

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehitys Helsingin rantojen suunnittelussa

Eeva Lehtomäki
Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Ympäristön ja alueiden politiikan pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2015

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

LEHTOMÄKI, EEVA: Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehitys Helsingin rantojen suunnittelussa

Pro gradu -tutkielma, ympäristön ja alueiden politiikka

73 sivua, 7 liitesivua

Huhtikuu 2015

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehitystä Helsingin ranta-alueiden suunnittelussa ja kaavoituksessa 1980-luvulta alkaen. Samalla selvitetään, millä tavoin kaavoitettavan alueen sijainti rannalla vaikuttaa osallistumiskäytäntöihin. Osallistumisen kehityspiirteitä käsitellään myös tarkastelemalla kaupunkisuunnittelusta vastaavien viranomaisten näkemyksiä hyvistä ja toimivista osallistumiskäytännöistä sekä osallistumisen merkityksistä ja haasteista.

Tutkimuksessa osallistumisen ajallista kehitystä tarkastellaan kolmen eri vuosikymmenillä kaavoitetun helsinkiläisen esimerkkialueen, Meri-Rastilan, Arabianrannan ja Kruunuvuorenrannan kautta. Kaikki kolme aluetta sijaitsevat merenrannalla, ja niillä tai niiden välittömässä läheisyydessä on ennen asuinrakentamista ollut luonnontilaisia tai siihen verrattavia virkistysalueita. Esimerkkialueisiin liittyvä tutkimusaineisto koostuu virallisista kaavoitusasiakirjoista sekä suunnittelun yhteydessä jätetyistä mielipiteistä ja muistutuksista. Tutkimuksen aineistona on lisäksi käytetty vesi- ja viheralueiden suunnittelusta, hoidosta ja käytöstä sekä vuorovaikutuksen suunnittelusta vastaavien Helsingin kaupungin viranomaisten haastatteluita. Haastattelujen perusteella on selvitetty viranomaisten näkemyksiä kansalaisosallistumiseen ja sen kehitykseen. Laadullisen tutkimuksen aineistoa on analysoitu sisällönanalyysin keinoin.

Teoreettinen osio muodostuu kansalaisten suoran osallistumisen sekä sen tarjoamien mahdollisuuksien ja haasteiden tarkastelusta osana laajempaa poliittisen toiminnan tavoissa tapahtunutta muutosta. Samoin käsitellään asukkaiden kokemuksellisen tiedon merkitystä osana urbaanien ranta- ja virkistysalueiden suunnittelua.

Aineiston perusteella on todettu kansalaisosallistumisen määrässä ja monipuolisuudessa tapahtuneen huomattavaa kehitystä niin lainsäädännössä kuin asenteissa ja poliittisessa toimintakulttuurissa tapahtuneiden muutosten seurauksena. Helsingissä kaupunkilaisten mahdollisuuksia osallistua elinympäristönsä suunnitteluun on pyritty jatkuvasti kehittämään, ja osallistumisen määrä onkin viime vuosikymmeninä lisääntynyt merkittävästi. Kaupungin viranomaisten näkökulmasta lisääntynyt osallistuminen on toivottavaa, mutta sen toivotaan pohjautuvan perusteltuihin mielipiteisiin. Viranomaisten näkemysten ranta- ja virkistysalueiden erityisluonteesta osallistumisprosesseissa ja ylipäätään kaupunkisuunnittelussa on todettu olevan melko vaihtelevia. Yhteenvetona kuitenkin todetaan, että asukkaiden kokemuksellisen tiedon sekä kaupungin ja asukkaiden välisen vuorovaikutuksen hyödyntämistä osana urbaanien ranta-alueiden suunnittelua

tulisi lisätä entistä viihtyisämpien elinympäristöjen ja virkistysalueiden suunnittelemiseksi.

Asiasanat: osallistuminen, vuorovaikutteinen suunnittelu, rantojen suunnittelu, virkistysalueiden suunnittelu, kaavoitus

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset	4
3 Teoreettisia näkökulmia osallistumiseen	6
3.1 Osallistumisen käsitteellistä taustaa	7
3.2 Lisääntyvä vuorovaikutteisuus kaupunkisuunnittelussa – kohti jälkimodernia politiikkaa?	11
3.3 Osallistuminen kaupunkisuunnittelussa - merkityksiä, tavoitteita ja haasteita.....	14
3.4 Osallistuminen urbaanien ranta-alueiden suunnittelussa.....	18
4 Aineiston esittely.....	21
4.1 Esimerkkitaipaukset.....	21
4.1.1 Meri-Rastila	22
4.1.2 Arabianranta	23
4.1.3 Kruunuvuorenranta	25
4.2 Haastatteluaineisto.....	26
5 Tutkimusmenetelmät	28
6 Vuorovaikutus Helsingin rantojen suunnittelussa.....	30
6.1 1980-luku: Rakennuslain aika ja Meri-Rastila	30
6.2 1990-luku: Rakennuslain osittaisuudistus ja Arabianranta	35
6.3 2000-luku: Maankäyttö- ja rakennuslaki ja Kruunuvuorenranta	41
6.4 Kaupungin ja asukkaiden välisen vuorovaikutuksen uusimpia kehityssuuntia Helsingin ranta-alueiden kaavoituksessa.....	47
7 Kansalaisosallistumisen haasteita ja merkityksiä Helsingissä - ja miten ne liittyvät rantoihin?	50
7.1 Osallistumisen merkityksiä ja haasteita Helsingin kaupunkisuunnittelussa	50
7.2 Helsingin rannat ja niiden erityisyys osallistumisen kannalta.....	58
8 Näkökulmia osallistumisen kehitykseen.....	61

9 Lopuksi.....	67
Lähteet.....	70
Liitteet.....	74
Liite 1. Tutkimuksessa käytetty asiakirja-aineisto.....	74
Liite 2. Haastattelurunko 1.....	78
Liite 3. Haastattelurunko 2.....	79

1 Johdanto

Asukkaiden aloitteesta laadittu vaihtoehtoinen asemakaava Meri-Rastilaan? Uusi merellinen asuinalue Kruunuvuorenrantaan? Kaupunkilaisten vaatimukset säilyttää Kivinokka kesämaja-alueena? Helsingin kaupunkisuunnittelun ympärillä viime aikoina käydystä keskustelusta on helppo löytää esimerkkejä, joissa toistuvat sekä rannalla sijaitsevien alueiden suunnittelu että aktiiviset kaupunkilaiset, jotka haluavat saada äänensä kuuluviin ja mielipiteensä näkyviin. Rantarakentaminen ja siitä käytävä keskustelu ovat jatkuvasti lisääntyneet viime vuosikymmeninä. Helsingin kantakaupungista on jäljellä enää harvoja luonnontilaisia rantoja, ja myös sivummalla sijaitsevissa kaupunginosissa rannoille suunnitellaan yhä uusia asuinalueita. Uudet asuinalueet toisivat kaivattua apua pääkaupunkiseudun huutavaan asuntopulaan, mutta toisaalta ne peittäisivät alleen alueita, joissa tähän saakka on voinut nauttia luonnon rauhasta.

Vielä joitakin vuosikymmeniä sitten rannat eivät olleet Helsingissä erityisen haluttuja asuinpaikkoja. Kolea meri-ilmasto ja meriveden huono laatu pitivät pitkään huolen siitä, että erityisesti varakkaamman väen asuinalueet sijaitsivat kauempana sisämaassa. Etenkin kantakaupungissa rannoille sijoitettiin pääasiassa teollisuus- ja satama-alueita. (Korhonen ym. 2000, 37) Nykyään tilanne on kuitenkin toinen: rannat ovat haluttuja asuinpaikkoja, joille suunnitellaan jatkuvasti uusia, arvokkaita asuinalueita. Toisaalta rannat ovat perinteisesti olleet suomalaisille tärkeitä virkistysalueita, joihin tullaan viettämään aikaa pidemmänkin matkan päästä. Rantojen täyttyessä uusista asuinalueista luonnonläheisille virkistysalueille jää kuitenkin kaupungeissa yhä vähemmän tilaa. Asuinalueiden rakentaminen rannoille saattaa myös estää niiden julkisen virkistyskäytön tai ainakin vaikeuttaa sitä. Vaikka asuinalueen vieressä sijaitsevaan rantaan jätettäisiin julkista tilaa ja virkistysalueita, on alue usein kaukana luonnontilaisesta eikä siten enää palvele kaupunkilaisten virkistystarpeita samalla tavalla kuin koskemattomat tai rakentamattomat rannat.

