mahdollisimman pian. Suoria lähetyksiä eivät saavutettavuusvaatimukset koske. Lindrothin mukaan tekniikan kehitys tuo vähitellen helpotusta saavutettavuudesta huolehtimiseen, kun automaattinen tekstitys yleistyy. (Liiten 2021)

Saavutettavuusdirektiiviin liittyen on selkeästi vielä epäselvyyksiä. Saavutettavuusvaatimuksia koskien on epäselvyyksiä niin aineiston sisällössä kuin siihen liittyvissä käytännöissä. Videoiden tekstittämiseen liittyvät vaatimukset ja videoiden esilläoloaika on hyvä esimerkki epäselvistä vaatimuksista ja puuttuvasta käytännöstä, miten esimerkiksi kunnat tämän uuden haasteen ratkaisevat. Ennen kuin saavutettavuusvaatimuksista tulee osa normaalia prosessia ja siihen liittyvät käytännöt vakiintuvat, vaativat ne toistuvia aineistojen tarkistamiseen ja korjaamiseen liittyviä toimia. Normaaliin prosessiin tulee ajallisesti yllättävän paljon lisää pituutta.

Epäselvyyttä on myös kustannuskysymyksissä. On selvää, että saavutettavuusdirektiivi on tuottanut paljon lisää työtä ja koulutustarvetta. Nämä resurssit ovat pois jostain muusta ja aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia kunnille. Vastauksissa nostettiin esille jopa henkilöstöresurssien kasvattaminen kiristyneiden vaatimusten johdosta kasvaneen työmäärän vuoksi. Kuitenkaan ei ole itsestään selvää, että tähän resurssitarpeeseen pystytään kunnissa taloudellisesti vastaamaan rekrytoimalla lisää työntekijöitä.

Saavutettavuusdirektiivi astui portaittain voimaan vuonna 2019, mutta videoita koskeva siirtymäaika jatkui viime syksyyn asti. Vaikka saavutettavuusdirektiivi on ollut voimassa jo pian kaksi vuotta, ei siihen liittyvät toimet ole täysin vakiintuneet osaksi viranomaisten ja kuntien käytäntöjä. Tiedonjaossa on ollut puutteita eikä vaatimukset ole vielääkään täysin selkeät. On selvää, että direktiivin voimaan tulemiseen olisi ollut suotavaa saada enemmän siirtymäaika ja paremmat valmiudet uusien käytäntöjen omaksumiseen esimerkiksi koulutusten tai teknisten valmiuksien kehittymisen muodossa.

9.4 Lainsäädäntö ja vuorovaikutus

Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa nykyisin vähimmäisvaatimukset kaavaprosessin vuorovaikutukselle ja se mahdollistaa jokaiseen kaavoitusmenettelyyn yksilöllisesti räätälöidyn vuorovaikutusmenettelyn. Maankäyttö- ja rakennuslaki säätelee myös kaavan sähköistä tiedottamista (MRL 32 §). Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan ota kantaa tiedottamisen lisäksi muuhun kaavaprosessin sähköisesti järjestettäviin vuorovaikutusmenetelmiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmisteluun on kirjattu pohdittaviksi asioiksi; miten kansalaisten ääni saadaan paremmin kuuluville ja onko hyvä, että vuorovaikutukseen liittyvät säännökset ovat joustavia vai pitäisikö niistä säätää tiukemmin lailla sekä miten varmistetaan, että jokaisella on mahdollisuus osallistua halutessaan? Digitaalisten ratkaisujen osalta keskeinen kysymys on niiden helppokäyttöisyys ja se, miten kansalaisten tuottamaa tietoa voisi paremmin hyödyntää kaavoituksessa? (Ympäristöministeriö, 2020)

