

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

**TAMPEREEN TARINAA KERTOMASSA**  
**Merkitysten kamppailu Tampereen kansallisen**  
**kaupunkipuiston suunnitteluprosessissa**

Ympäristöpolitiikka ja aluetiede

Pro gradu –tutkielma

Marraskuu 2017

Ohjaaja: Ari Jokinen

Laura Eloranta

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu

ELORANTA, LAURA:

Pro gradu –tutkielma, ympäristöpolitiikka ja aluetiede

95 sivua, 1 liite (1 sivu)

Marraskuu 2017

---

Kaupunkisuunnittelulla pyritään kaupungin kehittämiseen yhteistyössä monien eri toimijoiden kesken. Toimijoilla on erilaisia tavoitteita, joita pyritään suunnittelussa sovittamaan yhteen. Eriävien arvojen ja intressien yhteensovittaminen voi toisinaan olla haastavaa. Kaupunkisuunnittelun prosessit osana kaupungin strategiaa määrittävät sen, millä kaupungin tulevaisuus näyttää. Kaupunkisuunnittelu on vaikutusvaltainen tapa hallita kaupunkitilaa, sillä vain harvoilla on pääsy mukaan suunnitteluprosesseihin. Suunnitteluprosesseihin osallistuminen vaatii tiedollista ja taloudellista kompetenssia. Usein kansalaiset jäävätkin suunnitteluprosessien ulkopuolelle.

Tutkielma on tapaustutkimus, jossa käsitellään kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtävästä suunnittelutyötä Tampereella vuosina 2012-2017. Tutkielmassa tarkastellaan suunnittelutyöhön osallistuneiden toimijoiden suunnittelulle antamia merkityksiä laadullisin menetelmin. Tutkimuksen aineistona toimii seitsemän hankkeeseen osallistuneen henkilön teemahaastattelut ja niitä täydentävät asiakirja-aineistot. Tarkoituksena on selvittää, millaisiin positioihin toimijat itsensä sekä muut toimijat asettavat, ja miten hankkeen ympärille muodostuneet koalitiot ovat vaikuttaneet suunnittelutyöhön. Lisäksi selvitetään kansalliselle kaupunkipuistolle annettuja erilaisia määrittelyjä ja merkityksiä, sekä niiden vaikutuksia suunnittelutyöhön. Toimijoiden muodostamia koalitioita jäsennetään Stokerin ja Mossbergerin (1994) regiimiteoriaan perustuvan regiimityypittelyn avulla.

Kansalliselle kaupunkipuistolle suunnittelutyön aikana annetut erilaiset merkitykset johtivat kahden vastakkaisen koalition muodostumiseen suunnitteluprosessissa. Koalitioilla oli eriävät näkemykset Tampereen kehityksen suunnasta, jonka seurauksena kansallinen kaupunkipuisto koettiin joko uhkana tai mahdollisuutena. Toimijat pyrkivät ajamaan omia tavoitteitaan erilaisia perusteluja ja diskursseja käyttämällä. Kansalliselle kaupunkipuistolle annetut erilaiset merkitykset johtivat arvokeskusteluun toimijoiden välillä. Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelu näyttäytyi ennen kaikkea maankäyttöön ja sen hallintaan liittyvänä ja vain vähissä määrin kaupungin imagoa kehittävänä hankkeena. Kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka tuli tapauksessa näkyväksi asiantuntijatiedon suurena roolina ja vähäisenä asukkaiden osallistamisena.

Asiasanat: kansallinen kaupunkipuisto, kaupunkisuunnittelu, regiimiteoria, tapaustutkimus, Tampere

## Sisällys

|  |    |
|--|----|
| 1 Johdanto .....   | 1  |
| 1.1 Tutkimusaiheen taustaa.....  | 1  |
| 1.2 Tutkimusasetelma ja tutkielman rakenne.....                            | 3  |
| 2 Kansallisen kaupunkipuiston tausta.....                                  | 6  |
| 2.1 Kansallinen kaupunkipuisto maankäyttö- ja rakennuslaissa.....          | 6  |
| 2.2 Kansallinen kaupunkipuisto Tampereelle? .....                          | 8  |
| 2.3 Tampereen kaupunkistrategia taustalla.....                             | 10 |
| 3 Kaupunkisuunnittelun kehys.....  | 13 |
| 3.1 Aiempaa tutkimusta kaupunkisuunnittelusta .....                        | 13 |
| 3.2 Kaupunkisuunnittelun prosessit kamppailujen areenoina.....             | 17 |
| 3.3 Tapauksen tutkiminen vallankäytön näkökulmasta .....                   | 20 |
| 4 Tutkimuksen toteutus.....  | 31 |
| 4.1 Tapaustutkimus tutkimusotteena .....                                   | 31 |
| 4.2 Tutkimusotteena tulkitseva politiikka-analyysi .....                   | 34 |
| 4.3 Tutkimusaineistona teemahaastattelut .....                             | 35 |
| 4.4 Sisällönanalyysi ja diskurssianalyysi apuna aineiston analyysissä..... | 37 |
| 5 Tapaus Tampereen kansallinen kaupunkipuisto .....                        | 40 |
| 5.1 Aloitusseminaari ja yhteistyön käynnistyminen .....                    | 42 |
| 5.2 Rajauksen suunnittelua ja haasteiden määrittelyä.....                  | 43 |
| 5.3 Julkinen keskustelu, tiedotus ja osallistaminen .....                  | 47 |
| 5.4 Tampereen tarinaa kertomassa.....                                      | 48 |
| 5.5 Tampere etenee hakemusvaiheeseen .....                                 | 49 |
| 6 Kamppailu kansallisen kaupunkipuiston merkityksistä.....                 | 50 |
| 6.1 Lähtökohdat suunnittelutyölle .....                                    | 50 |
| 6.2 Keskustelun ”kuumat perunat” .....                                     | 52 |
| 7 Toimija-asetat ja regiimit toiminnan taustalla .....                     | 62 |
| 7.1 Hevonen laukalla .....   | 62 |
| 7.2 Saako tähän osallistua? .....  | 68 |
| 7.3 Kaupungin kehittäjät kiinni ohjaksissa .....                           | 72 |
| 8 Tulosten tarkastelua .....   | 78 |
| 8.1 Kansallisen kaupunkipuiston monet merkitykset .....                    | 78 |
| 8.2 Regiimiteoriaa testaamassa.....  | 81 |
| 8.3 Kaupunkisuunnittelun perinteet läsnä.....                              | 83 |
| 9 Lopuksi .....  | 87 |
| 10 Lähteet.....  | 90 |

Liite

## **Kuvioluettelo**

|   |    |
|---|----|
| Kuvio 1. Keskustahankkeen ja kaupunkistrategian vaiheet.....          | 42 |
| Kuvio 2. Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelun vaiheet.....        | 42 |
| Kuvio 3. Kansallisen kaupunkipuiston aluerajaus, vaihtoehto A .....   | 46 |
| Kuvio 4. Kansallisen kaupunkipuiston aluerajaus, vaihtoehto B .....   | 47 |
| Taulukko 1. Regiimityypittely Stokeria ja Mossbergeriä mukaillen..... | 28 |

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaiheen taustaa

Kaupunkisuunnittelulla pyritään kaupungin kehittämiseen keskustelun ja yhteistyön keinoin. Kaupunkisuunnittelu voidaan nähdä tuleviin maankäytön tarpeisiin varautumisena ja sillä luodaan edellytykset kaupungin kasvulle. Kyse voi olla myös identiteetin ja imagon luomisesta kaupunkisuunnittelun keinoin. Kaupunkisuunnittelun prosessit sisältävät useiden eri toimijoiden työpanoksen. Näillä toimijoilla on erilaisia intressejä ja tavoitteita, joita yritetään suunnittelussa sovittaa yhteen. Eri toimijat pyrkivät kuitenkin toiminnallaan saamaan aikaan heitä miellyttävän lopputuloksen, oli toiminta sitten aktiivista tai passiivista (Leino 2006a, 7). Kaupunkisuunnittelu on vaikutusvaltainen tapa hallita kaupunkitilaa, sillä vain harvoilla on mahdollisuus saada äänensä kuuluviin suunnitteluprosesseissa. (Haila 2002, 92.) Valtasuhteiden olemassaolo korostuu etenkin pohdittaessa tämänhetkisiä kaupunkisuunnittelun haasteita, kuten osallistumisen järjestämistä. Kaupunkisuunnittelu näyttää usein hyvin rutiininomaisina prosesseina, sillä taustalla vaikuttavat tavoitteet ja toiveet kätkeytyvät helposti normatiivisen suunnittelupuheen taakse. Todellisuudessa suunnitteluprosessin aikana valtaa käytetään moneen otteeseen. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kaupunkisuunnittelu prosessina ei ole neutraali tapahtumaketju, vaan siinä kilpaillaan eri tulkinnoilla siitä, millainen on toivottu tulevaisuus. (Leino 2006a, 6-8.)

Toivotun tulevaisuuden määrittelyyn vaikuttavat vahvasti arvot ja intressit. Kaupungin ja sen elinkeinotoiminnan kasvuun tähtäävän kaupunkisuunnittelun voi katsoa edustavan kovia arvoja, kun taas elinympäristön laatua ja viheralueita painottavan kaupunkisuunnittelun voi nähdä pehmeiden arvojen mukaisena. Erilaiset kaupunkisuunnittelun arvot ja intressit tulevat esille politiikkaprosesseissa, joissa kilpailevat erilaiset suunnittelukohteen määrittelyt ja suunnittelukohteelle annetut merkitykset. Tilanteet kaupunkisuunnittelun prosesseissa ovat siis aina tapauskohtaisia, sillä niihin vaikuttavat prosessiin osallistuvat toimijat ja heidän lähtökohtansa, sekä tapauksen historia. (Leino 2006a, 8-9.) Suomessa ei totutusti ole etsitty yksittäisiä intressejä tai intressiryhmittymiä suunnitelmien takaa, sillä kaupunkisuunnittelu on yleisesti koettu enemmän teknisenä, kuin poliittisena kysymyksenä (Haila 2002, 107).

Viime vuosikymmeninä tapahtunut yhteiskunnallisten hallintakäytäntöjen muutos on vaikuttanut siihen, että hallinta ei tapahdu vain yksittäisen instituution toimesta, vaan eri toiminnan tasot ja toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tätä muutosta on mahdollista käsitteellistää tulkitsevan politiikka-analyysin keinoin. Tulkitseva politiikka-analyysi keskittyy merkityksiin ja siihen, miten nämä merkitykset muokkaavat ja ohjaavat toimintaa. Poliittikkaprosessit luovat ihmisille toimija-asemia, arvoja ja identiteettejä, joihin sitoutua ja samaistua. Onkin mielekäästä tutkia millaisista positioista poliittikkaprosessin toimijat argumenttinsa esittävät, millaisia intressejä argumenttien takana on sekä millaiset suhteet toimijoiden välillä ovat. Tätä kautta päästään käsiksi kysymyksiin ”millaisia määrittelykamppailuja toimijoiden välille syntyy?” ja ”miten yhteinen tahtotila muodostuu?”. (Häikiö & Leino 2014, 9-10.)

Kansallisen kaupunkipuiston konseptin voi katsoa syntyneen pyrkimyksestä suojella kaupunkien eheitä luontoalueita ja kulttuuriympäristöjä. Ruotsista omaksutun kaupunkipuiston alkuperäinen tarkoitus oli vastata voimistuneeseen kaupunkirakenteen tiivistämiseen Tukholman kantakaupungin alueella. Rakentamattomat keskustan ja sen ympäristön viheralueet haluttiin säilyttää virkistyskäytössä. Kuninkaallisen kansallisen kaupunkipuiston perustamista ajamaan syntyi aktiivinen kansanliike, jonka myötävaikutuksella esitys kansallisesta kaupunkipuistosta hyväksyttiin maan hallituksessa. Kungliga nationalstadsparken perustettiin vuonna 1995 Tukholman kantakaupunkia ympäröiville puisto- ja viheralueille, tarkoituksenaan suojella historiallisesti ja kulttuurisesti merkittävät viherkokonaisuudet. Sittenkin kansallisen kaupunkipuiston ideaan on liitetty kaupungin imagon vahvistaminen ja paikallisen historian esiintuonti. (Länsstyrelsen i Stockholms län 2017.)

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen 2000-luvun taitteessa tarjosi hyvän tilaisuuden tuoda myös suomalaiseen lainsäädäntöön lisäys arvokkaiden kaupunkiympäristöjen vaalimisesta. Viime vuosina kiinnostus kansallisia kaupunkipuistoja kohtaan on ollut kasvussa ja useassa kaupungissa selvitetään parhaillaan mahdollisuuksia kansallisen kaupunkipuiston perustamiseksi. Tällä hetkellä kansallisia kaupunkipuistoja on Suomessa yhteensä kahdeksan kappaletta. Monissa suomalaisissa kaupungeissa on ollut viime vuosikymmeninä havaittavissa kasvun mukanaan tuomia paineita niin täydennysrakentamisen kuin identiteetin kehittämisen suhteen. Erityisen suurta paine on

kaupunkien keskusta-alueilla ja niiden reunamilla. Kaupunkien maankäytöstä käydään kamppailuita; painotetaanko kehitystä vai historian vaalimista? Samalla kaupungit osallistuvat laajempaan kaupunkienväliseen kilpailuun, jossa kilpaillaan niin vetovoimasta kuin talouskasvusta. Toisaalta viime vuosina ovat myös korostuneet elinympäristöjen laatuvaatimukset ja riittävä kaupunkivihreän määrä (Jokinen & Asikainen 2008). Tämä trendi jatkuu yhä (esim. Asikainen 2011). Aukkaat toivovat elinympäristöltään yhä enemmän luontoa, viihtyisyyttä ja palveluja, eivätkä arkaile esittää vaatimuksia näiden tekijöiden suhteen (esim. Karisto 2004).

Tampereen kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävä suunnittelutyö on ollut hallinnon aloja yhdistävää toimintaa, johon on osallistunut niin virkamiehiä, luottamushenkilöitä kuin asiantuntijoita ja asukkaita. Poliittisia prosesseja kuvaa hyvin se, että ne sisältävät useita toimijoita virallisten instituutioiden lisäksi. Tässä tutkielmassa käsittelen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessia esimerkkinä suomalaisesta kaupunkipolitiikasta. Tutkielmassa pohdin suunnitteluprosessiin osallistuneiden toimijoiden välistä yhteistoiminnan muodostumista ja testaan kaupunkiregiimateorian toteutumista Tamperelaisessa kaupunkipolitiikassa. Kaupunkiregiimateorian avulla pyrin kuvaamaan paikallisen yhteistyön prosessia tietyn poliittisen agendan ympärillä.

## **1.2 Tutkimusasetelma ja tutkielman rakenne**

Tarkastelen tässä tutkimuksessa Tampereen kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävää suunnittelutyötä siihen osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta. Pyrin selvittämään miten eri toimijat tulkitsevat suunnittelutyötä ja millaisia merkityksiä he sille antavat. Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelu ei edusta perinteistä kaupunkisuunnittelun prosessia, sillä selvitystyö toteutettiin poikkihallinnollisesti kokoamalla suunnittelua ohjaavaan ohjausryhmään toimijoita eri hallinnon aloilta. Kiinnostavaa onkin, mitä eri merkityksiä toimijat antavat hankkeelle ja minkälaisia motiiveja suunnittelutyön aloittamisen taustalla on. Aion tarkastella suunnitteluprosessin eri vaiheita viime vuosina ja toimijoiden kuvauksia suunnittelutyöstä.

Työn keskiössä ovat Tampereen kaupungin maankäyttöön ja kaupunkikeskustan kehittämiseen liittyvät intressit ja määrittelykamppailut, sekä suunnittelutyön taustalla

vaikuttavat valta-asetelmat. Paikallisiin valtasuhteisiin perustuvaa tutkimusta on viime vuosina tehty Suomessa erilaisiin ympäristökiistoihin liittyen (esim. Nevalainen 2004a). Perinteisistä ympäristökonflikteista poiketen maankäyttöön liittyvän suunnitteluprosessin valtasuhteet eivät ole selkeitä (ks. esim. Leino 2006). Paikallishallinnon valtasuhteet ovat usein näkymättömissä, sillä ne tuotetaan usein päivittäisissä käytännöissä. Valtasuhteet eivät kuitenkaan ole pysyviä tai täysin tasapainoisia ja –arvoisia, ja joissa käytettäisiin vain rationaalisia argumentteja ja määrittelyjä (Flyvbjerg 1998, 140-142). Oletukseni on, että yhteisten tavoitteiden saavuttamisen vaikeus tämänlaisissa tapauksissa ei johdu ainoastaan eriävistä intresseistä, vaan kyseessä on myös ristiriita määriteltävän ongelman suhteen. Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa kyse on myös kaupungin kehityssuunnan valinnasta ja imagon kehittamisestä.

Kiinnitän tutkimuksessani erityisesti huomiota toimijoiden suunnittelutyölle antamiin merkityksiin. Olen kiinnostunut selvittämään millaisia perusteluita toimijat antavat suunnittelutyön käynnistämiseksi ja millä eri tavoin kansallista kaupunkipuistoa määritellään. Työni yhtenä tavoitteena onkin selvittää ja kuvata kansallisen kaupunkipuiston suunnittelulle annettuja merkityksiä. Minua kiinnostaa millaisena suunnitteluprosessissa mukana olleet toimijat hahmottavat kansallisen kaupunkipuiston ja mitä tekijöitä he liittävät kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen. Lisäksi pyrin selvittämään toimijoiden välisiä suhteita ja dynamiikkaa prosessin aikana. Kiinnostavaa on, miten toimijat asemoivat itseään ja muita toimijoita keskustelussa, sekä millaisia yhteistyön muotoja prosessissa ilmenee.

Tutkimuskysymykseni muotoutuivat seuraavanlaisiksi:

- Millaisia merkityksiä toimijat antavat kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyölle?
  - o Millaisia määrittelykamppailuja tapauksessa on muodostunut?
- Millaisia regiimejä toimijat muodostivat kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyössä?

Pyrin tapausta tutkimalla hahmottamaan millaisia näkemyksiä kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen liittyy ja keitä kaikkia toimijoita hanke koskettaa. Tutkimus perustuu tapauksen tarkkaan läpikäyntiin ja tapauksen tulkintaan siitä nousevien piirteiden kautta. Tapauksen tulokset eivät ole suoraan siirrettävissä, mutta ne voivat antaa välineitä kansallisen



kaupunkipuiston perustamisedellytysten ymmärtämiseen myös yleisemmin. Tulokset auttavat hahmottamaan esimerkiksi keskeisimpiä kansallisen kaupunkipuiston toteutumista mahdollistavia tekijöitä ja mahdollisuuksia perustamiseen tähtäävän suunnittelutyön kehittämiseen. Tulokset ovat myös jossain määrin hyödynnettävissä muissa kaupunkisuunnittelun eri hallinnon aloja yhdistävissä prosesseissa.

Erityisen kiinnostavaa tässä tapauksessa on muiden keskusta-alueen maankäyttöön liittyvien hankkeiden päällekkäisyys kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyön kanssa. Samanaikaisesti kansallisen kaupunkipuiston tarveselvityksen kanssa käynnistettiin keskustan kehittämiseen tähtäävä strategiatyö. Keskustan ja sen lähialueiden maankäytön suunnitteluun voidaan nähdä liittyvän ristiriitoja rakentamisen ja viherverkoston säilyttämisen välillä. Kansallisen kaupunkipuiston voikin nähdä liittyvän oleellisesti tähän keskusteluun.

Tutkielmani etenee seuraavasti. Johdannon jälkeisessä luvussa 2 esittelen kansallisen kaupunkipuiston taustaa eli kansallisen kaupunkipuiston määritelmää maankäyttö- ja rakennuslaissa, kansallisen kaupunkipuiston ympärillä käytyä keskustelua Tampereella sekä laajemmin kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyötä osana Tampereen kaupungin kaupunkistrategiaa. Luvussa 3 avaan tutkielmani kontekstia eli tapauksen suhdetta kaupunkisuunnitteluun ja siitä käytävään keskusteluun. Tutkimuksen toteutustavan esittelen luvussa 4. Luku 5 avaa tapauksen käännteitä vuosina 2012-2017 tapauksertomuksen avulla. Luvussa 6 käydään läpi lähtökohtia kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyölle sekä toimijoiden hankkeelle antamia merkityksiä ja määrittelyjä. Luvussa 7 suunnittelutyötä tarkastellaan regiimateorian kautta ja testataan teorian toteutumista tässä tapauksessa. Luvussa 8 esittelen tutkimustulokset ja käsittelen niitä suhteessa kirjallisuuteen. Lopuksi luvussa 9 esittelen tutkielmani johtopäätökset sekä jatkotutkimusehdotuksia.

## 2 Kansallisen kaupunkipuiston tausta

*”Kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvan alueen kulttuuri- ja luonnonmaiseman kauneuden, luonnon monimuotoisuuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistyksellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa kansallinen kaupunkipuisto.” (MRL 132/1999 68 §, lakimuutos 30.11.2008.)*

Kansallisen kaupunkipuiston määritelmä löytyy vuonna 2000 voimaan tulleesta maankäyttö- ja rakennuslaista. Kansallisella kaupunkipuistolla pyritään säilyttämään kaupunkien arvokasta luonnon- ja kulttuuriperintöä kaavoihin ja suojelupäätöksiin perustuen. Kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta päättää ympäristöministeriö kaupungin tekemän hakemuksen perusteella. Hakemuksessa kaupungin on pyrittävä selittämään millä keinoilla ja miten kaupunkipuistoksi rajatun alueen luonnon- ja kulttuuriperintöä aiotaan vaalia ja kehittää. (MRL 132/1999 68 §)

Kansallisia kaupunkipuistoja on nimitetty kaupunkien omiksi kansallispuistoiksi. Ajatus kansallisista kaupunkipuistoista on peräisin Ruotsista, jossa Tukholmaan perustettiin valtiopäivien erityislailla vuonna 1995 maailman ensimmäinen kansallinen kaupunkipuisto, nationalstadsparken. Kansallisella kaupunkipuistolla pyrittiin vastaamaan 1990-luvun voimakkaaseen kaupunkirakenteen tiivistämiseen. Suomessa käynnistyi samoihin aikoihin maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen ja kaupunkipuistot päätettiin ottaa mukaan myös Suomen lainsäädäntöön. Vuonna 2000 maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjattiin luku kansallisista kaupunkipuistoista. Suomen ensimmäinen kansallinen kaupunkipuisto perustettiin vuonna 2001 Hämeenlinnaan. Tällä hetkellä suomessa on yhteensä kahdeksan kansallista kaupunkipuistoa ja tavoitteena on koota verkostoon yhteensä kymmenen erityyppistä kaupunkia. (Tampereen kaupunki 2017b).

### 2.1 Kansallinen kaupunkipuisto maankäyttö- ja rakennuslaissa

Suomessa kaupunkisuunnittelua ja siihen liittyvää maankäyttöä ohjaa ensisijaisesti maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), sekä sitä täydentävät maankäyttö- ja rakennusasetus

(895/1999) ja kuntalaki (365/1995). Nämä lait sisältävät maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvät keskeisimmät periaatteet. Uuden maankäyttö- ja rakennuslain astuessa voimaan myös kuntien asema päätöksentekijöinä korostui. Uusi laki loi puitteita uudelleenlaajennukselle paikalliselle hallinnalle, mutta samalla kasvoivat paineet reagoida yhä laajempaan vaatimusten kirjoon, sillä osallisten piiri kattaa käytännössä kaikki, joiden elinoloihin kaavoituksella vaikutetaan (Leino 2006, 11). Vaikka kunnilla onkin uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä vapaampi päätäntävalta maankäytöstä kunnan alueella, valvoo paikallinen ELY-keskus kuitenkin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista.

Kansallisista kaupunkipuistoista ja niitä koskevista määräyksistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lain 68 § mukaan kaupunkipuisto voidaan perustaa hoitamaan ja säilyttämään kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvia kulttuuri- ja luonnonmaisemia, historiallisia ominaispiirteitä tai virkistyksellisiä arvoja. Kansalliseen kaupunkipuistoon on mahdollista sisällyttää vain alueita, jotka maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavassa on osoitettu puistoksi, arvokkaaksi maisema-alueeksi, virkistys- tai suojelualueeksi, tai muuten kansallisen kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaksi. (SK: 1129/2008, HE:2008/102.) Kansallisen kaupunkipuiston pohjana toimivat siis voimassa olevat asema-, yleis- ja maakuntakaava sekä mahdolliset erilliset suojelupäätökset. Kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta päättää ympäristöministeriö kaupungin tekemän hakemuksen perusteella. Muutoksenhaku, niin laajentamisen kuin alueiden poistamisen suhteen, tapahtuu niin ikään ympäristöministeriön kautta. (SK: 1129/2008, HE:2008/102.)

Puiston sijoittuminen kaupungin keskustasta alkavaksi ja viherverkon jatkuvuus on nimetty kansallisen kaupunkipuiston määritelmässä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Yhtenä kriteerinä mainitaan myös kaupunkipuiston sisällön kattavuus. Historiallisesti merkittävää kulttuuriympäristöä rakennuksineen tulee sisällyttää kansallisen kaupunkipuiston alueelle, kuin myös esteettisesti tai arkkitehtonisesti merkittäviä puistoja ja viheralueita. Kansallisen kaupunkipuiston tulee olla viherympäristönä riittävän laaja ja viherrakenteen jatkuvuus tulee taata yhtenäisyydellä. Lisäksi on tärkeää huomioida ekologinen jatkuvuus. (SK: 1129/2008, HE:2008/102) Vuonna 2009 maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtiin muutoksia kansallisten kaupunkipuistojen säännösten osalta. Lakiin kirjattiin, että kansalliseen kaupunkipuistoon tulee sisällyttää myös kaupunkiluonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä luonnonalueita

erityisenä arvona. Siihen asti luonnon monimuotoisuuden vaatimus oli kirjattu ympäristöministeriön teknisiin kriteereihin.

Muut merkittävät muutokset kansallista kaupunkipuistoa koskien vuoden 2009 maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa olivat kuntaomistuksen asettaminen etusijalle sekä suostumusmenettelyn poistaminen tietyin edellytyksin sisällytettäessä yksityisiä maa- tai rakennuskiinteistöjä. Tämän lisäksi säännöksistä poistettiin kunnan lausuntovaihtoehto kansallisen kaupunkipuiston hakemusmenettelystä. Siihen saakka kansallinen kaupunkipuisto oli mahdollista perustaa muun kuin kunnan hakemuksesta, jos kunta sitä lausunnossaan puoltaa. Muutosta perusteltiin sillä, että valmisteluprosessiin liittyy sellaista perusselvitys- ja kaavoitustyötä, joka integroituu kuntien laajempiin kaavaselvityksiin ja maankäytön strategioihin. Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen vaatii siis monialaista asiantuntijuutta kunnan sisällä.

Kansallista kaupunkipuistoa perustettaessa sille laaditaan sitova hoito- ja käyttösuunnitelma. Hoito- ja käyttösuunnitelmalla ohjataan rajauksen sisällä olevien alueiden erityisarvojen kehittämistä ja hoitamista. Vuoden 2009 MRL:n muutoksessa poistettiin vaatimus laatia hoito- ja käyttösuunnitelma yhteistyössä paikallisen ELY-keskuksen kanssa. Tämä korostaa entisestään kunnan keskeistä roolia kansallisen kaupunkipuiston pääasiallisena toimijana. Kunta sekä ohjaa hakemukseen tähtäävää suunnittelutyötä että huolehtii alueiden kehittämisestä ja hoitamisesta.

## **2.2 Kansallinen kaupunkipuisto Tampereelle?**

Kansallinen kaupunkipuisto nousi ensimmäisen kerran keskusteluun Tampereella jo vuonna 1998, jolloin alustava kartoitus puiston paikaksi aloitettiin puistopäällikkö Ahti Pakarisen toimesta. Kansallista kaupunkipuistoa Tampereelle päädyttiin hakemaan vuonna 1999, mutta useiden käynnissä olevien kaavoitustöiden takia hyvin suppeaksi jäänyt alue ei täyttänyt perustamisen kriteereitä. Sittenkin selvityksiä on tehty Tampereen kaupungin toimesta useampia, mutta päätöstä puiston perustamiseksi ei ole näiden selvitysten perusteella syntynyt.

Tämän hetkiset suunnitelmat kansallisen kaupunkipuiston perustamiseksi Tampereelle aloitettiin vuonna 2013 tarveselvityksellä, syksyllä 2012 tehdyn valtuustoaloitteen pohjalta.

Selvitystyötä linjaamaan nimettiin pormestarin päätöksellä oma ohjausryhmä kaupungin suunnitteluryhmän tueksi. Vuonna 2014 hankkeen suunnittelua jatkettiin asiantuntijatyöpajalla, jossa pohdittiin mahdollisen kaupunkipuiston vaikutuksia Tampereen kaupungille. Tarveselvityksen tavoitteeksi asetettiin selvittää, mitä kansallinen kaupunkipuisto merkitsisi kaupungille sekä maankäytön suunnittelulle. Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tarveselvityksen oli määrä valmistua vuonna 2015, mutta valmistuminen lykkääntyi vuoden 2016 loppuun (Tampereen kaupunki 2016). Tämän jälkeen kansallisen kaupunkipuiston tarveselvitys siirtyi lautakuntien hyväksyttäväksi ja lopulta kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Helmikuussa 2017 kaupunginvaltuusto päätti etenemisestä hakemusvaiheeseen.

Tampereen kansallisen kaupunkipuiston ehdotettuun tarkastelualueeseen kuuluvat keskeiset teollisuushistorialliset maisemat ja luontokohteet järvien ja harjujen solmukohdassa. Tarveselvityksen pohjaksi laadittiin Tampereen tarina –julkaisu, jonka on määrä antaa eri alojen asiantuntijoiden näkökulmat tamperelaiseen maisemaan, ja toimia osana Tampereen kaupungin hakemusta kansallista kaupunkipuistoa koskien. Myös kaupunkilaiset ovat voineet osallistua hankkeen suunnitteluun antamalla palautetta Valma-valmistelufoorumille. (Tampereen kaupunki 2016.)

Kansallisen kaupunkipuiston vaikutusta Tampereen kaupungille on pohdittu useaan otteeseen prosessin aikana. Valtuustoaloitteesta lähtien kaupunkipuiston perustaminen on synnyttänyt vilkasta mielipiteenvaihtoa puolesta ja vastaan. Tästä kertoo myös suunnittelun tarkoituksellinen varovaisuus, sillä valmistuva tarveselvitys pyrkii vasta vastaamaan kysymykseen onko puistolle tarvetta, sen sijaan että se varsinaisesti olisi osa tulevan puiston suunnitelmaa. Kansallisen kaupunkipuiston vaikutusten arviointi tarvitsee kuitenkin hahmotelman siitä, miten mahdollinen puisto rajautuisi ja mitä se sisältäisi Tampereen tapauksessa. Kaavoitus on ollut tarvesuunnitelmaa laadittaessa vahvasti keskiössä ja suunnitteluryhmän johdossa on koko hankkeen ajan toiminut yleiskaavapäällikkö.

Tampereen kansallista kaupunkipuistoa ja sen tarpeellisuutta on perusteltu erilaisin argumentein. Esille on nostettu rakennetun ympäristön ja luontoympäristön arvot ja niiden vaaliminen, kestävä ja eheyttävä kaupunkisuunnittelu sekä irrallisten kohteiden yhdistäminen eheäksi kokonaisuudeksi, joka kertoisi kaupungin tarinaa. Lähtökohtana suunnittelulle on

ollut erityisesti Tampereen teollinen historia ja siihen liittyvä rakennusperintö. Tampereen arvokohteiden säilyttäminen voidaankin katsoa yhteiseksi intressiksi. Toisaalta kansallisen kaupunkipuiston sitovuus maankäytön suhteen on herättänyt huolta, etenkin käynnissä olevat keskustan kehittämisohjelman tavoitteita ajatellen.

### **2.3 Tampereen kaupunkistrategia taustalla**

Keskustan kehittäminen on ollut jo vuosia yksi kaupunkikehittämisen kärkihankkeista Tampereella. Vuonna 2011 käynnistettiin ensimmäinen keskustan kehittämisohjelma, jota on päivitetty 1-2 vuoden välein keskustahankkeen toimesta. Nykyisen Viiden tähden keskusta – kehittämisohjelman tavoitteena on toteuttaa koko kaupungin kaupunkistrategian päämääriä muun muassa keskustan uuden strategisen osayleiskaavan kautta. Tämän hetkinen kaupunkistrategia ”Yhteinen Tampere – Näköalojen kaupunki” hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa syksyllä 2013 ja on voimassa vuoden 2017 loppuun saakka. Tampereen kaupunkistrategian ja keskustahankkeen tavoitteeksi on asetettu kaupungin vetovoiman, elinvoiman ja hyvinvoinnin kasvattaminen yhdessä. (Tampereen kaupunki 2017a.)

Alueellisten strategioiden tavoitteena on pitkään ollut alueen kehityksen ja muutoksen hallinta. Hallinta puolestaan edellyttää sitä, että kaikkien tärkeimpien toimijoiden tulee olla yhtä mieltä ongelmien luonteesta sekä niiden ratkaisukeinoista. Lisäksi toimijoiden tulee toteuttaa yhteisiä strategioita myös omassa toiminnassaan. Alueellisten strategioiden onkin tarkoitus ohjata mahdollisimman monia alueellisia toimijoita, oli kyse sitten suorasta tai epäsuorasta ohjauksesta. Alueellisen toiminnan ja kehittämisen onnistuminen vaatii toimijoiden mukaan saamista ja yhteisen intressin määrittämistä strategian ympärille. Strateginen toiminta korostaa kuitenkin usein lähinnä valtakoolitioiden merkitystä. (Sotarauta 1996, 5-8.)

Strategiseen suunnitteluun tarve maankäytön suunnittelussa on korostunut viime aikoina hankelähtöisen kaupunkikehittämisen yleistyessä ja muutosten nopeutuessa erityisesti kaupungeissa. Kaupunkien ja seutujen hallinnasta on tullut entistä hajautuneempaa toimintaa. Samalla myös seudullisten toimijoiden kenttä on muuttunut moninaisemmaksi. (Mäntysalo, Kangasoja & Kanninen 2014, 7-8.) Kaupunkien strategioiden ja konkreettisen

kaupunkisuunnittelun välillä ei ole selkeitä yhteyksiä, vaan strategiat pikemminkin vaikuttavat yleiskaavoitukseen esittämällä ehtoja ja vaatimuksia, jotka yleiskaavassa on huomioitava. Tämän lisäksi strategiat vaikuttavat kaupunkisuunnitteluun myös epäsuoremmalla tavalla, mielikuvien tasolla. Strategiat ovat eräänlaisia puhetapoja tai merkitysjärjestelmiä, joilla pyritään luomaan myönteisiä mielikuvia kaupungista kaupunkien välisen kilpailun kentällä. Tämän mielikuvan luomiseen voidaan käyttää suurtakin retoriikkaa. Imagoon keskittyvän strategian vaarana on kuitenkin kuplan puhkeaminen; kaupungin todelliset mahdollisuudet saattavat hämärtyä kaiken puheen keskellä. (Mäenpää, Aniluoto, Manninen & Villanen 2000, 138-142, 152.)