Ennen 1970-lukua viher- ja virkistysalueiden määrä Helsingissä oli vielä huomattavasti nykyistä suurempi. Kaupunkirakenteen vähittäinen tiivistäminen ja esikaupunkien rakentaminen 1970-luvulta alkaen ovat kuitenkin oleellisesti vähentäneet virkistysalueiden määrää kaupungissa. Asukkaiden käytössä olevia vihervyöhykkeitä on kaupunkisuunnittelussa pidetty tärkeinä, minkä vuoksi lähes luonnontilaisia metsiä, niittyjä ja

rantoja on säilytetty eri puolilla Helsinkiä. Niiden luonne on kuitenkin vähitellen muuttunut muistuttamaan ikään kuin rakennettua ympäristöä, kun ne on otettu kaavoituksen ja kaupunkisuunnittelun piiriin. Samalla esimerkiksi ulkoilureitistöä ja maisemallisia arvoja on alettu suunnitella aiempaa tarkoitushakuisemmin. (Herranen 1997, 212–213)

Tällä hetkellä Helsingin kaupunki tavoittelee 5 500 uuden asunnon rakentamista vuosittain (Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016), joten tilaa rakentamiselle ja uusille asuinalueille etsitään jatkuvasti. Ranta-alueilla maan arvo on usein korkea, mikä myös osaltaan saattaa lisätä rantarakentamisen kannattavuutta. Toisaalta meren ja luonnon on todettu olevan Helsingille merkittäviä kilpailukykytekijöitä ja nostavan Helsingin asemaa ja houkuttelevuutta esimerkiksi eurooppalaisessa vertailussa (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2003). Samaan aikaan kaupunkilaiset kuitenkin toivovat niin luonnonläheisiä virkistysalueita, uimarantoja kuin venesatamiakin pääkaupungin rannoille. Tutkimusaineistoni perusteella rantojen maankäytön suunnittelussa kilpailevat keskenään ristiriitaiset ja usein toisensa poissulkevat toiveet taloudellisesti tuottavasta rakennusmaasta, luonnonläheisistä virkistysalueista ja toisaalta myös esimerkiksi monipuolisista harrastusmahdollisuuksista. Asuinrakentamista, yleisiä uimapaikkoja ja metsäalueita ei ole helppo mahduttaa samalle rannalle, ja uutta aluetta kaavoitettaessa osa toiveista joudutaan poikkeuksetta jättämään huomiotta. Etenkin alueella ennestään asuvat saattavat vastustaa alueen luonnetta radikaalisti muuttavia suunnitelmia hyvinkin kiivaasti, kun taas kaupungin näkökulmasta uudet asuinalueet ovat usein kannattavia.

Koska mielipiteet Helsingin rantojen toivottavasta kehityksestä ovat moninaisia, halusin tämän tutkimuksen puitteissa selvittää, millaiset mahdollisuudet kaupunkilaisilla on osallistua ranta-alueiden suunnitteluun. Osallistumismahdollisuuksia kaavoituksessa ja kaupunkisuunnittelussa on pyritty jatkuvasti lisäämään. Etenkin vuonna 2000 voimaan astunut, vanhan rakennuslain korvannut maankäyttö- ja rakennuslaki lisäsi osallistumismahdollisuuksia ja myös laajensi osallisen määritelmää. Erityisesti suurissa kaupungeissa kaupungin ja asukkaiden välistä vuorovaikutusta järjestetään nykyään myös paljon lain vaatimuksia monipuolisemmin. Samoin erilaiset keinot osallistumisen mahdollistamiseksi ovat viime vuosina kehittyneet nopeasti. Esimerkiksi internetin kautta suoritettavat kyselyt ovat yleistyneet, ja teknologian kehittyessä ne voidaan muotoilla entistä monipuolisemmiksi. Uusia keinoja kansalaisten mielipiteiden kartoittamiseen erityisesti kaupunki- ja aluesuunnittelussa ovat myös karttapohjaiset kyselyt, joissa vastaaja voi helposti

yhdistää vastauksensa valitsemaansa paikkaan kartalla. Toisaalta viralliset, lainsäädännön vaatimat osallistumisen keinot ovat edelleen perinteisiä: lain mukaan osallisilla täytyy esimerkiksi olla mahdollisuus jättää kaavoituksesta kirjallisia tai suullisia mielipiteitä. Osallistumisen lisäämisestä ja kehittämistä on viime aikoina puhuttu paljon, joten minua kiinnosti selvittää erityisesti, millä tavoin kaavoituksen yhteydessä toteutettavat osallistumisprosessit ovat viime vuosikymmenten aikana konkreettisesti kehittyneet.

Kuten Arola (2002) toteaa, pelkkä vuorovaikutusta painottavan lainsäädännön olemassaolo ei takaa osallistumisen toteutumista ihanteellisella tavalla. Keskeistä on myös se, kuinka osallistumismahdollisuudet kunnassa käytännössä järjestetään ja miten ja missä niistä tiedotetaan. Vuorovaikutuksen toteutumiseen vaikuttavat aina myös kyseessä olevan kunnan erityispiirteet, kuten mahdolliset ristiriitaiset mielipiteet kuntalaisten, viranomaisten ja poliittisten päättäjien välillä. Arolan mukaan tällaiset ristiriidat saattavat johtaa konflikteihin ja tyytymättömyyteen vuorovaikutustilaisuuksissa sekä kuntalaisten turhautumiseen, kun he tuntevat etteivät voi osallistua haluamallaan tavalla. (Arola 2002, 8–11) Kunnallinen päätöksenteko on ennen perustunut pääasiassa edustukselliseen demokratiaan, mutta vuorovaikutuksen lisääntyessä on virkamiesten avattava työtään ja toimintatapojaan yhä enemmän. Leino (2006, 146–147) kirjoittaa, että kansalaisosallistumisen ja kaupungin hallinnon ja päätöksentekokoneiston välille on muodostunut uudenlaisia jännitteitä, kun toimintatavat ja asetelmat ovat muuttuneet ja asioista on keskusteltava ja neuvoteltava aiempaa monipuolisemmin. Uudistusten vaikutus kuntien toimintatapoihin ja osallistumiskäytäntöihin riippuukin pitkälti yksittäisten virkamiesten asenteista ja toimintatavoista (Koskiahon 2002, 44). Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella osallistumiskulttuurissa tapahtuneita muutoksia erityisesti Helsingin kaupunkisuunnittelun näkökulmasta. Pääkaupunkina ja muutenkin suurena organisaationa Helsingin kaupungin voidaan ajatella olevan myös osallistumiskäytännöissä verrattain edistyksellinen. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirastossa on esimerkiksi toiminut jo vuodesta 2001 vuorovaikutussuunnittelijoita, joiden tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa vuorovaikutusta kaupunkisuunnittelun yhteydessä. Toisaalta kaupungin suuri koko asettaa vuorovaikutuksen järjestämiselle Helsingissä myös haasteensa, kun asukkaita ja eri sosiaaliryhmiä on paljon.

Maija Faehnle (2014) huomauttaa, että suomalaisessa luonnonympäristöjen suunnittelukulttuurissa ratkaisujen perusteluna on useimmiten tapana käyttää pääosin luonnontieteellisen tutkimuksen, esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointiprosessien,

tuottamaa tietoa. Asukkaiden kokemuksellisen tiedon hyödyntäminen sen sijaan jää yleensä vähemmälle huomiolle. (Faehnle 2014, 12) Koska kaupunkien viher- ja virkistysalueiden suunnittelun kuitenkin pitäisi tähdätä viihtyisän ja toimivan ympäristön kehittämiseen asukkaita varten, olisi kaupunkilaisten mielipiteet tärkeää huomioida suunnitteluprosessin kaikissa vaiheissa. Tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena onkin selvittää, onko kansalaisten osallistumismahdollisuuksia huomioitu Helsingin ranta-alueiden suunnitteluprosesseissa eri tavoin kuin sisämaassa sijaitsevilla alueilla.

Tutkimus etenee siten, että aloitan esittelemällä tutkimusasetelman ja tutkimuskysymykset luvussa kaksi. Sen jälkeen paneudun kansalaisosallistumisen ja sen kehittymisen taustalla vaikuttavaan teoreettiseen keskusteluun, ensin yleisemmin kaupunkisuunnittelun näkökulmasta ja sen jälkeen erityisemmin urbaanien viher- ja ranta-alueiden suunnitteluun liittyen. Luvussa neljä esittelen aineistoni ja kerron lyhyesti tutkimukseni esimerkkialueista. Tämän jälkeen on vuorossa tutkimusmenetelmien kuvaus. Luvut kuusi ja seitsemän keskittyvät aineiston analyysiin. Kuudennen luvun tarkoituksena on muodostaa selkeä yleiskuva kansalaisosallistumisen kehittymisestä Helsingissä tukeutuen sekä lainsäädännön kehitykseen että tutkimusaineistooni. Seitsemännessä luvussa keskityn kansalaisosallistumisen merkityksiin ja haasteisiin Helsingin kaupunkisuunnittelussa sekä yleisesti että ranta-alueisiin liittyen. Luvun pohjana toimii haastatteluaineistoni, jota peilaan välillä myös yleisempään teoreettiseen keskusteluun. Kahdeksannessa luvussa tulkitsen tuloksia yleisemmällä tasolla ja esittelen aineiston perusteella tekemiäni johtopäätöksiä. Lopuksi vedän yhteen työni keskeiset tulokset ja esitän muutamia huomioita työn toteutustavoista sekä kiinnostavista jatkotutkimusaiheista.