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta valmistellessa laaditun vuonna 2018 kyselyn vastaajista yli puolet oli sitä mieltä, että MRL:ää ei tarvitsisi muuttaa, koska laki on jo nykyisellään osallistumista edistävä eikä se sinänsä estä sähköisen osallistumisen toteuttamista. Ongelmien nähtiin olevan lähinnä lain tulkinnessa, kuntien käytännössä, välineissä tai tietosuojaan liittyvässä lainsäädännössä. Noin puolet vastaajista kuitenkin koki, että lain tulisi mahdollistaa nykyistä paremmin sähköisen osallistumisen toteuttamista muun muassa mahdollistamalla täysin digitaalinen kaavaprosessi ja sähköinen kaava-aineisto ja kaavan nähtävilläolo sekä kuuleminen ja tiedottaminen. (Ympäristöministeriö 2018, 29.)

Sekä vuoden 2018 vastauksien että nyt laaditun kyselyjen vastausten osalta on digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien kokemuksissa noussut esille osallisten parempi saavuttaminen sekä osallistujien määrän nouseminen digitaalisten menetelmien käytön myötä. Nämä kokemukset tukevat MRL:n uudistuksen tavoitteita ja kannustamista sähköisen osallistamisen lisäämiselle.

Yksi sekä nyt laaditussa, että vuonna 2018 laaditussa kyselyssä esille noussut haaste on eri väestöryhmien saavuttaminen. Esimerkiksi heikommassa asemassa olevien ryhmien ja

iäkkäiden ihmisten digitaalinen eriarvoisuus nostettiin vastauksissa esille. Mikäli vuorovaikutuskanavat siirtyvät enemmän digitaaliseen muotoon, on pyrittävä tunnistamaan, millaisia eriarvoistavia vaikutuksia sillä voi olla esimerkiksi ihmisille, joilla ei ole mahdollisuutta digitaalisten palvelujen käyttämiseen (Piironen ym. 2021, 24.). Mikäli lakiuudistuksen myötä mahdollistettaisiin kaavoitusmenettely, jonka vuorovaikutus toteutetaan täysin digitaalisesti, tulisi näihin kysymyksiin perehtyä huolellisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa on korostettu vahvasti digitalisaation roolia. Alueidenkäytön suunnittelussa digitalisaation rooli nähdään mahdollistavana. Avoimesti saatavilla oleva digitaalinen kaavatieto nähdään tärkeänä kansalaisyhteiskunnalle, mahdollistaen uusia innovaatioita sekä paremman osallistumisen suunnitteluun. (Piironen ym. 2021, 25., 26.) Tietomallien avoin rakenne nähdään tärkeänä kansalaisten ja myös muiden osapuolien kannalta. Näin kenellä tahansa olisi mahdollisuus tarkastella julkisiksi merkittyjä kaupunkitietomallin osia yhteensopivalla rajapinnalla. Tietomalli voisi mahdollistaa suunnitteluprosessin muuttamisen joustavammaksi ja samalla hallitummaksi ja läpinäkyvämmäksi. (Ekroos ym. 2018, 31.)

Sekä nyt laaditun kyselyn että vuoden 2018 laaditun sähköistä osallistumista koskevan kyselyn vastauksissa nostettiin vahvasti esille puutteelliset resurssit ja monien digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien vaatima erityisosaaminen. Esimerkiksi erilaiset virtuaalimallit ja täydennetyt todellisuuden sovellukset eivät nousseet kummassakaan kyselyssä esille menetelminä, jotka olisivat vielä vakiintuneet osaksi käytettyjä menetelmiä. Onkin syytä pohtia, onko tekniset sovellukset vielä kehittyneet niin pitkälle, että tietomallipohjaiseen suunnitteluun voidaan täysin siirtyä ja onko kunnilla resursseja hankkia näiden edellyttämää erityisosaamista tai valmiudet hankkia ja koulututtaa käyttämään tietomallien vaatimia ohjelmistoja.