Jo 1990-luvulta lähtien Tampereen strateginen linjaus rakentamisen suhteen on ollut täydennyskaavoitus. Tämä on merkinnyt useiden viheralueiden tai vähintään joidenkin viheralueiden osien muuntamista asumiselle. Vielä 1980-luvulla vain harvoille viheralueille annettiin jokin suojelua tarkoittava kaavamerkintä. Kaupunkien kasvupaineiden voimistuessa kaupunkiluonnon säilyttämisen tavoitteesta on tullut entistä tärkeämpi, ja tämä vastakkainasettelu rakentamisen ja säilyttämisen välillä on nähtävillä myös Tampereella. Usein kaupungin laajentamiseen tai tiivistämiseen tähtäävät suunnitelmat törmäävätkin viheralueiden säilyttämisvaatimuksiin. (Jokinen & Asikainen 2008, 95-96.) Tampereen kaupungin on kaikkien näiden kehityspaineiden keskellä valittava suunta, mitä kohti kaupungin imagoa tullaan viemään. Useiden eriävien intressien kohdalla on mahdotonta saavuttaa kaikkia mahdollisia kehityssuuntia.

### **Keskustan kehittämisohjelma osana kaupungin strategiaa**

Keskustan kehittämisohjelma toimii elinvoiman ja kilpailukyvyn palvelualueella, ja yksi kehittämisohjelman tärkeimmistä tavoitteista onkin sekä asukkaiden että työpaikkojen määrän kasvu keskusta-alueella (Tampereen kaupunki 2017a). Tampereella on päädytty käyttämään strategista osayleiskaavaa keskustan kehittämisen suunnitelmana. Tarkoituksena on liittää kaupunkistrategia ja yleiskaavaa tiiviimmin yhteen, jolloin prosessien ollessa käynnissä samanaikaisesti, ne myös ruokkisivat toisiaan. Keskeisenä tavoitteena keskustan strategisessa osayleiskaavatyössä on kaavan laatimisprosessin yhdistäminen kaupunkistrategian uudistamiseen, jolloin strategian tarjoamat tulevaisuuden suuntaviivat konkretisoituvat osayleiskaavan avulla. (Vänskä 2013, 35-37.) Samanaikaisesti

keskustahankkeen ja keskustan strategisen osayleiskaavatyön käynnistettiin kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävä selvitystyö.

Keskustan kehittämisohjelman kantavia teemoja ovat keskustan kasvu ja elinvoimaisuuden lisääminen. Kehittämisohjelman tavoitteena on kasvattaa keskustan ja kaupungin vetovoimaa sekä vahvistaa kaupungin brändiä, ja tätä kautta lisätä Tampereen kilpailuetua kasvukeskusten välisessä kilpailussa. Tampereen keskustan alueeseen kohdistuu kehittämisohjelman mukaan suuria rakentamispaineita sekä täydennys- että uudisrakentamisen kautta ja ohjelma pyrkii vastaamaan tähän kaupungistumisen trendiin edistämällä kaupunkirakenteen kehitystä. Tampereen kansallisen kaupunkipuiston selvitystyön kannalta merkittävimpinä rakentamisen alueina voidaan nähdä Eteläpuiston, Ratinan ja Naistenlahden alueet. (Tampereen kaupunki 2017a.) Muita tärkeitä keskustan suunnittelun teemoja ovat joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen, kaupallisen keskustan elinvoimaisuuden turvaaminen sekä kulttuuriympäristöjen ja viherverkkojen huomioiminen suunnittelussa. Tampereen keskustassa kohtaa monenlaisia tavoitteita, jotka voivat olla keskenään ristiriitaisiakin. Näiden tavoitteiden yhteensovittamiseen pyritään keskeisimpiin strategisiin kysymyksiin vastaavalla yleiskaavalla. Myös kansallisen kaupunkipuiston tarveselvitys on huomioitu keskustan strategisen osayleiskaavan selostuksessa. (Tampereen kaupunki 2015b.)



## 3 Kaupunkisuunnittelun kehys

### 3.1 Aiempaa tutkimusta kaupunkisuunnittelusta

Kaupunkisuunnitteluun liittyvien perinteiden ja valtasuhteiden tarkasteleminen on tutkimukseni kannalta oleellista. Tampereen kansallisen kaupunkipuiston perustamisedellytyksiä kartoittava selvitystyö ei edusta tyypillistä kaupunkisuunnittelun prosessia, mutta suunnittelutyö liittyy vahvasti maankäytön suunnitteluun ja siitä nouseviin kysymyksiin, ja täten linkittyy osaksi laajempaa kaupunkisuunnittelukeskustelua. Esitän seuraavaksi kuinka kaupunkisuunnittelua on tutkittu Suomessa, ja pohdin lisäksi oman tutkimukseni asemaa aikaisempaan tutkimukseen.

Lähestymistapoja kaupungin tutkimukseen on monia. Kaupunkia voidaan hahmottaa niin tilana, paikkoina kuin maisemana. Kaupunki voidaan lisäksi nähdä kehyyksenä erilaisten prosessien kehittymiselle, kuten myös tässä tutkimuksessa käy ilmi. Kaupunkikehitys sekä kaupunkien voimakas muutos viime vuosikymmenten aikana ovat johtaneet myös kaupunkia tarkastelevien näkökulmien ja suuntausten muutokseen. (Nevalainen 2004a, 24.) Kaupunkisuunnittelun voidaan yleisesti katsoa tähtäävän maankäytön suunnitteluun, jossa maata varataan tulevaa tarvetta varten kaavoituksella. Kaupunkisuunnittelijoiden tehtävänä on luoda edellytykset kaupungin ennustetulle kasvulle. (Haila 2002, 94.) Kaupunkisuunnittelun voi nähdä kuitenkin myös laajempaan kaupungin kehittämistä koskevana keskusteluna (Mäenpää, Aniluoto, Manninen & Villanen 2000, 14).

Kaupunkisuunnittelua koskevaa tutkimusta ja teoksia on julkaistu Suomessa viime vuosina runsaasti. Yhtenä näkökulmana kaupunkisuunnittelun tutkimukselle on ollut maankäytön suunnittelun käytäntöihin ja niiden taustalla vaikuttaviin valta-asetelmiin keskittyvä tutkimus (esim. Leino 2006a; Laine & Peltonen 2003). Kaupunkisuunnittelu ei ole puhtaasti rationalistista toimintaa, vaan toimijoiden arvot ja ideaalit vaikuttavat myös prosessin etenemiseen sekä lopputulokseen. Kaupunkisuunnittelu voidaan nähdä myös poliittisena ja moniäänisenä toimintana, joka etenee keskustelun ympärille muotoutuvana prosessina. Käytännössä vuoropuhelun rooli voi kuitenkin suunnittelun aikana jäädä hyvin suppeaksi (esim. Leino 2006a; Nevalainen 2004a). Kaupunkisuunnittelu voikin rakentua vakiintuneiden tapojen ympärille, jolloin suunnitteluun liittyvät kysymykset ja mahdolliset ratkaisut

määrittävät vuorovaikutusta merkittävästi (esim. Nevalainen 2004a; Anttonen 2007). Kaupunkisuunnittelun prosessit sisältävät useita toimijoita virallisten instituutioiden lisäksi. Suunnittelutilanteissa voi muodostua regiimejä, joissa valta rakentuu tiettyjen toimijoiden välille (Akkila 2015). Yksi tämän hetken suurimpia kaupunkisuunnittelun haasteita on osallistumisen järjestäminen ja asukkaiden omaaman kokemuksellisen tiedon hyödyntäminen suunnitteluprosesseissa (Bäcklund, Häkli & Schulman 2002).

Kaupunkisuunnittelun kentällä on siis monenlaisia toimijoita ja rooleja. Keskityn tutkimuksessani Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyöhön, sekä siitä nouseviin kaupunkisuunnittelun kysymyksiin. Tutkimus liittyy kaupunkikeskustan kehittämiseen, mutta on läheisesti yhteydessä myös ympäristön ja sen roolin määrittämiseen kaupunkisuunnittelun prosessissa. Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyö on hyvä esimerkki moniäänisestä ja poliittisesta suunnitteluprosessista. Juuri tästä syystä suunnitteluun osallistuvien toimijoiden vuoropuhelun tarkastelu on mielekästä tässä tapauksessa.

Jaana Nevalainen (2004ab) on tutkinut Joensuun keskustan kehittämishankkeeseen liittyvää julkista keskustelua vallan näkökulmasta. Vaikka kaupunkisuunnittelukeskustelu käytiinkin julkisella areenalla, se ei tarkoittanut, että kehittämistä koskeva tieto olisi tuotettu moniäänisesti ja vuorovaikutuksessa. Tieto muotoiltiinkin ennemmin pienen regiimimuotoisen eliitin toimesta. Diskurssiregiimi määrittäi sitä, mistä oli sopivaa keskustella ja ketkä keskusteluun pystyivät tiedollisesti osallistumaan. Viime vuosikymmenenä suomessa yleistyneet kaupunkien keskustahankkeet voidaan nähdä osana laajempaa kansainvälistä kehitystä ja kaupungin konkreettisesta tilasta on tullut kaupunkienvälisen kilpailun väline, kuten Nevalainen tutkimuksessaan esittää. Maankäytön suunnittelu on oleellinen osa kaupunkisuunnittelua ja kaupunkisuunnittelu on puolestaan aina määrittelykamppailujen areena. Nevalaisen mukaan kaupunkisuunnitteluun liittyykin aina näkökulmasidonaisuus, eli näkökulmien kamppailu hallitsevasta asemasta kaupunkisuunnittelussa. Tähän kamppailuun puolestaan linkittyy vahvasti arvot, rakenteet sekä arvostukset. (Nevalainen 2004ab.) Samanlaisia valtaan ja näkökulmien kamppailuun liittyviä aineksia on nähtävillä myös Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun liittyen. Näkökulmien kamppailu näyttäytyy erityisesti maankäytön kysymyksissä.

Helena Leino (2006) avaa väitöskirjassaan *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka* Vuoreksen asuinalueen osayleiskaavaprosessin aikana käytyä kamppailua vaikutusvallasta. Vuoreksen suunnittelu oli ensimmäinen Tampereen seudulla toteutettu suunnitteluhanke, jossa pyrittiin soveltamaan vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslain mukaista vuorovaikutuksellista osallistamista. Kansalaisosallistujien toiminnan arvaamattomuus toi esille käytäntöihin tukeutuvan vallan dynamiikan, ja kyseenalaisti paikallisen hallintatavan. Kansalaisosallistujien tavat osallistua suunnitteluun eivät kohdanneet suunnittelijoiden osallistumiselle asettamien toiveiden ja odotusten kanssa. Vuoreksen alueen suunnittelussa yhteiskunnallisten instituutioiden kautta harjoitettu valta ilmeni siinä, miten virkamiehet oli mahdollisuus ohjailta suunnittelusta käytyä keskustelua. Paikallisia asukkaita pyrittiin osallistamaan kaupungin hyväksi kokemalla tavalla. (Emt. 2006a, 143-152.) Toimintatyylien ja tilanteiden analysointi auttaa avaamaan toimijoiden intressejä, ja muodostuneita määrittelykamppailuja. Suunnittelutyöhön osallistuneiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta tutkimalla on mahdollista selvittää toimijoiden suunnittelutyölle antamia merkityksiä myös Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa.

Osallistumisen järjestäminen on yksi tämän hetken suurimpia kaupunkisuunnittelun haasteita, sillä suunnittelussa täytyy vastata yhä laajempaan vaatimusten kirjoon, jolloin myös paikallinen hallinta on muuttanut muotoaan aiempaa moniäänisemmäksi. Lisääntyneen vuorovaikutuksen tarkoituksena on ollut muodostaa yhteisiä tulkintoja, mutta yhteisymmärrykseen pyrkivä suunnittelu on paikoin osoittautunut hankalaksi toteuttaa. Toimijoiden tulkinnat muodostuvat heidän arvomaailmansa mukaan, jolloin suunnittelutilannetta määritellään ja tulkitaan eri tavoin. (Leino 2006a, 10-12.) Teoksessa *Osalliset ja osajat – kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (Bäcklund ym. 2012) on tarkasteltu osallisuuden problematiikkaa erityisesti kaupunkisuunnittelun prosesseissa. Teoksen artikkeleissa tarkastellaan osallisuuden suhdetta kaupunkisuunnitteluun ja voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin, mutta myös osallisuuden perimmäisiä kysymyksiä; osallistumisen lähtökohtia, näkökulmia, kokemuksia ja käytäntöjä. Osallistumiskeskustelu linkittyy vahvasti perinteiseen kaupunkisuunnittelun asiantuntijajärjestelmään. Vaatimus osallistumisesta kyseenalaistaa asiantuntijajärjestelmän kyvyn tuottaa parasta mahdollista tietoa. Toisaalta voidaan kysyä mihin asukkaiden resurssit ja osallistumishalut riittävät. Osallistuminen kytkeytyy myös kaupunkisuunnittelun tietoperustaan ja sen sisältämiin

valtasuhteisiin. Tieto synnyttää toimintaa ja tekee sen mahdolliseksi. Samalla tiedon rakenteet sisältävät valtasuhteita, joissa määrittyy mitä suunnittelun kohteesta on mahdollista sanoa. Monipuolisista osallistumishankkeista huolimatta kansalaisosallistujat näyttävät jääneen virallisten suunnitteluprosessien ulkopuolelle.

Kaupunkien kasvu ja vetovoiman tavoittelu ovat johtaneet viime vuosikymmeninä tilanteeseen, jossa kaupungit pyrkivät muuttamaan tai kehittämään imagoaan vastaamaan paremmin vallalla olevaa yhteiskuntakehitystä. Kaupunkien edistämispolitiikan taustalla voi katsoa olevan kaupunkien välinen kilpailu, jossa paikkojen edistäminen ja uudelleenrakentaminen vetovoimaisiksi ovat oleellinen osa menestymisen politiikkaa. Paikkoja ja alueita muutetaan valituille kohdeyleisöille, kuten turisteille sopiviksi. Paikkojen edistämisen politiikkaa voidaan tarkastella julkisena tai puolijulkisena politiikkana, jossa kaupunkisuunnittelua käännetään entistä markkinamyönteisempään suuntaan. Toinen näkökulma paikkojen edistämiseen on puhtaasti markkinoihin kytkeytyvä. Paikka spesifoidaan markkinoijan näkökulmasta, jolloin paikalla on myös oltava selkeästi jokin tarkoitus. (Andersson 1997, 115-116.) Kaupunkien edistämispolitiikka on muuttunut viime vuosina entistä strategisempaan suuntaan. Voidaan puhua paikan bändäämisestä, jossa kaupungin imagoa pyritään kehittämään tehokkaan markkinoinnin keinoin. Erityisesti teollisilla kaupungeilla on ollut suuri tarve kaupungin identiteetin uudelleen brändäämiselle. (Kavaratzis & Hatch 2013, 70-71.) Kaupunkien hallinnot ovatkin omaksuneet brändäämisen tehokkaana kehittämisstrategiana (Ashworth & Kavaratzis 2009, 520-521).

Kaupunkien edistämispolitiikan lisäksi ja siihen liittyen kaupungit ovat alkaneet kiinnittää huomiota myös arkiviihtyvyyteen kaupungin kilpailutekijänä. Kaupunkikeskustat ja – kulttuuri ovat paljon esillä puhuttaessa kaupunkien vetovoimasta. Elinkeinopolitiikasta saatava hyvinvointi ja ihmisen arkinen hyvinvointi ovat erillään toisistaan, vaikkakin ne myös tukevat toisiaan. Tämä on johtanut pehmeään kaupunkipolitiikkaan, jossa korostuu lähtökohtina ihmisten arkiviihtyvyys, kaupunki kotikaupunkina ja pehmeä infrastruktuuri, ja jossa nämä ominaisuudet myös ymmärretään vahvuuksina. (Karisto 2004, 31.) Kaupunkivihreä on saanut entistä suuremman roolin keskusteltaessa viihtyisästä kaupungista. Samalla kun kasvupaine kaupungeissa on voimistunut, on myös kaupunkiluonnon säilyttämiseen tähtäävistä tavoitteista tullut entistä tärkeämpiä (Jokinen & Asikainen 2008,

96). Kasvavassa kaupungissa yhtenäisen viherverkon muodostaminen saattaa kuitenkin olla vaativa tehtävä (Torniainen 2008, 77).

Kaupunkien keskustoihin liittyy erityistä mielenkiintoa, sillä ne ovat usein kaupunkien tärkeimpiä kaupankäynnin keskittymiä. Keskustat ovat myös usein kaupunkien vanhimpia ja kulttuurihistoriallisesti merkittävimpiä alueita. Maankäytön suunnittelulla ja kaavoituksella ratkaistaan se, miltä kaupunki ja sen keskusta tulevat näyttämään. Tampereella on tällä hetkellä käynnissä useita suurhankkeita keskusta-alueella. Voikin katsoa, että Tampereen kaupunkikuva elää muutoksen hetkiä. Nämä hankkeet myös osaltaan vaikuttavat kansallisen kaupunkipuiston suunnittelusta käytävään keskusteluun.

Omassa tutkimuksessani kaupunkisuunnittelu näyttäytyy moniäänisenä prosessina, jossa eri toimijat pyrkivät yhteiseen näkemykseen kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta. Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa yhdistyy kiinnostavalla tavalla avoimuuteen ja osallistamiseen pyrkivä, eri hallinnon aloja ja tasoja yhdistävä suunnittelu, sekä Tampereen kehityssuuntaan ja tulevaisuuteen liittyvä arvokeskustelu. Tapaus nostaa esille ympäristön ja sen arvojen merkityksen osana kasvavaa kaupunkia, kuin myös kaupungin kehittämiseen pyrkivän strategisen suunnittelun ja siihen liittyvän imagotyön.

### **3.2 Kaupunkisuunnittelun prosessit kamppailujen areenoina**

Politiikka käsitetään usein poliittisten instituutioiden toimintana. Kaupungeissa näitä perinteisiä poliittisia instituutioita ovat esimerkiksi kaupunginvaltuusto tai kaupunginhallitus. Poliitiikan määritelmän voi käsittää kuitenkin monitahoisemmin ja politiikka tekevät monet eri toimijat vaihtelevin intressein. Suomessa ei totutusti ole etsitty yksityisiä intressejä tai intressiryhmien liittoutumia suunnitelmien takaa, toisin kuin sellaisissa kaupunkikulttuureissa, joissa kaupunkisuunnittelu ymmärretään enemmän poliittisena ja vähemmän teknisenä kysymyksenä (Haila 2002, 107). Hajerin (2003) mukaan politiikka ei ole enää sidottua instituutioihin, vaan politiikka tehdään totuttuja rajoja ylittävissä prosesseissa, joissa toimijoiden roolit ovat epäselviä. Toimintapolitiikasta on tullut diskursiivista, eikä se näin luonnehdi mitään tiettyä toiminta- tai johtamistapaa. Puhutaan institutionaalista tyhjiöstä tai epämääräisyyden tilasta (*institutional void/institutional ambiguity*), jossa poliittinen toiminta tapahtuu perinteisten instituutioiden vieressä tai välissä.

(Emt. 2003, 88-89.) Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyö ei edusta perinteistä suunnitteluprosessia. Toimijakenttä on hyvin hajanainen, ja koostuu eri hallinnon aloista ja tasoista. Tämän kaltaisissa uudenaikaisissa tilanteissa toimija-asetat ja toimintatavat hakevat muotoaan (Santaoja, Laine & Leino 2016, 7-8).

Kaupunkien suunnitteluprosessien voi katsoa olevan eräänlaisia politiikkaprosesseja. Poliittikkaprosessit näyttävät usein kiistoina ja kamppailuina, joissa keskenään eriävät näkemykset kilpailevat keskenään. Toisaalta prosessit voidaan nähdä vähemmän kiistanalaisena toimintapolitiikkana, jossa suunnitelmat ja päätösten toimeenpano vuorottelevat. Poliittikkaprosesseissa on kuitenkin kysymys myös yhteisten tulkintojen muodostamisesta. Yhteiskunnalliset kiistat ja keskustelut edellyttävät aina, että toimijoilla on jossakin määrin jaettu käsityksiä keskustelun kohteena olevasta asiasta ja sen päämääristä. Poliittikkaprosessi edellyttää siis yhteisiä pelisääntöjä ja yhteneviä tulkintoja siitä, mitkä käsitykset ja merkitykset näyttävät tarkastellun prosessin näkökulmasta uskottavina ja rationaalisina. (Mikola & Häikiö 2014, 65-67.)

Maarten Hajer (1995) nimittää näitä jaettuun käsityksiä ongelman luonteesta, syistä ja ratkaisukeinoista tarinalinjoiksi. Tarinalinjat ovat todellisuutta kuvaavia narratiiveja, joiden avulla poliittikkaprosessiin osallistuvat toimijat jakavat ymmärryksen käsiteltävästä ilmiöstä tai ongelmasta. (Emt. 1995, 56.) Poliittikkaprosessien kannalta tarinalinjat ovat keskeisiä, sillä ne tarjoavat keskustelun mahdollistavia yhteisiä viitepisteitä. Toisaalta ne myös sulkevat ulkopuolelle vaihtoehtoiset tavat määrittellä yhteiskunnallisia ongelmia ja niiden ratkaisuja. Tämä sulkeuma määrittää, mistä poliittikkaprosessissa voidaan keskustella ja miten niistä keskustellaan. Sulkeuman ulkopuolelta tuleva puhe katsotaan merkityksettömältä poliittikkaprosessin kannalta. Tarinalinjat siis määrittävät millaisilla argumenteilla keskusteluun ja päätöksentekoon voi osallistua. (Mikola & Häikiö 2014, 65-67.)

Helena Leino (2006) toteaa väitöskirjassaan, että kaavasuunnittelun yhteydessä käydään usein määrittelykamppailuja siitä, mitkä ovat käsiteltävän kaavan avainkysymykset. Keskusteluun osallistuvilla toimijoilla ja osapuolilla voi olla eriäviä näkemyksiä siitä mikä on toimiva vaihtoehto. Toimijoiden tulkinnat rakentuvat erilaisten arvojen pohjalle, joten osapuolet nostavat eri asioita keskustelun alaiseksi sekä esittävät ristiriitaisia tulkintoja siitä, mitä tulisi tehdä ja miten. (Emt 2006, 11.)

Yrjö Hailan (2001, 12) mukaan politisoituminen on prosessi, jossa ongelmat määritellään ja tuodaan laajempaan tietoisuuteen. Maankäytön suunnittelussa toimijat määrittelevät ongelmia ja odotuksia suunniteltavana olevan alueen suhteen eri tavoin, jolloin keskinäiset erimielisyydet ja ristiriidat tulevat usein ilmi. Määrittelykamppailut ovat keskustelua ja kiistelyä siitä, millaisia nämä ongelmat ovat luonteeltaan ja mitä ongelmien ratkaisu edellyttää. Maankäyttöön liittyvät ongelmat saatetaan kokonaisuudessaan kieltää, tai nostaa esille omien intressien mukaisia määrittelyjä, samalla rajaten toisia määrittelyjä keskustelun ulkopuolelle. Poliitiikan voi siis katsoa olevan merkitysten ja määrittelyjen kamppailun kenttä. (Nevalainen 2004a, 106-107.) Kaupunkisuunnittelukamppailut ovat luonteeltaan diskursiivisia konflikteja, erilaisia tiedonpolitiikkojen kohtaamisia, joiden voi katsoa syntyvän eriävistä tulkinnoista (Laine & Jokinen 2001, 61).

Kaisu Anttonen (2007) tarkastelee väitöskirjassaan *Piiloutuva politiikka - Ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa* kaupunkien hallinnon kentillä käytäviä määrittelykamppailuja. Erilaiset näkemykset asiantilasta tulevat esille eri vaiheissa valmistelutyötä. Kaupungin sisällä kiistojen ja konfliktien osapuolet edustavat usein oman ammattinsa näkemyksiä. Suunnitelmista on saatettu käydä jo valmisteluvaiheessa kamppailuja, kauan ennen kuin asiantilasta on käyty minkäänlaisia poliittista keskustelua. Eri ammatillisten ryhmien käsitykset suunnittelun kohteesta ja keskeisistä kysymyksistä määrittävät prosessien kulkua. Kiistoja käytiin muun muassa siitä, millaisten ympäristön määrittelyjen pohjalta kaupunkiympäristöä voidaan suunnitella ja rakentaa. Kyseessä oli enemmän eri näkökulmien yhteismitattomuus kuin tiedon puute, arvoriidat tai väärinkäsitykset. (Emt. 2007, 207-208.)

Ympäristötutkimuksessa on tavallista, että kiistojen taustalla vaikuttavat syyt eritellään eriäviin intresseihin, arvoihin tai tietoihin. Intressiristiriitaa kuvaa vastakkainasettelu kahden tai useamman toimijan välillä, jossa toimijoilla on tavoitteena kontrolloida samoja resursseja. Maankäytön suunnittelussa samaan tilaan liittyy erilaisia intressejä sekä merkityksiä, jotka voivat lopulta johtaa konfliktien syntymiseen. Esiin nousevat eriävät intressit usein hidastavat prosessin etenemistä, sillä tilanne saattaa lukkiutua toimijaryhmien väliseksi rintamalinjoiksi. Erilaiset intressit kaavoituksen alaiselle tilalle muodostavat tilasta niukkuustekijän; samalle paikalle ei voida sekä rakentaa että olla rakentamatta. Tästä syystä kiistan aiheena on usein

kysymys siitä, mitä paikalle saa tehdä ja mitä ei. Toisin sanoen maankäytössä vaihtoehtoiset ratkaisut ovat useimmiten toisensa poissulkevia. (Peltonen & Villanen 2004, 9.) Intressin käsitettä voi kuitenkin tarkastella päämäärän sijasta myös haluna osallistua kentällä käytävään keskusteluun. Tämä määrittely ei katso intressejä toimijoista ja toimijuudesta irrallisena. (Laine & Peltonen 2003, 56-58.)

Intressien voidaan nähdä olevan dynaamisia ja muuntuvan prosessin eri vaiheissa, kuin myös toimija-asemien. Eriävien intressien lisäksi konflikteja aiheuttavat erilaiset arvottamiset ja määrittelyt. Ristiriidat eivät välttämättä koske ainoastaan tietyn tapauksen konkreettisia ratkaisuja, vaan laajempia ratkaisujen periaatteellisia ulottuvuuksia, kuten päätöksenteon legitimitettä sekä osallistamista. Erilaisten tavoitteiden priorisointi voi johtaa kiistaan toimijoiden kesken. Toimiminen jonkin periaatteen mukaan, voi olla ristiriidassa toisen vallalla olevan määrittelyn tai kehyksen kanssa. Ristiriitaisten tavoitteiden priorisointi on tavallista esimerkiksi kaavoitustilanteissa, joissa erilaisia tavoitteita pyritään yhteen sovittamaan ja konkretisoimaan. (Laine & Peltonen 2003, 58-60.)

Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa eriävät intressit ovat suuressa roolissa. Nämä ristiriidat toivotun tulevaisuuden suhteen nostavat esille arvoista puhumisen tärkeyden. Kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessi näyttäytyy politiikkaprosessina, jossa käydään määrittelykamppailuja sekä ongelman luonteesta, että sen ratkaisusta.

### **3.3 Tapauksen tutkiminen vallankäytön näkökulmasta**

Valtasuhteiden tutkimisessa on keskeistä analysoida merkitysten muodostumisen prosesseja. Valtasuhteiden tutkimisen voikin katsoa olevan vuorovaikutuksen, sekä toimijoiden ja ilmiöiden välille muodostuvien erojen ja rajojen tutkimista. Toimijat kiinnittyvät merkitysten verkkoon tiettyjen asemien haltijoina. Asemat eivät kuitenkaan ole muuttumattomia, sillä toimijat asemoidaan jatkuvasti muuttuvissa diskursseissa. Diskurssien muodostuminen voi sulkea pois tiettyjä toimintamahdollisuuksia ja muokata toimijoiden välisiä suhteita. (Häikiö 2005, 15, 39-40.)

Tässä tutkielmassa tutkin vallan ilmenemistä toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja yhteistoiminnan muodostamista tarkastelemalla. Olen erityisesti kiinnostunut selvittämään



millaisia merkityksiä toimijat antavat suunnittelutyölle. Kaupunkisuunnittelussa käytettävään valtaan liittyvä käsitteistö toimii tässä työssä taustoittavassa roolissa. Lisäksi tässä tutkimuksessa testaan kaupunkiregiimiteorian (Stoker & Mossberger 1994) antamia analyyttisiä välineitä kaupunkisuunnittelun prosessia selittämässä. Regiimiteorian avulla pyrin selvittämään miten valta rakentuu eri toimijoiden välille tässä tapauksessa. Testaan erityisesti suunnittelutyössä syntyneiden koalitioiden sopimista Stokerin ja Mossbergerin luomaan regiimityypittelyyn.

### **Paikallinen hallinta ja toimintatapa taustalla**

Suomessa kunnilla ja kaupungeilla on perinteisesti suurin valta päättää omasta kaupunkisuunnittelustaan ja kaavoituksestaan. Paikallishallinnon instituutiot ja niihin kuuluvat toimijat ovat osa useiden toimijoiden verkostoa, jossa ratkaistaan paikallisen kehityksen suunta. Paikallista hallintaa voi pitää paikallishallintoa laajempänä käsitteenä, joka tarkoittaa toisaalta yhteistyötä muiden julkisen vallan tai yksityisten toimijoiden kesken, mutta käsittää toisaalta linkkejä paikallistason sekä muiden aluetasojen prosessien välillä. Hallinnan käsite on kokonaisvaltaisempi tapa kuvata kaupunkipolitiikkaa, sillä pelkän suunnittelun tarkastelemisen sijaan se huomioi myös kaupunkia muokkaavat taloudelliset ja poliittiset tekijät (Häikiö 2005, 14). Paikallista hallintaa voidaan pitää prosessina, joka rakentuu sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta. Yhteistyötä korostavaan paikalliseen hallintaan liittyy kuitenkin aina myös toimijoiden väliset valtasuhteet sekä intressiristiriidat. Kaupungin hallinnon eri haarat voivat näyttäytyä erillisinä toimijoina valtataistelujen kentällä. Paikallisen hallinnan poliittinen kaksinaisuus nousee usein esille konfliktitilanteissa. Kunta on paitsi poliittinen yhteisö, myös valtaa jäsentensä nimissä käyttävä hallinnollinen yksikkö. (Laine & Peltonen 2003, 330- 331.) Paikallinen hallinta tulee esille myös Tampereen kansallisen kaupunkipuiston prosessissa, jossa ollaan pyritty yhdistämään useita sekä julkisia että yksityisiä toimijoita mukaan suunnittelutyöhön.

Paikallisen hallinnan rinnalla tulkintoja ja diskursseja muodostetaan myös julkisessa tilassa, yksityisten kuntalaisten toimesta. Julkisuus toimii kuntalaisaktiivisuuden toiminnan välineenä ja erilaisia julkisuustiloja syntyy jatkuvasti lisää, esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Yhteiskunnallinen ilmapiiri on muuttunut siten, että päätöksiä on entistä vaikeampi oikeuttaa edustuksellisella järjestelmällä. Perinteisesti päätöksenteko tuodaan julkisuuteen vasta sitten,

kun vaikuttamismahdollisuuksia ei enää ole. Suunnitteluprosesseja kuvaa usein pitkäjänteisyys ja eri hankkeiden suunnitteluprosessit saattavat olla kytkeytyneitä toistensa kanssa yhteen monin tavoin. Tästä syystä ratkaisut ovat monesti kiteytyneet jo suunnittelun alkuvaiheessa. Kyseinen ennalta sopimisen politiikka suunnittelu- ja päätöksentekokulttuurissa on kohdannut kritiikkiä. Suunnittelun ja päätöksenteon avaaminen siten, että prosessin etenemistä olisi mahdollista seurata sen kaikissa eri vaiheissa edistäisi perinteisestä suunnittelukulttuurista irtautumista. (Rättilä 2001, 191-192, 201-202.)

Tampereella on pitkät perinteet paikalliseen toimintatapaan perustuvasta päätöksenteosta. Tätä nostavat esille esimerkiksi Laine ja Peltonen (2003) tutkimuksessaan (ks. myös Peltonen 2004). Liisa Häikiö (2005) on tutkinut paikallisia valtasuhteita Tampereen kestävän kehityksen suunnittelussa. Kestävän kehityksen lähtökohdat painottivat laajaa osallistumista, avoimuutta ja ruohonjuuritason verkostoja, ja kyseenalaistivat paikalliset toimintatavat sekä perinteisen käsityksen kaupungin kehittämisestä. Nämä lähtökohdat muodostuivat kuitenkin vallitsevan ajatustavan haastaviksi vastadiskursseiksi. Vastadiskurssit eivät kyenneet haastamaan hegemonisia toimintatapoja, joissa korostuivat viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten perinteiset roolit. Paikalliset viranhaltijat nojasivat edustuksellisen demokratian perinteisiin, jolloin osallistumiselle asetettiin tietynlaiset normalisoidut tavoitteet. Osallistamista pyrittiin järjestämään tilanteessa, jossa osallistumisesta pyrittiin saamaan mahdollisimman ristiriidatonta, mutta kaupungin hallinto halusi samalla ohjailta osallistumisprosessin kulkua. (Emt. 2005, 112-117, 237-239.)

### **Tiedonpolitiikka ja diskurssit**

Tiedon tuottamisen käytäntöön liittyy aina vallan näkökulma. Päätöksenteossa painotetaan erilaisia asiantuntijalausuntoja, jotka kiinnittyvät toimintojen ja niiden vaikutusten arvioimiseen. Ympäristön hallinnan pyrkimyksessä on kyse tiedonpolitiikasta, jossa eri osapuolet keskustelevat kiisteltävien asioiden tilasta ja päätösten vaikutuksista. (Anttonen 2007, 37, myös Peuhkuri 2004). Tiedonpolitiikkaa kuvaa hyvin tiedon määrittelemisen sen mukaan, mitä on järkevää sanoa suunnittelun kohteesta. Suunnittelun tiedonpolitiikka on kytkeytynyt vakiintuneisiin tiedon ja hallinnan rakenteisiin. Tiedonpolitiikka tulee ilmi suunnittelutilanteissa, joissa samanaikaisesti on mahdollista esittää kaksi hyvin perusteltua suunnittelun suuntaa, jotka kuitenkin ovat ristiriidassa keskenään. (Häkli 2002, 115-116.)

Suunnittelu ja suunnitelmien toteuttaminen ilmentävät valtaa ja sen käyttöä. Toimija, joka kykenee määrittämään miten ja millä ehdoilla ympäristöä muokataan ja tilaa tuotetaan, käyttää aina valtaa. Kaupunki ja sen maisema voidaankin nähdä sosiaalisesti rakentuneeksi, ja muodostuneen eri aikakausien valtarakenteista ja vallankäyttäjien suhteesta kaupunkitilaan. Kaupunkitilaa tuotetaan eri käytännöissä ja sen yhteydessä voidaan puhua paitsi paikan politiikasta myös identiteetin politiikasta. (Andersson 1997, 109-110.) Käytäntöjen taustalla on eräänlainen suunnittelun rationaliteetti, joka joutuu koetukselle kiistatilanteissa. (Häkli 1997, 47; myös Häkli 2002.)

Tieto on tärkeä poliittisen osallistumisen resurssi. Tiedollisen kompetenssin muodostuminen edellyttää kuitenkin panostuksia, jonka seurauksena yksittäisen kansalaisen on usein vaikea olla osallisena suunnittelua. (Häkli 1993, 11-12.) Yleinen oletus tiedosta vallan määrittäjänä on ongelmallinen, sillä suunnittelu kytkeytyy vahvasti vallalla oleviin olosuhteisiin. Käsitykset siitä, mitä on mahdollista sanoa muuttuvat tilanteen, aikakauden, toimijan ja toimijan aseman mukaan. (Häkli 2002, 113, 115.) Valta ei liity vain yksilöiden toimintaan, vaan valtasuhteet voidaan nähdä yhteiskunnallisina kamppailuina, kiinnittyneinä yhteiskunnallisiin instituutioihin. Yhteiskunnallisten instituutioiden kautta harjoitettu vallankäyttö muuttuu näkymättömäksi virkamiesten ohjaillessa suunnittelusta käytävää keskustelua. (Leino 2006, 17, myös Ridell 2005, 38-39.) Alueen intressi voi kaventua helposti pienen asiantuntijajoukon näkemykseksi yhteisestä hyvästä (Häkli 1993, 11-12). Esittämisen ja tietämisen käytännöt konkretisoituvat erilaisissa kartoissa ja muissa asiakirjoissa, jotka asetetaan vaihtoehdoiksi suunnittelulle. Jo ennen suunnitteluprosessin laajempaa julkisuutta, työlle on asetettu tavoitteita ja määräyksiä. Asiat esitetään tiettyssä valossa, joka väistämättä ohjaa sitä, mitä suunnitteluprosessissa voidaan sanoa. (Nevalainen 2004a: 33.)