2 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset

Pro gradu-työni tavoitteena on selvittää, miten kaavoituksen yhteydessä toteutuva kaupungin ja asukkaiden välinen vuorovaikutus on kehittynyt Helsingin rantojen virkistysalueiden suunnittelussa 1980-luvulta tähän päivään. Rannat ovat osa suomalaista kansallismaisemaa ja virkistysalueet monille tärkeä henkireikä arjen kiireiden keskellä. Lienee siis todennäköistä, että kaupunkilaisilla olisi runsaasti mielipiteitä sanottavanaan ranta-alueiden kaavoituksesta

ja suunnittelusta. Vielä 1980-luvulla tavallisten helsinkiläisten mahdollisuudet vaikuttaa kaavoituksen kulkuun olivat vähäisiä, mutta sen jälkeisinä vuosikymmeninä suunnittelua on kehitetty huomattavasti vuorovaikutteisempaan suuntaan. Onkin kiinnostavaa selvittää, kuinka vuorovaikutusprosessien kehitys on vaikuttanut Helsingin ranta-alueiden kaavoitukseen. Tähän liittyy olennaisesti myös kysymys siitä, millainen osallistuminen on kaupungin näkökulmasta hyödyllistä ja toivottavaa.

Tutkimuksessani selvitän helsinkiläisen osallistumiskulttuurin kehitystä kolmen esimerkkitapausten kautta. Tarkastelemani tapaukset ovat Meri-Rastila, Arabianranta sekä Kruunuvuorenranta, jotka on kaavoitettu eri vuosikymmenillä noin kymmenen vuoden välein. Yhteistä alueille on sijainti rannoilla sekä virkistysalueista kaavoituksen yhteydessä käyty vilkas keskustelu. Esittelen tutkimukseni esimerkkitapaukset tarkemmin seuraavissa luvuissa. Esimerkkitapausten lisäksi tutkimukseni aineistona toimivat asiantuntijahaastattelut, joiden avulla olen päässyt käsiksi kaupunkisuunnittelusta vastaavien viranomaisten näkemyksiin osallistumisesta ja sen kehityksestä.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja kaupunkisuunnittelun yhteydessä tapahtuvaa vuorovaikutusta on viime vuosina tutkittu runsaasti sekä Suomessa että kansainvälisesti. Osallistumisen ajallista kehitystä konkreettisten tapausten kautta on kuitenkin tarkasteltu verrattain vähän. Tämän tutkimuksen tavoitteena onkin tuoda osallistumiskeskusteluun uudenlaista näkökulmaa juuri ajallisen kehityksen ulottuvuuden kautta. Lisäksi tutkimukseni kohdistuu tarkasti rajattuun tapaukseen, Helsingin rantoihin ja niiden virkistysalueisiin. Rajattua tapausta tarkastelemalla on mahdollista saada selville uutta tietoa laajempaan kontekstiin liittyvästä ilmiöstä (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10), joten tämän tutkimuksen pohjalta tekemieni johtopäätösten valossa on mahdollista tarkastella kansalaisosallistumisen kehitystä myös laajemmin.

Päätutkimuskysymykseni on:

Miten kansalaisten mahdollisuudet osallistua Helsingin ranta-alueiden suunnitteluun ja kaavoitukseen ovat kehittyneet 1980-luvulta tähän päivään?

Päätutkimuskysymyksen lisäksi ja sitä täydentääkseni käsittelen myös seuraavia alatutkimuskysymyksiä:

Millä tavoin osallistumisaktiivisuus on kehittynyt suhteessa osallistumismahdollisuuksien kehitykseen?

Miten kaavoitettavan alueen sijainti rannalla vaikuttaa osallistumiskäytäntöihin ja -aktiivisuuteen?

Millaista on hyvä, toimiva ja tarkoituksenmukainen osallistuminen kaupunkisuunnittelusta vastaavien viranomaisten näkökulmasta?

Tutkimukseni aihe liittyy ENJUSTESS -hankkeeseen, joka toteutetaan vuosina 2012–2016 yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen, Aalto-yliopiston, Itä-Suomen yliopiston ja Helsingin yliopiston kanssa, ja jossa olin harjoittelijana syksyllä 2013. Hankkeessa tutkitaan ympäristöoikeudenmukaisuutta pääkaupunkiseudun vesiympäristöjen käytössä, saavutettavuudessa ja suunnittelussa. Suomen ympäristökeskuksen osahankkeessa, jossa harjoitteluni suoritin, keskitytään tutkimaan vesi- ja ranta-alueiden suunnittelua, hoitoa ja käyttöä erityisesti virkistyskäytön ja ympäristöoikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Oma tutkimusaiheeni kytkeytyy hankkeeseen rantojen virkistyskäytön sekä oikeudenmukaisuuteen olennaisesti liittyvän osallistumisen kautta. Yhtä lukuun ottamatta kaikki aineistona käyttämäni haastattelut on toteutettu osana laajempia ENJUSTESS-hankkeeseen liittyviä haastatteluja. Lisäksi myös käyttämäni asiakirja-aineiston olen kerännyt harjoitteluni puitteissa.

3 Teoreettisia näkökulmia osallistumiseen

Tässä luvussa käsittelen kaupunkisuunnittelun yhteydessä tapahtuvasta kansalaisosallistumisesta ja sen kehittymisestä käytyä teoreettista keskustelua. Ensimmäiseksi, luvussa 3.1, selvitän tarkemmin mitä osallistumisella tässä tutkimuksessa tarkoitan ja määrittelen muutamia muita keskeisiä käsitteitä. Luvussa 3.2 tarkastelen kansalaisosallistumiseen ja sen kehitykseen liittyviä laajempia keskusteluja ja pohdin poliittisen toiminnan tavoissa tapahtuneita muutoksia. Luku 3.3 keskittyy

yksityiskohtaisemmin osallistumiseen ja vuorovaikutukseen kaupunkisuunnittelussa ja esittelee osallistumisen merkityksiä ja haasteita. Lopuksi, luvussa 3.4, paneudun tarkemmin virkistys- ja ranta-alueiden suunnitteluun sekä siihen, millaisia erityisiä merkityksiä asukkaiden osallistumisen tuottamalla kokemuksellisella tiedolla voi siinä olla.

3.1 Osallistumisen käsitteellistä taustaa

Tutkimuksessani viitataan osallistumisella kaavoituksen yhteydessä toteutettavaan, kuntalaisten, kunnan virkamiesten sekä luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen ja siihen, millä tavoin kuntalaisten mielipiteet huomioidaan kaavoitusprosesseissa. Puhun osallistumisesta nimenomaan kuntatason kaavoitukseen liittyvissä kysymyksissä, mutta samantyyppiset kysymykset ja keskustelut liittyvät toki moniin muihinkin osallistumisprosesseihin. Tarkastelemani vuorovaikutus voi merkitä esimerkiksi kuntalaisten mahdollisuutta ilmaista mielipiteensä kaavoituksesta, erilaisia asukas- ja yleisötilaisuuksia tai vaikkapa jonkin tietyn alueen kaavoitukseen liittyviä työpajoja. Tutkimani osallistuminen on siis suoraa osallistumista: kansalaiset tuovat mielipiteensä kaupunkisuunnitteluun itse, eivätkä esimerkiksi luottamushenkilöiden välityksellä.

Lainsäädännöllisen pohjan kansalaisten osallistumismahdollisuuksille kaavoituksessa ja maankäytön suunnittelussa muodostaa Suomessa vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki ja tarkemmin sen sisältämät osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat säädökset. Kuntatason kaavoituksessa osallistumisella viitataan sellaisiin kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin, jotka ovat edustuksellisen demokratian alapuolella (Syrjänen 2005, 9). Osallistuminen ei siis pidä sisällään esimerkiksi äänestämistä kunnallisvaaleissa tai muuta luottamushenkilöiden kautta tapahtuvaa vaikuttamista. Tämä toimii myös perusteluna sille, miksi määrittelen tarkastelemani osallistumisen nimenomaan suoraksi osallistumiseksi. Ero edustukselliseen demokratiaan on siis selvä. Osallistumisen tarkoituksena on vaikuttamismahdollisuuksien tarjoaminen kaikille kaavoituksen osapuolille ja mahdollisimman monipuolisen suunniteltavaa aluetta koskevan tiedon saaminen kaavoittajien käyttöön. Tämän voidaan nähdä parantavan päätöksenteon laatua ja oikeutusta. Toisaalta osallistuminen tarjoaa myös kuntalaisille mahdollisuuden tutustua kaava-aineistoon ja antaa palautetta suunnitelmista. (Syrjänen 2005, 9–10) Sitä, millä tavoin lainsäädännön määrittämät osallistumiskäytännöt ovat kehittyneet ja kuinka maankäyttö- ja rakennuslaki

nykyään osallistumisen vähimmäismäärän määrittelee, tarkastelen lähemmin aineiston analyysin yhteydessä luvussa kuusi.