10 Yhteenveto ja pohdinta

Tämän opinnäytetyön tutkimusongelmana oli, minkälaisia kokemuksia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä on ja miten koronapandemia on vaikuttanut kaavaprosessin vuorovaikutukseen? Tutkimusongelmaa tarkasteltiin seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- Miten koronapandemia on vaikuttanut kaavoituksen vuorovaikutusmenettelyyn?
- Minkälaisia kokemuksia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä on?
- Miten lainsäädäntö ja vireillä oleva maankäyttö- ja rakennuslain uudistus vastaavat koettuun käytökokemuksen mukaiseen menettelyyn?
- Miten saavutettavuusdirektiivi on vaikuttanut kaavoitusmenettelyyn?

Tutkimustuloksista voidaan tehdä johtopäätös, että koronapandemia on vaikuttanut kaavoitusmenettelyyn ja vuorovaikutuksen järjestämiseen. Koronapandemian myötä kunnat ovat joutuneet siirtymään digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöön vahvemmin kuin ennen ja käyttökokemukset ovat olleet verrattain positiivisia. On todennäköistä, että koronapandemian myötä sähköiset osallistamisen menetelmät vakiintuvat vahvemmin käyttöön.

Tutkimusaineiston perusteella nousi esille selkeitä koettuja hyötyjä, mutta myös haasteita digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöön liittyen. Maankäyttö- ja rakennuslain vireillä olevassa uudistuksessa on tarkoitus painottaa vuorovaikutuksen sekä digitalisaation kehittämistä. Aineiston perusteella maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa olisi hyvä ottaa huomioon seuraavia asioita pohtiessa maankäytön vuorovaikutusmenettelyn kehittämistä ja digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien kytkemistä osaksi sitä sekä sitä, mitä näihin liittyen voidaan velvoittaa ja mitä lain tulisi sen sijaan vain mahdollistaa:

- Digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytön lisäämisen mahdollistaminen vuorovaikutusmenettelyssä
- Teknisten ohjelmien ja sovellusten kehitys, saatavuus ja käyttökelpoisuus
- Kuntien rajalliset resurssit
- Digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöön liittyvät epätasa-arvoisuuskysymykset

Tutkimusaineistosta voidaan myös tehdä johtopäätös, että saavutettavuusdirektiivillä on ollut vaikutusta myös maankäytön vuorovaikutuksen järjestämiseen. Direktiiviin liittyen on

ollut epäselvyyksiä ja se on vaatinut osin vastanneiden kokemusten mukaan kohtuuttomia resursseja.

Kirjallisuusselvityksessä käsiteltiin digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä muun muassa esimerkkien ja tutkimusten kautta. Lisäksi esitettiin kaavoituksen vuorovaikutusmenettely, digitaalisten vuorovaikutusmenetelmiä koskeva lainsäädäntö ja pohjustettiin maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta sekä saavutettavuusdirektiiviä ja sen sisältöä.

Opinnäytetyö oli kehittämistutkimus. Siinä etsittiin parhaita käytäntöjä digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytölle sekä kokemusten kautta toiveita ja johtopäätöksiä vuorovaikutusmenettelyn kehittämiseksi sähköisen osallistamisen osalta. Kehittämistutkimuksen ominaisuuksiin kuuluu, että erilaisten sidosryhmien asiantuntijuutta hyödynnetään. Kehittäminen sekä pohjautuu teoriaan että tuottaa uutta teoriaa. Kehittämistutkimuksen päätavoitteena voidaan pitää uuden teorian luomista ja lisäksi pienemmässä mittakaavassa kehitetyjä asioita pyritään yleistämään laajempaan mittakaavaan. Kehittämistutkimuksen ongelma-analyyseissä pyritään analysoimaan kehittämisen tarpeet, mahdollisuudet ja haasteet. (Pernaa 2013, 11-12., 14.)