Bent Flyvbjerg (1998) on tapaustutkimuksessaan Aalborgin kaupungista keskittynyt valtaan ja vallan dynamiikkaan kaupunkisuunnittelun kentällä. Flyvbjergin tutkimuksessa valta ja rationaliteetti kulkevat käsi kädessä: valta tuottaa rationaliteettia ja toisaalta rationaliteetti tuottaa valtaa. Ymmärtääkseen politiikan, hallinnan ja suunnittelun dynamiikkaa ja niihin liittyviä prosesseja, tulee ymmärtää vallan ja tiedon suhde toisiinsa. Flyvbjerg katsoo tutkimuksessaan, että Aalborgin tapauksessa päätöksenteko perustui selvityksiin ja asiakirjoihin, jotka tukivat ennalta asetettuja tavoitteita, kun taas tieto, joka ei tukenut tavoitteita jätettiin huomiotta. Flyvbjergin mukaan valta määrittää sen, mikä lasketaan

oleelliseksi tiedoksi. Suunnitteluvalintoja tehtäessä on kyse myös poliittisten valintojen tekemisestä. (Flyvbjerg 1998, 35-36, 226; myös Leino 2006, 29, 36.)

Myös Leino (2006) nostaa väitöskirjassaan esille perusteluiden ketjun merkityksen suunnitteluvalinnoissa. Leinon mukaan suunnitteluvalintoja tehtäessä on kysymys lopulta poliittisten valintojen tekemisestä ja niiden perusteleminen. Leinon tutkimuksessa perustelujen ketju vähensi konfliktin mahdollisuutta tekemällä valinnoista näkymättömämpiä, samalla häivyttäen poliittisuutta taka-alalle. Keskustelussa nousi esille vallankäytön ja poliittisuuden sijasta ”järkevät valinnat”. (emt. 2006, 36.) Oletuksen mukaan suunnittelu tapahtuu järkiperustaisesti ja lähtökohtana on suunnittelun kohdetta koskevan tiedon pätevyys. Kaikkien suunnittelun osallisten ollessa mukana muodostamassa ymmärrystä suunnittelutilanteesta, on tuloksena pätevin mahdollinen tieto. Oletus suunnittelun rationaalisuudesta asettuu kuitenkin ongelmalliseksi, jos itse suunnittelun järki asetetaan kyseenalaiseksi. Merkittävää on, missä ja milloin kaupunkisuunnittelua ohjaava tieto muodostuu, keskustelun prosessissa vai jo tätä ennen? Prosessia edeltävillä tapahtumilla ja päätöksillä voi olla vaikutusta siihen, miten suunnittelutilanteet etenevät. (Häkli 2002, 111, ks. myös Flyvbjerg 1998.)

Kaupunkipolitiikka voidaan Häklin (2002) mukaan määritellä puheeksi kaupunkirakentamisen ja –suunnittelun valtasuhteista. Kaupunkipolitiikka määrittyy toimijoidensa kautta ja kaupunkipoliittinen valta voidaan puolestaan ymmärtää toimijoiden ominaisuutena. Kaupunkisuunnittelussa suunnittelijoilla on totutusti paljon valtaa esimerkiksi kaavoituksen kautta, mutta kaupunkipolitiikkaan liittyy myös muita elementtejä, joista kaupungin kehitys muodostuu; kaupunkia hallitaan, eletään ja rakennetaan. Kaupunkipolitiikan peli muodostuu näistä edellä mainituista elementeistä, joihin myös kaupunkisuunnittelun valtasuhteet kytkeytyvät. (emt. 2002, 114-115.) Kaupunkipolitiikan hallintasuhteet ovat merkityksellisiä myös kaupunkisuunnittelun ja siihen liittyvien suunnitteludiskurssien osalta. Diskursseihin sisältyy kätkeytyä valtaa, joka näyttäytyy konfliktien vähäisenä määränä suhteessa suunnittelun volyyymiin. (Häkli 1997, 47.) Tätä kuvastaa muun muassa vallankäyttäjien harjoittama ennalta sopimisen politiikka, jolla pyritään minimoimaan suunnitteluun liittyvät kiistat (Laine & Peltonen 2003, 360). Kaupunkipolitiikassa toimijat ja heidän valtansa ovat korostetussa asemassa, kun tiedonpolitiikassa puolestaan on kyse validin tiedon määrittymisestä. (Häkli 2002, 115-116.)

Diskurssit ja kielenkäytön tavat ovat osa kaupungin määrittelyä. Niiden avulla tuotetaan tietynlaista tietoa ja ymmärryksen tapoja, sekä määritellään keskustelussa ja kaupunkitilan tuottamisessa käytettävät puhutavat. Kaupunkisuunnittelu saa alkunsa ihmisten toiveista ja vaatimuksista, jotka muotoillaan puheeksi. Kaupunkipuhetta tuotetaan erilaisilla areenoilla, mutta usein kaupunkisuunnittelukeskusteluja käydään puolijulkisesti suljettujen ovien takana. Kaupunkisuunnitteluun liittyy tietty institutionaalinen ulottuvuus, eli missä asioita sanotaan ja miten tietyt käytännöt vakiintuvat. Institutionaalistuneet toimija-asetat, kuten hallinto, kunnallispolitiikka ja elinkeinoelämä, ovat keskeisiä tilallisten esitysten muotoilijoita. Näiden instituutioiden toimijat kontrolloivat sitä, mistä puhutaan ja mikä jää näkymättömiin. (Nevalainen 2004a, 33, 52-53.)

Perinteinen elitistinen tulkinta painottaa poliittisen ja taloudellisen eliitin käyttämää julkista valtaa. Paikallinen päätöksenteko on monimutkaistuessaan kuitenkin vaatinut yhä kasvavissa määrin asiantuntijoiden tuottamaa erityistietoa. (Häkli 1993, 10-11.) Hallinnan kompetenssi ei kuitenkaan edellytä pelkästään asiantuntijatiedon ymmärtämistä ja osaamista, vaan se vaatii yhä enemmän paikalliseen ja tiettyyn tilanteeseen liittyvän tiedon hallintaa (Häikiö & Leino 2014, 12; Leino 2011). Myös regimien muodostumisessa etenkin eurooppalaisessa kontekstissa asiantuntijatiedolla on suuri rooli. Asiantuntijatieto onkin taloudellisen aseman ohella yksi päätöksentekoon pääsyn avaimista. (Stoker & Mossberger 1994, 198.) Hallinnon käytännöt tulee ymmärtää tilanteina, joissa tietoa paitsi hyödynnetään, sitä myös muokataan, arvioidaan ja tulkitaan. Tämä tiedon tuottaminen tekee siitä merkityksellistä päätöksentekotilanteiden kannalta. Päätöksenteko perustuu siis tiedon tilannekohtaiseen prosessointiin. (Alastalo & Åkerman 2011, 24.)

### **Regimien käyttämä valta**

Tampereen kaupunki voidaan nähdä poliittisena yhteisönä ja kokonaistoimijana, jolla on yhteinen intressi; kaupungin ja sen asukkaiden hyvinvointi. Häklin (1993) mukaan poliittinen yhteisö voidaan karkeasta määritellä muodostuvan ihmisistä ja ryhmistä, joiden kotipaikka rajautuu jonkin tietyn alueen sisään. Tämä poliittisen yhteisön määrittely toteutuu kuitenkin vain silloin, kun kaupunki on toiminnan kohteena. Ollessaan toimijan roolissa, subjektina, poliittinen yhteisö muuttuukin joukoksi yksilöitä, joilla on omat intressit ja tavoitteet. Poliitiikka näyttäytyy toiminnan muotona, jossa alue on kokonaistoimija, mutta politiikkaan

kuuluu samalla yksilöiden ryhmittäminen eri intressien mukaan. Poliittiset yhteisöt jotka ovat rakentuneet territoriaalisesti sisältävät koalitioita, jotka tavoittelevat omia päämääriään. Ajatukseen sisältyy politiikan ja demokratian keskeinen ristiriita siitä, miten sovittaa yhteen alueen ja ihmisten erityiset intressit. (Häkli 1993, 7-8.)

Perinteisen elitistisen lähestymistavan mukaan yhteiskunnassa valtaa käyttää vain pieni joukko ihmisiä. Tämä hallitseva luokka muodostuu poliittisista, taloudellisista ja yhteiskunnallisista toimijoista, jotka pyrkivät vaikuttamaan politiikan sisältöön. Eliitti voidaan käsittää myös joukkona, joka osallistuu vallankäyttöön tietyissä tilanteissa. Tällöin eliitti onkin ryhmä, jolla on yhteiskunnallisesti merkittävät asema ja joka virallisesti tekee päätökset tai vaikuttaa päätösten sisältöön. (Nevalainen 2004a, 60, Harding 1995, 35-36.) Kaupungin kasvu ja siihen liittyvä arvomyönteisyys yhdistää usein vallankäyttäjiä, vaikka muuten intressit olisivatkin eriävät. Logan ja Molotch (1987) ovat hahmottaneet tällaista toimintaa kasvukoneteorian avulla. Tavallisesti kasvukoneajattelussa korostuu tavoite taloudellisten toimintojen kasvusta, joiden luonne vaihtelee kaupungin rakenteen mukaan. Eriävistä toiminnoista huolimatta kasvukoneet pyrkivät tehokkaampaan maankäyttöön ja suurempiin voittoihin. (Logan & Molotch 1987, 50-58.)

Logan ja Molotch (1987) esittävät kasvukoneteorian jatkoksi ajatuksen kasvukoalitioista. Heidän mukaansa kasvukoalitiot koostuvat toimijoista, joilla on eniten voitettavaa tai menetettävää maankäyttöön liittyvissä päätöksissä ja jotka pyrkivät kasvattamaan omaisuutensa arvoa maankäytön tehostamisella. Näihin kuuluvat esimerkiksi maanomistajat sekä kiinteistökauppaa harjoittavat toimijat. Koalition ydintä täydentävät ryhmät, jotka hyötyvät suoraan maankäytön tehostumisesta, kuten rahoittajat ja rakennustoiminta. Näin yksityisistä intressitahoista tulee paikallisia poliittisia toimijoita, jotka ovat kaupunkikehitysprosessien keskiössä. (Logan & Molotch 1987, 61-62, myös Nevalainen 2004a, 60-62.) Kasvukoalitiot saavat legitimizeettinsä alueiden vetovoiman ja kilpailukyyn kasvusta (Peltonen 2004, 46). Kaupungeilla on kasvava tarve asemoitua kansainvälisessä kilpailussa ja luoda houkuttelevuutta investoinneille paikkamarkkinoinnin kautta (Mäntysalo, Kangasoja & Kanninen 2014, 7). Kasvukoalition intressit ovat usein toimijoiden kautta hyvin edustettuina paikallishallinnossa, sillä monet hallinnon päätökset vaikuttavat suoraan maan arvoon ja investointeihin. Kasvukoalitioiden ajamat hankkeet kohtaavat kuitenkin usein vastustusta ja kamppailuja syntyy niin asukkaiden ja kehittäjien välille kuin myös kasvukoalition sisällä. Kasvukoneteoriaan liittyvä oletus valtaapitävien kontrollista resursseja

kohtaan, joka voidaan nähdä hyvin yksisuuntaisena ajatteluna vallasta. Ulkopuolelle jäävät ne prosessit, joissa vaikutusvalta luodaan, sekä muiden ryhmien vaikutus politiikkaan. (Nevalainen 2004a, 62.)

Suomalaisten kaupunkien maankäytön suunnittelussa kaupungin hallinto käyttää perinteisesti suurinta valtaa, mutta kuten aiemmin todettu, prosesseissa voi syntyä myös epävirallisia ja epäsuoria vallan käytön muotoja. Erilaiset regiimit muodostuvat toimijoista, jotka pyrkivät ajamaan yhteisiä intressejä kiinteässä yhteistyössä. Regiimin toimijoita kuvaavat tietyt piirteet: ne omaavat strategista tietotaitoa ja suhteita sekä resursseja, jotka tekevät niistä haluttavan kumppanin. Regiimiteoria perustuu ajatukselle elitistisestä kaupunkipolitiikasta. Ajatuksen mukaan todellinen poliittinen vaikutusvalta on mahdollista vain niille, joilla on kyseiseen prosessiin sopivia institutionaalisia, sosiaalisia tai taloudellisia resursseja sekä intressi ja kyky tehdä yhteistyötä (Stoker & Mossberger 1994, 195-198, Akkila 2015, 35). Kaupunki tarvitsee esimerkiksi elinkeinoelämän toimijoiden tuottamia resursseja kilpailukyvyyn ja elinvoiman kasvattamiseksi. Kaupunkien elinkeinotoimijat taas ovat riippuvaisia siitä, mitä kaupunkitilassa tapahtuu ja miltä se kulloinkin näyttää. Tästä syystä ne tarvitsevat vakiintuneita institutionaalisia toimijoita voidakseen toteuttaa tavoitteitaan. Näin ollen elinkeinotoimijat ovat myös kaupunkipolitiikan toimijoita. (Stoker 1995, 57-60, myös Akkila 2015, 31-32, Logan & Molotch 1987, 22.)

Paikallisen hallinnan tutkimusnäkökulmassa politiikkaprosessia havainnoidaan ulkoa päin, kaupunkiregiimiteoria keskittyy toiminnan sisäiseen dynamiikkaan. Huomiota kiinnitetään toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, mutta toisin kuin hallinnan näkökulmasta, regiimiteorian mukaan regiimit eivät muodostu vain yhteiskunnallisten muutosten seurauksena, vaan ovat tietoisien toiminnan tulosta. Stokerin ja Mossbergerin (1994) regiimiteorian tarkoituksena on tutkia konsensushakuisen yhteistyön luomista eri toimijoiden välillä pidemmällä aikavälillä, sen sijaan, että se tutkisi organisaatiota sinällään. Kaupunkiregiimiteoria sopiikin hyvin paikallistason hallinnan tutkimukseen. (Stoker & Mossberger 1994, 826; Akkila 2015, 35.) Tässä tutkimuksessa Stokerin ja Mossbergerin (1994) regiimityypittely toimii analyysin työkaluna. Tyypittely mahdollistaa paikallisten toimijoiden suhteiden ja yhteistyön dynamiikan tutkimisen. Regiimit muodostuvat saavuttaakseen tiettyjä tavoitteita ja ne myös toimivat eri tavoin näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Nämä regiimit eivät ole tiukkalinjaisia tai tarkkoja, vaan voivat muotoutua

erilaisiksi kehityksen mukaan. Luokittelu antaa kuitenkin välineen käsitellä koalitioiden muodostusta ja kehitystä, sekä niiden tavoitteidenasettelua. (emt. 1994, 208.)

Stoker ja Mossberger (1994) ovat hahmotelleet kolme erilaista regiimityyppiä:

1. Orgaaninen regiimi (*organic regime*)
2. Välineellinen/instrumentaalinen regiimi (*instrumental regime*)
3. Symbolinen regiimi (*symbolic regime*)

Taulukko 1. Regiimityypittely Stokeria ja Mossbergeriä mukaillen (1994, 199).

| Regiimin piirteet                  | Regiimityypit          |                                 |   |
|------------------------------------|------------------------|---------------------------------|---|
|                                    | Instrumentaalinen      | Orgaaninen                      | Symbolinen                              |
| <b>Tavoite</b>                     | Projektin toteutus     | Vallitsevan tilan säilyttäminen | Imagon uudelleen luominen               |
| <b>Osallisten motivaatio</b>       | Tulokset               | Paikallinen riippuvuus          | Ilmaisullinen politiikka                |
| <b>Yhteisen tahtotilan perusta</b> | Hyöty                  | Perinteet ja koheesio           | Symbolien käyttö                        |
| <b>Koalition laatu</b>             | Poliittinen kumppanuus | Poliittinen yhteisö             | Sopimus kilpailevien intressien välillä |
| <b>Koalition avoimuus</b>          | Suljettu               | Suljettu                        | Avoin                                   |

Orgaanista regiimiä kuvaa halu säilyttää vallitseva tila ja poliittiset valtasuhteet. Orgaanisen regiimin toimijat pyrkivät pitämään yllä nykyistä imagoa, mutta syyt taustalla ovat vaihtelevat. Orgaaniset regiimit esiintyvät usein pienissä kaupungeissa, joissa ei ole halua kasvuun tai muutokseen. Orgaanisilla regiimeillä on usein selkeä historian, perinteiden ja paikan mukaan muodostuva identiteetti. Koalition yhteinen tahtotila saavutetaan perinteisiin ja yhteisöllisyyteen vedoten. Orgaaniset regiimit ovat laadultaan suljettuja ja kilpailevat intressit ovat harvinaisia, sillä ne voidaan sulkea helposti regiimin ulkopuolelle. (Stoker & Mossberger 1994, 200.) Orgaanisia regiimejä esiintyy tavallisesti pienissä kaupungeissa, joissa halutaan pitää kiinni pikkukaupungille ominaisesta elämäntyylistä. Tämän tyyppisten regiimien esiintyminen suomalaisissa kaupungeissa on kuitenkin epätodennäköistä (Akkila 2015, 37).



Instrumentaaliset regiimit ovat lyhytaikaisia ja projektiorientoituneita. Instrumentaalista regiimiä ohjaa halu saattaa tietty projekti valmiiksi. Toimijoita motivoivat konkreettiset tulokset; elinkeinotoimijoita projekteista saatavat tuotot, poliitikkoja ja virkamiehiä projektin tuoma maine tai projektin valmiiksi saattaminen. Instrumentaalista regiimiä kuvaakin hyvin kysymys ”mitä me siitä saamme”. Yhteinen tahtotila muodostuu instrumentaalisisessa regiimissä yhteistyöstä saatavilla aineellisilla tai aineettomilla palkkioilla. (Stoker & Mossberger 1994, 204.) Suomalaisissa kaupungeissa aineelliset palkkiot ovat hyvin todennäköisesti harvinaisia, sillä julkishallinnolla on velvollisuus kohdella elinkeinotoimijoita tasavertaisesti (Akkila 2015, 36). Instrumentaalisen regiimin yhteistyökoalitio perustuu poliittiselle kumppanuudelle, joten se ei ole laadultaan kovin stabiili. Toimijoiden intressien muuttuessa myös kumppanuus raukeaa. Instrumentaaliset regiimit ovat lisäksi suljettuja, sillä toimijoilla ei ole halua jakaa resurssejaan ulkopuolisille. Tavoitteet muodostuvat sen mukaan, mikä on toteuttamiskelpoista. Neuvottelu ja kaupankäynti määrittävät myös usein toimijoiden välisiä suhteita. Toimijoiden suhteita tutkimalla voidaan tunnistaa jaetut intressit. Instrumentaalista regiimiä kutsutaan kehitysregiimiksi ja erilaiset kehittämisstrategiat vaikuttavat regiimin muotoon ja toimintaprosessiin. (Stoker & Mossberger 1994, 206-207.)

Symboliset regiimit pyrkivät muuttamaan kaupungin ideologiaa tai imagoa, ja niitä kutsutaankin kehittämisregiimeiksi. Tämä imagon muutos pyritään saavuttamaan kasvulla ja taloudellisilla investoinneilla. Toimijoita motivoi strategisia symboleita hyödyntävä politiikka, jonka tarkoituksena on muokata paikallisten toimijoiden toimintaa regiimin haluamaan suuntaan. Elinkeinotoimijoita motivoi kaupungin menestys ja julkisuuskuvan kehittäminen, poliitikkoja ja virkamiehiä kaupungin talouden kehittäminen sekä toive tulla nähdyksi uudistajina. Symbolista regiimiä kuvaa kuitenkin myös halu vaalia ympäristöä ja historiallisia kohteita. Talouskasvu näyttäytyykin enemmän välineenä paremman tulevaisuuden ja imagon saavuttamiseksi. Symbolisen regiimin toimijoita yhdistää yhteinen visio ja jaetut arvot. Yhteinen tahtotila muodostuu tunteisiin vetoavien symbolien ja poliittisten diskurssien avulla, tai esimerkiksi kaupungin kilpailukyvyn painottamisella. Toimijoilla saattaa olla myös kilpailevia intressejä, vaikka niillä olisikin jaettu ymmärrys tietyn agendan suhteen. Muista regiimityypeistä poiketen symboliset regiimit ovat avoimia uusille toimijoille, sillä ne tarvitsevat mahdollisimman laajan hyväksynnän muutostoimilleen. Symbolinen politiikka houkuttelee regiimin agendaan aiemmin välinpitämättömästi

suhtautuneita toimijoita. Symbolista regiimiä kuvaa se, että toimijat eivät välttämättä täysin sitoudu regiimiin ja sen toimintaan, mutta muiden koalitioiden heikkous tai olemattomuus usein mahdollistavat sen olemassaolon. (Stoker & Mossberger 1994, 201-205, Akkila 2015, 37.)

Regiimiteoria perustuu pohjoisamerikkalaiseen kontekstiin, jossa pääasiallisia regiimien toimijoita ovat poliittiset päättäjät sekä elinkeinoelämän toimijat. Teorian onkin katsottu keskittyvän arvioimaan näiden eliittien välisiä suhteita sen sijaan, että se selittäisi laajemmin hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä suhdetta. Regiimiteoria tarjoaa kuitenkin välineitä myös suomalaisen kaupunkisuunnitteluprosessin tutkimiseen. Suuressa osassa eurooppalaisista kaupungeista virkamiehet käyttävät suurinta valtaa kaupunkisuunnittelun prosesseissa. Virkamiehet voidaankin nähdä kolmantena tärkeänä valtaa käyttävänä ryhmittymänä. Tiedolliset resurssit antavat taloudellisten resurssien lisäksi pääsyn päätöksentekoprosesseihin. Myös kansalaisyhteiskunnalla on enenevässä määrin kiinnostusta osallistua päätöksentekoon, eikä heidän rooliaan tule jättää huomiotta. (Stoker & Mossberger 1994, 197-198.)

Tampereella regiimejä ovat tutkineet Markus Laine ja Lasse Peltonen (2003). Laineen ja Peltosen regiimitutkimus tarkastelee paikallisen hallintatavan rakentumista regiimiksi niin kutsutun aseveliakselin ympärille. Nimityksen ”aseveliakseli” voi katsoa vakiintuneen koskemaan Tampereella 1950-luvulla syntynyttä sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen välistä yhteistoimintaa kunnallispolitiikassa. Aseveliakseli käytti ”on sovittu” –politiikkaa ehkäisemässä asioiden puhkeamista kiistoiksi, ja paikallinen päätöksenteko olikin regiimin vallan aikana hyvin ennalta arvattavaa. Ennalta sopimisen politiikka ja regiimin yhteistyö jatkui tutkimuksen mukaan Tampereella aina 1980-luvulle saakka. Laineen ja Peltosen tutkimuksessa regiimiä ja sen vaikutusta paikalliseen ympäristöpolitiikkaan tarkastellaankin historiallisesta näkökulmasta. (Emt. 2003, 359-362.)

Sen rajaaminen voi olla haastavaa, mikä on regiimiä ja mikä taas ei. Regiimiteoriaa hyödynnetäänkin tutkimuksessa usein muiden teorioiden ohella. (Akkila 2015, 35.) Käytän regiimiteoriaa tässä tutkimuksessa analyysityökaluna muiden menetelmien, tapaustutkimuksen ja tulkitsevan politiikka-analyysin, ohella. Keskityn erityisesti teorian

vuorovaikutusta ja sen dynamiikkaa käsittelevään osioon. Koska kyseessä on tapaustutkimus, en pyri laajaan yleistettävyyteen tai vertailuun.

## **4 Tutkimuksen toteutus**

Tutkimukseni on kvalitatiivinen eli laadullinen tapaustutkimus. Tutkimus käynnistyi Tampereen kaupungin yhteydenotosta, jossa toivottiin opintosuunnaltamme Tampereen kaupungin ympäristöpolitiikan vaikuttavuuteen liittyviä Pro Gradu –tutkielmia. Omat kiinnostuksenkohteeni liittyivät kaupunkisuunnitteluun ja viheralueisiin, ja näistä aihepiireistä valitsin myös tutkimusaiheeni. Sain vapaasti rajata lähestymistapaa omiin kiinnostuksiini sopivaksi. Kansallinen kaupunkipuisto käsitteenä ei ollut minulle entuudestaan kovin tuttu, vaan aihe valikoitui ensisijaisesti tapauksen ajankohtaisuuden vuoksi.

### **4.1 Tapaustutkimus tutkimusotteena**

Tämä tutkimus keskittyy Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessiin vuosina 2012-2017. Tutkimusstrategiakseni valitsin tapaustutkimuksen. Tapaustutkimus on tutkimustapa tai tutkimusstrategia, jossa kohteena on usein tapahtumakulku tai ilmiö. Tapauksia voi olla vain yksi tietty tai vaihtoehtoisesti pieni joukko. Tapaustutkimuksen tavoitteena ja lähtökohtana on kerätä mahdollisimman kattava aineisto ja sen avulla kuvata tutkimuksen kohdetta perusteellisesti. Tapaustutkimusta luonnehtivat usein seuraavat piirteet: holistisuus, kiinnostus sosiaalisista prosesseista, aineistotriangulaatio, aiempien tutkimusten hyödyntäminen sekä tapauksen ja aiheen rajan hämäryys. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9-10.) Tapaustutkimuksellisen tutkimusotteen tiennäyttäjän Bent Flyvbjergin (2001) mukaan tapaustutkimuksessa oleellista on ilmiön ymmärtäminen. Tapaustutkimuksen tarkoituksena ei ole yhden totuuden todistaminen, vaan tuoda ilmi uutta tietoa jostakin ilmiöstä. (Emt. 2001, 73.)

Tapaustutkimuksessa tapaus ja tutkimuksen kohde on erotettava toisistaan. Tarkastelen tutkimuksessani vain yhtä tapausta, Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessia ja siihen liittyviä merkityksenantoja ja määrittelykamppailuja. En lähde vertailemaan tapausta muiden kaupunkien vastaaviin prosesseihin, sillä haluan tutkimuksen

tuottavan yksityiskohtaista tietoa juuri tämän tapauksen tapahtumista, prosesseista ja toimijoista. Huolellisesti tarkasteltu tapaus voi kuitenkin auttaa ymmärtämään syvemmin yhteiskunnallisia ilmiöitä, kuten moninaisia kaupunkisuunnittelun ja maankäytön prosesseja. Tapauksesta lähtevän tutkimuksen voi katsoa olevan ennen muuta prosessin dynamiikan tutkimista (Häikiö & Niemenmaa 2007, 49).

Tapaustudkimuksessa on tavallista, että aineisto kerätään useita metodeja käyttämällä. Näitä voivat olla esimerkiksi havainnointi, haastattelu ja dokumenttien tutkiminen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 134-135.) Aineistot eivät kuitenkaan riippumattomia keruu- ja tutkimusmenetelmistä, vaan valittu aineisto vaikuttaa tutkimusmenetelmään ja päinvastoin. Tapaustudkimus mahdollistaa erilaisten analyysitapojen käytön, sillä tapaustudkimuksessa voidaan käyttää sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä. (Laine ym. 2007, 24.) Tämä tutkimus on kvalitatiivinen tutkimus, jonka aineistona on käytetty teemahaastattelujen avulla kerättyä aineistoa ja erilaisia prosessin kulkua selventäviä kokousmuistioita ja asiakirjoja. Aineisto on analysoitu sisällönanalyysin ja diskurssianalyysin menetelmin.

### **Tapauksen raja**

Tapauksen rajaaminen on yksi tapaustudkimuksen tärkeimpiä ja haasteellisimpia vaiheita. Valittua tapausta voi tarkastella monista eri lähtökohdista ja näkökulmista, joten on tutkijan vastuulla päättää millaista lähestymistapaa on mielekästä käyttää ja mitä tapauksessa itse asiassa halutaan tutkia. Tutkimusta rajataan temaattisesti, ajallisesti ja alueellisesti. Olennaista on, miten rajaukset tehdään näiden kolmen ulottuvuuden välillä ja niiden sisällä. (Malmsten 2007, 57, 62-73.) Tämän tutkimuksen alueellinen ulottuvuus on hyvin paikallinen, sillä tapaus rakentuu Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyön ympärille. Alueellinen raja on siis hyvin selkeä.

Tutkimuksen ajallinen raja valikoitui viimeisimmän suunnitteluprosessin mukaan, alkaen Tampereen kansallisesta kaupunkipuistosta syksyllä 2012 annetusta valtuustoaloitteesta ja jatkuen hankkeen tarveselvityksen hyväksymiseen Tampereen kaupunginhallituksessa keväällä 2017. Tapauksen ajallinen ulottuvuus on kuitenkin usein pidempi, kuin ajanjakso jolta aineistoa kerätään ja vaikka tapaus rajattaisiin tiettyyn aikaväliin, on tarkasteltava myös mennyttä ja tulevaa. Tapaus ei siis voi olla aikajänteestä irrallaan. (Malmsten 2007, 71.) Tässä Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa suunnittelutyön taustalla

vaikuttivat myös aikaisemmat suunnitelmat kaupunkipuiston perustamiseksi ja niistä syntyneet toiveet ja odotukset tälle suunnittelutyölle. Myös tulevaisuudennäkymät ovat merkittäviä tapauksen kannalta, sillä hanke on vielä käynnissä.

Kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa varsinaisia toimijoita ovat suunnitteluprosessiin osallistuneet suunnittelu- ja ohjausryhmän jäsenet. Muita prosessiin osallistuneita ovat erilaiset sidosryhmät, asukkaat ja viime kädessä poliittiset päättäjät kaupunginhallituksen muodossa. Tässä tutkimuksessa keskityn kuitenkin tapauksen tutkimiseen pääasiallisten toimijoiden, eli suunnittelu- ja ohjausryhmän jäsenten näkökulmasta, sillä muiden toimijoiden osallistuminen suunnitteluprosessiin on ollut hyvin vähäistä. Prosessin ja sen osallisten rajaaminen on kuitenkin tulkinnanvaraista, sillä on vaikea sanoa mitkä kaikki tapahtumat ja toimijat prosessiin kuuluvat. On tutkijan harkinnan varassa mikä katsotaan kuuluvan prosessiin ja mikä jätetään ulkopuolelle. (Häikiö ym. 2007, 49.) Tässä tutkimuksessa kansalaisosalliset sekä muut sidosryhmät on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle, sillä heidän roolinsa ei ole ollut hankkeessa kovin suuri. Rajaan myös tutkimukseni koskemaan vuosia 2012-2017, sillä haluan tutkia hankkeen prosessia ja sen etenemistä nykyisten toimijoiden aikana.

Valittuani tutkia Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapausta oli mietittävä myös tutkimuksen temaattista rajaamista. Tutkijan on valittava asetelma, mistä tutkimusta lähdetään tekemään, sekä tutkimuksen viitekehys (Malmsten 2007, 63). Tähän liittyy läheisesti myös tutkimuksessa käytettävien käsitteiden valinta. Kun otin tutkimukseni kohteeksi Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessiin liittyvät määrittelykamppailut, tulivat työn keskiöön hankkeen keskeisimmät toimijat ja heidän kaupunkipuistolle asettamat merkitykset.

### **Tapauksen yleistettävyys**

Tapaustutkimuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota tapauksen yleistettävyyteen. Poliittista toimintaa tutkittaessa tapauksen yleistettävyys ei ole itsestään selvä tutkimuksen tavoite. Yleistäminen osoittautuu ongelmalliseksi, sillä se helposti kätkee todellisuuden moninaisuutta. (Lappalainen 2007, 213.) Tapaustutkimuksen osalta tulisikin enemmän puhua tutkimustulosten siirrettävyydestä; vaikka tavoitteena olisikin yhden tapauksen kokonaisvaltainen ymmärtäminen, ovat aineistosta tehtävät tulkinnot myös tärkeitä.

Tavoitteenani onkin ymmärtää toimintaa tätä tapausta yleisemmällä tasolla ja tarjota uusi käsitys ja lähestymiskulma tähän tapaukseen liittyviin ilmiöihin. Tutkimuskohteesta on myös tarjottava riittävän tiheä kuvaus, jotta siirrettävyys olisi mahdollista. (Leino 2007, 214-217, Eskola & Suoranta 1998, 68.) Pyrinkin työssäni mahdollisimman tarkkaan kuvaukseen.

Tässä tutkimuksessa pyrin kasvattamaan ymmärrystä siitä, millaisia merkityksiä eri toimijat antavat suunnittelutyölle prosessin eri vaiheissa ja millaisia regiimejä toimijat muodostavat suunnittelutyötä tehdessään. En kuitenkaan pyri laajaan yleistettävyyteen tai vertailuun.

### **Tutkijan asema**

Tutkimuksen lähtökohtana toimi Tampereen kaupungin tilaus ympäristöpolitiikan Pro Gradu -töistä. Työn aihe valikoitui kaupungin toivomista aihepiireistä, mutta näkökulma työhön oli vapaasti valittavissa. Toimeksiantaja toivoi työn ottavan kantaa Tampereen kaupungin ympäristöpolitiikan vaikuttavuuteen. Tämä ajatus on kulkenut mukana läpi työn, mutta ei ole kuitenkaan vaikuttanut valintoihin tutkimuksen toteuttamisen ja teoreettisen viitekehyksen valinnan suhteen. Tutkijalla on laadullista tutkimusta tehdessään paljon vapauksia, mutta tehdyistä ratkaisuksista on kerrottava myös lukijalle. (Eskola & Suoranta 1998, 20.) Pyrinkin työssäni avoimuuteen valintojen suhteen.

## **4.2 Tutkimusotteena tulkitseva politiikka-analyysi**

Tutkimusotteekseni valikoitui tulkitseva politiikka-analyysi. Tulkitseva politiikka-analyysin mahdollistaa politiikkaprosessien ymmärtämisen ja selittämisen. Tulkitseva politiikka-analyysi keskittyy merkityksiin ja merkityskamppailuihin, sekä siihen, millaisena yhteiskunnallinen todellisuus näyttäytyy erilaisille toimijoille. Tavoitteena onkin ymmärtää yhteiskunnallisia käytäntöjä sekä ihmisten toiminnan ja instituutioiden muodostumista. Poliitiikkaprosessien voi katsoa olevan merkityskamppailuja, jotka kertovat yhteiskunnasta, sekä sen arvoista, valtasuhteista ja hallinnan keinoista. (Häikiö & Leino 2014, 7-8).

Poliitiikkaprosessien toimijoita ja toimijoiden välisiä suhteita ei aina pystytä tunnistamaan ennalta, jolloin politiikkaprosessit eivät välttämättä rakennu olemassa olevien toimijaverkostojen varaan. Tutkijan on pyrittävä tarkastelemaan hallintoinstituutioita uudella

tavalla ja laajentamaan politiikan ja hallinnon tarkastelua vakiintuneiden instituutioiden ulkopuolelle. Poliittikkaprosessit eivät välttämättä tapahdu vakaiden instituutioiden sisällä, vaan niiden luonne ja merkitys syntyvät yhä useammin instituutioiden väleissä ja ulkopuolella. Prosessit saavat poliittisen sisältönsä niissä käydyistä merkityskamppailuista. Tulkitseva politiikka-analyysi mahdollistaa juuri näiden tilanteiden ja käytäntöjen analyysin. (Häikiö & Leino 2014, 14-15.) Tässä tutkimuksessa tulkitsevan politiikka-analyysin ote näkyy kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun osallistuneiden toimijoiden suunnittelun yhteydessä esiin tuomiin merkityksiin ja tulkintoihin Tampereen kehityksen suunnasta.