Kuten aineiston analyysin yhteydessä esittelemästäni kaavoitukseen osallistumiseen liittyvän lainsäädännön kehityksestä on nähtävissä, osallisen määritelmä on vuosien saatossa ja osallistumisprosessien hakiessa muotoaan jatkuvasti laajentunut. Myös käytetty käsite on muuttunut: rakennuslaissa käytettiin termiä *asianosainen*, ja *osallisen* käsite tuli lainsäädäntöön vasta vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslain myötä. Ennen vuotta 2000 voimassa olleen rakennuslain mukaisessa suunnittelukäsityksessä vallalla oli ajatus, että suunnittelijoiden käsitykseen yleisestä edusta ja hyvästä asuinympäristöstä voitiin luottaa. Kansalaisilla oli mahdollisuus kertoa mielipiteensä suunnitelmasta vasta suunnittelun loppuvaiheessa, jolloin mahdollisuudet vaikuttaa suunnitelman yksityiskohtiin kuitenkin olivat käytännössä vähäiset. Nykyisin vallitsevan, maankäyttö- ja rakennuslain pohjalta muodostuneen ihanteen mukaan kansalaisilla on sen sijaan oltava mahdollisuus osallistua suunnitteluprosessiin sen kaikissa vaiheissa. (Jauhiainen 2002, 128–129)

Erilaisissa kaupunkisuunnittelun osallistumisprosesseja käsittelevissä raporteissa ja tutkimuksissa osallisista käytetään usein esimerkiksi sellaisia nimityksiä kuin ”asukkaat” tai ”kaupunkilaiset”. Osallistumisen laajuutta arvioitaessa on tärkeää pohtia sitä, keitä nämä osallistujaryhmät pitävät sisällään ja millä perustein osallisjoukko on valittu ja määritelty. Osallisen määritelmä kertoo myös siitä, keitä varten kaupunkia tai kaupunginosaa suunnitellaan. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan osallisiksi määritellään ”alueen maanomistajat ja kaikki ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään” (Syrjänen 2005, 11). Maankäyttö- ja rakennuslain määritelmä osallisesta on siis hyvin laaja ja antaa suurelle joukolle kansalaisia mahdollisuuden ilmaista mielipiteensä kaavoitusprosessista. Toisaalta se asettaa kaupungin viranomaisille haasteita sen määrittelyssä, keille suunnitelmista tiedotetaan ja millaiseksi osallistumis- ja arviointisuunnitelma muotoillaan. (Bäcklund 2002, 145)

Mäenpään ym. (2000) määritelmän mukaan asukkaalla tarkoitetaan yleensä henkilöä, joka asuu tietyllä alueella, esimerkiksi tietyssä kaupungissa tai kaupunginosassa. Asukkaat voivat myös ryhmittyä suuremmiksi joukoiksi, kuten asukasyhdistyksiksi, joiden kautta he tulevat edustetuiksi. Kaupunkilaisen käsite sen sijaan pitää sisällään paitsi kaupungissa asuvat henkilöt, myös muut kaupungin toimijat, joita voivat olla esimerkiksi maanomistajat, erilaiset

yritykset ja yhteisöt ja toisaalta myös kaupungin viranomaiset ja päätöksentekijät. (Mäenpää ym. 2000, 87) Tässä tutkimuksessa olen viitannut osallisiin käyttämällä termejä kansalainen, kaupunkilainen ja asukas. Kansalaisen ja kaupunkilaisen käsitteillä viitataan laajempaan joukkoon osallisia, kun taas asukkailla tarkoitan tietyllä alueella asuvia henkilöitä.

Koska käsittelen tässä tutkimuksessa nimenomaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia, olen rajannut yritysten, viranomaisten ja muiden vastaavien tahojen osallistumisen tarkasteluni ulkopuolelle. Tutkimuksessani määrittelenkin osallisen jotakuinkin samoista lähtökohdista kuin Pia Bäcklund (2002): osallinen viittaa asukkaisiin, kaupunkilaisiin ja kuntalaisiin, mutta jättää ulkopuolelleen esimerkiksi sellaiset suunnitteluprosessien osalliset kuten yritykset ja julkisyhteisöt (Bäcklund 2002, 142). Viranomaisneuvottelut ja muu julkisten toimijoiden kanssa tapahtuva vuorovaikutus ovat toki olennainen osa kaavoitusprosessia, mutta jätän ne tässä tapauksessa tutkimukseni ulkopuolelle. Sen sijaan erilaiset kansalaisten muodostamat ryhmittymät, kuten asukas yhdistykset, ovat mukana tarkastelussani, sillä näen niiden toimintaperiaatteena olevan nimenomaan yksittäisten kaupunkilaisten intressien edistämisen.

Suunnitteluprosessin osallisia määriteltäessä on huomioitava myös se, että etenkin suurissa kaupungeissa ihmisten arjen elinpiiri ulottuu elämäntilanteesta riippuen paljon laajemmalle kuin vain omalle asuinalueelle. Ihmiset liikkuvat töiden ja harrastusten perässä eri puolilla kaupunkia ja saattaakin olla, että he kokevat esimerkiksi harrastuspaikkansa ympäristön kehittämiseen osallistumisen tärkeämmäksi kuin kotinsa lähistölle kohdistuvat suunnitelmat. (Bäcklund 2002, 147) Etenkin suuremmille virkistysalueille tullaan usein kauempaa kuin samalta asuinalueelta, ja varsinkin rannoilla sijaitsevat virkistysalueet saattavat houkutella ihmisiä jopa useiden kilometrien säteeltä, joissain tapauksissa jopa kaupungin rajojen ulkopuolelta. Vastaavasti saattaa olla, että aivan virkistysalueen vierellä asuu ihmisiä, jotka eivät kyseistä virkistysaluetta kuitenkaan aktiivisesti käytä. Niinpä pelkästään kaavoitettavan alueen asukkaiden ja siellä toimivien yritysten ja yhteisöjen kuuleminen ei välttämättä kata kaikkien alueen käyttäjien mielipiteitä, vaan joissakin tapauksissa kuuleminen saattaisi olla aiheellista ulottaa laajemmin kaikkiin virkistysalueen käyttäjiin.

Osallistumista käsittelevässä kirjallisuudessa käytetään usein rinnakkain termejä *osallistuminen* ja *osallistaminen*, välillä niinkin että niiden merkitysten välinen ero voi hämärtyä. Briitta Koskiahon (2002) määrittelee osallistumisen vapaaehtoiseksi ja omaehtoiseksi toiminnaksi, kun taas osallistamisesta on kyse aktiivisissa toiminnoissa, joilla

kansalaisia vaaditaan tai kehoitetaan osallistumaan erilaisiin yhteiskunnallisiin hankkeisiin esimerkiksi lainsäädännön perusteella (Koskiahho 2002, 37). Tässä tutkimuksessa käytän osallistumisen ja osallistamisen käsitteitä rinnakkain määritellen ne samaan tapaan kuin Koskiahho. Osallistumisella ja osallistumisprosesseilla viitataan paitsi viranomaisten ja kansalaisten väliseen vuorovaikutukseen yleisesti, myös niihin tapoihin, joilla kansalaiset itse ottavat osaa kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen. Osallistamisella sen sijaan viitataan niihin toimiin, joilla viranomaiset pyrkivät ottamaan kansalaiset mukaan suunnitteluprosesseihin. Käsitteiden sisällään pitämiä toimijuuksia tarkastelemalla voisi siis sanoa, että osallistumisessa aktiivisia toimijoita ovat kansalaiset, kun taas osallistamisessa viranomaiset ovat toimijoiden roolissa.