Kehittämistutkimuksessa käytetty laadullinen tutkimusmenetelmä, kysely, soveltui hyvin tiedon tuottamiseen, sillä kyselyllä pyrittiin saamaan ihmisiltä ajantasaista ja osittain myös niin sanottua hiljaista tietoa osallistamiseen ja etenkin viimeaikaisiin kokemuksiin liittyen. Kyselyn tuloksia voidaan pitää verrattain luotettavina. Kyselyn luotettavuutta heikentää se, että kysyjä ja vastaajat olivat joiltain osin entuudestaan tuttuja, ja kyselyn laatijalla on työhistorian vuoksi ennakkokäsityksiä aihepiiristä. Tämä ei kuitenkaan heijastunut juurikaan vastauksiin, koska kyseessä ei ollut haastattelutilanne, jolloin haastattelijan omat kokemukset olisivat saattaneet vaikuttaa haastateltaviin. Kyselyn otanta on verrattain pieni, mutta kyselyn tuloksia vertaillen aiemmin samasta aihepiiristä laadittuun laajempaan kyselyyn, olivat tulokset monin osin samansuuntaisia.

Työn aihe on sellainen, että osallistamisesta ja vuorovaikuttamisesta löytyy lukuisia vanhoja tutkimuksia. Opinnäytetyön tutkimuksen aihe oli kuitenkin varsin ajankohtainen koronapandemian myötä ja vastauksissa haettiin vahvasti viimeaikaisia kokemuksia nimenomaan pandemian aiheuttamasta muutoksesta. Jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista selvittää, miten koronapandemian aikana syntyneet käytännöt ovat vakiintuneet osaksi osallistamisprosessia sekä, maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmistuttua, miten lakiuudistuksen on koettu vastaavan vuorovaikutusta koskeviin haasteisiin ja kehittämistoiveisiin.

Osallistaminen on merkittävä osa kaavoitusprosessia ja se myös vaikuttaa merkittävästi kaavoittajien työhön. Yleisesti ottaen vuorovaikutus koetaan tärkeäksi ja vuorovaikutusmenettelyä halutaan kehittää edelleen. Digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöllä

voidaan saada monia etuja kaavoituksen vuorovaikutusmenettelylle ja se tarjoaa tietynlaisissa tilanteissa selkeän edun tavalliseen osallistamiseen nähden. Sähköiseen osallistamiseen liittyy kuitenkin edelleen haasteita, joiden vuoksi se ei vielä yksinään palvele täysimääräisesti kaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämistä.

Lähteet

Aluehallintovirasto. Mitä palveluja ja sisältöjä laki koskee?. Viitattu 29.1.2021. Saatavissa: <https://www.saavutettavuusvaatimukset.fi/digipalvelulain-vaatimukset/>

Anttiroiko A-V. 2003. Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Julkaisussa: Bäcklund P (toim) Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen: tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2003/5. Helsinki: 11–31.

Ekroos, A., Katajamäki, H., Kinnunen, H., Lehtovuori, P., & Staffans, A. 2018. Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018. Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160553>

Erätauko-säätiö. 2021. Mikä Erätauko? Viitattu 15.5.2021. Saatavissa: <https://www.eratauko.fi/mika-eratauko/>

Hentilä H-L. & Suikkari R. 2010. Simon kunnan maankäytön kehityskuva. Kuntasuunnittelun kurssi ja jatkokurssi Simossa 2010. Oulun Yliopiston Arkkitehtuurin osaston julkaisuja. Julkaisu C 136.

Hirsjärvi S., Remes P. & Sajavaara P. 2009. Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Jarva A. Kuntaliitto. Digitalisaatio maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa. Viitattu 29.1.2021. Saatavissa: https://kuntatekniikka.fi/wp-content/uploads/sites/2/2019/12/KEHTO_Digitalisaatio-maank%C3%A4ytt%C3%B6-ja-rakennuslain-uudistamisessa_-Anne-Jarva_Turku31102019.pdf

Juhila, K. Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 15.5.2021. Saatavissa: <https://www.fsd.tuni.fi/palvelut/menetelmaopetus/>

Jääskeläinen L. & Syrjänen O. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen: käytännön käsikirja. Rakennustieto Oy. Helsinki.