Tulkitseva politiikka-analyysi voi menetelmällisesti tukeutua moniin tulkinnallisiin analyysitapoihin ja niiden käsitteistöihin, kuten sisällönanalyysiin, diskurssianalyysiin tai tapaustutkimukseen. Tulkitseva politiikka-analyysi ei siis tarjoa yksiselitteisesti tutkimusasetelman suunnittelun ja analyysin toteuttamisen työkaluja, vaan mahdollisuuden valita tutkittavan prosessin ja ilmiön ymmärtämiseen ja selittämiseen parhaiten soveltuvat tutkimusmenetelmät. Tutkimuksessa keskeisintä on empiricalähtöisyys. Näin ollen metodologinen ja metodinen lähestyminen sovitetaan tapauksen mukaan. Tulkitsevaa politiikka-analyysia luonnehtii lisäksi useasta eri lähteestä kerätty aineisto. (Häikiö & Leino 2014, 24.) Tulkitsevan politiikka-analyysin perusta on poliittikkaprosessien käytännöissä ja prosessin ymmärtämisessä. Tulkitseva politiikka-analyysi mahdollistaakin tapahtumien merkitysten, eri toimijoiden tulkintojen sekä prosessia jäsentävien valtasuhteiden ymmärtämisen. (Häikiö & Leino 2014, 14-15 .)

### **4.3 Tutkimusaineistona teemahaastattelut**

Tutkimus on aineistolähtöinen ja aineisto muodostuu kahdesta osasta. Tutkimukseni tärkein empiirinen aineisto on keräämäni teemahaastattelut. Muut käytetyt aineistot auttavat taustoittamaan ja selventämään tapahtumien kulkua ja suunnitteluprosessia. Tutkimuksen haastatteluaineisto koostuu seitsemästä haastattelusta. Haastatteluiden kesto oli noin 1-1,5 tuntia. Haastateltavat valitsin suunnittelutyöhön osallistuneista suunnitteluryhmän ja ohjausryhmän jäsenistä, sillä halusin suunnitteluprosessin keskeisimpien toimijoiden näkökulmat mukaan tutkimukseen. Haastattelin toimijoita molemmista ryhmistä. Toimijat tekivät työtä hankkeen aikana tiiviissä yhteistyössä ja kokoontuivat yhdessä yhteensä viisi kertaa ohjausryhmän kokouksiin. Suunnitteluryhmän jäsenet tapasivat useammin.

Suunnitteluryhmän tehtävänä oli tuottaa kansallisen kaupunkipuiston tarveselvitys ja ohjausryhmän tehtävänä puolestaan ohjata sen tekoa. Valikoin haastateltavat niin, että haastatellut toimijat ovat olleet tiiviisti mukana hankkeessa tutkimuksen kohteena olevan aikajakson aikana. Haastattelupyynnöt lähetettiin 12 hankkeeseen osallistuneelle toimijalle. Haastattelupyynnön saaneista seitsemän henkilöä suostui haastatteluun. Lisäksi kolme henkilöä vastasi yhteydenottoon, mutta sopivaa aikaa ei saatu sovittua. Vastaamatta jättäminen katsottiin kieltäytymiseksi. Nauhoitin kaikki haastattelut ja litteroin ne tekstiksi.

Teemahaastattelu on laadulliselle tutkimukselle ominainen tutkimusmetodi, jossa haastateltavan ääni pääsee kuuluviin. Haastateltavat valitaan tarkoituksenmukaisesti satunnaisotannan sijasta. Teemahaastattelu asettuu struktuurisesti avoimen haastattelun ja lomakehaastattelun välimaastoon. Haastattelu ei etene yksityiskohtaisesti muotoiltujen kysymysten kautta, vaan väljemmin ennalta valittujen tiettyjen teemojen mukaan. Teemahaastattelu eroaa kuitenkin avoimesta haastattelusta sillä, että aihepiirit ovat kaikille haastateltaville samat. Teemahaastattelulle ominaista on pyrkimys huomioida ihmisten tulkinnat ja merkityksenannot. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47-48.)

Taustoittavana aineistona käytän hanketta varten kerättyä asiantuntija-aineistoa sekä ohjausryhmän kokousten muistioita liitteineen ja muita virallisia dokumentteja, kuten Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tarveselvitystä ja suunnitteluasiakirjoja. Tapaustutkimukselle on tyypillistä aineistotriangulaatio, jossa aineisto koostuu eri lähteistä ja eri tavoin keräämällä. Usein käytetään yhdessä esimerkiksi haastatteluaineistoa, virallisia asiakirjoja sekä lehtiaineistoa. Toisiaan täydentävien aineistojen käyttö auttaa monimutkaisten ilmiöiden selittämisessä ja auttaa selventämään mistä tapauksessa on kyse. Tällä tavoin vahvistetaan tulosten ja johtopäätösten luotettavuutta. (Laine ym. 2007, 24, Eskola & Suoranta 1998, 69.) Tässä tutkimuksessa käyttämäni kokouspöytäkirjat liitteineen sekä muut dokumentit ovat julkisia asiakirjoja ja ne ovat saatavilla Tampereen kaupungilta.

Laadullisessa tutkimuksessa ja aineiston keruussa aineiston riittävydestä käytetään saturaation käsitettä eli aineiston kylläntymistä. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa tutkija jatkaa aineiston keräämistä kunnes lisäaineisto ei enää tuo tutkimuksen kannalta uutta tietoa. Tähän ajattelutapaan liittyy kuitenkin ongelmia, sillä voi olla vaikea sanoa milloin kohde ei enää tuota uutta informaatiota. (Hirsjärvi ym. 2009, 182.) Kylläntymistä voi olla myös



vaikea saavuttaa, jos ei ole selvyttä siitä, mitä aineistosta ollaan hakemassa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 87-90). Tulkintoja aineiston riittävydestä tai kylläntymisestä on kuitenkin monia. Aineiston voi katsoa olevan riittävä, kun tutkimuksessa on edustettuna kaikkien asianosaisten näkemykset ja näkökulmat (Häikiö 2005, 63, Hirsjärvi ym. 2009, 182). Tähän pyrin myös omassa tutkimuksessani. Pyrin valitsemaan haastateltavani niin, että hankkeen toimijat tulisivat mahdollisimman laajasti edustetuksi.

Kaikki keräämäni haastattelut pohjautuivat samaan haastattelurunkoon (liite 1), mutta teemahaastattelulle ominaisesti nämä kysymykset toimivat lähinnä raameina keskustelulle. Teemahaastattelun kysymysten avulla pyrin kartoittamaan hankkeen suunnittelun historiaa ja toimijoiden näkemystä prosessin kulusta sekä hankkeelle annettuja merkityksiä. Haastateltavat kuvailivat omin sanoin rooliaan suunnittelutyössä ja prosessin etenemistä, sekä toivat esille mielestään tärkeitä hankkeeseen liittyviä näkökulmia ja teemoja. Teemahaastattelu oli selkeä valinta, sillä halusin haastateltavien vapaasti nostavan esille merkittäviksi kokemiaan tapahtumakulkuja ja keskusteluja.

#### **4.4 Sisällönanalyysi ja diskurssianalyysi apuna aineiston analyysissä**

Tapaustutkimuksessa tutkija muokkaa teoreettisten käsitteiden perusteella tutkimuskohteelle sopivan analyttisen kehyksen (Häikiö & Niemenmaa 2007, 51). Tutkimukseni analyttinen kehys muotoutui siten, että sen avulla on mahdollista ymmärtää kansallisen kaupunkipuiston prosessiin liittyviä eri toimijoiden jakamia ja toisaalta niitä erottavia merkityksenantoja. Käytin haastatteluaineiston analyysimenetelminä sisällönanalyysia, diskurssianalyysia. Laadullisessa analyysissä on tärkeää pitää mielessä, mikä on tutkimuksen tarkoitus. Aineiston huolellisella läpikäymisellä ja teemoittelemalla tai luokittelemalla sen sisältöä, on mahdollista nostaa esille tutkimuksen kannalta kiinnostavimmat ilmiöt ja rajata puolestaan ei niin keskeiset asiat tutkimuksen ulkopuolelle (Eskola & Suoranta 1998, 175).

Osana sisällönanalyysia teemoittelin haastatteluaineistoa ryhmiin. Eskolan ja Suorannan (1998, 175-176) mukaan teemoittelun avulla on mahdollista käydä aineisto systemaattisesti läpi, ja erotella tutkimusongelman kannalta olennaiset aiheet teemoittain. Teemat voi muodostaa teemahaastattelurungon perusteella, mutta teemoja voidaan poimia myös aineiston perusteella. Teemoittelu sopiikin hyvin analyysin alkuvaiheeseen. Aloitin teemoittelun

kirjaamalla haastatteluissa esiin nousseita kiinnostavia teemoja ja ilmiöitä. Suuri osa näistä teemoista täsmäsi teemahaastattelurungon teemoihin, mutta myös muita aiheita nousi haastatteluissa esille. Päätin rajata tarkastelun koskemaan toimijoiden kansallisen kaupunkipuiston suunnittelulle antamia merkityksiä ja niin kutsuttuja keskustelun ”kuumia perunoita”. Pääteemoiksi nostin suunnittelun lähtökohdat sekä haastatteluissa esiin nousseet suunnittelun haasteet ja määrittelyt. (Eskola & Suoranta 1998, 175-176.)

Teemoittelun avulla pystyin saamaan hyvän kokonaiskuvan haastatteluaineistoni sisällöstä ja pääsin käsiksi kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun liittyviin keskeisimpiin ilmiöihin. Teemoja muodostaessani olen pitänyt mielessä tutkimustani ohjaavat kaupunkisuunnittelun teorit, erityisesti kaupunkiregiimiteorian. Teemat kumpuavat aineistosta, mutta eivät ole täysin aineistolähtöisiä. Analyysitapani ei siis ole puhtaasti aineistolähtöinen, vaan teoriaohjaava. Teoriaohjaavassa analyysissä teoria voi toimia osana analyysia, jolloin teoriasta etsitään selityksiä ja vahvistuksia aineistosta tehdyille löydöksille. Teoriaohjaava sisällönanalyysi on ikään kuin aineistolähtöisen ja teorialähtöisen sisällönanalyysin yhdistelmä, jossa tutkija yhdistelee aineistolähtöisyyttä ja olemassa olevaa teoriaa omassa ajattelussaan. Pysin etsimään aineistosta erityisesti kaupunkiregiimiteoriaan perustuvan regiimityypittelyn mukaisia toimija-asemia ja toimijoiden välistä dynamiikkaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96-97, 117; Eskola 2010, 182.)

Sisällönanalyysin lisäksi lähdin tutkimaan toimijoiden puhetta diskurssianalyttisin keinoin. Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa tukeudutaan konstruktionistiseen näkökulmaan, jossa kielenkäyttö rakentaa todellisuutta. Diskurssianalyysi on siis kielenkäytön ja merkitysten tutkimusta, jossa analysoidaan todellisuuden tuottamista erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Diskurssianalyysia voidaan käyttää tutkimuksessa metodisena ja teoreettisena välineenä eri tavoin, jolloin sille löytyy myös monia erilaisia määritelmiä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 25-26.) Diskurssianalyysi mahdollistaa toimijoiden välisten valtasuhteiden tutkimisen. Diskurssianalyysissä keskitytään yksilöiden kielenkäyttöön eri tilanteissa sekä laajempiin merkityssystemeihin, joita he toiminnassaan tuottavat (Jokinen ym. 2016, 43). Poliittikkaprosesseissa diskurssit määrittelevät toimijoiden asemaa, ilmiön luonnetta, yleisesti hyväksytyjä tavoitteita sekä mahdollisia ratkaisuja (Mikola & Häikiö 2014, 61). Tarkastelen tässä työssä diskurssin sisäisiä valtasuhteita, eli sitä, mitä diskurssissa voidaan sanoa tai tehdä, millaisia toimijoiden väliset suhteet ovat diskurssissa sekä millaisiin toimija-asemiin

toimijat asemoituvat tai heidät asemoidaan. Kysyn aineistolta muun muassa kuka keskusteluun on saanut osallistua, mitä suunnittelun kohteesta voidaan sanoa ja kenellä on määrittelyvalta. Diskurssin toimijoilla on eri tavoin valtaa, joka rakentuu tilanteittain. (Jokinen & Juhila 2016, 85-87.)

Diskursseja voidaan myös tarkastella hegemonisina merkitysten tuottajina. Diskurssien hegemonisoitumisessa on kyse tiedon ja vallan yhteen kietoutumisesta. Siirtymällä mitäkysymyksistä miten-kysymyksiin, päästään käsiksi siihen, millaisissa prosesseissa käytännöt ovat syntyneet ja miten ne alkavat näyttää itsestäänselvyyksiltä. Tällä naturalisoinnilla pyritään esimerkiksi ylläpitämään tiettyjä subjektipositiioita sekä luomaan konsensusta tietyn tiedon legitimoimiseksi. Diskurssianalyysin keinoin on mahdollista päästä käsiksi näihin diskurssien hegemonisoitumisen prosesseihin. (Jokinen & Juhila 2016, 88-92.) Hegemonisia diskursseja olen tarkastellut analysoidessani toimijoiden välisiä suhteita ja merkityksenantoja. Näiden diskurssien perusteella olen tyypitellyt toimijoista regiimateorian mukaisia koalitioita. Merkitykset eivät ole pelkästään aineiston ominaisuus, vaan myös tutkijan tulkinta aineistosta. Valtasuhteita tutkittaessa onkin pidettävä huoli siitä, että aineiston moninaisuus säilyy tehtäessä hegemonisoitumistulkintoja. (Jokinen & Juhila 2016, 103-104.)

Tutkimukseni seuraavat luvut koostuvat analyysistä. Olen jakanut analyysin neljään lukuun, joista ensimmäisessä (luku 5) kuvaan tarkasti tapauksen eri vaiheita ja käännteitä suunnittelutyön aloittamisesta aina tarveselvityksen valmistumiseen. Toisessa luvussa (luku 6) käsittelen kansalliselle kaupunkipuistolle suunnittelun aikana annettuja erilaisia merkityksiä ja niitä seuranneita määrittelykamppailuja. Luvussa 7 testaan miten kaupunkiregiimateorialla voidaan selittää toimijoiden välistä yhteistyötä ja dynamiikkaa.

## 5 Tapaus Tampereen kansallinen kaupunkipuisto

Tämän luvun tarkoitus on johdattaa lukija Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessin kulkuun ja tarjota tulkinta suunnitteluun liittyvistä keskeisimmistä tapahtumista. Ajallisesti tutkimus sijoittuu vuosien 2012-2017 välille.

Tämänhetkinen selvitystyö Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tarpeellisuudesta sai alkunsa kaupunginvaltuutettuna toimineen Matti Höyssän 17.9.2012 tekemästä valtuustoaloitteesta. Aloitteen mukaan Kansallinen kaupunkipuisto olisi tärkeä osa eheyttävää kaupunkirakentamista. Yhtenä kaupunkipuiston tavoitteena olisi turvata kaupungin luonnon- ja kulttuuriperintö sekä viheralueet ja puistot. Eheän viherkokonaisuuden säilyttäminen olisi erityisen tärkeää samalla kun kaupunkirakennetta tehostetaan. Aloitteessa korostettiin lisäksi Tampereen teollista perintöä ja historiaa sekä niiden mahdollisuuksia kaupungin kilpailuvaltteina. Valtuustoaloitteessa esitettiin, että kaupunki käynnistää selvitystyön kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta ja mahdollisesta aluerajauksesta. (Valtuustoaloite kansallisen kaupunkipuiston perustamiseksi Tampereelle 2012.)

Kaupunginvaltuuston päätöksellä valtuustoaloitteeseen vastattiin 15.4.2013. Vastauksessa todettiin seuraavasti:

*”Kaupunkiympäristön kehittäminen ja kaupunkikehitysryhmä käynnistävät osana keskustan strategista osayleiskaavatyötä aikaisempaa laajemmin ja syvällisemmän tarveselvityksen kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta Tampereelle, mutta kaupunki ei tässä vaiheessa käynnistä kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävää prosessia, koska se rajoittaa suunniteltuja kaavahankkeita mahdollisen kaupunkipuiston alueella ja sen välittömässä ympäristössä.” (Tampereen kaupunki 2017b,12.)*

Syksyllä 2013 pormestarin päätöksellä hankkeelle nimettiin ohjaus- ja suunnitteluryhmät. Ryhmien tehtävänä oli selvittää onko Tampereelle mahdollista perustaa kansallinen kaupunkipuisto ja onko sille tarvetta. Ohjausryhmän tehtäväksi asetettiin tarveselvitystä valmistelevan suunnitteluryhmän työn linjaaminen ja ohjaaminen. Suunnitteluryhmän tehtäväksi nimettiin puolestaan kansallisen kaupunkipuiston tarveselvityksen laatiminen. Samalla päätettiin tiedotuksen käynnistämisestä suunnittelutyötä koskien. (Tampereen kaupunki 2017b.)

Vuonna 2013 Tampereella hyväksyttiin uusi kaupunkistrategia, jota toteuttamaan laadittiin keskustan osalta Viiden tähden keskusta –kehitysohjelma. Myös valmisteilla ollut keskustan strateginen osayleiskaava asetettiin nähtäville vielä vuoden 2013 aikana. Osayleiskaavaprosessi toteutettiin tiiviissä yhteistyössä entisen, vuonna 2011 perustetun keskustahankkeen kanssa. Kansallisen kaupunkipuiston tarkastelualueen painottuessa kaupungin keskusta-alueelle, ovat keskustahankkeen ja strategisen osayleiskaavan päätökset olleet merkityksellisiä kansallisen kaupunkipuiston toteutumisen kannalta. Kaupunkistrategiassa ja osayleiskaavassa on huomioitu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteydessä merkittävät kulttuuriympäristöt, kuten koskimaisema. Rinnakkaissuunnittelulle nähtiin silti olevan tarvetta, sillä esimerkiksi osan keskustahankkeen tavoitteista ei nähty tukevan kansallisen kaupunkipuiston toteutumista. Sekä keskustahanketta että kansallisen kaupunkipuiston suunnittelua yhdistää lisäksi monihallinnollinen työskentely.



Kuvio 1: Keskustahankkeen ja kaupunkistrategian vaiheet.



Kuvio 2: Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelun vaiheet.

## 5.1 Aloitusseminaari ja yhteistyön käynnistyminen

Kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävän suunnittelutyön aloitusseminaari järjestettiin syksyllä 2013, ja siihen osallistuivat ohjaus- ja suunnitteluryhmän edustajat sekä edustajat ympäristöministeriöstä, ja Turun, Kotkan sekä Hämeenlinnan kaupungeista. Suunnittelutyöhön osallistuvat toimijat tapasivat ensimmäistä kertaa. Tilaisuudessa esiteltiin Tampereen kansallisesta kaupunkipuistosta tehtävän tarveselvityksen tavoitteita ja aikataulua. Tarveselvityksen tavoitteiksi kirjattiin tiedon tuottaminen päätöksenteon pohjaksi sekä yhteisen näkemyksen löytäminen toimijoiden kesken. Tarveselvityksen projektisuunnitelmalla puolestaan pyritään vastaamaan muun muassa kansallisen kaupunkipuiston merkitykseen maankäytölle ja kaavoitukselle, sekä kaupunkisuunnitteluun. Seminaarissa päätettiin lisäksi seuraavassa ohjausryhmän tapaamisessa läpikäytäviä teemoja, joita olisivat esitykset Tampereen tarinaksi, säilytettäväksi erityisarvoiksi sekä alustavaksi rajaukseksi. Alustavaa rajausta varten esiteltiin lopuksi teemojen mukaan jaoteltu tarkastelualue.

Tilaisuudessa keskusteltiin yleisesti kansallisen kaupunkipuiston taustoista ja sen asettamista reunaehdoista sekä muiden kaupunkien kokemuksista kansallisista kaupunkipuistoista. Keskustelussa nostettiin esille kansallisen kaupunkipuiston mahdollisia vaikutuksia kaupungin kehittämiseen ja erityisesti huomioiden kaavoitus, liikenne sekä muut käynnissä olevat tai tulevat hankkeet. Turun ja Hämeenlinnan kaupunkien edustajat sekä Kotkan kansallisen kaupunkipuiston projektisuunnittelija olivat vastaamassa kysymyksiin kokemuksistaan kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessista ja sen tuomista vaikutuksista. Strategiset osayleiskaavat ja keskustan kehittämisohjelma nimettiin suunnittelun pohja-asiakirjoiksi, joille kansallinen kaupunkipuisto pitää pystyä perustamaan. Keskustelussa toivottiin lisäksi, että ELY-keskuksen ja ympäristöministeriön roolit tulisi selvittää ja kirjata osaksi tarveselvitystä.

Tarveselvityksen keskeiset sisältökysymykset olivat esillä heti hankkeen aloitustilaisuudessa.

*”Eli silloin kun saatiin tämä tuki tälle, että tarveselvitys käynnistetään, niin tosiaan muodostettiin pormestarin päätöksellä tämä [suunnittelu]ryhmä ylipäänsä. Ja sitten tämä ryhmä ensimmäisen kerran kokoontui tuossa marraskuussa 2013, tuli kutsu tämmöiseen aloitustilaisuuteen. --- Ja silloin sitten tietysti just keskusteltiin, että mitä tässä nyt ruvettaisiin tekemään, että minkälainen selvitys. Mutta että loppujen lopuksi*

*se, että ne kysymykset mihin me sitten pyrittiin vastaamaan muotoutui, mutta ei ihan kaikki ehkä tuossa ekassa tilaisuudessa.” (H1)*

Keskustelussa nousi esille kaksi johtavaa teemaa; kansallisen kaupunkipuiston tuomat mahdollisuudet ja haasteet.

## **5.2 Rajauksen suunnittelua ja haasteiden määrittelyä**

Ohjausryhmän toisessa tapaamisessa 9.6.2014 suunnitteluryhmä esitteli kaksi vaihtoehtoa mahdollisesta kansallisen kaupunkipuiston aluerajauksesta. Vaihtoehdot olivat laaja rajaus (Kuva 1.) ja minimi rajaus (Kuva 2.). Näitä vaihtoehtoja esittelevä materiaali toimitettiin ohjausryhmän jäsenille etukäteen 4.6.2014. Suunnitteluryhmä oli kokoontunut tähän kokoukseen mennessä yhteensä 8 kertaa ja työstänyt pääasiassa tarveselvitystä sekä alustavaa rajausta. Lisäksi oltiin tehty kysely kansallisen kaupunkipuiston vaikuttavuudesta, merkityksestä ja markkinoinnista statuksen omaaville kaupungeille sekä prosessin valmisteluvaiheessa oleville kaupungeille. Vaikutuksia maankäytön suunnitteluun selvitettiin myös ympäristöministeriöstä. Selvitykset tehtiin ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa esitettyjen kysymysten pohjalta.

Ohjausryhmän toisen kokouksen tavoitteeksi asetettiin rajauksesta keskusteleminen ja jatkolinjausten tekeminen. Ohjausryhmältä toivottiin erityisesti kantaa ”kipupisteiden” käsittelyyn. Kipupisteillä tarkoitettiin alueita, jotka eivät avoimen kaavoitustilanteen, eheyden tai muuten tämän hetkisen tilan perusteella täytä kansallisen kaupunkipuiston kriteereitä. Pääasiassa kyse oli rantareittien jatkuvuudesta. Kipupisteiksi oli materiaaliin merkattu Ratinan ympäristö, Eteläpuisto ja Särkänniemi. Kipupisteitä ehdotettiin käsiteltäväksi osana keskustan strategista osayleiskaavaa, sillä kansallisen kaupunkipuiston katsottiin olevan keskeinen osa yleiskaavatyötä.

*”Tässä on nyt ennakoitu tiettyjä maankäytön paineita---. Koska samaan aikaanhan tässä on tätä kantakaupungin yleiskaavaa tehty. Ja silloin aloitusvaiheessa keskustan strategista osayleiskaavaa, että toki tässä on koko ajan sitten toisaalta kaavoituksessa pohdittu et mihin sitten sitä uutta rakentamista sijoitetaan.” (H1)*

Eteläpuiston problemaattinen tilanne nostettiin erikseen esille ohjausryhmän toisessa kokouksessa. Eteläpuiston voi katsoa olleen yksi laajimmista kaavoitukseltaan

keskeneräisistä alueista kansallisen kaupunkipuiston suunnittelussa. Eteläpuiston kaavoituksellisen tilanteen ollessa avoin, ei sitä suoraan voitu osoittaa kansallisen kaupunkipuiston tarkastelualueeseen kuuluvaksi.

*”Kun se on se yhtenäisyyden kriteeri, että tavallaan alueen pitää olla sellainen yhtenäinen ja tavallaan kuljettavissa läpi. Että mitään reikiä tai mitään outoja liittymiä kahden paikan välillä, vaan sellainen luonteva, yhtenäinen kokonaisuus. Ja Tampereen osalta mitkä on selkeästi sellaisia, on tietenkin Eteläpuiston alue, missä tuli puhetta jo ennen jo tätä kansallista kaupunkipuisto hanketta, et siitä on paljon käyty keskustelua, tiedät varmaan sen kohteen. Se on yks, et siinä ihan pääpointti on ollut se, että se on tavallaan siihen viherverkoston ikään kuin liittynyt. Että on saatu se kansallinen kaupunkipuisto siitä kohtaa riittävän laajana viheryhteytenä keskustan ja Pispalan ja näitten alueiden välille. Et se on yks ydinasia.” (H2)*

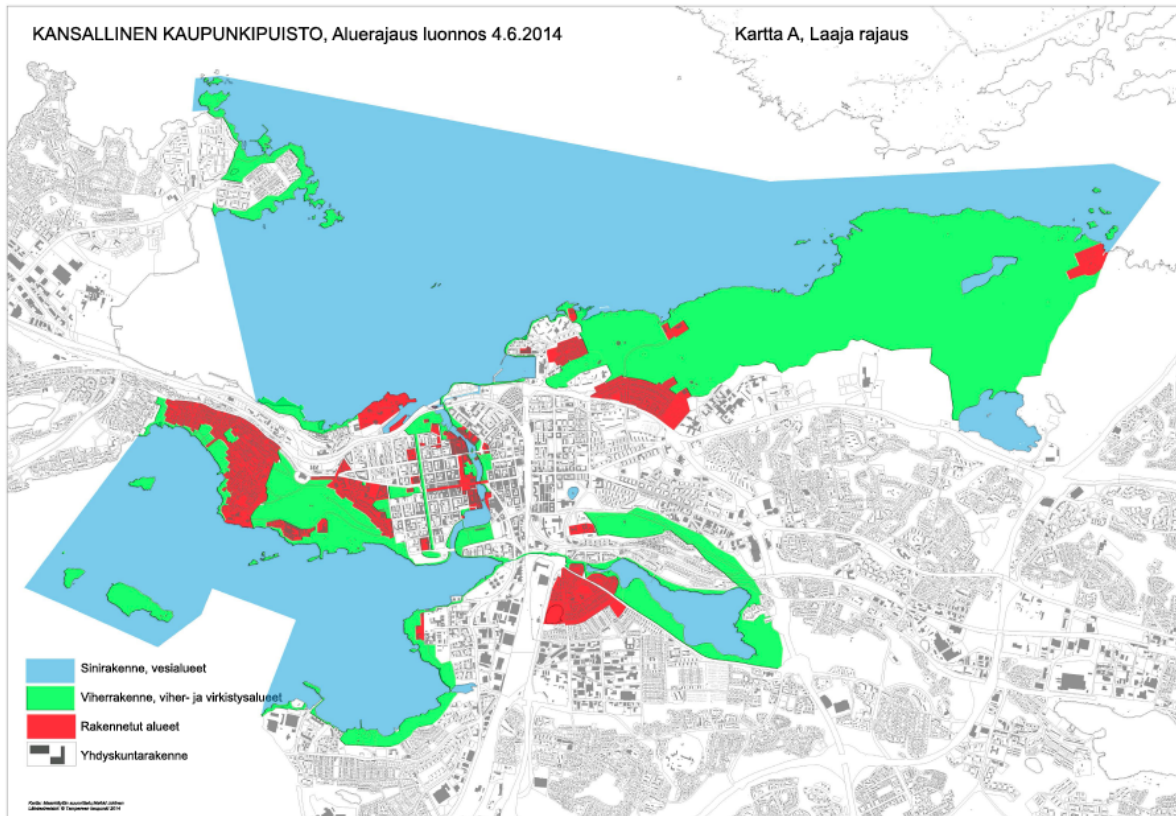
Tilaisuudessa esiteltiin tarveselvityksen tilannekatsaus. Hankkeen aloitusseminaarissa esitetyt kysymykset olivat toimineet tarveselvityksen teon pohjana. Suunnitteluryhmä pyrki vastaamaan esitettyihin kysymyksiin erilaisten kyselyiden avulla. Kansallisen kaupunkipuiston vaikutuksia kaupungille selvitettiin muun muassa kansallinen kaupunkipuisto –verkostolle tehdyn kyselyn avulla. Vaikutuksia maankäytön suunnitteluun selvitettiin lisäksi ympäristöministeriön edustajalta. Tampereen kansallisen kaupunkipuiston teemoihin ja tarinan rakentamiseen paneuduttiin päättämällä asiantuntija-artikkeleiden tilaamisesta aihetta koskien.

Kansallisen kaupunkipuiston tarkastelualueen rajauksista tehtiin suunnitteluryhmän mukaan useita eri vaihtoehtoja, mutta lopulta päädyttiin kahteen esitettyyn tarkastelualueeseen (Kuva 1. ja Kuva 2.). Pääkriteereinä rajauksen suunnittelulle olivat alueilla tunnustetut suojeluarvot, alueiden vakiintuneet kaavatilanteet, alueen merkitys Tampereen tarinassa sekä ympäristöministeriön asettamien kriteerien täytyminen. Vaihtoehto A. (Kuva 1.) on suunnittelun alkuvaiheessa laadittu laaja versio, joka suunnitteluryhmän mukaan sisältää alueita, joiden nykyinen kaava ei välttämättä täytä kansallisen kaupunkipuiston kriteereitä. Todettiin, että alueiden liittämisestä rajaukseen on käytävä keskustelua. Vaihtoehto B. (Kuva 2.) syntyi maankäytön suunnittelulta, keskusta-hankkeelta ja kiinteistötoimelta saatujen kommenttien pohjalta. Rajausehdotus oli maankäytön suunnittelun johtoryhmän ja Keskusta-hankkeen edustajien käsittelyssä 30.4.2014. Tästä vaihtoehdosta B. pyrittiin poistamaan kaupunkipuiston toteutumisen kannalta merkittävät maankäytön muutosalueet, eli Ratinanniemi, Eteläpuisto, Naistenlahti, Koukkuniemen ranta, Kalevanharju, Viinikanlahden

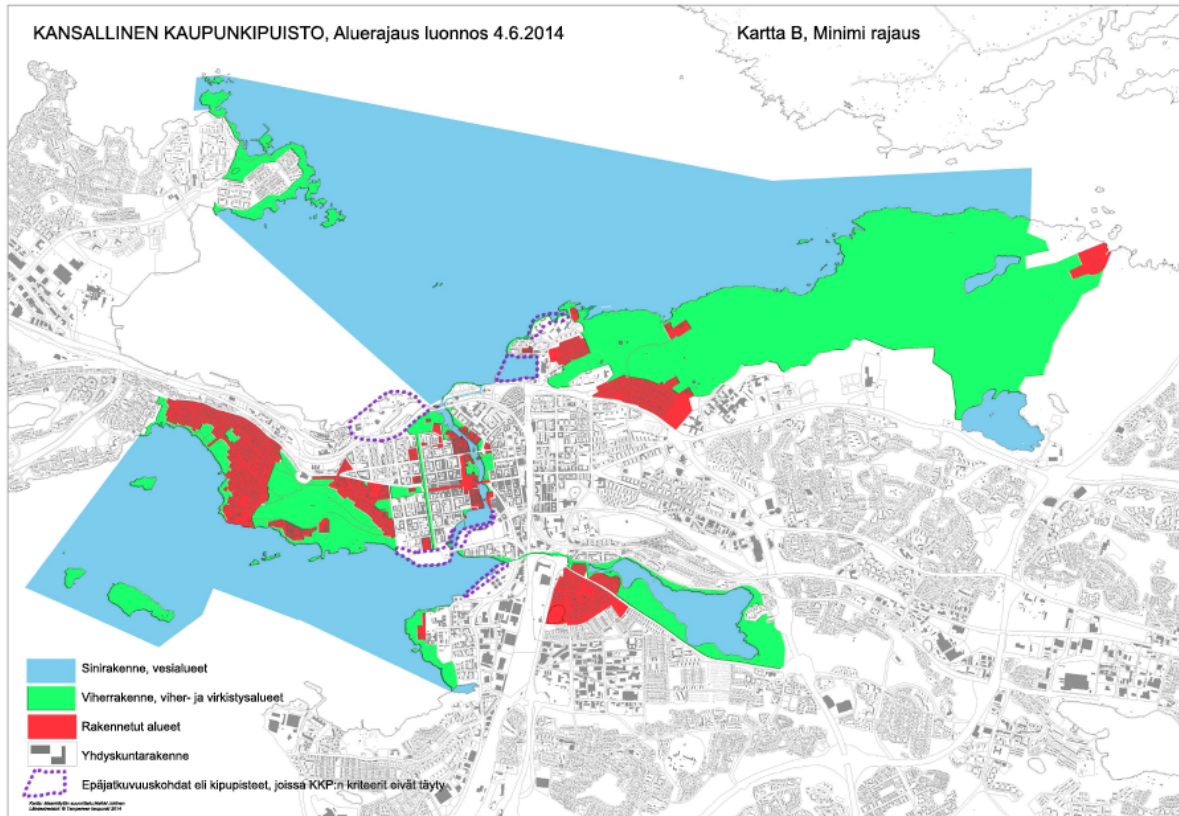


rantapuisto, Härmälän rantapuisto, Särkänniemi-Mustalahden rantapuisto ja Santalahden rantapuisto. Tässä karttarajauksessa B. esitettyjen alueiden kaavoituksellinen tai suojelullinen tilanne täyttäisi nykytilassaan kansallisen kaupunkipuiston kriteerit.

*”Niin tällöinen se on sitten se kartta mikä esiintyy tuolla [tarveselvityksessä], että oikeastaan sama raja. Sillä erotuksella tosin, että tässä on sitten määritelty tämä kaupunkirakenteen muutosalue, joka oli nyt sitten ohjausryhmälle tärkeä. Että tänne nyt tulee sitten tämä muutos, että toisaalta ennakoit tätä Viinikanlahden rannan muutosta, tiedät että sinne on jätevedenpuhdistamo siirtymässä jossain vaiheessa ja uutta rakentamista. Toisaalta tässä on sitten tämä Eteläpuisto problematiikka mukana, tai se, että siinä on nyt kaavatyö käynnissä joka etenee sitten omana prosessina.” (H1)*



Kuvio 3: Kansallisen kaupunkipuiston aluerajaus, vaihtoehto A. (Lähde: Tampereen kaupunki, kokousmuistion liite)



Kuvio 4: Kansallisen kaupunkipiuston aluerajaus, vaihtoehto B. (Lähde: Tampereen kaupunki, kokousmuistion liite)

Ohjausryhmä kokoontui seuraavan kerran 30.9.2014. Tähän mennessä suunnitteluryhmä oli valmistellut aineistoa edellisten kokousten pohjalta. Ohjausryhmältä toivottiin kokouksessa kannanottoa kansallisen kaupunkipiuston tarkastelualueen rajaukseen, tiedottamiseen, tarveselvityksen sisältöön sekä hankkeen etenemiseen ja aikatauluun. Tässä ohjausryhmän kolmannessa kokouksessa esillä oli enää yksi karttarajaus. Rajausta oltiin luonnosteltu siten, että se täyttäisi kansallisen kaupunkipiuston kriteerit ja, että siihen sisältyisi vain alueita, joilla on vakiintunut kaavatilanne. Tarkastelualueella selvitettiin lisäksi keskustan strategisen osayleiskaavan tavoitteita ja rajausta täsmennettiin kehittämiskohteiden osalta. Rajauksesta käytiin runsasta keskustelua ohjausryhmän kokouksessa, eikä sen muodosta vallinnut yksimielisyyttä. Esillä olleen rajauksen perusteluista esitettiin myös kysymyksiä.