Osallistumisesta puhuttaessa erityisen tärkeä on myös vaikuttavuuden käsite. Tarkoitin vaikuttavuudella tässä yhteydessä sitä, kuinka paljon painoarvoa osallisten mielipiteillä on kaavoitustyössä. On olennaista huomata, että osallistuminen ja vaikuttaminen ovat kaksi eri käsitettä, eikä osallistuminen automaattisesti johda vaikuttamiseen. Vaikka kuntalaisille järjestettäisiin monipuolisia mahdollisuuksia osallistua kaavoitustyöhön ja kertoa siitä mielipiteensä, ei se välttämättä tarkoita, että heidän panoksensa näkyisi valmiissa kaavassa niin paljon kuin he itse toivoisivat. Yksittäisen osallisen vaikutusta kaavan sisältöön on lisäksi usein vaikea eritellä. Kaavoitettavaan alueeseen kohdistuu lukuisia erilaisia intressejä eri tahoilta, minkä vuoksi kaikkien mielipiteiden huomioiminen on usein lähes mahdotonta. Lopullinen kaavaratkaisu onkin yleensä erilaisten tavoitteiden yhteensovittamisen tulos, jonka saavuttamiseksi on tehtävä valintoja (Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa 2007, 14). Vaikka päätöksenteon sisällön ei voida osallistumisen ansiosta aina olettaa muuttuvan, olisi osallistujien kuitenkin voitava tuntea tulleen kuulluiksi (Kettunen 2002, 33). Mahdollisuus osallistua ja kuulluksi tuleminen voidaankin nähdä myös demokraattisen järjestelmän kansalaisille takaamana oikeutena ja keinona varmistaa yleisen edun toteutuminen suunnittelussa. Jo pelkän osallistumisprosessin olemassaolo takaa osaltaan demokratian toteutumisen ja täydentää edustuksellisen demokratian järjestelmää riippumatta siitä, millainen vaikutus sillä on lopulliseen kaavaan tai suunnitelmaan (Kettunen 2002, 33).

3.2 Lisääntyvä vuorovaikutteisuus kaupunkisuunnittelussa – kohti jälkimodernia politiikkaa?

John Forester käsittelee teoksessaan *The Deliberative Practitioner* (1999) deliberatiivisia eli neuvottelevia käytäntöjä ja mahdollisuuksia niiden hyödyntämiseen osana suunnittelutyötä. Hän tarkastelee suunnittelijoiden työtä ensisijaisesti sosiaalisesta ja poliittisesta näkökulmasta pyrkien etsimään toimivia ja käytännöllisiä ratkaisuja, joita osallistava ja deliberatiivinen suunnittelukulttuuri voisi tuoda mukanaan, ja jotka mahdollistaisivat eri osapuolten arvojen ja odotusten yhteensovittamisen. Foresterin mielestä osallistavia käytäntöjä ei pitäisi nähdä vain yhtenä osana suunnittelijoiden työnkuvaa, vaan ennemminkin kietoutuneena kaikkiin heidän tekemisiinsä ja kaikkeen vuorovaikutukseen sidosryhmien kanssa. Lainsäädännön näkökulma osallistumiseen sen sijaan jää Foresterin teoksessa vähemmälle huomiolle. (Forester 1999) Oma lähestymistapani osallistumiseen on tässä tutkimuksessa samankaltainen. Painotan nimenomaan osallistumisen sosiaalisia ja poliittisia ulottuvuuksia ja kaupungin viranomaisten kokemuksia osallistumisprosesseista. Toisaalta maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö muodostaa pohjan osallistumiselle kaupunkisuunnittelussa, joten osallistumisen ajallista kehitystä tarkastellessani kuvaan myös lainsäädännössä osallistumisen osalta tapahtuneita muutoksia.

Yksi perinteisistä tavoista kuvata osallistumisen määrää ja toteutumista on niin sanottu Arnsteinin tikapuumalli. Sherry Arnstein (1969) kuvaa osallistumista kahdeksanportaisina tikapuina, joissa kansalaisten osallistumisen määrä kasvaa askelmia ylöspäin mentäessä. Portaikon kaksi alinta tasoa kuvaavat tilanteita, joissa kansalaisilla ei ole minkäänlaisia osallistumismahdollisuuksia, ja vallankäyttäjät pyrkivät manipuloimaan ja kouluttamaan heitä ymmärtämään omia poliittisia intressejään. Kolmannella tasolla kansalaisille tarjotaan mahdollisuus päästä käsiksi ainakin jonkinlaiseen määrään informaatiota, ja neljännellä ja viidennellä tasolla heillä on mahdollisuus kertoa mielipiteensä. He eivät kuitenkaan voi vaikuttaa siihen, onko heidän mielipiteillään todellista vaikutusta, vaan vallankäyttäjät tekevät edelleen kaikki päätökset. Vasta kuudennella tasolla kansalaisille tarjoutuu todellinen mahdollisuus neuvotella tehtävistä päätöksistä vallanpitäjien kanssa. Kahdella ylimmällä tasolla kansalaiset saavuttavat enemmistön tai jopa täyden vallan päätöksenteossa. Arnsteinin mukaan kansalaisosallistuminen voidaan nähdä niin arvokkaana, että sen järjestämisessä pitäisi pyrkiä portaikon ylimmille tasoille. (Arnstein 1969) Arnsteinin tikapuita on toisaalta kritisoitu esimerkiksi siitä, että vallan antaminen pelkästään

kansalaisten käsiin ei ole kaikessa päätöksenteossa järkevää, vaan joissakin tapauksissa voi olla toimivampaa antaa kansalaisille ennemminkin neuvoa-antava rooli (Fung 2006). Toteutuneet osallisuushankkeet ovatkin yleensä käytännössä kaukana Arnsteinin tikapuiden ylimmiltä askelmilta, osittain myös siitä syystä, että julkishallinnolla on aina omat poliittiset intressinsä (Häyhtiö 2010, 43).

Fungin (2006) mukaan suoran osallistumisen eri muotoja voidaan arvioida kolmesta eri näkökulmasta. Ensin on kysyttävä, kuka osallistuu – onko kenellä tahansa mahdollisuus osallistumiseen vai onko oikeus rajattu vain tietyille ryhmälle? Toinen näkökulma tarkastelee sitä, kuinka osalliset vaihtavat tietoa ja millä tavoin päätöksenteko on järjestetty. Ottavatko kansalaiset vain vastaan viranomaisten heille tarjoamaa tietoa vai onko heillä mahdollisuus keskusteluun, neuvotteluun ja tiedon arviointiin? Kolmas näkökulma pohtii sitä, millainen vaikutus käydyillä keskusteluilla on poliittisiin päätöksiin ja niiden toimeenpanoon, eli toisin sanoen kuinka paljon valtaa osallisilla todellisuudessa on. Suoran osallistumisen tarkasteleminen näiden näkökulmien kautta auttaa Fungin mukaan arvioimaan demokraattisen järjestelmän oikeutusta ja sen hallinnan toimivuutta. (Fung 2006, 66–69) Fungin esittämät kolme näkökulmaa tarjoavat selkeän ja toimivan mittapuun suoran osallistumisen arvioinnille. Samoin ne voivat toimia keinona tarkastella ja analysoida osallistumis- ja vuorovaikutuskäytännöissä tapahtuneita muutoksia.

Osallistumista ja sen merkityksiä arvioitaessa ei voida välttyä puhumasta myös suorasta ja edustuksellisesta demokratiasta ja niiden välisestä suhteesta. Kansalaisosallistumisen tarpeellisuutta kyseenalaistetaan joskus sillä perusteella, että edustuksellinen demokratia mahdollistaa jo riittävän hyvin kansalaisten äänen kuuluvuuden. Edustuksellisen demokratian ja osallistumisen suhdetta voidaan kuitenkin lähestyä myös vastakkaisesta näkökulmasta. Pekka Kettusen (2002) mukaan suora osallistuminen antaa kansalaisille mahdollisuuden valvoa edustajien toimintaa. Edustajien demokraattinen valinta ei takaa sitä, että he toimisivat kansalaisten luottamuksen mukaisesti, minkä vuoksi kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus kontrolloida heidän tekemisiään paremmin. (Kettunen 2002, 20) Yleisesti voidaankin ajatella, että suoran osallistumisen yhtenä tavoitteena on tuoda lisäarvoa edustuksellisen demokratian järjestelmään ja vahvistaa sen uskottavuutta (Häyhtiö & Rinne 2007a, 6). Kettusen mukaan suoran osallistumisen tulisi parantaa yleisen edun toteutumista, mikä voi ilmetä esimerkiksi siinä, että kansalaiset kokevat tulleensa kuulluiksi. (Kettunen 2002, 33)