Kokko K. 2007. Ympäristöarviointi: SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Kuntaliitto. Saavutettavuuslainsäädännöstä lyhyesti. Viitattu 29.1.2021. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/saavutettavuusopas/1-4-saavutettavuusdirektiivi-lyhyesti>

Laitio, M. 2018. Tilaa vuorovaikutukselle oikeaan aikaan. Viitattu 28.3.2021. Saatavissa: <https://mrluudistus.fi/2018/10/tilaa-vuorovaikutukselle-oikeaan-aikaan/>

Liiten, M. 2021. Digipalvelulaki velvoittaa tekstittämään videot, viranomaiset kokevat sen työlääksi – ”Kun kyse on koronasta, niin tekstityksellä varustettu informaatio tulisi saada mahdollisimman pian”. Helsingin Sanomat verkkoartikkeli. Viitattu 15.5.2021. Saatavissa: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007936021.html>

Nummi, Pilvi. 2019. ”Ei kaupunkisuunnittelu ole mikään tykkäämisjuttu”. Sosiaalisen median mahdollisuudet ja esteet kaupunkisuunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelu, 57(2), 26-46. Viitattu 14.4.2021. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:aalto-202007034271>

Nummi P. 2020. Hallitsematon tekijä? - Sosiaalisen median rooli kaupunkisuunnittelussa. Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS 137/2020 Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-64-0032-7>

Paldanius J. 1995. Osallistuvan strategisen suunnittelun kehittämisenäkökohtia. Julkaisussa: Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. Tielaitos, Keskushallinto, Tielaitoksen selvityksiä 25/1995. Helsinki: 47–63.

Pernaa J. 2013. Kehittämistutkimus opetuslalla. Jyväskylä: PS-kustannus.

Piironen T, Saastamoinen U., Leskinen P., Oinonen K., Malmi P., Strandell A., Rehunen A., Vartiainen K., Saarela S., Sankelo P., Kangas H., Peltomaa J., Ruokamo E. & Rummukainen M. 2021. Suomen Ympäristökeskus. Ilmastovaikutusten arviointi MRL-uudistuksessa. Viitattu 14.1.2021. Saatavissa: https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2021/01/MRL_ilmastovaikutusten_arviointi_raportti_taitettu_150121.pdf

Roininen, J., Horelli, L. & Wallin, S. 2003. Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa: seurannan ja arvioinnin viitekehys ja menetelmät. Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto, Suomen ympäristö 664. Helsinki.

Salonen, K., Eloranta, S., Hautala, T. & Kinon, S. 2017. Kehittämistoiminta ja kehittämisen menetelmiä ammatillisessa korkeakoulutuksessa. Turun ammattikorkeakoulu. Tampere: Juvenes Print Oy.

Soudunsaari, L. 2016. Vuorovaikutteinen alueiden käytön suunnittelu. Suunnittelukäytäntöjen arki pohjoissuomalaisissa kunnissa. Väitöskirja. Oulun yliopisto, Arkkitehtuurin tiedekunta.

Syrjänen, O. 2005. Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Rakennustieto Oy. Helsinki.

Tulkki, K. & Vehmas, A. 2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007, Rakennettu ympäristö. Helsinki.

Valtiovarainministeriö. Saavutettavuus. Viitattu 23.1.2020. Saatavissa: <https://vm.fi/saavutettavuusdirektiivi>

Valtioneuvosto 2019. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019 OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto. Helsinki.