*”Niistä käytiin paljon keskustelua, että mikä se rajaus sitten on. Ja kuinka tarkkaan se pitäisi merkitä. Enkä ole kyllä ihan varma siitä, millainen poliittinen päätöksentekoprosessi on käsitellyt minkäkinlaisia karttoja, että mikä on tavallaan sitten se lopulta, mikä on pyöritetty tuolla valkoisessa talossa.” (H3)*

### 5.3 Julkinen keskustelu, tiedotus ja osallistaminen

Ohjausryhmän kolmannessa kokouksessa nostettiin esille myös suunnittelutyöstä tiedottaminen. Aloitustilaisuudessa tehdystä päätöksestä huolimatta, ei kansallisen kaupunkipuiston suunnittelusta oltu tähän mennessä julkaistu tiedotetta. Keskustelussa todettiin, että tiedotustyö olisi hyvä aloittaa mahdollisimman pian, sillä toivottiin, että myös kuntalaiset saataisiin mahdollisimman pian osallistettua rajauksen ja sisällön suunnitteluun.

Suunnittelutyön alkaessa vuonna 2013 Tampereen kaupunki julkaisi verkkosivuillaan tiedotteen kansallisen kaupunkipuiston tarveselvityksen käynnistymisestä. Kansallisesta kaupunkipuistosta esitetyn valtuustoaloitteen jälkeen 29.03.2013 Aamulehti julkaisi uutisen kertoen, että Tampere ei aio tässä vaiheessa esittää kansallisen kaupunkipuiston perustamista. Sittemmin aiheesta on julkaistu muutamia lukijamielipidekirjoituksia ja kaksi pääkirjoitusta, valtaosa näistä koskien pääasiassa käynnissä ollutta Eteläpuiston kaavoitusta. 23.01.2016 Aamulehti uutisoi tarveselvityksestä ja Tampereen kaupunkipuiston toteutumisen edellytyksistä haastatteleamalla ympäristöneuvos Jukka-Pekka Flanderia. Sittemmin kansallisesta kaupunkipuistosta on käyty tiedotusvälineissä keskustelua harvakseltaan. Valtaosa kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyöstä käydystä julkisesta keskustelusta on ollut sidoksissa Eteläpuiston suunnitteluun ja siitä virinneeseen kansalaisaktiivisuuteen. Keskustelun kattotarinana on toiminut vastakkainasettelu sen suhteen, onko kansallisen kaupunkipuiston perustaminen mahdollista, jos Eteläpuiston suunniteltu asuinalue rakennetaan.

Yleisötilaisuuksia hankkeen etenemisestä pidettiin yhteensä kolme kappaletta, viimeisin syksyllä 2016 tarveselvityksen valmistuttua. Yleisötilaisuuksissa sai esittää kysymyksiä kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun liittyen ja kysymyksiin olivat vastaamassa suunnitteluryhmän toimijat sekä ympäristöministeriön edustaja. Pääasiallinen osallistuminen järjestettiin tarveselvityksen käynnistyessä Valma-valmistelufoorumien kautta, jossa oli kysely auki 22.6.-15.8.2015 välillä. Kommentteja sai esittää erityisistä alueista, niihin liittyvistä kehittämistarpeista ja tarveselvityksen alustavasta aluerajauksesta ja sisällöstä. Vastauksia kyselyyn saapui yhteensä 26 kappaletta. Lisäksi aloitusseminaarissa oli paikalla eri kansalaistoimijoita, joita hanke mahdollisesti koskee sekä eri elinkeinoalojen edustajia.

## 5.4 Tampereen tarinaa kertomassa

Suunnitteluryhmä päätyi tilaamaan kansallisen kaupunkipuiston teemojen ja tarinan rakentamisen tueksi artikkeleita eri alojen asiantuntijoilta. Artikkeleita tilattiin koskien Tampereen teollista historiaa, maisemaa, arkkitehtuuria, kaupunkiluontoa sekä arkeologisia kohteita. Näistä artikkeleista koostettiin Tampereen tarina –julkaisu, jonka tarkoituksena on esitellä kansallisen kaupunkipuiston tarkastelualueetta eri näkökulmista. Tampereen tarina –julkaisua esiteltiin ohjausryhmän toisessa kokouksessa 9.6.2014. Julkaisu koostuu kahdeksasta Tampereen tarinaa kertovasta artikkelista. Kokouksessa julkaisun tarkoituksiksi esitettiin kansallisen kaupunkipuiston tarkastelualueeseen ja esitettyyn rajausehdotukseen liittyvien arvojen sekä niiden taustojen avaaminen.

Tampereen tarinan roolille suunnittelussa annettiin monia eri merkityksiä. Päätös aluerajauksen suunnittelusta teemojen perusteella tehtiin jo ohjausryhmän ensimmäisessä tapaamisessa. Tampereen vahvuuksien esille nostaminen katsottiin tärkeäksi tehtäväksi.

*”---mä muistan et se tuli täällä oikeastaan aloitustilaisuudessa aika vahvasti, että mennään niin kutsutusti teemat edellä, ja siitä syntyi ajatus tehdä tämä asiantuntija-artikkeleihin perustuva Tampereen tarina. Että ei suin päin säännätä tähän rajauksen piirtämiseen, vaan tutkitaan ensin niitä teemoja. Eli sitten lähetettiin tosiaankin tekemään sitä, se oli tosi mielenkiintoista ja tykkäsin siitä. Ja se on saanut varsin hyvä palautteen se Tampereen tarina, et siinä on tavallaan sitten sellaisia vähän tuntemattomampia teemoja otettu esille meidän kaupungista.” (H1)*

*”Tavallaan se syntyi sellaisena jonkunlaisena synteessä siitä, mitä pidetään, tai mitkä teemat on tärkeitä. Ja haluttiin tuoda se tälle kompaktina tarinamuotoisena.” (H3)*

Yhdeksi Tampereen tarina –julkaisun tärkeimmistä tehtävistä nähtiin Tampereen arvokohteiden tunnistaminen ja tunnustaminen. Toimijoiden mukaan monet arvokohteet ovat jääneet liian vähälle huomiolle ja niiden tunnistaminen voisi tuoda uusia ulottuvuuksia tapaan katsoa kaupunkia. Joidenkin toimijoiden mukaan kyseessä oli osittain sokeus kaupungin omista vahvuuksista, joita haluttiin nyt tuoda esille. Tampereen tarinalla pyrittiin herättelemään niin päättäjiä kuin kuntalaisiakin tunnistamaan kaupungin tärkeimmät arvot ja arvokohteet.

Tampereen tarina -julkaisun kohdeyleisön nähtiin olevan laaja. Tampereen tarinan toivottiin tavoittavan asiantuntijoiden lisäksi myös tavallisia kuntalaisia. Julkaisusta pyrittiin tekemään helposti lähestyttävä, ja sen toivottiin avaavan valintoja miksi tietyt alueet haluttiin sisällyttää mukaan aluerajaukseen.

*”Tämä kyllä tehtiin kyllä varmaan aika laajasti kaupunkilaisille. Meidän joukossahan on tietysti suuria asiantuntijoita ja vähemmän suuria asiantuntijoita, ja mä luulen, että tämä puhuttelee aika monenlaisia ihmisiä. Että tänne pyrittiin valikoimaan, no esimerkiksi sellaisia valokuvia, jotka olisi laajasti Tampereen tämän teeman mukaisia alueiden ominaisuuksia valottavia. Mutta se on sitten oma asiansa, että puhutteleeko se oikeasti, kiinnostaako ketään, ja kuinka paljon.” (H3)*

## **5.5 Tampere etenee hakemusvaiheeseen**

Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tarveselvitys luovutettiin pormestariitiimille 17.6.2016. Tiimin myönteisen päätöksen perusteella hanketta päätettiin jatkaa ja tarveselvitys tuodaan seuraavaksi eri lautakuntien käsittelyyn. Alusta lähtien tarveselvitystä on suunnitteluryhmän rinnalla tuottanut tätä hanketta varten perustettu monihallinnollinen ohjausryhmä, ja tästä syystä tarveselvitys haluttiin myös näiden eri lautakuntien hyväksyttäväksi. Lautakunnat luovuttivat selvityksen eteenpäin kaupunginhallituksen käsittelyyn syksyllä 2016. Tarveselvitys jätettiin kaupunginhallituksessa pöydälle useaan otteeseen syksyn 2016 ja alkuvuoden 2017 aikana. Helmikuussa 2017 pidetyssä kokouksessa tarveselvitys hyväksyttiin esitetyin muutosehdotuksin.

*”Tampere etenee kohti kansallisen kaupunkipuiston hakuvaihetta, laatii tarvittavat lisäselvitykset hankkeen kannalta keskeisistä kaupunkirakenteen muutosalueista, määrittelee alueen rajauksen uudelleen sekä käynnistää hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelun.” (Tampereen KH 20.2.2017.)*

## 6 Kamppailu kansallisen kaupunkipuiston merkityksistä

### 6.1 Lähtökohdat suunnittelutyölle

Suunnittelutyöhön osallistuneet toimijat tarjosivat monia eri syitä tarveselvityksen teon aloittamiselle ja suunnittelu- ja ohjausryhmien perustamiselle. Esille nostettiin erityisesti valtuustoaloitteen ajankohdan merkitys. Kansallisen kaupunkipuiston statuksia tullaan myöntämään rajoitetulle määrälle kaupunkeja. Haastateltavat näkivät nyt olevan viimeinen hetki tutkia Tampereen mahdollisuuksia perustaa kansallinen kaupunkipuisto, sillä myös moni muu kaupunki on viime vuosien aikana käynnistänyt hakemukseen tähtäävän selvitystyön. Eräs toimijoista kuvasi, että tästä syystä työ haluttiin myös tehdä mahdollisimman laajasti ja kattavasti, jotta Tampereen todelliset mahdollisuudet hakemuksen tekemiseen saataisiin selvitettyä.

*”--- väittäisin, että siellä on ollut nyt useampaan kertaan, että tätä aloitetta on tehty. Ja tavallaan haluttiin nyt sitten, että tehdään kunnollinen selvitys siitä, kun tiedossa on se, että niitä statuksia ei tulla kauhean montaa myöntämään. Se 10-12 on tavoiteltu määrä ja tällä hetkellähän niitä on kahdeksan, ja sitten niitä hakijoitakin on ollut tässä vuosien varrella aika monta ja varmaan siinä sitten nähtiin, että nyt on se aika, että selvitetään perinpohjin ylipäättänsä niitä mahdollisuuksia hakea” (H2)*

Ajankohdan katsottiin olleen kypsä myös poliittiselta ilmapiiriltään. Haastateltavat totesivat, että kansallisen kaupunkipuiston kaltaiselle hankkeelle oli poliittinen tilaus kaupungin keskustan muutoksen ollessa käynnissä. Tämä poliittinen tilaus näyttäytyi vahvana erityisesti kunnallisvaalien alla, jolloin tehtiin poliittisia linjauksia etenkin Eteläpuiston rakentamisesta, ja myös kansallinen kaupunkipuisto nostettiin näissä keskusteluissa esille. Kansallisen kaupunkipuiston nähtiin toimineen välineenä vaalilyöissä, vaikkakin sen rooli jäi hyvin niukaksi muiden suurten hankkeiden viedessä palstatilaa vaalien alla. Toimijat nostivat erityisesti esille kansallisen kaupunkipuiston perustamisselvitystyön aloittamiseen johtaneen valtuustoaloitteen tekijän merkittävänä poliittisena toimijana. Kansallisen kaupunkipuiston katsottiin vaatineen taakseen tarpeeksi vahvan poliittisen tuen, jotta saatiin yleinen hyväksyntä kaupungin puolesta selvitystyön käynnistämiseksi.

Myös Tampereen kaupungin suuret investoinnit ja rakennushankkeet nähtiin toimineen sysäyksenä selvitystyölle. Kaupungin kasvun kiihtyessä kaupunkiympäristön merkitys

korostuu. Rakennushankkeiden nähtiin poikineen vastareaktiona kaupungin viheralueiden vaalimisen. Kaupunkikuvan muuttumisen katsottiin vaikuttavan kansallisen kaupunkipuiston hakemiseen myös siinä tapauksessa, että muutoksen seurauksena kansallisen kaupunkipuiston kriteerit eivät enää tulevaisuudessa täytyisikään.

*”Ja tietty Tampereella on sellainenkin tilanne, mikä varmaan ehkä myös monessa isommassa kaupungissa, että on kovat paineet esimerkiksi nyt rakentamisen kanssa. Niin siinäkin tulee just se vastaan, että jos se myöhästyy ikään kun se selvityksen aloittaminen, niin siellä saatetaan tehdä sitten rakentamisen ja kaavoituksen yhteydessä sellaisia päätöksiä ehkä, jotka itse asiassa blokkaa sen että on edes mahdollista hakea sitä statusta, että siinäkin mielessä varmaan, kun Tampereen kaupungilla oli isoja hankkeita käynnistymässä silloin 2010-luvulla ja sitten kun nyt on koko ajan niitä käynnissä, niin varmaan semmoinen et haluttiin katsoo.” (H2)*

Selvitystyön taustalla nähtiin myös olevan kilpailu muiden, etenkin suurempien kaupunkien kanssa. Turulle myönnettiin kansallisen kaupunkipuiston status vuonna 2013 ja Helsingissä selvitystyöt kaupunkipuiston perustamiseksi ovat olleet esille jo useamman vuoden ajan. Muiden suurten kaupunkien kiinnostus kansallista kaupunkipuistoa kohtaan katsottiin kasvattaneen myös Tampereen kiinnostusta tutkia perustamismahdollisuuksia. Taustalla voidaan nähdä olevan kaupunkien keskinäinen kilpailuasetelma, jossa kaupungit pyrkivät vetovoimaisuuteen houkutellessaan uusia asukkaita ja elinkeinotoimijoita. Myös Tampereella on tavoitteena kasvattaa asukasmäärää voimakkaasti tulevien vuosien aikana. Kansallinen kaupunkipuisto voisi joidenkin haastateltavien mukaan toimia vetovoimaisena tekijänä kaupunkia markkinoitaessa.

*”Se [kansallinen kaupunkipuisto] on mennyt metsikköön ilmeisesti, menikö kaksi kertaa? Ja jotenkin se on ehkä sellaisena taakkana ollut sitten, että kun sitä ei olla saatu maaliin koskaan, niin se on jäänyt vähän vaivaamaan. Tämä on mun valistunut arvaukseni, että se on yksi tekijä. Mutta toinen on tietysti se, että kyllähän Tampereella ihan aidosti halutaan nähdä näitä asioita. Hienoja ja arvokkaita juttuja tuoda esille ja vähän kilpailla muiden kaupunkien kanssa, kun joku Turku nyt sitten meni edellä, niin eiköhän me sitten siellä perässä tulla! Mutta siinä on varmaan monta tekijää ja tietysti meillä on ihan ainutkertainen toi kosken ympäristö, miljöö, että sieltähän se lähti. Ja sitten siellä taisi olla yksi henkilö, joka oli aktiivisesti esittämässä tätä. Siis se lähti siitä aloitteesta.” (H3)*

## 6.2 Keskustelun ”kuumat perunat”

Epävarmuus oli toimijoiden mukaan läsnä koko Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessin ajan. Läpi prosessin käytiin keskustelua siitä, mikä kansallinen kaupunkipuisto on ja mitä sen perustaminen Tampereelle tarkoittaisi. Kansallinen kaupunkipuisto näyttäytyi eräänlaisena tyhjänä merkitsijänä; kansallinen kaupunkipuisto voitiin määritellä usealla eri tavalla (Mikola & Häikiö 2014, 68). Yhteistä näkemystä kansallisen kaupunkipuiston tarkoituksesta ei laajoista keskusteluista huolimatta tuntunut löytyvän. Kansallinen kaupunkipuisto nähtiin ensinnäkin uutena ja melko tuntemattomana konseptina. Kokemuksia kansallisesta kaupunkipuistosta ei kaikilla suunnitteluprosessiin osallistuneilla ollut, vaan selvityksiä kansallisen kaupunkipuiston luonteesta ja vaikutuksista pyydettiin useilta statuksen jo omaavilta kaupungeilta. Toimijoilla oli myös erilaiset näkemykset siitä, mikä olisi Tampereen kansallisen kaupunkipuiston rooli maankäytön suunnittelussa. Näitä epävarmuuksia käytiin läpi ohjausryhmän kokouksissa.

### **Kipupisteitä**

Maankäytön muutosalueet nostettiin useaan otteeseen esille haastatteluiden aikana. Jokainen haastateltavista otti kantaa niin kutsuttuihin aluerajauksen kipupisteisiin ja epäjatkuvuuskohtiin. Kipupiste muodostui käsitteeksi, johon toimijat liittivät erilaisia merkityssisältöjä perustellakseen omia näkemyksiään. Ensisijaisesti nämä kipupisteet nähtiin merkitykselliseksi kansallisen kaupunkipuiston jatkuvuuden ja eheyden kannalta, ja niiden mukana olon katsottiin mahdollistavan kriteerien täyttymisen. Alueiden nykyinen kaavatilanne ei kuitenkaan mahdollista niiden liittämistä kansallisen kaupunkipuiston kokonaisuuteen. Kipupisteiksi kartalle merkattuja alueita olivat muun muassa Ratinan ympäristö, Eteläpuisto, Naistenlahti sekä Särkänniemi. Lisäksi Viinikanoja ja Hatanpää nostettiin haastatteluissa esille mahdollisina epäjatkuvuuskohtina. Kipupiste käsitteenä koettiin osuvana, sillä näihin alueisiin nähtiin liittyvän erityisiä tunteita. Osa toimijoista kuitenkin koki nimityksen olevan harhaanjohtava, eikä kipupisteiden käsittelyllä ollut heidän mielestään kovin suurta roolia aluerajauksen suunnittelussa, vaan termillä pyrittiin viittaamaan keskeneräisiin kaavatilanteisiin. Kipupisteinä käsiteltyihin alueisiin nähtiin kuitenkin liittyvän pelkoja ja sen sijaan, että kipupisteet oltaisiin koettu kansallisen kaupunkipuiston toteutumisen kannalta merkittävänä, olivat ne pikemminkin muiden maankäytön intressien kannalta kivuliaita.



*”Että kaiken kaikkiaan varmaan ne kipupisteet on sellaisia, että jos joku pelkää niiden puolesta, tai syystä tai toisesta pelkää tätä hanketta niiden kipupisteiden kohdalla, niin se on sitten oma juttunsa, mutta ei se siinä suunnittelutyössä sinänsä ollut mitenkään ihan hirveen hankala asia.” (H3)*

Kipupisteistä keskusteltiin runsaasti ohjausryhmän kokouksissa. Erityisesti Eteläpuiston tulevaisuutta käsiteltiin lähes jokaisessa tapaamisessa. Eteläpuiston asemakaavan suunnittelu toteutettiin samanaikaisesti kansallisen kaupunkipuiston tarveselvityksen teon kanssa. Eteläpuiston viheralueelle rakentaminen koettiin eräänlaisena kynnyksysymyksenä kansallisen kaupunkipuiston toteutumisen kannalta, sillä nähtiin, ettei alue tukisi rakennettuna kansalliselle kaupunkipuistolle asetettuja kriteerejä. Eteläpuiston asemakaavasta noussut julkinen keskustelu oli ajoittain hyvin vilkasta ja se heijastui myös kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun sekä ohjausryhmän kokouksissa että yleisötilaisuuksissa. Keskustelun ajautuminen koskemaan Eteläpuistoa nähtiin ongelmallisena erityisesti yleisötilaisuuksissa. Toimijat kertoivat, että kansalliseen kaupunkipuistoon liittyvän keskustelun osuus jäi niukaksi tunteita herättävän Eteläpuiston määrittäessä puhetta. Keskustelua pyrittiinkin rajaamaan yleisötilaisuuksissa Eteläpuiston ulkopuolelle, sillä sen nähtiin määrittävän liikaa koko kansallisen kaupunkipuiston suunnittelua ja keskustelua mahdollisista perustamisedellytyksistä. Osa toimijoista näki Eteläpuiston säilyttämistä kannattavien käyttävän kansallista kaupunkipuistoa Eteläpuiston suojelun mahdollistavana välineenä. Heidän mielestään Eteläpuiston rakentaminen tai rakentamatta jättäminen ei ollut merkittävää kansallisen kaupunkipuiston toteutumisen kannalta. Tätä kantaa perustelemaan pyydettiin myös ympäristöministeriön edustajan lausunto, johon viitattiin useaan otteeseen keskustelun siirtyessä käsittelemään Eteläpuistoa. Lausunnossa todetaan, että rakentaminen sinällään ei vaikuta siihen, voidaanko Tampereelle perustaa kansallinen kaupunkipuisto vai ei, mutta rakentamisen ja viheryhteyden laadun tulee olla kriteerien mukainen.

*”Niin niissä aika helposti se keskustelu kääntyi silleen, ettei puhuta vaan koko kansallisen kaupunkipuiston alueen jutusta, vaan sitten puhuttiin siitä Eteläpuiston alueesta. Ja se oli ehkä sellainen intohimoinen ja herättävä, ja siinä mielessä osa asukkaista ehkä ajatteli myös silleen, että tämä kansallinen kaupunkipuisto ehkä olisi sellainen juttu, millä ikään kuin saataisiin torpattua kokonaan sen alueen asuntorakentaminen. Ja siitähän ei ole tietenkään kysymys ollenkaan. Eli tavallaan ehkä halutaan käyttää väärin tällaisena suojelun perustana tätä kansallista kaupunkipuistoa siinä.” (H2)*

Usein yhteiskunnallisten instituutioiden kautta harjoitettu vallankäyttö muuttuu näkymättömäksi virkamiesten ohjaillessa suunnittelusta käytävää keskustelua (Leino 2006, 17). Suunnittelijoilla saattaa myös olla tietynlaisia odotuksia osallistumisen luonteesta (esim. Häikiö 2005). Kansalliseen kaupunkipuistoon liittyvää keskustelua pyrittiin yleisötilaisuuksissa rajaamaan koskemaan niitä aiheita, jotka valmistelutyöhön osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta näyttäytyivät relevantteina. Erityisesti kansalaisten esiin nostama Eteläpuisto nähtiin vääranä keskustelun aiheena. Toimijat pyrkivät keskustelua ohjaamalla määrittelemään sitä mitä oli suunnittelun kannalta merkittävää sanoa ja mitä ei. Eteläpuisto väritti myös kansallisesta kaupunkipuistosta julkisuudessa käytyä keskustelua, mutta myös siellä kysymys Eteläpuiston kohtalosta pyrittiin osoittamaan irrelevanttina kansallisen kaupunkipuiston suunnittelun kannalta.

Valtaosa ohjausryhmän kokouksissa kipupisteiksi esitetyistä alueista oli kaavoitukselliselta tilanteeltaan keskeneräisiä. Kansallisen kaupunkipuiston perustamisedellytyksiin kuuluu, että tarkastelualueeseen liitettävien alueiden tulee olla kaavoituksella turvattuja. Näihin maankäytön muutosalueisiin liittyi toimijoiden mukaan epävarmuutta ja ristiriitoja siitä, miltä alueen toivottu tulevaisuus näyttää. Huolta herättivät erityisesti mahdolliset tulevaisuuden tarpeet ja kaavojen muuttaminen. Kansalliseen kaupunkipuistoon liitettyjen alueiden irrottaminen puistokokonaisuudesta voi osoittautua hankalaksi, sillä päätöksen tässä asiassa tekee ympäristöministeriö. Kipupisteiksi merkattuihin alueisiin nähtiin liittyvän intressejä muun muassa rakentamisen suhteen. Tässä nähtiin jälleen olevan kyse arvoalinnoista. Osa toimijoista peräänkuulutti kansalliseen kaupunkipuistoon sitoutumista ja valintojen tekemisen tärkeyttä. Ilmapiirin nähtiin olevan hyvin epäileväinen juurikin kansallisen kaupunkipuiston sitovuuden suhteen ja toimijat totesivat, että Tampereella ei haluttu lyödä lukkoon päätöksiä tulevaisuuden tarpeiden ollessa epävarmoja. Kansallisen kaupunkipuiston nähtiin mahdollisesti estävän tulevia kaavoitushankkeita alueellaan.

*”Ja siinä on just ollut tämä epävarmuus mitä mä kuvasin. Siitä, että voiko tämä puiston perustaminen vaikeuttaa esimerkiksi niiden kaavojen muuttamista. Että siis se kaavoituksellinen lähtökohta, että näiden alueiden täytyy olla kaavoitettuja sellaiseen käyttöön ja tarkoitukseen, että ne soveltuu tähän puiston kokonaisuuteen. Mutta se huoli on ehkä kohdistunut sitten siihen, että estääkö tämä niiden kaavojen muuttamisen johonkin muuhun käyttöön. Kyllähän se osittain sen voi estääkin. Mutta tää on just tämä arvoasetelmäkysymys.” (H5)*

*”Välillä taas sitten nämä Eteläpuistot ja muut kaavoituskohteet tuli vähän sellaisina hankalina asioina eteen. Että jotenkin tuntui, että siinä sai perustella aika paljon, että tää on toisaalta kannatettava hanke ja toisaalta, että tää on riittävän arvokas tämä kokonaisuus, että se täyttää ne kriteerit.” (H3)*

Eriävät näkemykset alueen tulevaisuudesta saattavat johtua paikan erilaisesta määrittelystä. Monesti suhde tällaisiin maa-alueisiin on hyvin tekninen ja suunnittelijoille paikka näyttäytyy hyödyntämättömänä potentiaalina, jonka käyttötarkoitus on vielä määrittelemättä. (Kuusisto-Arponen, Laine & Rauhala 2014, 11-32.) Tässä tapauksessa kipupisteisiin, eli kaavatilanteeltaan keskeneräisiin paikkoihin liittyi erilaisia intressejä ja määrittelyjä.

### **Kenellä on päätösvalta?**

Kansallisen kaupunkipuiston voi katsoa olevan eri hallinnon tasoja yhdistävä kokonaisuus. Hakemuksen tekemisestä vastaa aina kaupunki itse, mutta päätös perustamisesta tehdään ympäristöministeriössä. Paikallisen ELY-keskuksen rooli kansallisen kaupunkipuiston suunnittelussa liittyy lähinnä kaavoitukseen. Statuksen myöntämisen jälkeen mahdollisista muutoksista kansallisen kaupunkipuiston alueella neuvotellaan ympäristöministeriön kanssa. Ohjausryhmän keskusteluissa nousi esille huoli siitä, voiko kaupunki menettää päätösvaltaa alueellaan kansallisen kaupunkipuiston perustamisen myötä. Kunnilla on totutusti ollut monopoliasema kaavoituksesta ja maankäytöstä päätettäessä. Ympäristöministeriön ja paikallisen ELY-keskuksen rooli herättikin runsaasti kysymyksiä. Esiin nousi pelko siitä, että päätösvalta maankäytön suunnittelusta kansallisen kaupunkipuiston alueella ei enää olisikaan kaupungilla, vaan päätökset esimerkiksi mahdollisista muutoksista rajaukseen tehtäisiin korkeammalla hallinnon tasolla. Näitä rajoituksia kaupungin itsenäiseen maankäytön suunnitteluun liittyen pohdittiin ohjausryhmän kokouksissa pitkään.

*”Ja tämä on sellainen asia, että Tampereella sitä on enemmän nähty ehkä pelkästään se hyöty tai vaikutus enemmän nimenomaan sen maankäytön suunnittelun työkaluna, ja sen takia siellä painottuu just nämä tällaiset kysymykset. Niitä pohdittiin ehkä paljon pitempään niitä kysymyksiä, että mikä vaikutus sillä on siihen, että saako tällä alueella enää tehdä mitään, tai päättääkö joku muu meidän puolesta.” (H2)*

Pelko kaupungin päätösvaltan heikkenemisestä tuli esille myös haastatteluissa. Aiheen käsittelyyn käytettiin haastateltavien mukaan runsaasti aikaa ohjausryhmän tapaamisissa. Erityisesti ympäristöministeriön nähtiin kasvattavan valtaa kaupunkiin nähden, mikäli kansallinen kaupunkipuisto perustetaan. Korkeamman hallinnon tason puuttuminen kaupungin itsehallintoon koettiin ongelmalliseksi. Ympäristöministeriön roolin toivottiin

jäävän niin suppeaksi kuin mahdollista ja painottuvan lähinnä perustamisvaiheeseen. Roolin toivottiin myös olevan valtaa käyttävän sijasta konsultoiva. Haastateltavat kertoivat, että kaupungin sisällä pelättiin yhteenottoja valtion viranomaisten kanssa asioissa, jotka katsottiin kuuluvan kaupungin itsemääräämisoikeuden piiriin. Omasta maankäytöstä päättäminen luettiin tähän kuuluvaksi. Ylemmän hallinnon tason katsottiin jo entuudestaan puuttuvan kenties liikaakin kaupungin päätöksentekoon esittämällä kannanottoja.

*”Onko ympäristöministeriöllä jonkin näköinen rooli tässä sitten ja niin edespäin. Tätä problematiikkaa me pohdittiin kaikista eniten. Pelättiin sitä, että valtion ja viranomaisten kanssa ollaan helisemässä, kun ELY-keskus ottaa kantaa todella rajustikin meidän asioihin---.” (H6)*

Vallitsevasta epävarmuudesta johtuen kansallinen kaupunkipuisto –verkoston kaupungeilta tilattiin kysely päätösvalan jakautumisesta kaupunkipuiston perustamisen jälkeen. Vastauksessa todettiin, että Ympäristöministeriöllä tai paikallisella ELY-keskuksella ei ole merkittävää roolia kansallisen kaupunkipuiston hoidon ja käytön toteuttamisessa.

*”Mutta tosiaan, kun me tehtiin sellainen kyselytutkimus näille jo olemassa oleville kansallinen kaupunkipuisto -verkoston kaupungeille, niin kyllä ne tulokset sieltä rauhoitti monien mieliä.” (H6)*

Kansallisen kaupunkipuiston perustamisen nähtiin kuitenkin yhä lukitsevan alueen tulevaisuuden suunnitelmat. Kaupungin ei katsottu olevan enää vapaa päättämään siitä, miten se haluaa ympäristöönsä kansallisen kaupunkipuiston alueella kehittää, vaan lupaa muutoksiin olisi haettava ylemmältä hallinnon tasolta. Nykyisen tilanteen vaaliminen kansallisen kaupunkipuiston avulla nähtiin tästä näkökulmasta tarkoituksenmukaisena, ja katsottiin, että yksi perustamismotiiveista olisikin ollut mahdollisten kehittämissuunnitelmien estäminen. Päätöksenteon tarkoituksenmukainen siirtäminen ylemmälle tasolle näyttäytyi eräänlaisena epäluottamuslauseena kaupungin omalle hallinnolle ja sen kyvylle tehdä päätöksiä.

*”Nyt tavallaan lukitaan olemassa oleva tilanne siinä mielessä, sisältäen meidän tämän hetkiset suunnitelmat. Meidän suunnitelmat voi 20 vuoden päästä olla ihan eri näköiset. Ja tavallaan se vie kaupungilta sitä itsenäistä päätösvaltaa valtion tasolle siinä asiaa, että miten kaupunki haluaa omaa ympäristönsä kehittää. --- Me lukitaan tilanne ja tavallaan ihan kuin me ei luotettaisi itseemme, omaan arvostelukykyyn tässä asiassa.” (H7)*

## Tulevaisuuden arvovalinnat

Tulevaisuuden arvovalinnat nostettiin yhdeksi tärkeimmäksi keskustelua synnyttäneeksi teemaksi. Toimijat korostivat arvojen merkitystä selvitystyön käynnistäjänä ja toisaalta erimielisyyttä aiheuttaneena tekijänä. Kansallisen kaupunkipuiston kaltaisen hankkeen katsottiin toimivan vastinparina monille koviille arvoille. Toimijat nostivat esille täydennysrakentamisen ja elinkeinoelämään panostamisen kovia arvoja tukevinä toimina, jotka synnyttävät vastavoimaisesti tarpeen vaalia kaupungin kulttuuri- ja luontoarvoja. Haastateltavat katsoivat kansallisen kaupunkipuiston suunnittelusta virinneen arvokeskustelun olleen erityisen tärkeä, sillä vastaavaan keskusteluun ei haastateltavien mukaan olisi muutoin päästy. Kansallisen kaupunkipuiston selvitystyö on hankkeena ollut ainutlaatuinen Tampereella, sillä se on yhdistänyt useita toimijoita eri hallinnon aloilta. Haastatteluissa nostettiin esille tarve juurikin tämänlaiselle yhteistoiminnalle ja keskustelulle. Haastateltavat katsoivat, että arvokeskustelu viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja asukkaiden kesken on erityisen tärkeää.

Ympäristönäkökulman integroiminen kaupunkipolitiikan eri lohkoihin on usein haastavaa, etenkin jos hallinnon kentällä kilpaillaan samoista resursseista (Anttonen 2007, 190). Tampereella nähtiin käytävän kamppailuja rakentamisen ja kaupunkivihreän vaalimisen välillä. Kilpailu samoista resursseista konkretisoitui erityisesti Eteläpuiston kysymyksen kohdalla. Erilaisten arvojen yhteensovittaminen nostettiin haastatteluissa esille haastavana tehtävänä. Arvojen nähtiin vaikuttavan toimijoiden intresseihin sekä merkityksenantoihin. Vastakkaiset intressit ovat harvoin sovitettavissa yhteen maankäyttöön liittyvissä tapauksissa. Rakentamisen ja luontoarvojen yhteensovittaminen koettiin haastavaksi tehtäväksi, niin että lopputulos miellyttäisi kaikkia osapuolia. Tämän nähtiin toimineen yhtenä syynä sille, että Tampereen kansallisen kaupunkipuiston selvitystyö ei aikaisempina vuosina ollut edennyt hakemusvaiheeseen saakka.

*”Niin se on ehkä sellainen juttu, mikä aikaisemminkin on ollut, että sitä ei ole jatkettu, että on nähty se hankalaksi. Ja tietenkin tässäkin valmistelun vaiheessa, että kun ne paineet on tosi kovat, just kun puhuttiin tuosta täydennysrakentamisesta, että kun siellä on nyt se asuntorakentaminen ja toisaalta siellä on tämä elinkeinoihin liittyvä, liikenteeseen liittyvä, ja koska kun tämä rakentaminen on aina sellainen, että yleensä sen vastinparina aletaan kattoon näitä luontoarvoja ja kulttuuriarvoja, tai historia-arvoja. Se on aikamoinen haaste saada ne sovitettua ja limitettyä et se on win-win tilanne.” (H2)*

Kansallisen kaupunkipuiston tarpeen selvittämisen katsottiin olevan ensisijaisesti arvokysymys. Suunnittelun aikana käytiin arvokeskustelua erityisesti siitä, mitkä ovat kaupungin tärkeimpiä arvoja, joita tulisi korostaa. Arvokeskustelulla pyrittiin yhteiseen näkemykseen siitä, mitkä ovat niitä arvoja, joita Tampereella tulisi säilyttää. Toimijat korostivat kestävien päätösten tekemistä, jotta tärkeimmät arvot säilyisivät myös seuraaville sukupolville.