Tapio Häyhtiö ja Jarmo Rinne kuvaavat artikkelissaan (2007) poliittisessa toiminnassa yhteiskunnallisen kehityksen myötä tapahtuneita muutoksia. He käyttävät esimerkkinä Klaus von Beymen (1995) muotoilemaa teoriaa, jonka mukaan sosiaalinen aika voidaan jakaa esimoderniin, moderniin ja jälkimoderniin tyyppiin. Näiden aikatyypin pohjalta voidaan määritellä poliittisen toiminnan ja osallistumisen piirteitä ja niiden muutosta. Esimodernille poliittiselle toiminnalle tyypillisiä ovat selkeät jakolinjat poliittisten toimijoiden välillä ja kärjistyneet sosiaaliset ristiriidat. Moderni poliittinen toiminta keskittyy edelleen toimijoiden välillä vallitsevien ristiriitojen ympärille, mutta ne ovat lievempiä kuin esimodernissa toiminnassa. Keskeistä on, että politiikkaan osallistuminen ja vaikuttaminen edellyttää kansalaisten tukea uskottavuuden takaamiseksi. Modernin politiikan idea onkin samankaltainen kuin edustuksellisen demokratian, kun poliittiset toimijat kilpailevat kansalaisten tuesta saadakseen poliittista valtaa. Von Beymen kuvaamassa jälkimodernissa poliittisessa toiminnassa sen sijaan toiminta ja osallistuminen eivät muotoudu yksittäisten epäkohtien ympärille, vaan motiivit perustuvat ihmisten haluun muuttaa asioiden tilaa. Toiminta on asiakohaista, ja periaatteessa mikä tahansa kysymys voi politisoitua. Intressit muuttuvat yksilöllisemmiksi ja tavoitteena on vaikuttaa ihmisten asenteisiin ja elämisen tapoihin. Von Beymen aikatyypit esiintyvät usein rinnakkain, mutta siitä huolimatta ne auttavat ymmärtämään poliittisen toiminnan muutoksia suhteessa yhteiskunnalliseen kehitykseen. (Häyhtiö & Rinne 2007b, 3) Nykyään yhä tavanomaisempi poliittisen toiminnan muoto onkin kansalaisten aktivoituminen yksittäisten heitä kiinnostavien asioiden ympärille, mikä voidaan nähdä esimerkkinä jälkimodernin poliittisen toiminnan muotojen lisääntymisestä. Myös Leinon (2006) mukaan kansalaisten poliittinen aktiivisuus on muuttunut monissa tapauksissa entistä projektiluontoisemmaksi, eikä perinteistä edustuksellista demokratiaa enää pidetä riittävänä omien etujen toteutumiseksi (Leino 2006, 148–149).

Häyhtiön ja Rinteen kuvaamat von Beymen aikatyypit havainnollistavat myös kaupunkisuunnittelussa ja siihen osallistumisessa tapahtuneita muutoksia. Kansalaisten poliittisen toiminnan on useissa yhteyksissä todettu suuntautuneen yhä merkittävämmässä määrin puoluepolitiikan ulkopuolelle. Kansalaisosallistumista ja sen kehitystä tutkittaessa onkin tärkeää huomioida poliittisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja niiden vaikutus osallistumisen poliittiseen luonteeseen. (Leino 2006, 147) Tiina Rättilä (2001) mainitsee esimerkkinä tapahtuneesta muutoksesta sen, että kokiessaan hallinnon olevan haluton tai kykenemätön ”järkiperustaiseen” poliittiseen päätöksentekoon kuntalaiset ovat

kehittäneet omia toimintamallejaan julkisen vuoropuhelun virittämiseksi. Esimerkkejä tällaisesta kuntalaisten omaehtoisesta järjestäytymisestä ovat erilaiset vaihtoehtosuunnitelmat sekä keskustelutilaisuudet, joihin kuntalaiset ovat kutsuneet kunnan toimijoita. Kuntalaiset odottavat Rättilän mukaan järkevästi perusteltua päätöksentekoa, josta käydään riittävästi avointa keskustelua. Poliittisten päätöksentekoprosessien olisikin kehityttävä avoimempaan ja neuvottelevampaan suuntaan kansalaisten hyväksynnän saavuttamiseksi. (Rättilä 2001, 201–205)

3.3 Osallistuminen kaupunkisuunnittelussa - merkityksiä, tavoitteita ja haasteita

Vaikka kaupunkisuunnittelu on viimeisten vuosikymmenten aikana kehittynyt vuorovaikutteisempaan ja osallistavampaan suuntaan, nojautuu suunnittelu kuitenkin edelleen vahvasti ammattilaisten asiantuntemukseen. Asukkaille saatetaan tarjota laajoja ja monipuolisia osallistumismahdollisuuksia, mutta osallistumisprosessin käynnistyessä suunnittelun lähtökohdat ja reunaehdot on kuitenkin lähes poikkeuksetta jo määritelty viranomaistasolla. Asukkailla on hyvin harvoin mahdollisuuksia osallistua keskusteluun esimerkiksi siitä, millaisia maankäyttömuotoja suunniteltavalle alueelle tullaan toteuttamaan, vaan tällaiset lähtökohdat määritellään viranomaistasolla jo etukäteen. (Häkli 2002, 113–117; Bäcklund 2002, 151) Lisäksi suunnittelun lähtökohtien taustalla saattaa vaikuttaa sellaisia esimerkiksi elinkeinoelämään tai muihin taloudellisiin seikkoihin kytkeytyviä tekijöitä, joista asukkaat eivät ole tietoisia ja joihin he eivät voi vaikuttaa (Bäcklund 2002, 155). Joissakin tapauksissa kaupunkisuunnittelijat ja kaavoittajat saattavat myös ajatella asukkaiden osallistumisen kyseenalaistavan heidän ammatillisen asiantuntemuksensa, mikä saattaa vaikuttaa heidän mielipiteisiinsä vuorovaikutuksen lisäämisestä (Bäcklund ym. 2002, 12). Tällaisten näkemysten mukaan kansalaisten todellisen vallan määrä suunnitteluprosesseissa jää lähes olemattomaksi, mikä voi olla omiaan lisäämään asukkaiden turhautumista ja tunnetta siitä, ettei heitä kuunnella.

Keskeistä osallistumisessa on myös se, kuka määrittelee ne kysymykset joissa kansalaisten mielipidettä kysytään. Monissa tapauksissa kansalaisten rooli tulee näkyväksi vain tietyissä, maankäyttö- ja rakennuslain määrittämässä suunnittelun vaiheissa. Se, kuinka kokonaisvaltaisesti kansalaisten mielipiteitä lain edellytysten lisäksi kysytään ja millaisten vaihtoehtojen puitteissa heillä on mahdollisuus vaikuttaa, on useimmiten korkeassa asemassa

olevien virkamiesten ja poliitikkojen määrittelemää ja riippuu myös paikallisesta suunnittelukulttuurista. (Koskiahho 2002, 45–51) Helena Leino toteaa väitöskirjassaan (2006), että osallistumisprosessien järjestämisessä keskitytään usein jopa liiaksi siihen, että menettelytavoissa noudatetaan lainsäädännön periaatteita täsmällisesti. Järkevämpää voisi monessa tapauksessa olla sisällöllisiin kysymyksiin keskittyminen ja osallisten mielipiteiden kerääminen laajemmin. (Leino 2006, 146) Toisaalta Leinon tutkimustyö keskittyi 2000-luvun alkuun eli maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta seuranneille vuosille, mikä varmasti osaltaan selittää oikeudellisten periaatteiden toteutumiseen keskittymistä. Sittemmin kaavoitusta on etenkin suuremmissa kaupungeissa kehitetty jatkuvasti vuorovaikutteisempaan suuntaan myös lainsäädännön edellytyksiä laajemmin, mikä ilmeni myös tätä tutkimusta varten haastateltujen kaupunkisuunnitteluviranomaisten näkemyksistä. Toisaalta osallistumismahdollisuuksien kehittäminen riippuu kuitenkin lopulta paljon myös siitä, millaisia intressejä eri toimijoilla, esimerkiksi kaupunkisuunnittelusta vastaavilla viranomaisilla, on asukkaiden osallistumiseen (Kettunen 2002, 32).

Sopivan osallistumisajankohdan määrittelemisen voi myös aiheuttaa haasteita kaavoitukseen liittyvän vuorovaikutuksen järjestämisessä. Yleiskaavatasolla päätetään alueen suunnittelun suurista linjoista, joten siihen liittyvä osallistuminen voidaan nähdä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kannalta tärkeänä. Se antaisi myös asukkaille mahdollisuuden ilmaista mielipiteensä jo silloin, kun suuria linjoja suunniteltavan alueen tulevaisuudesta ei vielä ole lyöty lukkoon. Myös Maija Faehnlén (2014, 32) mukaan asukkaiden kokemukselliseen tietoon tulisi päästä käsiksi suunnitteluprosessin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jolloin sitä voitaisiin tehokkaimmin hyödyntää. Toisaalta Sari Puustisen haastatteleminen kaavoittajien mukaan yleiskaavataso on useimmille asukkaille liian abstrakti ja hankalasti hahmotettava. Asukkaiden nähdään tarkastelevan elinympäristöään oman kokemusmaailmansa kautta, jolloin yleiskaavataso näyttäytyy epäkiinnostavana ja kaukaisena. Kuitenkin esimerkiksi järjestöjen osallistuminen yleiskaavatason suunnitteluun nähdään Puustisen tutkimustulosten valossa hyödyllisenä, sillä niillä ajatellaan olevan laajempaa ymmärrystä ja kokemusta kaavoitusprosesseista. (Puustinen 2004, 47) Kaavoittajat kokevat siis asukkaiden osallistumisen usein mielekkäämmäksi vasta asemakaavatasolla, mutta toisaalta alueen tulevaisuuden reunaehdot on siinä vaiheessa jo määritelty, ja vaikutusmahdollisuudet kohdistuvat pienempiin yksityiskohtiin. Lisäksi osalliset saattavat pettyä nostaessaan asemakaavoitusvaiheessa esiin sellaisia asioita, jotka on yleiskaavoituksessa jo käsitelty. Puustinen huomauttaakin, että osa asukkaiden

asiantuntijuudesta menee hukkaan, jos he eivät tuo tietämystään ja mielipiteitään esiin oikealla hetkellä. (Puustinen 2006, 241) Keskustelu asukkaiden osallistumisen sopivasta ajankohdasta kytkeytyy kysymykseen siitä, mitä asukkaiden osallistumisella oikeastaan halutaan saavuttaa sekä millaista ja kuinka arvokasta lisäarvoa sen ajatellaan tuovan kaupunkisuunnittelijoiden ammatillisen asiantuntemuksen rinnalle.