Valtioneuvosto 2021. Työolobarometri 2020: Koronapandemia toi etätyön tekemiseen lähes vuosikymmenen harppauksen. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote. Viitattu 18.4.2021. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/tyoolobarometri-2020-koronapandemia-toi-etatyon-tekemiseen-kymmenen-vuoden-harppauksen-vuodessa->

Ympäristöministeriö 2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa, Ympäristöhallinnon ohjeita 1 | 2007 Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto, Edita Prima Oy, Helsinki 2007 Viitattu 15.5.2021. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/41516>

Ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu. Viitattu 16.1.2020. Saatavissa: <https://mrluudistus.fi/>

Ympäristöministeriö 2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Ympäristöministeriö, Rakennetun ympäristön osasto, Suomen ympäristö 1/2014. Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/42827>

Ympäristöministeriö 2018. Sähköinen osallistuminen alueidenkäytön suunnittelussa. Yhteenveto kyselyn tuloksista 4.9.2018. Viitattu 16.1.2020. Saatavissa: <https://mrluudistus.fi/selvitykset/>

Liite 1

Digitaaliset ratkaisut kaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämisessä

* Required

1. Nimi ja edustamasi organisaatio *

2. Onko korona-pandemia vaikuttanut asema- ja yleiskaavojen vuorovaikutuksen järjestämiseen kunnassanne/kaupungissanne? *

Kyllä

Ei

3. Millä tavoin korona-pandemian vaikutukset ovat näkyneet?

4. Oletteko ottaneet uusia työkaluja/menettelytapoja käyttöön kaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämiseksi korona-pandemiasta johtuen? *

Kyllä

Ei

5. Minkälaisia työkaluja/menettelytapoja olette ottaneet käyttöön?

6. Oletteko käyttäneet digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä korona-pandemiasta johtuen? *

Kyllä

Ei

7. Oletteko käyttäneet digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä yleis- ja asemakaavoituksen vuorovaikutuksen järjestämisessä kunnassanne/kaupungissanne? *

Kyllä

Ei

8. Oletteko rajanneet digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä koskemaan vain tietyntylaisia kaavoja? *

Kyllä

Ei

9. Millä perusteella olette valinneet minkälaisissa kaavoissa hyödynnätte digitaalisia vuorovaikutusmenetelmiä?

10. Onko teillä vakiintunut käyttöön tietyt ohjelmat/työkalut digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien osalta? *

Kyllä

Ei

11. Minkälaisia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien ohjelmia/työkaluja teillä on vakiintuneessa käytössä?

12. Oletteko kokeneet, että digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä on hyötyä kaavaprosessille? *

Kyllä

Ei

13. Mitkä ovat olleet merkittävimmät hyödyt, jota olette saaneet digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä?

14. Aiotteko lisätä digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käyttöä jatkossa? *

Kyllä

Ei

15. Oletteko harkinneet käyttävänne sellaisia digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien työkaluja/ohjelmia jatkossa, jota teillä ei ole tällä hetkellä käytössä? *

Kyllä

Ei

16. Mitä digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien ohjelmia/työkaluja olette harkinneet käyttävänne?

17. Oletteko kokeneet, että digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä on koitunut haasteita tai haittaavia tekijöitä kaavaprosessille? *

Kyllä

Ei

18. Mitkä ovat olleet merkittävimmät haasteet tai haittavaikutukset, jota olette kokeneet digitaalisten vuorovaikutusmenetelmien käytöstä?

19. Onko saavutettavuusdirektiivillä ollut vaikutusta asema- ja yleiskaavojen laatimiseen ja vuorovaikutuksen järjestämiseen kunnassanne/kaupungissanne? *

Kyllä

Ei

20. Oletteko kokeneet saavutettavuusdirektiivistä johtuvia haasteita asema- ja yleiskaavojen vuorovaikutuksen järjestämiseen liittyen? *

Kyllä

Ei

21. Mitkä ovat olleet merkittävimmät haasteet, jota olette kokeneet saavutettavuusdirektiivin aiheuttaneen kaavoituksen vuorovaikutuksen toteuttamiseen liittyen?

This content is neither created nor endorsed by Microsoft. The data you submit will be sent to the form owner.

 Microsoft Forms