*”Et tavallaan se kun siinä ytimessä on se arvokeskustelu mitä siellä kaupungissa käydään, koska kysymys kansallisen kaupunkipuistossa on mitä se kaupunki, eli ne viranhaltijat, poliittiset päättäjät ja ne asukkaat, sillä alueella toimijat arvottaa sille alueelle niille tärkeitä arvoja.” (H2)*

Arvot ja ideaalit määrittävät millainen on toivottu tulevaisuus. Yleisesti hyväksytyt odotukset tulevaisuudesta ohjaavat osaltaan myös kaupunkisuunnittelua. Tampereella kansallinen kaupunkipuisto on noussut keskusteluihin useaan otteeseen Suomen ensimmäisen kaupunkipuiston perustamisesta lähtien. Ilmapiirin ei nähty kuitenkaan aikaisemmin olleen otollinen kaupunkipuiston perustamiselle, vaan arvokeskustelu johti toisenlaiseen lopputulokseen. Haastatteluissa nostettiin esille, että Tampereella on perinteisesti painotettu kovia, kehittämismyönteisiä arvoja. Vaikka elinympäristön laatuvaatimukset nousevat esille yhä useammin, ei Tampereen nähty painottavan riittävästi pehmeitä arvoja. Haastateltavat arvelivat kuitenkin tämän osalta ilmapiirin olevan muuttumassa.

*”Mutta että ehkä se olisi tuonut sellaista vähän varhaisempaa keskustelua vaikeistakin asioista, mitkä ehkä nyt on mennyt vähän kevyemmällä tavalla eteenpäin. Mutta toisaalta me ollaan edelleen niiden asioiden äärellä, okei se on nyt päätetty miten se rakentuu, mutta Eteläpuisto on edelleen auki ja... Kyllähän ne on niin isoja kysymyksiä, että ne vaatii aikaa ilman kaupunkipuistoakin.” (H3)*

*”Ja ehkä se on sellainen, mikä aikaisemmissa vaiheissa ja monessa muussa hankkeessa on johtanut siihen, että ei olla sitten edetty siihen hakemusvaiheeseen ollenkaan, koska on todettu, että kaupunki haluaa ehkä sitten kuitenkin linjanvedon tehdä eri suuntaan, kun mitä ehkä se arvokeskustelu on mikä johtaisi siihen kansalliseen kaupunkipuistoon.” (H2)*

### **Status ja sen imagoarvo**

Kaupungin imagon kehittäminen on osa kaupunkien välistä kilpailua, johon myös Tampere osaltaan osallistuu. Kaupungin strategia tähtää kasvuun; niin elinkeinoista saatavien tuottojen kuin väkimääränkin, ja painotus on erityisesti keskustan alueessa. Kaupunkistrategioiden

tapaiset kaupunki uudistukset ovat suosittuja keinoja kehittää kaupungin kilpailukykyä, brändiä ja imagoa (Akkila 2015, 33).

Kansallisen kaupunkipuiston imagoarvo nostettiin esille useassa haastattelussa. Osa toimijoista katsoi kansallisen kaupunkipuiston statuksen olevan yksi merkittävä syy hakea kaupunkipuistoa myös Tampereelle. Status koettiin mielikuvaltaan positiiviseksi, ja sillä voitaisiin rakentaa kaupungin brändiä ympäristömyönteisempään ja kuntalaisten viihtyvyyteen panostavaan suuntaan. Esimerkkinä esitettiin muiden kuntien positiiviset kokemukset kansallisesta kaupunkipuistosta erityisesti imagon vahvistamisessa. Statuksen omaaville kaupungeille tehdyistä kyselyistä kävi ilmi, että kansallinen kaupunkipuisto toimii onnistuneesti kaupungin markkinoinnin välineenä. Myös Tampereen toivottiin haastatteluissa hyödyntävän tätä mahdollisuutta ja kehittävän imagoaan entistä vihreämpään suuntaan. Kansallisen kaupunkipuiston avulla voitaisiin luontevasti nostaa esille arvokkaita luonto- ja kulttuuriympäristökohteita, mutta myös kertoa kaupungin historiaa. Kovien arvojen tilalle toivottiin enemmän panostusta kaupunkiympäristöön ja sen säilyttämiseen, sillä sen katsottiin hyödyttävän myös Tampereen imagoa osana kaupungin brändityötä.

*”Kun mä näen kaikissa niissä kunnissa, joissa tämä on otettu sellaisena positiivisena imagokeinona työvälineeksi siinä kuntien brändirakentamisessa, ja toisaalta sitten kuntalaisten arjen hyvänä ympäristönä. --- Että se on tuonut toisaalta sellaisen brändi- ja imagohyödyn näille kaupungeille, niin mä en näe mitään syytä, miksi Tampere ei hyödyntäisi tällaista mahdollisuutta ja turvaisi niitä kuntalaisten hyviä viherverkostoja ja näitä merkittäviä kokonaisuuksia pitkällä aikajänteellä.” (H5)*

Kansallisen kaupunkipuiston statuksen merkittävydestä ei kuitenkaan vallinnut täyttä yksimielisyyttä. Kansallinen kaupunkipuisto konseptina koettiin vielä melko uudeksi ja tuntemattomaksi. Kansallisten kaupunkipuistojen vähäisellä määrällä ja niiden sijoittumisella pienempiin suomalaisiin kaupunkiin nähtiin olevan vaikutusta vähäiseen tunnettavuuteen. Kansallinen kaupunkipuisto ei myöskään ole tarkasti rajattavissa, vaan sen tarkastelualue saattaa ulottua hyvinkin laajalle. Yksi toimijoista esitti statuksen olevan arvoton itsessään. Kansallisen kaupunkipuiston tuomat myönteiset vaikutukset kaupungin imagoon ja brändiin saataisiin vasta onnistuneen markkinoinnin tuloksena. Tämä tarkoittaisi käytännössä aktiivista tiedottamista ja muun muassa opastetaulujen tekoa. Toisaalta kansallisten kaupunkipuistojen määrän katsottiin olevan liian suuri, jotta status olisi merkittävä

kilpailuvaltti. Kansallisen kaupunkipuiston ei nähty olevan statuksena enää houkutteleva, jos kansallisia kaupunkipuistoja löytyy useista kaupungeista.

*”Jos meillä on kymmenen kaupunkipuistoa, niin se on sama asia kun, että meillä on keskusta. Ja jos ihmisiltä kysytään, että miksi ne tulee Tampereelle, että tuutko sä sen kaupunkipuiston takia vai tuletko sä jostain muusta syystä.” (H7)*

Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelun aikana nostettiin ohjausryhmän keskustelussa esille mahdollisuus hakea Unescon maailmanperintökohdetta Tampereelle. Unescon maailmanperintö –statuksen katsottiin olevan merkittävämpi kuin kansallisen kaupunkipuiston, erityisesti turismin kannalta. Kansallisen kaupunkipuiston ja Unescon maailmanperintökohteen statusten katsottiin kuitenkin palvelevan eri tarkoitusta, eivätkä ne poissulje toisiaan.

*”Niin ilmeisesti sellaista ajattelua on ollut, mutta nehän on ihan eri kategoriat. Ne palvelee eri asioita. Et se Unesco, sit me puhutaan kansainvälisestä luokituksesta, kulttuuriympäristöjen osalta. Että jos halutaan sitten sellaista kansainvälistä luokitusta, niin sitten se on sitten oma juttunsa. Mutta tässä haetaan mun mielestä ennen kaikkea sitä kuntalaisten oman arvon tuntoa ja kaupungin oman imagon nostamista.” (H5)*

Haastatteluissa nostettiin esille aikaisempi, kansallisen kaupunkipuiston suunnittelusta irrallinen Tammerkosken hoitosuunnitelman tekeminen. Kansallisen kaupunkipuiston statuksella ja siihen kuuluvalla hoitosuunnitelmalla nähtiin olevan paremmat mahdollisuudet toteuttaa suojelun tavoitteita. Virallisen statukseen perustuvan ja ympäristöministeriön viranomaisen hyväksymän hoitosuunnitelman nähtiin olevan vakaammalla pohjalla verrattuna kaupungin sisällä tehtäviin suunnitelmiin.

Kaupunkien imagojen voi katsoa syntyneen päätöksentekoprosessin tuotoksena. Päätös siitä, mihin suuntaan kaupungin identiteettiä lähdetään rakentamaan tai ajatus siitä mistä osista sen katsotaan muodostuneen, on aina jonkun tekemä. Tästä näkökulmasta katsottuna kaupungin tekemä brändäystyö on tämän edellä mainitun prosessin lopputulos. Brändi luo pohjan kaupungin markkinoinnille ja viestinnälle. Brändäyksellä määritetään siis paikan identiteetti, mutta myös markkinoidaan sitä eteenpäin. Kaupungin brändäyksellä pyritään ensisijaisesti dialogiin sijoittajien kanssa; paikkaa brändätään sijoittajille houkuttelevaksi. (Kawaratzis & Hatch 2013, 74, 82.) Kansallisen kaupunkipuiston ei nähty joidenkin toimijoiden näkökulmasta sopivan riittävässä määrin visioon tulevaisuuden Tampereesta.



*”Oli hienoa, että kaupunki sellaista lähti sitten tekemään. Ja tietysti nämä on näitä strategisia valintoja, tämä kaupunkipuisto sekä ne muut keskustan kehittämisperiaatteet. Että sillä tavalla oli luontevaa, että ne työt käynnistyivät yhtä aikaa, joskin tämä kaupunkipuiston alue on paljon laajempi kuin se keskusta.” (H5)*

Toisaalta kansallisen kaupunkipuiston ja siihen kuuluvien teemojen katsottiin kuvaavan hyvin Tamperetta ja sen tarinaa. Haastatteluissa korostettiin, että kansallisen kaupunkipuiston avulla saataisiin nostettua esiin paremmin kaupungin arvokasta historiaa, joka haastateltavien mukaan on jäänyt liian vähälle huomiolle.

*”Kyllä, se on täsmentynyt ja ymmärretty se tällaiseksi keinoksi kuvata tätä kaupungin tarinaa. Kuten tässä nyt lukeekin, luoda tätä kaupungin tarinaa, syventää sitä.” (H5)*

## **7 Toimija-asetat ja regiimit toiminnan taustalla**

Tässä luvussa käytän Stokerin ja Mossbergerin (1994) regiimityypittelyä analyysityökaluna. Regiimityypittely koostuu instrumentaalisista, orgaanisista ja symbolisista regiimeistä, jotka kuvaavat koalitioiden tavoitteita, mukanaolon motiiveja, yhteisen tahtotilan luomisen tapoja sekä koalition laatua ja avoimuutta (1994, 199-200). Tyypittely tekee mahdolliseksi suunnittelutyöhön osallistuneiden toimijoiden suhteiden ja yhteistyön dynamiikan tutkimisen. Kaupungin sisällä voi olla piirteitä eri regiimityypeistä ja regiimit voivat myös muuttua tilanteen mukaan. (Stoker & Mossberger 1994, 208, Akkila 2015, 36.)

### **7.1 Hevonen laukalla**

Kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävää suunnittelutyötä on ohjannut ensisijaisesti Tampereen kaupunki ja sen virkamiehet, sekä muut paikallishallinnon toimijat. Muut toimijat, kuten elinkeinoelämä, ovat tässä hankkeessa olleet toissijaisessa asemassa. Samanaikaisesti tehty keskustan kehittämiseen tähtäävä Viiden tähden keskusta –strategia on puolestaan ollut vahvasti elinkeinoelämän kasvutavoitteisiin vastaava. Haastatteluissa korostettiin erityisesti virkamiesten ja suunnittelijoiden roolia asiantuntijoina ja hankkeen vetäjinä. Tämä suunnittelun työnjako vastaa aiempien tutkimusten käsitystä virkamiesten asemasta suomalaisten kaupunkien hallinnassa ja suunnittelutyössä (esim. Akkila 2015, 38, Leino 2006, 141). Virkamiesten ja luottamushenkilöiden osalta työnjako oli myös perinteiden mukainen; virkamiehet toimivat teknisinä asiantuntijoina, jotka valmistelevat käsiteltävän asian luottamushenkilöiden päätettäväksi. Tämä eroaa pohjoisamerikkalaiseen suunnitteluperinteeseen tukeutuvan regiimiteorian käsityksestä, jossa poliitikot ovat hyvin keskeisiä toimijoita (Stoker & Mossberger 1994, 197-198). Varsinaiseen valmisteluun ja suunnittelutyöhön luottamushenkilöt eivät osallistuneet, ohjausryhmän puheenjohtajaa lukuun ottamatta. Haastateltavat katsoivat myös tiedotuksen luottamushenkilöiden suuntaan olleen harvaa. Osa haastateltavista koki tämän ongelmalliseksi, sillä lopullisen päätöksen kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävästä hakemuksesta tekee kaupunginvaltuusto. Luottamushenkilöt vaikuttivat kuitenkin hankkeen etenemiseen eri tavoin, vaikka eivät varsinaiseen suunnittelutyöhön osallistuneetkaan.

Haastatteluissa kävi ilmi, että luottamushenkilöiden välillä oli havaittavissa puoluepoliittista jakautumista kansallisen kaupunkipuiston suhteen. Kansallisen kaupunkipuiston

tarpeellisuudesta nousi luottamushenkilöiden joukossa epäilyjä, jotka osaltaan jarruttivat tarveselvityksen hyväksymistä kaupunginvaltuustossa. Tarveselvitys jätettiin pöydälle useaan otteeseen kaupunginvaltuuston kokouksissa syksyn 2016 ja talven 2017 aikana, ja hyväksyttiin viimein 20.2.2017 tietyin tarkastelualueeseen liittyvin muutosehdotuksin.

*”Kaupungin sisällä ei missään nimessä ollut ollenkaan selvää mun ymmärtääkseni, että tämä on hieno juttu pelkästään. Oli paljon kysymyksiä, että miksi tällaista pitää ja ymmärsin niin, että myös poliittisissa piireissä oli suuri epäily, tai ainakin epäily siitä, että mitä tässä on järkeä. Ettei tämä nyt sitten estä kehitystä.” (H3)*

Kaupunkisuunnitteluun liittyy kuitenkin runsaasti muitakin intressejä ja valtasuhteita, kuin puoluepoliittiset pyrkimykset (Esim. Laine & Peltonen 2003, 130; Anttonen 2007, 199). Poliittisilla toimijoilla ei koettukaan olleen suurta vaikutusta suunnittelutyön etenemiseen tai tarveselvityksen sisältöön. Haastateltavien mukaan keskustelua käytiin pääasiassa suunnittelu- ja ohjausryhmän kesken.

Suunnitteluryhmän jäsenillä oli selkeästi suurin rooli kansallisen kaupunkipuiston tarveselvityksen valmistelussa. Varsinaisen suunnittelutyön voikin katsoa jakautuneen hyvin pienelle joukolle toimijoita. Haastateltavat nostivat esille suunnitteluryhmän ja siihen kuuluneiden tiettyjen toimijoiden suuren työmäärän. Haastatteluissa korostettiin tarveselvitystä yksinomaan suunnitteluryhmän tuotoksena. Ohjausryhmän tehtävänä oli lähinnä linjata työn kulkua. Suunnitteluryhmä valmisteli valittuja asiakokonaisuuksia ohjausryhmässä käsiteltäväksi. Tämä tehtävänjako koettiin luontevana ja hyvin toimivana. Sekä suunnittelu- että ohjausryhmän jäsenet pitivät kuitenkin suunnitteluryhmän työmäärää suurena. Tarveselvityksen valmistelu nähtiin erityisen työläänä tehtävänä. Resurssien puute aiheutti toimijoiden mukaan haasteita etenkin osallistamisen toteuttamisessa.

*”No siinähan oli tietenkin näitä suunnitteluryhmän jäseniä mukana näissä kokouksissa, enkä mä tiedä oliko ne [ohjausryhmässä] jäseninäkin. Ja tietenkin se meni niin, se työskentelytapa, että suunnittelutyöryhmä työsti asioita ja toi ne käsiteltäväksi tai linjattavaksi ohjausryhmään, ja sieltä tuli sitten tietty evästys. Sitten ne jatkoi työtä. Että sehän on sen ohjausryhmän tehtävä tavallaan, ohjata sitä työtä. Työt tehdään sitten jossain ihan muualla kuitenkin.” (H6)*

Suunnitteluryhmässä motiivit tarveselvityksen käynnistämiseksi nähtiin samankaltaisina. Eräs suunnitteluryhmän jäsen kuvaili tarveselvityksen valmistelutyön tapahtuneen yhteisen näkemyksen pohjalta. Suunnitteluryhmän sisällä vallitsi yhteisymmärrys siitä, että

kansalliselle kaupunkipuistolle on Tampereella tarve. Kansallisen kaupunkipuiston nähtiin pelkkään kaavoitukseen nähden turvaavan paremmin arvokkaita kulttuuriympäristöjä. Tärkeänä osana suunnitteluprosessia nähtiin myös arvojen tunnistaminen. Kansallisen kaupunkipuiston tarveselvitykseen kerätty aineisto arvokkaista kulttuuriympäristöistä ja -maisemista oli haastateltavan mukaan laajuudeltaan erityisen kattava, ja sen hyödyntäminen koettiin tärkeäksi.

Suunnitteluryhmään kuuluneet toimijat korostivat Tampereen tärkeiden kulttuuriympäristöjen arvojen säilyttämistä kaikkien kaupunkilaisten saavutettavissa. Kulttuurimaisemien tulisi heidän mukaansa olla yhteisiä ja julkisia. Kaupunkia suunniteltaessa olisi tärkeää pitää huoli siitä, että säilyy riittävästi viher- ja sinirakennetta, kuin myös rakennettua kulttuuriympäristöä; etenkin kaupungin kasvaessa. Suunnitteluryhmässä koettiin, että kansallinen kaupunkipuisto olisi yksi väline tämän turvaamisessa. Kansallisen kaupunkipuiston toimimisesta suojelun välineenä ei kuitenkaan ollut täyttä varmuutta, ja lainkäyttö nähtiin yhä vahvempana ja selkeämpänä vaikutuskeinona. Suunnitteluryhmään kuuluvien toimijoiden puheissa korostuivat erityisesti kaupungin asukkaiden tarpeet ja niiden turvaaminen.

*”No ainakin tuossa meidän ryhmässä tietysti, kun me tehtiin aikalailla saman suuntaisesti sitä, että en mä muista yhtään sellaista, keskusteltiin korkeintaan siitä aluerajauksesta, että mihin se ulottuu. Siitä oli ehkä jossakin määrin erilaisia painotuseroja, ei välttämättä edes erilaisia näkemyksiä.” (H3)*

Yhteisten päämäärien muodostuminen sekä niiden tavoittelemisen ovat oleellisia seikkoja regiimateorian näkökulmasta (Laine & Peltonen 2003, 335). Työn edetessä myös ohjausryhmän kokouksissa yhteisymmärrys kansallisen kaupunkipuiston tarpeesta vahvistui. Haastateltavien mukaan tämä oli pitkäjänteisen selvitystyön tulosta. Ohjausryhmän kokouksissa pyrittiin nostamaan esille runsaasti kansallisen kaupunkipuiston hyötyjä, ja toisaalta perustelemaan sen joustavuutta muutosten edessä. Kansalliseen kaupunkipuistoon liittyvät epävarmuudet haluttiin ratkaista perinpohjin, jotta ne eivät pääsisi vaikuttamaan lopulliseen päätöksentekoprosessiin.

*”Ehkä tässä on nyt nimenomaan se, mitä se tuo lisää, se yhteinen näkemys siitä on kehittynyt siitä tämän ohjausryhmän työn kautta ja ollaan yksimielisiä, että tälle tielle kannattaisi lähteä.” (H5)*

Suurin osa haastateltavista katsoi suunnittelutyöhön osallistuneiden toimijoiden kantojen olleen kahtiajakautuneita. Toisessa ääripäässä olivat kansallista kaupunkipuistoa kannattavat ”puistojen suojelijat” ja toisessa ”kaupungin kehittäjät”, joiden pelkoina olivat esteet ja haasteet kaupungin kehittämistä kohtaan. Näiden koalitioiden tavoitteet nähtiin ristiriitaisina ja etenkin ”kaupungin kehittäjien” katsottiin vastustavan kansallisen kaupunkipuiston perustamista vedoten siihen, että kansallinen kaupunkipuisto toteutuessaan vaikeuttaisi heidän hankkeidensa toteuttamista. Kansallisen kaupunkipuiston kannattajien nähtiin toimineen myös omalla asiallaan. ”Puistojen suojelijat” pyrkivät viemään kansallisen kaupunkipuiston suunnittelua eteenpäin ja motivoimaan myös muita toimijoita sitoutumaan suunnittelutyöhön. Kansallinen kaupunkipuisto nähtiin tärkeänä välineenä viherverkoston ja arvokohteiden suojelussa. ”Kaupungin kehittäjien” toimintaa kuvasi puolestaan mahdollisten riskien esiintuonti ja vaatimus niiden selvittämisestä. Eräs haastateltava kuvasi suunnitteluryhmän toimineen hankkeen veturina, joka pyrki saattamaan suunnittelutyötä mahdollisimman nopeasti valmiiksi. Ohjausryhmässä haluttiin hidastaa tahtia esittämällä lisäselvitystarpeita ja perusteluita valituille linjauksille. Yhteisen tahtotilan löytyminen toimijoiden kesken oli vaikeaa, sillä toimijat määrittivät kansallista kaupunkipuistoa eri tavoin. Toimijoiden jakautuminen näihin kahteen koalitioon ei kuitenkaan perustunut puhtaasti jaotteluun ohjaus- ja suunnitteluryhmään, vaan koalitioissa oli toimijoita molemmista ryhmistä. Koalitioihin jakautumista määrittikin enemmän toimijan taustaorganisaatio, jonka mukaisessa roolissa henkilöiden nähtiin toimivan hankkeen aikana.

*”Koska tässä oli tavallaan se, kun ohjausryhmässäkin hyvin keskusteltiin tätä asiaa, niin monilla meidän virkamiehillä oli hyvin sellainen epäileväinen kanta. Että meillä vähän karkeasti sanottuna on tällainen joku ”puistojen suojelijat” ja sitten on ”kaupungin kehittäjät”. Ja ”kaupungin kehittäjät” vähän näki sellaisia uhkakuvia, että tässä tulee tällaisia ylimääräisiä esteitä ja haasteita, että sitten tämä kaupungin kehittäminen tyssää siihen.” (H6)*

”Puistojen suojelijoiden” tavoitteeksi muodostui pian pyrkimys viedä hanketta eteenpäin, jotta kaupunki voisi edetä hakemusvaiheeseen. Koalition sisällä vallitsi yhteisymmärrys siitä, että suppeakin rajaus olisi voitto ja työ haluttiin saada mahdollisimman nopeasti valmiiksi. Ohjausryhmässä suunnitteluryhmän esittämä työtahti tulkittiin liian nopeana etenemisenä, johon pyrittiin ohjausryhmän kokouksissa puuttumaan. Lisäselvityksiä vaadittiin useasta eri aihepiiristä.

*”Tavallaan siinä oli vähän ehkä muilla kuin tällä puisto-osasto puolella, oli vähän sellaista, että pikkasen ohjaksista vedettiin, ettei pääse hevonen laukalle. Suunnitteluryhmä halusi mennä vaan nopeammin eteenpäin, että juu tämä on hyvä juttu, halki, poikki ja pinoon kaupunginhallituksen päätettäväksi.” (H6)*

Kansallisen kaupunkipuiston perustamista kannattavat toimijat pyrkivät perustelemaan kantaansa eri tavoin suunnittelutyön aikana. Tarveselvityksen tavoitteeksi kirjattiin yhteisen näkemyksen löytyminen suunnittelu- ja ohjausryhmän kesken. Tarveselvityksellä pyrittiin vastaamaan siihen, mitä vaikutuksia kansallisella kaupunkipuistolla olisi muun muassa kaupungin kehittämiseen ja kaavoitukseen. Keskustan strateginen osayleiskaava toimi suunnittelutyötä ohjaavana asiakirjana. Suunnitteluryhmä toteutti tätä tukemaan esityksen kansallisen kaupunkipuiston kytkeytymisestä Tampereen kaupungin strategioihin, ohjelmiin, suunnitelmiin ja selvityksiin. Esityksen tarkoituksena oli perustella, että kansallisella kaupunkipuistolla ei tulisi olemaan vaikutuksia muihin hankkeisiin. Esityksen mukaan kansallinen kaupunkipuisto tukisi kaupungin strategian toteutumista. Suunnittelutyön edetessä kansallisen kaupunkipuiston kannattajien perustelut kytkeytyivät entistä enemmän koskemaan kansallisen kaupunkipuiston mukanaan tuomia hyötyjä muun muassa matkailulle ja imagolle. Suunnitteluryhmä teetti asiantuntija-artikkeleista koostuvan Tampereen tarina – julkaisun, jonka tarkoituksena oli esitellä kansallisen kaupunkipuiston rajausehdotusta niin sanotusti teemat edellä.

Haastateltavat totesivat, että suunnitteluryhmässä vallitsi yhteinen tahtotila kansallisen kaupunkipuiston perustamiseksi. Kansallisen kaupunkipuiston saaminen Tampereelle suppeallakin rajauksella oli suunnitteluryhmäläisten näkökannasta voitto. Kansallista kaupunkipuistoa oli kaavailtu Tampereelle ensimmäisen kerran jo vuonna 1999, jonka jälkeen se on noussut keskusteluihin tasaisin väliajoin. Varsinaista suunnittelutyötä ei kuitenkaan aikaisempina vuosina päätetty aloittaa. Suunnitteluryhmässä katsottiin, että viimein voisi olla poliittiselta ilmastoltaan myönteinen aika kansallisen kaupunkipuiston perustamiseksi. Haastatteluista kävi ilmi, että sekä suunnitteluryhmäläiset että ympäristöministeriön edustaja pyrkivät saamaan muita toimijoita mukaan hankkeen eteenpäin viemiseen. Toimijoita pyrittiin vakuuttamaan siitä, että hanke olisi kannatettava kaikille osapuolille. Poliittista päätöksentekoa luonnehtii se, että jokin ehdotus muuttuu järkeväksi valinnaksi vasta sitten, kun mahdollisimman moni toimija on vakuuttunut päätöksen oikeellisuudesta. Neuvotteluiden ja yhteistyön tavoitteena onkin saada mahdollisimman moni toimija oman näkökulman tueksi. (Peltola 2001, 187, 190.)

Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen pyrittiin puheissa osoittamaan kaikin puolin kannatettavaksi valinnaksi.

*”Että kyllähän siinä vakuuteltiin ensisijaisesti päättäjiä mun mielestä. Ja kaupungin yleistä toimijajoukkoa, että kannattaa tällaiseen ryhtyä, että siitä ei tule ainakaan haittaa tälle kaupungille. Sinänsä ihan järkevää, siihen käytettiin aika paljon aikaa kyllä.” (H3)*

Erään haastateltavan mukaan toimijoiden vakuuttelu konkretisoitui Eteläpuiston kysymyksessä. Eteläpuiston suhteen ei haluttu ottaa suunnitteluryhmässä liian tiukkaa linjaa, vaan tehtiin erilaisia rajausehdotuksia, joiden soveltuvuutta tiedusteltiin ympäristöministeriöstä. Myöskään ympäristöministeriössä ei otettu kantaa Eteläpuiston mukanaoloon, vaan todettiin, että Eteläpuisto ei tulisi olemaan kynnyskysymys kansallisen kaupunkipuiston toteutumiselle tai toteutumatta jäämiselle. Haastateltavat esittivät, että myös ympäristöministeriössä toivottiin Tampereen kansallisen kaupunkipuiston toteutumista. Jo ensimmäisestä ohjausryhmän kokouksesta lähtien Eteläpuiston kysymys otti tilaa keskustelussa. Yleinen ennakkokäsitys toimijoiden kesken oli, että Eteläpuiston tulisi säilyä virkistysalueena, jotta kansallisen kaupunkipuiston toteutuminen olisi mahdollista. Suunnitteluprosessin etenemisen vaarana oli myös jumiutuminen yksittäisten sisältökysymysten ympärille. Eteläpuistosta ei haluttu tehdä kynnyskysymystä, sillä vaarana oli jopa suunnittelutyön keskeytyminen.

*”Suurin virhe olisi varmaan voinut olla se, että olisi sanonut, että kyllä se pitää olla suojeltu. Että kyllä Eteläpuisto on oltava mukana, tai sitten tämä ei toteudu. Niin hän ei luonut sellaista.” (H4)*

Stokerin ja Mossbergerin (1994) regiimityypittelyssä instrumentaalista regiimiä kuvaa tavoite saada jokin projekti toteutettua. Instrumentaaliset regiimit perustuvat usein lyhytaikaisille projekteille ja toimijoita motivoivat konkreettiset tulokset, oli se sitten projektista saatava maine, voitto tai vain projektin loppuun saattaminen. Toimijat lähestyvätkin usein yhteistyötä kysymyksellä ”mitä me siitä saamme?”. (Emt. 1994, 203, 209.) Kansallisen kaupunkipuiston perustamista ajavan koalition tavoitteena on yhteisen tahtotilan muodostaminen kaikkien toimijoiden kesken, jotta kansallinen kaupunkipuisto saataisiin perustettua. Tahtotilan muodostaminen vaatii kuitenkin vahvaa kumppanuutta, jota ei kaikkien toimijoiden välillä ollut havaittavissa. Instrumentaalisen regiimin tapaan keskustelu ohjausryhmän kokouksissa jäi käytännön ratkaisuihin puhumisen tasolle. Yhteisen tahtotilan saavuttaminen vaatisi kansallisen kaupunkipuiston linkittämistä esimerkiksi muihin keskusta-alueen projekteihin tai

muuhun suurempaan strategiaan, johon myös ”vastakoalitie” voisi yhtyä. Vahva yhteinen tahtotila vaatii toteutuakseen myös vahvaa poliittista johtamista. (Akkila 2015, 41.) Poliitikot ovat kuitenkin jääneet kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa taka-alalle. Virkamiehillä on suurin vaikutusvalta johtuen heidän tekemästä valmistelu- ja asiantuntijatyöstä. Hankkeen osalta uupumaan jäänyttä poliittista johtamista peräänkuulutettiin myös haastatteluissa.

## 7.2 Saako tähän osallistua?

Vaikka regiimiteoria keskittyykin pääasiassa eliitin, kuten poliitikkojen ja elinkeinotoimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, on toimijakenttä todellisuudessa laajempi. Halutuin regiimikumppani on toimija, jolla on sosiaalisesti merkittävä asema ja tarvittavia resursseja keskusteluun osallistumiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että regiimit kilpailevat tiettyjen, vaikutusvaltaisten toimijoiden saamisesta puolelleen. Se, kuka on toivottu regiimin jäsen vaihtelee tilanteen mukaan. (Stone 2005, 312, 314.)

Poliitikkojen vähäinen osallistuminen suunnittelutyöhön herätti huolta osassa haastateltavia. Vaikka lähtölaukaus tarveselvityksen teolle tuli poliittiselta toimijalta, ei luottamushenkilöillä ollut roolia suunnittelutyössä suunnitelmien lopullista hyväksymistä lukuun ottamatta. Suomessa vallallaan olevalla rationalistisella suunnitteluperinteellä on tapana kehystää sitä, millainen osallistumisen muoto on toivottavaa. Samalla se myös rajaa poliittista päätöksentekoa. Usein poliittisen päätöksenteon roolina on valmiiksi tehdyn suunnitelman hyväksyminen tai hylkääminen. (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 343, myös Kuusisto-Arponen ym. 2014.) Haastateltavat katsoivat, että hanke olisi kaivannut vahvoja poliittisia puolestapuhujia avukseen. Poliittisissa piireissä käydyllä keskustelulla olisi heidän mukaansa ollut myös vaikutusta kansallisen kaupunkipuiston saamaan julkisuuteen. Haastateltavat arvelivat julkisuuden puutteen olleen myös vähäisen kansalaisaktiivisuuden taustalla. Selvitystyön aikana pidettiin kolme tiedotustilaisuutta ja tarveselvityksen aineisto oli kommentoitavana valmistelufoorumilla. Osallistuminen oli kuitenkin verrattain vähäistä. Herääkin kysymys mikä oli kansalaisten ja edustuksellisen demokratian rooli suunnittelutyössä?

*”Ilman muuta senkin takia, että tosiaan ensinnäkin että ne poliittiset päättäjät saadaan heräämään siitä ja että se tavallinen niin sanottu tavallinen kansa saadaan heräämään siihen. Nekin voi myös sitten olla, että hei tämä on meillekin tärkeä juttu.*



*Koska sitä kauttahan ne poliittisetkin päättäjät alkaa katsoa, että mikä ihmisiä kiinnostaa ja mitä kannattaa ajaa, mitä asioita. Kyllä ilman muuta, ja ylipäätänsä se, että pidetään poliittiset päättäjät tietoisina siitä hankkeesta, ja että mitä sille kuuluu ja mitä tarkoittaa ja minkälaisia etuja tai haittoja tai mitä.” (H2)*

Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyössä oli erotettavissa kaksi pääasiallista koalitiota; ”puistojen suojelijat” ja ”kaupungin kehittäjät”. Nämä molemmat toimijajoukot koostuivat pääasiassa kaupungin virkamiehistä. Hankkeen käynnistyessä järjestettiin asiantuntijatyöpaja, jossa kerättiin tietoa vaikutusten arviointia varten, mutta pääasiassa suunnittelutyötä tehtiin vain kaupungin virkamiesten toimesta. Voi siis katsoa, että vuoropuhelu muiden toimijoiden suuntaan suunnittelutyön aikana oli vähäistä. Haastateltavat esittivät, että syynä vähäiselle sidosryhmien osallistamiselle oli selvitystyön epävarma lopputulos. Ei toisin sanoen ollut vielä selvyttä siitä, lähdetäänkö kansallista kaupunkipuistoa lopulta edes hakemaan. Yksimielisen näkemyksen puuttuessa, ei muiden tahojen kuulemiselle vielä nähty olevan tarvetta. Epävarmuuksien takia myös suunnittelutyön julkisuutta pyrittiin välttämään. Tällaisissa tilanteissa on vaarana, että toimijat jotka eivät omaa merkittäviä institutionaalisia tai taloudellisia resursseja unohdetaan, jolloin myös suunnittelun legitimiteetti on vaarassa (Akkila 2015, 42).

*”Koska ei ole ollut sellaista selkeää yksimielistä näkemystä siitä alun pitäen, että tähän lähdetään, tämä on kansallinen kaupunkipuisto ja sen perustaminen tavoitteena. Että se on aidosti ollut se selvitystila, jota on tässä läpi käyty. Niin siitä ei ehkä sitten haluttu vielä tuoda sitä tietoa julkisuuteen, koska ei ole ollut varmuutta mihin suuntaan tässä hankkeessa tullaan etenemään.” (H5)*

Osa toimijoista piti kuitenkin asukkaiden osallistamista kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun tärkeänä tavoitteena. Etenkin suunnitteluryhmään kuuluneet toimijat korostivat kansallisen kaupunkipuiston yhteisöllistä merkitystä, ja tästä syystä myös kansalaiset haluttiin tietoisiksi hankkeesta. Asukkailta toivottiin mielipiteitä niin alueen rajausta kuin arvokohteita koskien. Instrumentaalisen regiimin toiminnan tavoitteena on saattaa hanke loppuun; tulokset ovat regiimin suurin motivaation tuottaja. Tuloksiin päästään taas motivoimalla mahdollisimman moni mukaan tavoittelemaan yhteistä tavoitetta. Potentiaaliset osalliset saattavat kuitenkin esittää kysymyksen ”mitä me siitä saamme?”. (Stoker & Mossberger 1994, 203.) Haastateltavat katsoivat asukkaiden motivaation osallistua hankkeen suunnittelun olleen heikkoa.