Kansalaisosallistumisen nivoutuminen yhä tiiviimmin osaksi kaupunkisuunnittelua ja kaavoituksen eri vaiheita asettaa kaupunkisuunnittelusta vastaavat kunnan viranomaiset väistämättä tilanteeseen, jossa heidän on kyseenalaistettava vanhoja toimintamallejaan ja pohdittava uudenlaisten käytäntöjen mahdollisuutta. Yhtenä tärkeimmistä kansalaisosallistumisen kaupunkisuunnittelulle tuomista lisäarvoista pidetään sitä, että suunnittelijat saavat käyttöönsä asukkaiden arkielämän havaintoihin pohjautuvaa kokemuksellista tietoa (Faehnle 2014, 28). Maija Faehnlén (2014) muotoileman määritelmän mukaan asukkaiden kokemuksellinen tieto perustuu heidän tiettyyn alueeseen kohdistuvien arvojensa, mielipiteidensä, toiveidensa ja huoltensa muodostamaan henkilökohtaiseen näkemykseen. Asukkaiden henkilökohtainen arvomaailma on keskeinen tekijä, jonka ansiosta kokemuksellisen tiedon voidaan nähdä tuovan jotakin uutta kaupunkisuunnittelussa perinteisesti käytetyn teknisen ja luonnontieteellisen tiedon rinnalle. (Faehnle 2014, 23) Bäcklundin (2009, 44) mukaan kokemuksellinen tieto on ”tietoa, joka eletään, koetaan ja uskotaan todeksi omassa arjessa”. Kokemuksellinen tieto on siis hyvin subjektiivista, mutta toisaalta se kertoo paljon myös kulttuurisista ja sosiaalisista arvoista. Näin ollen voidaan ajatella, että suppealtakin osallisjoukolta kerätty kokemuksellinen tieto auttaa ymmärtämään erilaisia kaupunkiympäristön kokemisen tapoja. (Bäcklund 2009, 44–45)

Oikein hyödynnettynä kokemuksellinen tieto voi olla erinomainen keino täydentää suunnittelijoiden ja kaavoittajien ammatillista asiantuntemusta ja auttaa suunnittelemaan entistä viihtyisämpää ja toimivampaa elinympäristöä. Se myös vahvistaa suunnitelmien oikeutusta ja näin ollen mahdollistaa kaupunkisuunnittelun suuntaviivojen paremman perustelun. Lisäksi asukkaiden kokemuksellista tietoa arvioimalla voidaan paremmin ymmärtää ja ratkaista suunnittelun tavoitteista vallitsevia erimielisyyksiä. (Faehnle & Tyrväinen 2013, 335) Suomalaisia kaavoittajia haastatelleen Sari Puustisen (2004) mukaan tyypillistä on, että kaavoittajat korostavat olevansa asiantuntijoita suhteessa asukkaisiin, joiden nähdään kaupunkisuunnittelukysymyksissä olevan maallikon roolissa. (Puustinen 2004, 47) Ajatus siitä, että asukkaat voivat tuoda kaupunkisuunnitteluun uudenlaista tietoa

suunnittelijoiden ammattitaidon rinnalle, voisi toisaalta auttaa suunnittelijoita hyväksymään asukkaiden kriittisetkin mielipiteet. Lisäksi ajatus kokemuksellisen tiedon tarpeellisuudesta mahdollistaa asukkaiden osallistumisen hyödyntämisen uudenlaisena voimavarana. Siten osallistuminen voidaan ymmärtää tapana tuottaa uudenlaista tietoa kaupunkisuunnittelun tueksi, ei pelkästään lainsäädännön määräämänä pakollisena toimenpiteenä. (Niemenmaa 2005, 197)

Asukasosallistumisen toteuttamisessa haasteita asettaa kuitenkin se, että tavalliset kaupunkilaiset tarkastelevat usein kaupunkia ja suunniteltavaa aluetta eri lähtökohdista kuin suunnittelijat. Periaatteessa tämän voidaan toki nähdä mahdollisuutena päästä käsiksi juuri edellä kuvatusen kaltaiseen, hyödylliseen kokemukselliseen tietoon, jota viranomaisten olisi muutoin vaikea saada selville. Toisaalta se usein hankaloittaa keskustelua eri osapuolten välillä, kun asioista puhutaan eri tavoilla eikä toisen osapuolen näkökulmaa välttämättä ymmärretä. Asiantuntijoiden käyttämä kieli on usein asukkaille vierasta, eikä osallistumisprosessi voi olla onnistunut, jos asukkaiden oletetaan puhuvan samalla kielellä kuin asiantuntijat. (Bäcklund 2002, 148) Huolimatta asukkaiden kokemuksellisen tiedon tuomista hyödyistä suunnittelijoille, halutessaan todella vaikuttaa suunnitteluun ja kaavoitukseen asukkaiden olisikin kyettävä ilmaisemaan itseään samalla kielellä kuin asiantuntijat. Kaavoituksessa käytettävä kieli ja tapa kuvata asioita ovat usein tavalliselle kansalaiselle vieraita ja outoja, mikä saattaa paitsi vaikeuttaa käsiteltävän asian ymmärtämistä, myös hankaloittaa oman mielipiteen vaikuttavasti esiin tuomista. Kansalaisten näkökulma kaupunkiin kohdistuu nimenomaan kokemukselliseen tietoon ja arkiseen kaupunkitilaan, kun taas viranomaiset puhuvat kaupunkitilasta teknisemmästä ja strategisemmasta näkökulmasta. Voidakseen osallistua ja vaikuttaa täysivaltaisesti kansalaisten olisi osattava kääntää kokemuksensa ja tunteensa kielelle, joka vastaa vallitsevaa tapaa tarkastella kehitystä. Kaupunkisuunnittelu ja kaavoitus edellyttävät asiantuntijatieta ja niihin vaikuttaminen kykyä ilmaista näkemyksensä asiantuntijatiendon muodossa. Asukasosallistumisessa vahvoilla ovatkin yleensä sellaiset henkilöt, joille asiantuntijatieta on tuttua ja jotka pystyvät myös itse tuottamaan vastaavanlaista tietoa omien näkemystensä tueksi. (Staffans 2002, 180–193)

Osallisten joukossa on usein myös erittäin asiantuntevia ja valveutuneita henkilöitä, jotka ovat hyvin perillä siitä, kuinka vaikuttaa oman lähiympäristön suunnitteluun. Sari Puustisen haastattelemat kaavoittajat pitivät tällaisten henkilöiden näkemyksiä tärkeinä ja hyödyllisinä,

ja heidän nähtiin tuovan arvokasta lisätietoa kaupunkisuunnittelun tueksi (Puustinen 2006, 242–244). Aija Staffans (2002) kirjoittaa ”supertyypeistä”, erityisen aktiivisista kaupunkisuunnitteluun osallistuvista henkilöistä, jotka asiantuntemuksellaan pyrkivät osoittamaan virkamiesten veroista pätevyyttä. Nämä kansalaisasiantuntijat toimivat Staffansin mukaan tulkkeina koetun kaupungin ja hallinnon välillä ja heistä kehittyi osallistumisen, suunnittelun ja hallinnon uudenlaisia asiantuntijoita. Supertyypeille on ominaista myös se, että he tuottavat itse tietoa, jolla pyrkivät vaikuttamaan kaupunkisuunnitteluun. Supertyypit edustavat usein jotakin laajempaa asukas- tai intressiryhmää, ja Staffansin tutkimustulosten mukaan nämä kansalaisverkostot pyrkivät supertyyppien avulla osoittamaan viranomaisiin verrattavissa olevaa asiantuntemusta. Supertyyppien mukaantulo suunnitteluprosesseihin saattaa muuttaa perinteistä asiantuntija vs. asukkaat -asetelmaa, kun supertyyppien myötä asiantuntijoita on myös asukkaiden joukossa. (Staffans 2002, 190–193)