Vuonna 2000 voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa entistä enemmän kansalaisten kuulemista suunnitteluprosessissa. Laki tähtää siihen, että jokaisella olisi mahdollisuus osallistua valmistelutyöhön. Lain tavoitteena on vuorovaikutteisen ja avoimen suunnittelun takaaminen. Lainsäädännössä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä miten valmisteluun osallistuminen tulisi järjestää. Usein kuntien toteuttama osallistuminen on käytännössä ylhäältä alaspäin suuntautuvaa, enemmän osallistamista kuin osallistumista. Monesti kansalaisilla ei ole sananvaltaa keskeisten kysymysten määrittelyssä, vaikka lähtökohdat määrittävät myös suunnittelun etenemisen suunnan ja keskeiset ongelmat. Myöhäinen osallistuminen ilman todellista vuorovaikutusta voi tuntua kansalaisilta näennäiseltä ja merkityksettömältä. Suunnittelijoille tämän kaltainen osallistumisen järjestäminen saattaa tuntua pakolliselta pahalta; se on yksi niistä asioista, jotka on käytävä läpi suunnittelutyön yhteydessä. (Koskiaho 2002, 43-46.)

Tarveselvityksen teon yhteydessä päädyttiin järjestämään kaksi yleisötilaisuutta, toinen koskemaan erityisesti kansallisen kaupunkipuiston suunnittelua ja toinen yleisemmin viheraluesuunnittelusta. Kolmas ja viimeinen yleisötilaisuus järjestettiin esittelemään tarveselvityksen tuloksia. Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyö ei lain mukaan vaatinut osallistamista, mutta suunnitteluryhmän toimijat halusivat kansalaiset mahdollisimman aikaisessa vaiheessa mukaan vaikuttamaan siihen, mitä puistoon sisällytetään. Kansallinen kaupunkipuisto nähtiin ensisijaisesti asukkaille tarkoitettuna, koko kaupungin yhteisenä virkistysalueena. Yleisötilaisuudet eivät kuitenkaan toimijoiden mukaan onnistuneet odotusten mukaisesti. Etenkin ensimmäisessä tilaisuudessa keskustelu ajautui pian koskemaan Eteläpuiston kaavasunnittelua. Tämän ei katsottu olevan merkityksellinen keskustelunaihe kansallisen kaupunkipuiston tarveselvityksen teon kannalta. Keskustelua pyrittiinkin rajaamaan koskemaan yleisemmin kansallisen kaupunkipuiston sisältöä. Tämän nähtiin syöneen motivaatiota myös laajemmalla osallistamisen järjestämiseltä.

*”Ehkä se olisi mennyt siihen, että oltaisiin alettu riiteleen Eteläpuistosta ja jostain tällaisista maankäytöllisistä asioista, että se ei ehkä siihen kansalliseen kaupunkipuistokeskusteluun välttämättä tuonut ihan sitä antia mitä kuviteltiin.” (H3)*

Erilaiset diskurssiregiimit saattavat määrittää sitä, mistä on tapauksen kannalta sopivaa keskustella. Kaupunkisuunnittelussa vallankäyttö realisoituu usein mahdollisuutena määritellä suunnittelukysymykset ja toiminta niiden toteuttamiseksi. (Nevalainen 2004b, 15.) Tässä tapauksessa kansalaisten osallistuminen keskusteluun nähtiin vääränlaisena.

Samanlaisia osallistumisen odotuksiin liittyviä piirteitä oli havaittavissa myös Leinon (2006ab) tutkimuksessa Vuoreksen asuinalueen suunnittelussa. Aktiivinen ja julkisessa tilassa tapahtunut osallistuminen yllätti suunnittelijat, sillä osallistumiselle oli tietynlaiset odotukset ja keskustelunaiheet. (Emt. 2006ab.) Eräs haastateltava katsoi, että osallistaminen toteutettiin pakonomaisesti, jolloin todellista keskustelua asukkaiden kanssa ei päässyt syntymään.

*”Mutta jotenkin tuossa kohtaa meillä oli tuollainen vähän jäykäkö systeemi. Itse olen paljon ollut tuon osallistumisen kanssa tekemisissä ja tottunut siihen, että se lähtee ehkä silleen aika avoimin mielin liikkeelle. Eikä, että me kerrotaan teille nyt mitä tässä tehdään ja sitten kuuntelette, että tämä oli tässä.” (H3)*

Haastateltavat myös epäilivät, että kansallisen kaupunkipuiston hanke ei herätä mielenkiintoa kansalaisissa, koska aihepiiri ei ole tarpeeksi kiinnostava. Liisa Häikiö (2012) toteaa osallistamisen herättävän kansalaisten kiinnostuksen, jos hankkeiden agenda on jollakin tapaa kiistanalainen, eikä pelkästään hallinnon tarpeita palveleva. (Emt. 2012, 431.) Usein kansalaiskeskustelu leimahtaa niissä tapauksissa, kun kiistellään siitä, rakennetaanko jokin paikka vai ei. Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnittelu näyttäytyykin tällaisiin tapauksiin verrattuna melko harmittomana, sillä toteutuessaan kaupunkipuisto ei aiheuta käytännössä lainkaan muutoksia kaupunkikuvaan. Tämä saattaa selittää myös Eteläpuiston tapauksen nousemista suureksi osaksi kansallisen kaupunkipuiston kansalaiskeskustelua. Eteläpuiston rakentaminen näyttäytyi keskustelun kiintopisteenä, ja johon myös kansalaiset halusivat osallistua. Alhaista motivaatiota osallistumiseen voi selittää myös tunne siitä, että asukkaita ei oteta mukaan päätöksentekoon.

*”No varmaan pieni osa on, mutta sanoisinko, että varmaan suurin ei ole koskaan kuullutkaan koko hankkeesta. Eihän tämä ihan niin mediaseksikäs hanke tietenkään ole ollut, kuin joku ratikkahanke, tai joku tällainen. Eikä tämä ole herättänyt ihan niin suurta intohimoista keskustelua siellä, eikä sitä ole niin paljon ehkä pidetty esilläkään sitten. Jotkut tietää, mutta sanoisin, että suurin osa ei tällä hetkellä tiedä vielä ollenkaan.” (H2)*

Tukholman kansallisen kaupunkipuiston, *National stadsparkenin* perustamiseen johtanutta kansanliikettä käsittelevässä tutkimuksessa (Ernston, Sörlin & Elmqvist 2008) on nostettu esille kansalaisten merkitys kaupunkipuiston perustamistyössä ja kaupungin viheralueiden suojelussa. Kaupunkipuiston perustamista ajamaan kerättiin kansanliike *Ecopark movement*, joka koostui 62 eri kansalaisyhteiskunnan toimijajoukosta ja ryhmittymästä. Kansanliikkeellä

oli suuri merkitys kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta säätävän lain läpi menemisessä. Voisi jopa sanoa, että kaupunkipuiston idea oli lähtöisin aktiiviselta kansanliikkeeltä. Myös Helsingissä kansallisen kaupunkipuiston suunnittelu on käynnistetty uudelleen aktiivisen kansanliikkeen panostuksen ansiosta. Vaatiiko kansallinen kaupunkipuisto siis toteutuakseen vahvan kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuden?

Ernstson ja Sörlin (2009) nostavat esille niin ikään Tukholman kansallista kaupunkipuistoa koskevassa tutkimuksessaan narratiivien merkityksen ympäristönsuojelussa. 1990-luvun alussa Tukholmassa oli suuret suunnitelmat infrastruktuurin päivittämiselle ja rakennusinvestoinneille. *Ecopark movement* –kansanliike sai kuitenkin päättäjät vakuutettua viheralueiden suojelun tärkeydestä. Kulttuurihistorian ja luonnonarvojen yhdistäminen yhdeksi alueesta kertovaksi narratiiviksi nosti alueen koettua arvoa. Näin ollen puistokokonaisuuden arvo nousi suuremmaksi kuin osiensa yhteenlaskettu summa. Ernstson ja Sörlin esittävätkin, että luomalla tarina suojelun kohteesta, voidaan kosiskella erilaisia yleisöjä samanaikaisesti. Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen onkin tutkimuksen mukaan vahvasti yhteydessä arvovalintoihin. (emt. 2009, 1470-1472.)

### **7.3 Kaupungin kehittäjät kiinni ohjaksissa**

Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tarkastelualue sijoittuu kaupungin historiallisen keskustan ja sitä ympäröivien puistojen ja viheralueiden alueelle. Kaupungin keskusta on aina erityislaatuinen suunnittelukohde, sillä keskusta-alueeseen liittyy aina erityisiä intressejä monien eri toimijoiden osalta. Tampereen keskustan valtakunnalliset suojelukohteet, vanha koskimaisema ja tehdaskiinteistöt, ovat pitkään rajoittaneet keskusta-alueen kehittämistä. Keskustan alueeseen liittyy myös aina erityisiä tunteita sen toimiessa kaupungin julkisuuden keulakuvana. Keskusta on kaikkien kaupunkilaisten yhteistä tilaa, joten sen muutos koskettaa hyvin monia asukkaita.

Tampereella kaupungin kasvutavoitteet aiheuttavat suuria paineita maankäytölle etenkin keskustan alueella. Rakentamisella pyritään houkuttelemaan lisää elinkeinotoimintoja Tampereen alueelle ja näin vahvistamaan myös taloudellista kasvua. Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnittelussa myös elinkeinotoimijat pyrittiin osallistamaan mukaan suunnitteluun ja hankkeen vaikutuksia elinkeinoille tutkittiin useaan otteeseen. Statuksen

saaneilla kaupungeilla teetettiin kysely, jolla pyrittiin selvittämään kansallisen kaupunkipuiston vaikutuksia elinkeinoelämälle. Vaikutuksia tiedusteltiin myös ympäristöministeriöstä. Kyselyillä pyrittiin varmistamaan, että kansallisen kaupunkipuiston perustaminen ei vaikuttaisi kielteisesti elinkeinotoimintaan.

Tampereen kasvuun tähtäävät tavoitteet tulivat ilmi myös kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun osallistuneiden toimijoiden puheissa. Toimijoiden joukosta oli selkeästi erotettavissa koalitio, joka pyrki ajamaan omaa, kehittämismyönteistä kantaansa. Haastateltavat kertoivat ryhmittymän asenteen olleen kansallista kaupunkipuistoa kohtaan hyvin epäileväinen, sillä sen pelättiin vaikeuttavan keskustan kehittämiseen tähtäviä hankkeita. Tähän tunnuspiirteiltään symboliseen regiimiin lukeutui suunnittelutyöhön osallistuneita toimijoita, joilla oli intressejä nimenomaan kaupungin kehittämiseen tähtävissä hankkeissa. Kehittämiskoalition toimijoita motivoi kaupungin imagon kehittäminen ja sen seurauksena tapahtuva kaupungin ja sen kilpailukyvyn kasvu. Haastatteluissa nostettiin esille, että yleinen ilmapiiri Tampereella on pitkään ollut hyvin kasvumyönteinen. Usein symboliset regiimit saavatkin kukoistaa tilanteissa, joissa ei esiinny suurta ideologista kilpailua. (Stoker & Mossberger 1994, 201, 205.)

Haastatteluissa nostettiin esille, että erityisesti maankäytön suunnitteluun osallistuvat toimijat näkivät kansallisen kaupunkipuiston toimivan ristiriidassa kaavoituksen kanssa. Puhuttiin myös päätösten liian hätäisestä lukkoon lyömisestä; mitä jos kaupunki haluaakin tulevaisuudessa rakentaa kansallisen kaupunkipuiston alueelle? On tavallista, että tiedollisten perusteiden erilaisuus korostuu erityisesti maankäyttöön liittyvissä kiistoissa. Tällaisissa tilanteissa toimijoilla saattaa olla erimielisyyksiä tiedon riittävydestä päätöksenteon perustaksi. (esim. Häkli 2002.) Kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa riittävän tiedon määrästä ei ollut yhteistä näkemystä, vaan osa suunnitteluun osallistuneista toimijoista vaati lisäselvityksiä kaupunkipuiston vaikutuksista. Selvityksillä ei niinkään selvitetty kansallisen kaupunkipuiston hyötyjä, vaan niillä haluttiin pääasiassa sulkea pois mahdolliset negatiiviset vaikutukset. Ohjausryhmän kokouksissa pyrittiin toimimaan rationalistisen politiikan mukaan; selvitykset tuottavat rationaalisia päätöksiä. ”Kaupungin kehittäjiä” mukaan sellaisesta mistä ei tiedetä, ei voida myöskään päättää.

Kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen epäileväisesti suhtautuneet toimijat saivat haastateltavien mukaan runsaasti puheenvuoroja ohjausryhmän kokouksissa. Keskusteluissa nostettiin suoraan esille huoli kansallisen kaupunkipuiston negatiivisista vaikutuksista keskustastrategian toteuttamiseen. Nämä toimijat halusivat kansallisen kaupunkipuiston perustuvan keskustan strategiseen osayleiskaavatyöhön sekä kehittämisohjelmaan. Haastatteluissa nostettiin esille tarveselvitystyön aikana tehdyt erilliset kuulemistilaisuudet, joissa rajausehdotusta esiteltiin muun muassa maankäytön suunnittelun ja keskustahankkeen toimijoille. Tilaisuuksissa saatujen kommenttien perusteella laadittiin kaksi rajausehdotusta, joista toinen päätyi lopulliseen tarveselvitykseen. Myös vaikutuksia elinkeinoelämään selvitettiin muun muassa kyselyillä. Kansallisen kaupunkipuiston tarkastelualue kattaa suuren osa keskustan kehittämisohjelman alueesta, joten sen nähtiin vaikuttavan suoraan kehittämisohjelman toteuttamiseen. Keskustan kehittämisohjelman toteuttaminen kohtaisi erään haastateltavan mukaan haasteita niissä tilanteissa, joissa suunnitelmat eivät olisi kaupunkipuiston periaatteiden mukaisia tai eivät edistäisi kaupunkipuiston tavoitteita. Tällöin kansallista kaupunkipuistoa voitaisiin käyttää perusteluna muun muassa rakennushankkeiden vastustamisessa.

*”Mutta se paine oli siellä jossain muualla niissä kabineteissa, missä asioista puhuttiin eri yhteyksissä. --- Siitä pidettiin kyllä huoli, että sieltä oli elinkeinoelämän puolelta toimijat, ja aina joku muisti jonkun toimijan, että sitä pitää kuulla.” (H3)*

Symbolisen regiimin piirteistä poiketen kehittämiskoalitio ei näyttäydy avoimena uusille toimijoille. Haastatteluissa nostettiin esille, että kyseinen koalitio näyttää päinvastoin hyvin suljettuna ryhmittymänä. Kehittämiskoalition rooliksi keskustelussa muodostui kansallisen kaupunkipuiston tarpeen epäily. Tämä koalitio koki olevansa ainut toimijajoukko, joka vastusti kaupunkipuiston perustamista. Haastatteluissa nostettiin esille, että kansallisen kaupunkipuiston perustamisen tärkeydestä vallitsi vahva yhteinen näkemys suunnitteluun osallistuneiden joukossa. Valtaosa suunnittelutyöhön osallistuneista toimijoista piti kaupunkipuiston perustamista pääasiassa positiivisena hankkeena.

Kansallisen kaupunkipuiston tarpeellisuutta pyrittiin tuomaan esille tietynlaisin diskurssein; hankkeella pyrittiin vain yhteiseen hyvään. Tästä syystä kaupunkipuiston vastustaminen ja negatiivisten puolien esiin nostaminen koettiin vaikeaksi. Kehittämiskoalition toimijat pyrkivät tuomaan esille mahdollisia haittavaikutuksia omasta näkökannastaan. Erään

haastateltavan mukaan hankkeen vastustamisen oli hankalaa juuri poliittisen ilmapiirin takia. Haastateltava katsoi, että kansallisesta kaupunkipuistosta oli käyty poliittisissa piireissä neuvotteluita ja kansallinen kaupunkipuisto toimi poliittisen kaupankäynnin välineenä. Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen oli haastateltavan mukaan puettu pelkästään positiivisia vaikutuksia tuottavaksi hankkeeksi. Tekojen lisäksi politiikka on pitkälti myös sanoja; politiikkaan liittyy aina ideologinen ja symbolinen ulottuvuus. Yleiseen hyväksyntään voidaan pyrkiä välittämällä tietynlaisia arvoja, symboliikkaa ja tavoitteita (Stoker & Mossberger 1994, 203).

*Ja tähän on asia, mitä on hirveä vaikea kenenkään vastustaa. Tämä on puettu hyvin paljon sellaiseksi, tämä on vähän kuin vastustaisi, miten mä nyt sanoisin ikävästi, köyhien lasten koulutusta. -- Tämä asetelma on ollut vähän tällainen. (H7)*

Kehittämiskoalitiossa näkyy myös piirteitä orgaanisesta regiimistä. Toimijat epäilivät kansallisen kaupunkipuiston tuomia hyötyjä ja perustelivat kantaansa muun muassa esittämällä kysymyksen, ”mitä uutta kansallinen kaupunkipuisto toisi suhteessa kaavoitukseen?”. Orgaanisen regiimin tavoin toimijat olivat myös huolissaan muutoksen tuomista vaikutuksista heidän suunnitelmiinsa. Koalitio pyrki ajamaan omia intressejään esittämällä huomioita kansallisen kaupunkipuiston mahdollisista vaikutuksista keskustan suureen kehittämissuunnitelmaan. Kansallinen kaupunkipuisto lukitsi heidän mukaansa tilanteen tulevaisuuden suunnitelmilta ja sitä kautta myös tulevilta investoinneilta. Pelkona oli erityisesti päätösvalan siirtyminen kaupungilta itseltään valtiolle. Orgaanista regiimiä kuvaakin pyrkimys nykyisen valtarakenteen säilyttämiseen. Koalitiota motivoi lisäksi paikallinen riippuvuus; kaupunkiin tehdyt investoinnit. (Stoker & Mossberger 1994, 206.)

Stokerin ja Mossbergerin (1994) regiimityypittelyssä symbolista regiimiä kuvaa erityisesti pyrkimys kaupungin imagon kehittämiseen ja uudistamiseen. Stokerin ja Mossbergerin mukaan symbolinen regiimi pyrkii luomaan mielikuvaa kaupungista, joka on noussut tuhkasta. Puhutaan myös kaupunkienvälisestä kilpailusta, johon toimijoita pyritään saamaan mukaan. Tavoitteita edistämään käytetään usein kasvua ja kilpailukykyä korostavaa poliittista kieltä. Tampereen kaupungin keskustahankkeen Viiden tähden keskusta –kehitysohjelmaan voi katsoa liittyvän samankaltaista symboliikkaa. Taustalla on keskustalle asetetut kasvutavoitteet; uusien asukkaiden ja työpaikkojen määrän on odotettu kasvavan 55 000 vuoteen 2030 mennessä. Visiona on tehdä Tampereesta Sisä-Suomen tärkein

elinkeinoelämän keskittymä, kansainvälinen tapahtumakaupunki. Kaupunkistrategiat ja edelleen kaupunkien kehittämissuunnitelmat muodostuvat kaupungin kasvua ja imagoa tukevista puhetavoista. Symboliikka avuksi käyttämällä pyritään luomaan uskoa tietynlaisesta tulevaisuudenkuvasta. (Emt. 1994, 201-205.) Kehittämiskoalition koettiin hyötyvän arvokkaiden kulttuuriympäristöjen tuomasta tunnettavuudesta ja imagosta, mutta arvokohteiden suojelun nähtiin olleen ”kaupungin kehittäjille” kuitenkin toissijaista toimintaa. Suojelu nähtiin kehittämiskoalition sisällä ensisijaisesti kehittämistä vaikeuttavana toimena. Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen koettiin sitovana suojelupäätöksenä, josta irtautuminen ei olisi helppoa.

*”Kulttuuriympäristön suojelussa se on välillä hämmästyttävää kuinka tavallaan ratsastetaan sillä, että nämä on hienoja asioita, kaupunkihan on tunnettu näiden asioiden takia ja se on tietenkin kaikkien mielestä tärkeä säilyttää, mutta sitten kun mennään sinne, että okei tehdään asialle jotain ja päätetään säilyttää, niin sitten tuleekin yhtäkkiä, että joo se olisi vähän hankala asia.” (H3)*

Poliittisissa piireissä vallinneista epäilyistä huolimatta kansallisella kaupunkipuistolla oli myös puolestapuhujia, jonka nähtiin olleen merkittävä syy hankkeen etenemiselle. Haastateltavat eivät keitä nämä kyseiset toimijat ovat, tai millä perusteilla kansallisen kaupunkipuiston perustamista puolustettiin. Haastatteluissa nostettiin esille kuitenkin tiettyjen poliittisten toimijoiden vaikutusvalta, josta myös kansallisen kaupunkipuiston hankkeen katsottiin saaneen osansa. Yleisen ilmapiirin ollessa myönteinen kansallisen kaupunkipuiston perustamiselle, kehittämissuunnitelma ei pyrkinyt lopulta vastustamaan hankkeen viemistä kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi.

*”Joo, siis se kävi monessa kiperässä päätöksentekopaikassa, missä se olisi voinut jäädä kokonaan pölyttyyn hyllylle. Että mä en tiedä ketkä ajoi, ja millä mandaatilla ja näin, mutta kyllähän siellä oli niitä puolestapuhujia. Kyllä mulla on valistunut arvaus siitä ketkä niitä oli, ja ovat ihan selkeästi tuoneet esille nyt vaaliteemoinakin tämän asian. Että sellaisten henkilöiden avulla, joilla on ollut vaikutusvaltaa ja muuta, niin sitä saatiin varmaan eteenpäin. Vaikka me oltaisiin tehty kuinka hienoja selvityksiä, mutta jos joku olisi ollut sitä mieltä, että ei riittävällä painoarvolla, niin sitten se olisi varmaan pysähtynyt siihen.” (H3)*

Myös kansallisen kaupunkipuiston perustamista ajavien ”puistojen suojelijoiden” toimintaan liittyy tietynlainen symbolinen ulottuvuus. Kansallisen kaupunkipuiston sisältöä selvittämään laadittiin Tampereen tarina –julkaisu, joka on muodoltaan tarinallinen kokonaisuus Tampereen historiasta ja arvoista. Julkaisulla pyritään selvittämään historian merkitystä



kaupungin tämän hetkisen imagon ja julkisuuskuvan taustalla. Julkaisussa selvitetään niitä ympäristöllisiä tekijöitä, jotka ovat mahdollistaneet kaupungin perustamisen ja kasvun tähän pisteeseen. Tampereen tarina korostaa Koskipuiston kansallismaiseman valtakunnallista merkitystä ja ainutlaatuisuutta. Haastatteluissa nostettiin esille, että Tampereen paikallisidentiteetin korostaminen antaisi kaupungin kehittämiselle henkisen pohjan. Tampereen tarina voisi toimia tässä työssä yhtenä välineenä. Kansallisen kaupunkipuiston kannattajien, ”puistojen suojelijoiden”, toiminnasta löytyy myös muita symbolisen regiimin piirteitä. Koalition toiminnan taustalla vaikuttaa ideologinen ajatus siitä, mikä kaupungissa on tärkeää; ympäristön ja historian vaaliminen. Stokerin ja Mossbergerin (1994) mukaan monissa teollistumisen aikana vaurastuneissa kaupungeissa on ollut hyvin vahva paikallinen identiteetti, jota talouskasvu on ruokkinut. Teollisen ajan jälkeenkin nämä kaupungit omaavat saman vanhan identiteetin ja hierarkian. Toisaalta ”puistojen suojelijoiden” toiminta edustaa orgaanisen regiimin piirteitä; historiallisten arvojen ja ympäristön vaaliminen nähtiin erityisen tärkeänä. (Emt. 1994, 205.)

## 8 Tulosten tarkastelua

Tässä luvussa tarkastelen tutkimuksen tuloksia suhteessa kirjallisuuteen ja aikaisempaan tutkimukseen. Tutkielmassani pyrin selvittämään millaisia merkityksiä toimijat antoivat kansallisen kaupunkipuiston suunnittelulle, millaisia määrittelykamppailuja tapauksessa muodostui ja miten valta muodostui toimijoiden välille. Pyrin selvittämään lisäksi miten kaupunkiregiimiteorialla voidaan selittää Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapauksen kaltaista paikallisen yhteistyön prosessia tietyn agendan ympärillä.

### 8.1 Kansallisen kaupunkipuiston monet merkitykset

#### Arvot törmäyskurssilla?

Voi katsoa, että kansallisen kaupunkipuiston ensisijaisena tarkoituksena on suojella kaupungin arvokkaita luontokohteita ja kulttuuriympäristöjä. Tämän lisäksi kansallisella kaupunkipuistolla voi olla rooli myös kaupungin imagon kehittämisessä. Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen vaatii eri hallinnon alojen yhteistyötä, kuin myös yhteisen tahtotilan ja näkemyksen kaupunkipuiston merkityksestä. Vastaavanlaista monihallinnollista maankäytön suunnitteluun liittyvää suunnittelutyötä ei toimijoiden mukaan ole Tampereella tehty. Tämän kaltaisissa uudenlaisissa tilanteissa toimija-asetat ja toimintatavat usein hakevat muotoaan (Santaoja, Laine & Leino 2016, 7-8). Tampereella kansallisen kaupunkipuiston perustamisen kynnyskysymyksenä on ollut eriävien tavoitteiden yhdistäminen.

Kaupunkisuunnittelun prosesseissa eriävät intressit aiheuttavat usein hankausta toimijoiden välillä. Myös käsiteltävänä olevasta aiheesta voi vallita epäselvyyksiä, jolloin kamppailuja käydään siitä, mitkä ovatkaan suunnittelun avainkysymykset. Poliittikkaprosesseissa on kuitenkin kysymys myös yhteisten tulkintojen muodostamisesta (Mikola & Häikiö 2014, 67). Tampereella nämä molemmat tekijät vaikuttivat osaltaan kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessin etenemiseen. Kansallisella kaupunkipuistolla katsottiin olevan erilaisia merkityksiä, ja kaupunkipuistoa myös määriteltiin eri tavoin. Näiden määrittelyjen voi puolestaan katsoa olevan riippuvaisia toimijan taustasta (vrt. Anttonen 2007). Usein kaupunkisuunnittelussa tavoitteiden taustalla vaikuttavat arvoimplikaatiot jäävät lausumatta ääneen (esim. Ridell 2005). Voikin katsoa, että Tampereen kansallisen kaupunkipuiston

suunnittelutyö edustaa poikkeusta. Haastateltavien mukaan aikana päästiin toimijoiden kesken tärkeään arvokeskusteluun, jonka myös tutkimuksen analyysi osoittaa. Arvojen määrittelyyn on myös todettu olevan kriittinen tekijä kansallisen kaupunkipuiston toteutumisen kannalta myös Ruotsissa, joka on toiminut Suomen esikuvana kansallisissa kaupunkipuistoissa (Ernstson & Sörlin 2009).

Tampereen keskustan alueeseen liittyy monia eri intressejä. Keskustan tulevaisuuden visiota toteuttava keskustastrategia tavoittelee kaupungin elinvoiman kasvua tehokkaan maankäytön avulla. Yleiskaavoituksen puolella valmistellaan uutta keskustan osayleiskaavaa. Keskustan alueesta on lisäksi tehty viime vuosina erilaisia luonto- ja kulttuuriympäristöselvityksiä. Kaupunkivihreä on saanut entistä suuremman roolin keskusteltaessa viihtyisästä kaupungista, etenkin samalla kun kaupunkien kasvupaine on voimistunut (Jokinen & Asikainen 2008, 96). Tämä on johtanut pehmeään kaupunkipolitiikkaan, jossa korostuu lähtökohtina ihmisten arkiviihtyvyys, kaupunki kotikaupunkina ja pehmeä infrastruktuuri, ja jossa nämä ominaisuudet myös ymmärretään vahvuuksina. (Karisto 2004, 31.) Kaupungin markkinoinnista vastaavat toimijat ja elinkeinopuoli puolestaan katsovat keskustaa omasta näkökannastaan. Kansallisen kaupunkipuiston perustamista ajavien toimijoiden voi katsoa lähteneen liikkeelle ajatuksesta suojella arvokkaita kulttuuriympäristöjä ja kaupunkiluontoa. Hankkeen edetessä myös kansallisen kaupunkipuiston imagolliset hyödyt nousivat tärkeäksi tekijäksi. Brändäyksen voi katsoa olevan prosessi, jossa kaupungin imagon kehitykselle valitaan strateginen suunta (esim. Kawaratzis & Hatch 2013). Kansallinen kaupunkipuisto ei tutkimuksen mukaan näyttäytynyt kuitenkaan Tampereen brändityölle tärkeänä hankkeena.

Hankkeeseen osallistuneet toimijat katsoivat Tampereen toivottua tulevaisuutta eri tavoin. Toisaalta korostuvat puheet vetovoimaisesta ja globaalista Tampereesta, kun taas toisaalta Tampereen toivottiin kiinnittävän enemmän huomiota viherympäristöön ja asukkaiden arkiseen viihtyvyyteen. Intressien yhteensovittamisen vaikeudet korostuivat etenkin Eteläpuiston alueesta keskusteltaessa. Kansallisen kaupunkipuiston alustavasta aluerajauksesta poistettiin lopulta hankausta toimijoiden välillä aiheuttaneet maankäytön muutosalueet, Eteläpuisto mukaan lukien. Ohjausryhmän kokouksissa jouduttiin nopeasti etenevän päätöksenteon sijasta keskustelemaan strategisista valinnoista ja arvoista niiden taustalla. Kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävä suunnittelutyö olikin pitkän aikajänteen prosessi; kokonaisuudessaan hakemusvaiheeseen pääsemiseen kului lähes kuusi

vuotta. Arvojen ja intressien yhteensovittaminen kaupunkisuunnittelun prosessissa ei siis onnistu helposti, saati nopeasti.

### **Tampereen brändiä rakentamassa**

Suomalaisten kaupunkien viime vuosikymmeninä yleistyneet keskustahankkeet ovat laajemman kansainvälisen kehityksen tulosta. Kaupungit pyrkivät kehittämään identiteettiään tiettyyn suuntaan strategisella brändäämisellä. Tampereen keskustastrategia sijoittuu myös tähän kategoriaan. Brändäystyöllä kaupungista pyritään luomaan tietynlainen mielikuva kaupungin markkinointia varten. Tampereen keskustastrategia on luonteeltaan hyvin kasvumyönteinen, ja strategian perusteella Tampereen tulevaisuudesta näyttää vallitsevan varsin hegemoninen näkemys. Kansallisen kaupunkipuiston perustamisen ei nähty sopivan tähän näkemykseen. Sen koettiin vaikeuttavan suunniteltuja kehittämishankkeita, eikä kansallisen kaupunkipuiston status ollut arvoltaan tarpeeksi houkutteleva suhteessa mahdollisiin kehittämishankkeisiin suuntautuviin haittoihin. Ohjausryhmän kokouksessa elinkeinotoimijoiden puolesta vastattiin, että kansallisen kaupunkipuiston perustamisella ei ole kielteisiä vaikutuksia, mutta sillä ei myöskään nähty olevan positiivisia puolia.

Osa toimijoista oli kuitenkin hyvin vakuuttuneita siitä, että kansallisen kaupunkipuiston avulla voitaisiin rakentaa kaupungin brändiä kestävämpään ja ympäristömyönteisempään suuntaan. Näyttäisi siltä, että kaupungin sisällä on eriäviä näkemyksiä siitä, mikä on Tampereen identiteetti ja valttikortit kaupunkienvälisen kilpailun kentällä. Tampereen strategia ja siihen liittyvä brändäystyö pyrkii luomaan tietynlaista kuvaa Tampereesta. Marraskuussa 2017 kaupunginvaltuusto hyväksyi Tampereen uuden, päivitetyn strategian. Strategiassa sivutaan kulttuuriympäristöjen ja teollisuushistorian merkitystä kaupungin identiteetille, mutta kansallisesta kaupunkipuistosta ei strategiassa ole mainintaa. Tampereen tunnettuutta halutaan strategian mukaan lisätä myös globaalilla tasolla. Strategian uudistamisen yhteydessä Tampereen kaupunki käynnisti uuden brändityöhankkeen tunnettuuden lisäämiseksi. Näkemyksiä Tamperelaisuuden ytimeistä on kerätty niin kyselyllä, haastatteluilla kuin työpajoilla. Brändityö kulkee nimellä Tampereen tarina. (Tampereen kaupunki 2017b.)

Strategiseen suunnitteluun liittyy aina epävarmuuden hallinta. Kysymys onkin, että miten suunnittelussa voidaan lyödä lukkoon tiettyjä ratkaisuja niin, että samalla voidaan hallita

epävarmuutta myös pidemmällä aikajänteellä? Tämä on yksi strategisen suunnittelun paradigmoista. (ks. Mäntysalo ym. 2014.) Suunnitelmien strategisuus asettaa omat haasteensa myös osallisten vuorovaikutukselle. Miten voidaan yhdistää strategisen suunnittelun moninaiseen ja verkostomaiseen toimijakenttään myös toimiva vuorovaikutus? Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelu on myös ollut pitkälti strategista suunnittelua. Suunnittelua tehtiin ”mitä jos” –mentaliteetilla, eikä varmuutta tuntunut olevan juuri mistään suunnittelun osa-alueesta. Päätöstä hakemuksen tekemisestä ei suunnittelutyön aikana tehty, vaan työllä pyrittiin vasta selvittämään kansallisen kaupunkipuiston tarpeellisuutta Tampereelle. Kuitenkin, tarpeen selvittäminen vaatii jonkinlaisen suunnitelman tekemistä mahdollisesta tulevasta kansallisesta kaupunkipuistosta tarkastelualueineen. Strategisen suunnitelman toteuttaminen itsessään voi olla haastava tehtävä, saati sitten kahden yhdistäminen. Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnittelussa on tullut huomioida myös keskustastrategian moninaiset tavoitteet.

Kansallinen kaupunkipuisto näyttäytyi toimijoille ensisijaisesti maankäytön työkaluna, joka mahdollistaa arvokohteiden suojelun. Perinteisesti suomalaisessa kaupunkisuunnittelussa ei olla pyritty etsimään yksityisiä intressejä päätöksenteon taustalla, sillä kaupunkisuunnittelun on katsottu olleen enemmän tekninen kuin poliittinen kysymys (Haila 2002). Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun osallistuneiden toimijoiden puhetta jäseni eräänlainen tekninen rationaliteetti, jonka perusteella kansallisen kaupunkipuiston suunnittelu näyttäytyi ennen kaikkea maankäyttöön ja sen hallintaan liittyvänä ja vain vähissä määrin kaupungin imagoa kehittävänä hankkeena. Maankäytön suunnittelun valintoja legitimoidaan tiedolla, joka estää päätösten poliittisuutta nousemasta näkyviin (esim. Häkli 2002). Tampereella kansallisen kaupunkipuiston perustaminen määriteltiin diskursseissa teknisellä tiedolla ratkaistavaksi, vaikka todellisuudessa kyseessä oli poliittinen arvovalinta.

## **8.2 Regiimateoriaa testaamassa**

Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa toimijoiden kesken oli tunnistettavissa kaksi vastakkaista koalitiota. Nämä koalitiot olivat kansallisen kaupunkipuiston perustamista ajava ”puistojen suojelijat” ja keskustastrategian tavoitteita ajava ”kaupungin kehittäjät”. Molemmissa koalitioissa oli jäseniä sekä suunnittelu- että ohjausryhmästä.

Kansallisen kaupunkipuiston perustamista ajava koalitio, ”puistojen suojelijat” oli tunnuspiirteiltään instrumentaalinen regiimi. ”Puistojen suojelijat” pyrki luomaan yhteistä tahtotilaa suunnittelutyöhön osallistuneiden toimijoiden kesken. Tavoitteena tällä koalitiolla oli saattaa Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tarveselvitys valmiiksi. Toiseen koalitioon, ”kaupungin kehittäjiin” kuuluneiden toimijoiden tehtäväksi suunnittelussa muotoutui pätevän ja riittävän tiedon vaatiminen päätöksentekoa varten. Tämä koalitio toimi symbolisen regiimin tavoin, ja sen tavoitteena oli varmistaa kaupungin kasvuun ja imagon kehittämiseen tähtäävien tavoitteiden toteutuminen. (ks. Stoker & Mossberger 1994.)

Vaikka Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessissa ei kehittynyt yhtenäistä pohjoisamerikkalaisille kaupungeille tyypillistä poliittikkoeliitin ja elinkeinoväen muodostamaa regiimiä, sopi regiimiteoria monilta osin tämän tapauksen tutkimiseen. Sen määrittäminen mitkä piirteet tekevät regiimin on epäselvää; jos kaupungista löytyy joitakin regiimin piirteitä, voidaanko sanoa, että regiimi on silloin olemassa (ks. Stoker & Mossberger 2001)? Teoria antoi kuitenkin hyvän kehikon toimijoiden suhteiden ja dynamiikan tutkimukselle. Teorian suurinta antia oli mahdollisuus jäljittää yksityiskohtaisesti suunnitteluprosessin vaiheita ja paikallisia valtasuhteita. Tapauksessa valta ja sen käyttö keskittyi siihen, mitä oli mahdollista sanoa tai tehdä. ”Puistojen suojelijat” käyttivät valtaa päättäessään kansallisen kaupunkipuiston suunnittelun kokonaiskuvasta ja ”kaupungin kehittäjillä” puolestaan oli valtaa määrittää mitä tietoa päätöksenteon tueksi tarvittiin.

Pohjoisamerikkalaisesta kontekstista poiketen Tampereella poliitikkojen sijasta virkamiehet olivat keskeisimpiä toimijoita kansallisen kaupunkipuiston suunnittelussa (vrt. Stoker & Mossberger 1994). Kuten Akkilan (2015) regiimitutkimuksessa Lahden keskustan kehittämisestä, myös Tampereella poliittiset päättäjät jäivät regiimien ulkopuolelle. Lahden keskustan kehittämisen tapauksessa elinkeinotoimijoilla oli kuitenkin suuri rooli. Tampereella elinkeinotoimijat eivät olleet näkyvässä asemassa, sillä varsinaiseen suunnittelutyöhön osallistui lähes yksinomaan kaupungin virkamiehiä. Tampereella suunnittelutyön laadun voi katsoa olleen hyvin sulkeutunutta; aloitusseminaaria lukuun ottamatta sidosryhmiä ei otettu mukaan kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyöhön. Tämä eroaa selkeästi Akkilan Lahden keskustan kehittämistä käsittelevästä tutkimuksesta, jossa sidosryhmillä oli alun alkaenkin suuri rooli suunnittelutyössä. Elinkeinoimijoiden tavoitteiden voi kuitenkin katsoa Tampereen tapauksessa olleen edustettuina muiden

toimijoiden kautta. Stone (1993, 19-20) huomauttaakin, että regiimien yhteistyötä ohjaa usein tietty poliittinen agenda. Eurooppalaisissa kaupungeissa julkinen sektori myös johtaa pitkälti kaupungin taloudellista kehitystä, eivätkä elinkeinotoimijat aina ole yhteistyön muodostumisessa niin tärkeässä asemassa (Stoker & Mossberger 2001, 821).

Regiimiteoriaa on kritisoitu siitä, että se jättää huomiotta ”massan” vaikutuksen päätöksentekoon. Regiimiteoria keskittyy pääasiassa eliitin harjoittamaan valtaan ja eri regiimien kamppailuun tästä vallasta. (Akkila 2015) Suomalaisessa päätöksenteossa kansalaisten mahdollisuudet osallistua ovat jatkuvassa kasvussa, ainakin teoriassa. Uudet osallistumisen väylät sosiaalinen media etunenässä takaavat sen, että piilotteleva päätöksenteko on entistä vaikeampaa. Vuonna 2000 uudistettu Maankäyttö- ja rakennuslaki vaatii mahdollistamaan osallistumisen. ”Massan” kiinnostuminen jostakin tietystä kaupunkisuunnittelun prosessista voi vaatia kuitenkin erityisen mielenkiinnon aiheita kohtaan. Kansalaisten kanssa voi olla myös vaikeaa tehdä yhteistyötä, sillä he eivät usein ole järjestäytyneitä ja voivat olla määrältään vaikeasti hallittava kokonaisuus. Tämä voi johtaa kuitenkin tilanteeseen, jossa tahot joilla ei ole institutionaalisia tai taloudellisia resursseja saatetaan unohtaa. (ks esim. Häkli 1993, 10-12, myös Akkila 2015, 42.)

Tutkin tässä tapauksessa vain suunnittelutyöhön osallistuneiden toimijoiden välisiä suhteita ja dynamiikkaa. Ulkopuolelle jäivät siis muut, suunnitteluprosessiin eri tavoin vaikuttaneet toimijat. Suunnittelutyöhön osallistuneet toimijat asemoitiin prosessissa tiettyyn asemaan, jonka mukaan heidän myös odotettiin toimivan. Regiimiteorian perusta on, että toimijat pyrkivät yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa, joilla on tarpeellisia resursseja tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä tapauksessa suunnittelutyöhön osallistuneet toimijoiden yhteistyö muodostui institutionaalisen toimijaverkon ympärille.

### **8.3 Kaupunkisuunnittelun perinteet läsnä**

Tampereen kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävän suunnittelutyön voi katsoa jatkavan kaupunkisuunnittelun perinteiden pitkää linjaa sekä Suomessa että Tampereella. Kaupungeilla on perinteisesti valta päättää maankäytöstä alueellaan. Tästä oikeudesta ei kaupungeissa haluta luopua.

Tampereen keskustastrategian toteuttamisen samanaikaisuus näkyy kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyössä ja sen aikana tehdyissä valinnoissa. Rinnakkaisuunnittelu toi uusia haasteita suunnitteluprosessiin, ja myös tästä syystä kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyö on ollut mielenkiintoinen tutkimuskohde. Tampereen kaupunkistrategia tähtää kaupungin kasvun mahdollistamiseen. Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelussa tapauksessa vastakkain ovat kestävän kehityksen tavoitteet ja kaupungin kehittämiseen tähtäävä strateginen suunnittelu. Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyössä onkin noudatettu erityistä varovaisuutta. Maankäytön muutoskohteiden kohdalla ei haluttu tehdä sitovia päätöksiä, ja tästä syystä kansallisen kaupunkipuiston tarkastelualueesta pyrittiin poistamaan kaikki kiistanalaiset alueet. Suppeallakin rajauksella kansallisen kaupunkipuiston toteutumisen katsottiin olevan voitto sen perustamista ajaneille toimijoille. Keskustastrategian samanaikaisuus toi esille kaupungin sisällä vallitsevat eriävät intressit ja arvoasetelmat.

Kasvun ja kilpailun ideologiat näyttäytyvät usein yleisesti hyväksytyinä diskursseina, mikä tulee esille myös tämän tapauksen myötä. Laineen ja Peltosen (2003) regiimitutkimuksessa tuodaan esille Tamperelaisen poliittisen päätöksenteon pitkiä perinteitä. Laine ja Peltonen nostavat tutkimuksessaan esille aseveliakselin kaupunkisuunnitteluun teknisesti ja taloudellisesti suhtautuvan hallintavan. Stoker ja Mossberger (2001, 813) esittävät, että regiimejä muodostavat sopimukset ovat usein hyvin pitkäikäisiä ja regiimit voivat säilyttää muotonsa, vaikka valta kaupungissa näennäisesti vaihtuisikin. Voikin kysyä edustaako kansallisen kaupunkipuistonkin tapaus vain Tamperelaisen suunnittelutavan ja siinä toimivien regiimien pitkää kaarta?

Asiantuntijoiden ja luottamushenkilöiden roolijako tapauksessa jatkaa myös perinteiseksi luonnehdittua linjaa. Asiantuntijat valmistelivat asian luottamushenkilöiden päätettäväksi. Poliitikoilla on kuitenkin ollut hankkeessa toinen, näkymättömämpi rooli. Haastatteluissa nostettiin esille poliittisen piirin myötämielisyys hanketta kohtaan. Yksittäiset poliitikot nostivat kansallisen kaupunkipuiston perustamisen jopa yhdeksi vaaliteemoistaan. Vaikka poliitikot eivät suoranaisesti osallistuneet kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun, oli hankkeella luottamushenkilöiden tuki, jonka katsottiin vaikuttaneen myös selvitystyön etenemiseen hakemusvaiheeseen saakka. Haastatteluissa painotettiin yhteisen tahtotilan merkitystä läpi suunnittelutyön.



Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluun liittyvä keskustelu on ollut pitkälti kamppailua kilpailevista määrittelyistä ja näkökulmista. Kaupunkisuunnitteluun liittyy aina näkökulmasidonaisuus; vastakkaiset näkökulmat kamppailevat hallitsevasta asemasta kaupunkisuunnittelun kentällä. Vastakkaiset näkökulmat puolestaan tulevat näkyviksi määrittelykamppailuissa, joissa toimijat esittävät eriäviä mielipiteitä siitä, mistä on kyse ja mitä tulisi tehdä. (esim. Anttonen 2007, Nevalainen 2004ab). Mielenkiintoiseksi muodostuikin se, kuka määritteli sen, mistä on sopivaa keskustella, ja kuka keskusteluun sai osallistua. Flyvbjergin (1998) mukaan valta määrittää sen, mikä lasketaan oleelliseksi tiedoksi, jolloin suunnitteluvalintoja tehtäessä onkin aina kyse myös poliittisten valintojen tekemisestä. (Emt. 1998, 35-36, 226.) Tiedonpolitiikka tulee esille tilanteissa, joissa on samanaikaisesti mahdollista esittää kaksi hyvin perusteltua suunnittelun suuntaa, jotka ovat kuitenkin ristiriidassa keskenään. Se, mitä on mahdollista sanoa, muuttuu tilanteen ja toimijan aseman mukaan. (Häkli 2002.) Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnittelussa tietyillä toimijoilla oli muita enemmän valtaa päättää siitä, mistä oli sopivaa keskustella milläkin hetkellä. (vrt. esim. Nevalainen 2004ab.) Toimijat pyrkivät myös luonnollistamaan tiettyjä tapoja määrittellä kansallista kaupunkipuistoa itsessään ja sen perustamisen ehtoja (vrt. Nevalainen 2004ab).

Tiedollisen kompetenssin muodostuminen edellyttää panostuksia, jonka seurauksena yksittäisen kansalaisen on usein vaikea olla osana suunnittelua. (esim. Häkli 1993.) Aukkaat jäävätkin usein suunnitteluprosessien ulkopuolelle, sillä asiantuntijatiedolla on yhä merkittävä asema kaupunkisuunnittelussa (esim. Akkila 2015, Leino 2006a). Vaikka Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapauksessa pyrittiin osallistamaan kaupungin asukkaita mukaan suunnittelutyöhön, jäi kansalaisten rooli hyvin suppeaksi. Avoin, asukkaita osallistava suunnittelu tarkoittaakin useassa tapauksessa hankkeesta tiedottamista, etenkin suunnittelun lähtökohtien ja toivotun lopputuloksen ollessa epävarmoja. Vaikka suunnitteluprosessi on muodollisesti demokratisoitunut viime vuosina, on suunnittelu pysynyt asiantuntijavaltaisena. Osallistamisella voidaan joissakin tapauksissa pyrkiä vain hallitsemaan suunnittelun ristiriitoja, sen sijaan, että suunnittelua tehtäisiin kansalaisten ehdoilla. (Häkli 1997, 45-46.) Suunnittelutyöhön osallistuneilla toimijoilla oli tietynlaiset odotukset asukkaiden osallistumiselle, jotka eivät lopulta toteutuneetkaan. Aukkaat osallistuivat väärällä tavalla tai olivat liian passiivisia hankkeen suhteen. Tämä osallistumisen

odotuksiin liittyvä problematiikka on tuttu myös aikaisemmista tutkimuksista (ks. esim. Leino 2006a; Häikiö 2005; Kuusisto-Arponen ym. 2014.)

Toimijat katsoivat kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyön olleen ainutlaatuinen Tampereella, sillä vastaavaa monihallinnollista ja eri aloja yhdistävää, pitkäkestoista suunnittelutyötä ei kaupungissa ole aiemmin maankäytön suunnitteluun liittyen tehty. Eri alojen yhteistyötä toivottiin entistä enemmän. Toimijat kokivat suunnittelutyön aikana nousseen arvokeskustelun olleen erityisen tärkeää. Kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessi toimi siis eräänlaisena kokeilutapauksena monialaiselle ja – hallinnolliselle suunnittelutyölle, jolle kasvavissa kaupungeissa on tutkimuksen perusteella kova tarve.

## 9 Lopuksi

Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapauksen analyysi osoittaa, että toimijoiden suunnittelutyölle antamat erilaiset merkitykset ja toiveet kaupungin kehittämisen suunnasta nostavat esille tarpeen laajemmalle arvokeskustelulle. Tutkimukseni osoittaa myös kaupunkisuunnittelun perinteiden olevan vielä voimissaan. Kaupunkisuunnittelun kenttä on valtataisteluiden kenttä, jolla käydään määrittelykamppailuja käsiteltävänä olevasta aiheesta ja sen ratkaisumahdollisuuksista. Tutkimuksen perusteella kaupunkisuunnittelussa valta on kaupungilla, ja ensisijaisesti virkamiehillä, johtuen heidän tekemästään valmistelu- ja asiantuntijatyöstä. Tampereella julkinen ja yksityinen sektori ovat erillään toisistaan, eikä elinkeinotoimijoilla tai asukkailla ole suurta osuutta kaupunkisuunnittelutyössä. Poliitikot luovuttavat kaupunkisuunnittelussa suurimman vaikutusvallan virkamiehille, mutta politiikan vaikutusta suunnittelutyöhön ei silti pidä aliarvioida. Poliittisella ilmapiirillä on suuri vaikutus siihen, millaisia arvoja kaupunkisuunnittelussa minäkin aikakautena painotetaan. Tampereella arvoilmapiiri on pitkään ollut kasvua painottava.

Viime vuosina suomalaisten kaupunkien brändäystyö on kuitenkin pyrkinyt yhä enenevässä määrin vastaamaan kestäväen kehityksen vaatimukseen, jonka piiriin myös kansallisen kaupunkipuiston voi laskea. Tampereella tämänkaltainen kestävyysnäkökulma on jäänyt kuitenkin varsin vähälle huomiolle kaupungin strategiatyössä. Ympäristönäkökulman valitseminen näyttäytyy Tampereella yhä kehitystä haittaavana toimena, vaikka useat tutkimukset osoittavat kaupunkiluonnon olevan erittäin tärkeä tekijä kaupungin asukkaille. Kansallisen kaupunkipuiston perustamisen on tässä tutkimuksessa todettu olevan arvopäätös. Aloitteita kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen tähtäävän suunnittelutyön käynnistämiseksi on tehty Tampereella ensimmäisen kaupunkipuiston perustamisesta lähtien, mutta arvoilmapiiri on aikaisempina vuosina ollut varsin kielteinen. Vieläkään Tampereella ei vallitse yksimielisyyttä siitä, että kansallinen kaupunkipuisto olisi kaupunkiin saatava, vaan etusijalle asettuvat yhä kaupunkistrategian ajamat kehittämishankkeet.

Kuten aikaisemmin on jo todettu, olennainen tekijä kaupunkien välisessä kilpailussa on se, kuinka hyvin kaupunki kykenee houkuttelemaan elinkeinotoimijoita ja pääomaa alueelleen. Strategisessa kaupunkikehittämisessä pyritään usein painottamaan joko kovia tai pehmeitä arvonmuodostus- ja vetovoimatekijöitä. Se, kumpaan suuntaan kaupunkia kehitetään, riippuu

täysin kaupungin strategiasta. Kaupunkien poikkihallinnolliset strategiat eivät kuitenkaan aina ole tavoitteiltaan ja toimenpiteiltään ristiriidattomia keskenään, kuten Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tapaus osoittaa. Tällöin strategioiden yhteensovittaminen voi kohdata haasteita. Kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyön käsitteleminen maankäyttöön liittyvänä hankkeena ja vain vähissä määrin imagohankkeena korostaa suunnittelun teknistä rationaliteettia. Tutkimuksessa maankäytön suunnittelun teknisyyttä korostui hankkeen poliittisuuden kustannuksella.

Tutkimusprosessi on ollut hyvin mielenkiintoinen ja aihepiiriä on ollut kiinnostavaa tutkia. Uskon, että sain kattavan näkemyksen suunnittelutyöhön osallistuneiden toimijoiden välisestä dynamiikasta. Mielestäni tutkielmani osoittaa, että kaupunkisuunnittelun prosessien sisäisiä valtasuhteita tulisi tuoda entistä enemmän näkyvimmiksi. Yhtä tärkeää on luoda enemmän yhteistyötä ja keskusteluyhteys kaupungin hallinnon eri haarojen välille, jotta eri kaupunkisuunnittelun strategioita saataisiin paremmin sovitettua yhteen. Jatkotutkimuksena voisi olla mielenkiintoista tutkia mikä merkitys ympäristöllä on osana kaupunkien strategioita ja brändäystä, ja kuinka hyvin eriävät arvot ovat yhteen sovitettavissa poikkihallinnollisissa suunnitteluprosesseissa.

### **Reflektio**

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää millaisia merkityksiä toimijat antoivat kansallisen kaupunkipuiston suunnittelulle Tampereella ja millaisia määrittelykamppailuja suunnittelun aikana käytiin. Lisäksi testasin kaupunkiregiimateorian selityskykyä monihallinnollisen suunnitteluprosessin ja toimijoiden välisen dynamiikan tutkimisessa. Mielestäni tutkimukselle annetut tavoitteet toteutuivat varsin hyvin.

Tapaustutkimukseen liittyy aina kysymys tulosten yleistettävyydestä. Voikin kysyä, mitä yleistä kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessista toimijoiden dynamiikkaa tutkimalla voidaan esittää? Suunnittelutyölle annettuja merkityksiä tutkimalla pystyttiin toimijajoukosta erottamaan kaksi vastakkaista koalitiota, jotka määrittivät kansallista kaupunkipuistoa eri tavoin, ja myös katsoivat Tampereen tulevaisuutta eri tavoin. Yksi tapaustutkimuksen tehtävistä on tuottaa tarkkoja kuvailuja tutkittavasta ilmiöstä (Häikiö & Niemenmaa 2007, 53). Tapausta tarkastelemalla oli mahdollista keskustella arvojen merkityksestä kaupunkisuunnittelussa ja kaupunkien brändien kehittämisessä myös

yleisemmin. Tapausta tutkimalla ei ollut tarkoituksena tuottaa suoraan yleistettävää tietoa kansallisen kaupunkipuiston suunnittelusta ja reunaehdoista, vaan yleisemmin nostaa keskusteluun intressien ja arvojen merkityksen osana kaupunkisuunnittelun prosessia. Tampereen ominaispiirteistä nousee kuitenkin esille kaupungin maankäytön suunnittelun tekninen rationaliteetti, joka voi ilmiönä olla yleistettävissä muuallekin.

Tutkimus pohjautuu haastatteluaineistoon, ja kirjallisen aineiston roolina on tässä työssä auttaa täsmentämään kansallisen kaupunkipuiston suunnittelun eri vaiheita ja tehtyjä päätöksiä. Keräämäni aineisto on osoittautunut kattavaksi ja monivivahteiseksi, jonka ansiosta sain kattavan kuvan Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnitteluprosessin kulusta. Työn pääpaino oli empiriassa, mutta teoreettinen ja käsitteellinen välineistö toimi tutkimuksessa tärkeässä sivuroolissa.

### **Kiitokset**

Tämä tutkimus toteutettiin osana Tampereen kaupungin aloitetta sarjasta Pro gradu – tutkielmia aihepiirinään Tampereen kaupungin ympäristöpolitiikan vaikuttavuus 2020. Tampereen yliopiston lisäksi yhteistyössä on mukana opiskelijoita myös muista Tampereen korkeakouluista. Lopputöistä tullaan tekemään tiivistelmä, joka toimii työkaluna Tampereen kaupungin ympäristöpolitiikan arvioinnissa. Haluaisin kiittää Tampereen kaupunkia ja ympäristöjohtaja Kaisu Anttosta innoituksesta tapauksen tutkimiseen ja myös tuesta työn aikana.

## 10 Lähteet

### Empiirinen aineisto

#### Teemahaastattelut

Kolme suunnitteluryhmän jäsentä (19.8.2016; 28.3.2017; 10.4.2017) ja neljä ohjausryhmän jäsentä (11.4.2017; 12.4.2017; 12.4.2017; 5.5.2017).

#### Viralliset dokumentit

Kansallinen kaupunkipuisto -ohjausryhmän kokousten muistiot ja liitteet (6.11.2013; 9.6.2014; 30.9.2014; 14.1.2015; 22.3.2016).

Kaupunginhallituksen suunnittelukokous, kokouspöytäkirja 18.2.2017.  
TRE:2900/00.01.02/2017.

Valtuustoaloite kansallisen kaupunkipuiston perustamiseksi Tampereelle. 17.09.2012. TRE 6854/2012.

Tampereen kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 2.11.2015.

Tampereen kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 20.2.2017.

### Kirjallisuus

Akkila, Ilona (2015): Regiimiteoriaa testaamassa. Lahden keskustan kehittämisen tapaus. *Alue ja ympäristö*, 2015, 44:1. 31-44.

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2011): Tietokäytännöt ja hallinnan politiikka. Teoksessa Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (toim.): *Tieto hallinnassa – tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa*. Vastapaino, Tampere, 2011.

Andersson, Harri (1997): Kulttuuri ja paikan politiikka kaupunki uudistuksessa. Teoksessa Haarni, Tuukka; Karvinen, Marko; Koskela, Hille & Tani, Sirpa (toim.): *Tila, paikka ja maisema*. Vastapaino, Tampere, 1997.

Anttonen, Kaisu (2007): Piiloutuva politiikka – Ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa.

Ashworth, Gregory & Kavaratzis, Mihalis (2009): Beyond the logo: Brand management for cities. *Brand Management*, 16, 8, 2009. 520-531.

Asikainen, Eveliina (2011): Asukkaat lähiöluonnon osallisina. *Alue ja Ympäristö*, 2011, 40:1. 29-41.

Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.)(2002): *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* Gaudeamus, Helsinki, 2002.

Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2010): Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9:4, 333–350.

Ernstson, Henrik & Sörlin, Sverker (2009): Weaving protective stories: connective practices to articulate holistic values in the Stockholm National Urban Park. *Environment and Planning A* 2009, vol. 41. 1460-1479.

Ernstson, Henrik; Sörlin, Sverker & Thomas, Elmqvist (2008): Social movements and ecosystem services—the role of social network structure in protecting and managing urban green areas in Stockholm. *Ecology and Society* 13(2): 39.

Eskola Jari (2010): Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin.* (3. uud. ja täyd. painos.) PS-Kustannus, Jyväskylä, 2010. 179–203.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Vastapaino, Tampere, 1998.

Flyvbjerg, Bent (1998): *Rationality and Power. Democracy in Practice.* The University of Chicago Press, Chicago & London.

Haila, Anne (2002): Suunnittelu ja kaupunkirakentaminen. Teoksessa Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni. & Schulman, Harry (toim.)(2002): *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* Gaudeamus, Helsinki. 92-109.

Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.)(2001): *Ympäristöpolitiikka: Mikä ympäristö, kenen politiikka?* Vastapaino, Tampere, 2001.

Hajer, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse : Ecological Modernization and the Policy Process.* Oxford, Clarendon Press, 1995.

Hajer, Maarten A. (2003): Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36: 175-195.

Harding, Alan (1995): Elite theory and growth machines. Teoksessa Judge, David; Stoker, Gerry & Wolman, Harold (toim.): *Theories of urban politics.* Sage publications. 1995. 35-53.

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2009): *Tutki ja kirjoita. 15., osin uudistettu painos.* Tammi. Helsinki.

Häkli, Jouni (1993): Seudulliset strategiat ja vallan perspektiivi – kunta toimijana ja kansalaisyhteiskuntana. Teoksessa Iisakkala, Jari (toim.): *Näkökulmia seutuistumiseen.* Tampereen yliopisto, Tampere, 1993. 5-25.

Häkli, Jouni (1997): Näkyvä yhteiskunta. Teoksessa Haarni, Tuukka; Karvinen, Marko; Koskela, Hille & Tani, Sirpa (toim.): *Tila, paikka ja maisema.* Vastapaino, Tampere, 1997.

Häkli, Jouni (2002): Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki, 2002.

Häikiö, Liisa (2005): Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Tampere University Press, Tampere, 2005.

Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.)(2014): Tulkinnan mahti – johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere University Press, 2014.

Häikiö, Liisa & Leino, Helena (2014): Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.)(2014): Tulkinnan mahti – johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere University Press, 2014. 9-30.

Häikiö, Liisa & Niemenmaa, Vivi (2007): Valinnan paikat. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (Toim.): Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus, Helsinki, 2007. 41-56.

Jokinen, Ari & Asikainen, Eveliina (2008): Kaupunkiluonnon hoitoon vaikuttavat voimat. Teoksessa Anttonen Kaisu, Laihosalo Katri & Leino Helena (toim.) (2008): Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Helsinki, Suomen Kuntaliitto, 2008. 95-104.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (2016): Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suominen, Eero (2016): Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino, Tampere, 2016.

Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suominen, Eero (2016): Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino, Tampere, 2016.

Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suominen, Eero (2016): Diskursiivinen maailma: Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suominen, Eero (2016): Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino, Tampere, 2016.

Karisto, Antti (2004): Arkiviihtyvyyden aika, kaupunkipolitiikan pehmeä puoli. Kaupunkiseutujen kasvun aika. Sisäasiainministeriön julkaisuja 14, 2004. s. 31-36.

Kavaratzis, Mihalis & Hatch, Mary J. (2013): The dynamics of place brands: An identity-based approach to place branding theory. *Marketing theory*, 13(1), 2013. 69-86.

Koskiaho, Briitta (2002): Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki, 2002. 36-57.

Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa, Laine, Markus & Rauhala, Marianne (2014): Osallistumisen odotusten kurimus: narratiivinen analyysi paikallisesta maankäytön konfliktista. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 2014:4 vol 52. 11-32.

Laine, Markus; Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007): Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine ym. (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki, 2007.



Laine, Markus & Jokinen, Pekka (2001): Poliitiikan ulottuvuudet. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.)(2001): Ympäristöpolitiikka: Mikä ympäristö, kenen politiikka? Vastapaino, Tampere, 2001.

Laine, Markus & Peltonen, Lasse (2003): Ympäristökysymys ja aseveliakseli - Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959-1995. Tampere University Press, Tampere, 2003.

Lappalainen, Pertti (2007): Poliittinen toiminta tapauksena. Teoksessa Laine ym. (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki, 2007.

Leino, Helena (2006a): Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka - Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere, 2006.

Leino, Helena (2006b): Vallan dynamiikka Vuoreksessa – näkökulma kansalaisosallistumisen määrittelykamppailuun. Yhdyskuntasuunnittelu, 2006, 44:1. 6-19.

Leino, Helena (2007): Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa Laine ym. (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki, 2007.

Logan, John & Molotch, Harvey (1987): Urban fortunes: the political economy of place. University of California press, c2007.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2017): Nationalstadspark. Tukholman kansallisen kaupunkipuiston Internet-sivu.  
<http://www.nationalstadsparken.se/> Viitattu 13.4.2017.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (2000).  
Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990132>

Malmsten, Annukka (2007): Rajaaminen. Teoksessa Laine ym. (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki, 2007.

Mikola, Elina & Häikiö, Liisa (2014): Merkitysten muodostuminen politiikkaprosesseissa: Päästökaupan kansalliset kamppailut ja tarinalinjat. Teoksessa Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.): Tulkinnan mahti – johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere University Press, 2014.

Mäenpää, Pasi; Aniluoto, Arto; Manninen, Rikhard & Villanen, Sampo (2000): Sanat kivettyvät kaupungiksi – Tutkimus Helsingin kaupunkisuunnittelun prosesseista ja ihanteista. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, Espoo, 2000.

Nevalainen, Jaana (2004a): Tilapelin tiedonpolitiikat – kamppailu kaupunkikeskustan muutoksesta. Joensuun yliopistopaino, Joensuu, 2004.

Nevalainen, Jaana (2004b): Kaupungista puhumisen tavat vallankäytön välineenä. Yhdyskuntasuunnittelu, 2004, 42:3-4. 13-27.

- Peltonen, Lasse & Villanen, Sampo (2004): Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomen ympäristö 723, Ympäristöministeriö, Helsinki, 2004.
- Peltola, Taru (2001): Verkostosuhteet ja toiminnan muotoutuminen. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.) (2001): Ympäristöpolitiikka: Mikä ympäristö, kenen politiikka? Vastapaino, Tampere, 2001.
- Peuhkuri, Timo (2004): Tiedon roolit ympäristökiistassa. Saaristomeren rehevöityminen ja kalankasvatus julkisen keskustelun ja päätöksenteon kohteena. Akateeminen väitöskirja. Painosalama oy, Turku, 2004.
- Ridell, Seija (2005): Maakäyttöpeliä mediatilassa. Yhdyskuntasuunnittelu, 2005, 43:1. 28-49.
- Rättilä, Tiina (2001): Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuutena. Poliitiikka : Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu. - ISSN 0032-3365. - 43 (2001) : 3, s. 190-207.
- Santaoja, Minna; Laine, Markus & Leino, Helena (2016): ”Joku palikka siitä puuttuu” – Luottamuksen rakentuminen täydennysrakentamisen suunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelu, 2016, 54:1.
- Sotarauta, Markku (1996): Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: Klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. Julkaistu aiemmin teoksessa Siirilä, S. & Haveri, A. & Linnamaa, R. (toim.) 1996. Puheenvuoroja aluekehityksestä. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitoksen julkaisuja sarja A 18. ss. 145-164. Tampere.
- Stoker, Gerry (1995): Regime theory and urban politics. Teoksessa Judge, David; Stoker, Gerry & Wolman, Harold (toim.): Theories of urban politics. Sage publications, 1995. 57-60.
- Stoker, Gerry & Mossberger, Karen (1994): Urban regime theory in comparative perspective. Environmental and Planning C: Government and Policy, volume 12. 195-202.
- Stoker, Gerry & Mossberger, Karen (2001): The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization. Urban affairs review. Sage Publications, 2001, 36:6. 810-835.
- Stone, Clarence (1993): Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. Journal of Urban Affairs 15:1-28.
- Stone, Clarence (2005): Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis. Urban Affairs Review 40:4, 309-341.
- Tampereen kaupunki (2016a): Tampereen kansallisen kaupunkipuiston tarveselvitys – tilannekatsaus. Julkaistu 17.6.2016.  
[https://www.tampere.fi/tiedostot/t/2Ep5taHCO/Kansallinen\\_kaupunkipuisto\\_tilannekatsaus\\_170616.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/t/2Ep5taHCO/Kansallinen_kaupunkipuisto_tilannekatsaus_170616.pdf)  
 Viitattu 4.4.2017.
- Tampereen kaupunki/Kaupunkiympäristön kehittäminen (2015a): Tampereen tarina. Teollisuuden synnyttämä kaupunki harjujen ja järvien solmukohdassa. Juvenes print-Suomen yliopistopaino Oy, Tampere, 2015.

[https://www.tampere.fi/tiedostot/t/2Ep5taHCO/Kansallinen\\_kaupunkipuisto\\_tilannekatsaus\\_170616.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/t/2Ep5taHCO/Kansallinen_kaupunkipuisto_tilannekatsaus_170616.pdf)

Viitattu 16.4.2017.

Tampereen kaupunki (2015b): Tampereen keskustan strateginen osayleiskaava –selostus.

[https://www.tampere.fi/tiedostot/k/fYmXYvc5d/Keskusta\\_selostus.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/k/fYmXYvc5d/Keskusta_selostus.pdf)

Viitattu 2.3.2017

Tampereen kaupunki (2017a): Viiden tähden keskusta –julkaisu. Julkaistu 18.4.2017.

[https://www.tampere.fi/tiedostot/k/yKg4XcRPn/Tampereen\\_kaupunki\\_Viiden\\_tahden\\_keskusta\\_julkaisu\\_12.4.2017\\_smallsize.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/k/yKg4XcRPn/Tampereen_kaupunki_Viiden_tahden_keskusta_julkaisu_12.4.2017_smallsize.pdf)

Viitattu 4.5.2017.

Tampereen kaupunki/Kaupunkiympäristön kehittäminen (2017b): Tampereen kansallinen kaupunkipuisto – tarveselvitys. Juvenes print – Suomen yliopistopaino Oy, Tampere, 2017.

[https://www.tampere.fi/tiedostot/t/Zgv0Q45Gd/KKP\\_tarveselvitys\\_netti.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/t/Zgv0Q45Gd/KKP_tarveselvitys_netti.pdf)

Viitattu 2.3.2017.

Tampereen kaupunki (2017c): Tampereen strategia 2030. Julkaistu 13.11.2017

[https://www.tampere.fi/tiedostot/t/yVSP94X2J/Tampereen\\_strategia\\_2030.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/t/yVSP94X2J/Tampereen_strategia_2030.pdf)

Viitattu 15.11.2017

Torniainen, Saija (2008): Kantakaupungin ympäristö- ja maisemaselvitys (KYMS).

Teoksessa Anttonen Kaisu, Laihosalo Katri & Leino Helena (toim.) (2008): Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Helsinki, Suomen Kuntaliitto, 2008. 76-80.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. (10. uud. painos.) Tammi, Helsinki, 2013.

Vänskä, Veikko (2013): Yleiskaava kaupungin keskustan kehittämisen työkaluna. Teoksessa Koivu, Veli-Pekka; Korkala, Paula; Laitio, Matti; Manninen, Rikhard; Paajanen, Paula; Palomäki, Johanna; Rossi, Leena & Vänskä, Veikko (2013): Yleiskaavoituksen uusia tuulia. Ympäristöministeriön raportteja 10, Helsinki, 2013.

## **Liitteet:**

### **LIITE 1: Haastattelurunko toimijoille**

#### **Suunnittelun lähtökohdat**

Miten olet osallistunut Tampereen kansallisen kaupunkipuiston suunnittelutyöhön?

Mitkä näkisit olleen suunnittelun lähtökohdat? Mitkä olivat suunnittelutyön aloittamisen motiivit?

Miksi selvitystyö käynnistettiin juuri nyt?

Miten kuvailisit omin sanoin kansallista kaupunkipuistoa? Mikä se on? Mitä tavoitteita sillä pyritään saavuttamaan?

#### **Prosessi**

Kertoisitko oman näkemyksesi suunnittelutyön kulusta?

Miksi suunnittelutyö aloitettiin tarveselvityksellä? Liittyikö tarveselvitys keskustan strategiseen osayleiskaavatyöhön?

Mitä kaikkea tuli ottaa huomioon suunnittelutyössä?

Miten tietotarpeet muuttuivat selvitystyön aikana?

Miten näkisit tarveselvityksen onnistuneen?

Oliko hankkeen aikana järjestetty osallistamista?

Miten näkisit yhteistyön onnistuneen suunnittelutyön aikana?

#### **Merkitykset**

Miksi Tampereelle halutaan perustaa kansallinen kaupunkipuisto? Vai halutaanko?

Kuinka tärkeä tavoite kansallisen kaupunkipuiston perustaminen on mielestäsi ollut?

Ovatko kaikki toimijat olleet yhtä mieltä kansallisen kaupunkipuiston merkityksestä?

Mikä on kansallisen kaupunkipuiston suhde muihin keskustan kehittämishankkeisiin?

Mikä merkitys kansallisen kaupunkipuiston perustamisella olisi Tampereelle