3.4 Osallistuminen urbaanien ranta-alueiden suunnittelussa

Avattuani aiemmilla sivuilla tutkimusaiheeni yleisempää teoreettista taustaa ja omaa näkökulmaani osallistumiseen, keskityn tässä alaluvussa osallistumisen ja kokemuksellisen tiedon merkitykseen kaupungin ranta- ja virkistysalueiden suunnittelussa. Erityisesti rantojen suunnitteluun kohdistuvan vuorovaikutuksen tutkimus on toistaiseksi ollut vähäistä, joten näkökulmani taustana käyttämäni teoria kohdistuu pääosin osallistumiseen yleisemmin virkistysalueiden ja kaupunkiluonnon suunnittelussa. Asukkaiden kokemuksellinen tieto ja sen hyödyntäminen on ranta-alueiden suunnittelussa nähdäkseni vähintään yhtä tärkeää kuin muiden virkistysalueiden kohdalla. Koska rakentamattomien rantojen määrä on etenkin Helsingissä loppujen lopuksi hyvin rajallinen, voidaan niiden ajatella edustavan jopa erityisen tärkeitä kaupunkiluonnon alueita. Myös esimerkiksi Metsäntutkimuslaitoksen ja Tampereen yliopiston ”Kaupungin viheralueet ja ihmisten hyvinvointi” -hankkeen osana vuonna 2005 Helsingissä ja Tampereella suorittaman kyselytutkimuksen mukaan kaupunkilaiset kokevat ranta-alueet kaikkein elvyttävimpinä paikkoina liikunta- ja harrastusalueiden sekä metsä- ja luonnontilaisten alueiden ohella (Tyrväinen & Korpela 2009, 62).

Kaupunkiluonnon suunnittelussa ekologisella ja teknis-taloudellisella tiedolla on perinteisesti ollut vahva asema. Niiden eduksi voidaan nähdä ainakin mahdollisuus esittää tieto selkeässä, eksaktissa ja helposti hallittavassa muodossa, joka helpottaa suunnittelijoiden työtä.

Suunnittelun pohjana olevan tiedon rajoittuminen ekologiseen ja teknis-taloudelliseen näkökulmaan saattaa kuitenkin johtaa kaupunkiluonnon kokemuksellisen ulottuvuuden unohtamiseen. (Sipilä ym. 2009, 40) Kaupunkien viheralueiden ja ekosysteemipalveluiden suunnittelussa ja hallinnassa onkin tärkeää huomioida luonnontieteellisen näkökulman lisäksi myös suunniteltaviin alueisiin ja ekosysteemipalveluihin liittyvät sosiaaliset ja kulttuuriset arvot ja ulottuvuudet. Sipilä, Bäcklund ja Tyrväinen (2009, 40) toteavat, että osallistumisella saavutettu tieto tulisi nähdä tasaveroisena ekologisen ja teknis-taloudellisen tiedon kanssa. Koska kaupungin asukkaat muodostavat viheralueiden ja ekosysteemipalveluiden pääasiallisen käyttäjäryhmän, on heidän osallistamisensa suunnitteluprosesseihin tärkeää toivotun kehityksen toteuttamiseksi ja luottamuksen saavuttamiseksi eri toimijoiden välille (Faehnle 2014, 28–29).

Maija Faehnle tarkastelee väitöskirjassaan (2014) osallistavaa ja eri toimijoiden kanssa yhteistyössä tapahtuvaa kaupunkien viherrakenteen suunnittelua. Tutkimuksensa tuloksia esitellessään hän luettelee useita syitä sille, miksi asukkaiden osallistuminen ja sen myötä saavutettu kokemuksellinen tieto ovat erityisen tärkeitä asioita viherrakenteen suunnittelussa. Faehnlen mukaan osallistuminen mahdollistaa terveyttä ja hyvinvointia ylläpitävän ja kaupunkilaisten elämänlaatua parantavan viherrakenteen kehittämisen ja paremman huomioimisen päätöksenteossa. Se lisää julkisen vallan tietoa ja ymmärrystä paikallisista olosuhteista ja toisaalta asukkaiden tietoisuutta viheralueita koskevista kysymyksistä sekä vähentää konflikteja kaupunkisuunnittelussa. Osallistumisen kautta voidaan lisäksi saavuttaa tietoa ja ymmärrystä asukkaiden arvoista ja toiveista, mikä osaltaan auttaa hahmottamaan kaupunkisuunnittelun tarkoituksenmukaisuutta ja myös täydentää edustuksellista demokratiaa. (Faehnle 2014, 28)

Faehnle ym. (2014) ovat eritelleet merkityksiä, joita asukkaiden osallistumisella ja kokemuksellisella tiedolla voi olla urbaanien viheralueiden suunnittelussa. Haastateltuaan viranomaisia, poliittisia päätöksentekijöitä ja osallisia he ovat muodostaneet neljä aihealuetta, joissa kaupunkilaisten osallistuminen on koettu hyödylliseksi. Aihealueet ovat sosiaalinen ja koettu kaupunki, biofyysinen kaupunki ja ekologiset kysymykset, mahdollisuudet sekä suunnittelu ja käytännöt. Sosiaaliseen ja koettuun kaupunkitilaan liittyen asukkaat voivat tuoda suunnitteluun tietoa paikallisista toimijoista, heidän arvoistaan ja tavoista käyttää kaupunkitilaa sekä siitä, millaiset paikat koetaan viihtyisinä tai epämiellyttävinä. Biofyysisen kaupungin ja ekologisten kysymysten näkökulmasta asukkaiden kokemuksellisesta tiedosta

on hyötyä etenkin siksi, että heillä on mahdollisuus tarkastella esimerkiksi kaupungin viheralueita laajempina kokonaisuuksina ja arvioida niiden toimivuutta omassa arjessaan. Suunnittelijoiden näkökulma viheralueisiin on usein teknisempi tai luonnontieteellisempi, jolloin arjen kokemukset jäävät ilman asukkaiden osallistumista helposti huomioimatta. Mahdollisuuksilla viitataan siihen, että asukkaat voivat auttaa suunnittelijoita ja päätöksentekijöitä näkemään sellaisia alueen potentiaalisia käyttötarkoituksia, joita nykyiset tai tulevat asukkaat voisivat toivoa. Samalla on mahdollista kartoittaa myös asukkaiden kiinnostusta tehdä yhteistyötä viihtyisien ja toimivien viheralueiden ylläpitämiseksi. Neljänteen teemaan eli suunnitteluun ja käytäntöihin liittyen asukkaat voivat tuoda ilmi mielipiteitään suunnittelun ja vuorovaikutuksen laadusta ja onnistumisesta. Tällaisen tiedon avulla suunnitteluprosesseja on jatkossa mahdollista kehittää entisestään. (Faehnle ym. 2014, 176–178)

Faehnle ym. toteavat, että paremman tasapainon saavuttamiseksi ekologisen ja kokemuksellisen tiedon hyödyntämisessä kaupunkisuunnittelussa olisi pohdittava keinoja lisätä asukkaiden osallistumista. He ehdottavat, että asukkaiden roolia suunnitteluprosesseissa selvennettäisiin nykyisestä ja samalla kokemuksellisen tiedon hyödyntämisen keinot ja ajankohdat määriteltäisiin nykyistä paremmin. Heidän mukaansa yhteistyö asukkaiden kanssa tulisi liittää kokonaisvaltaiseksi osaksi suunnittelukäytäntöjä, jolloin se ei enää olisi riippuvaista suunnittelijoiden arvovalinnoista. (Faehnle ym. 2014, 181)

Jotta voitaisiin saavuttaa aitoa ja viranomaisten määrittämistä reunaehdoista vapaata kokemuksellista tietoa siitä, millaista kaupunkiluontoa kaupunkilaiset haluavat, tarvittaisiin mahdollisuutta vapaamuotoiseen keskusteluun. Siten kaupunkilaisilla olisi tilaisuus ilmaista, millaisista asioista heidän mielestään ylipäätään tulisi kaupunkiluonnon suunnitteluun liittyen keskustella. (Sipilä ym. 2009, 45) Tämä liittyy myös luvussa 3.3 esittämäni kysymykseen osallistumisen järjestämisen ajankohdasta. Jos asukkaille tarjotaan mahdollisuus keskustella suunnitelmista laajemmin vasta esimerkiksi asemakaavavaiheessa, ei osallistumisen voida olettaa tuottavan ennalta määritellyistä reunaehdoista riippumatonta tietoa. Jotta asukkaiden kokemuksellista tietoa voitaisiin hyödyntää kaupunkirantojen ja muun kaupunkiluonnon suunnittelussa kokonaisvaltaisesti ekologisen ja teknis-taloudellisen tiedon rinnalla, olisi organisoitu vuorovaikutusprosessi pantava alulle jo yleiskaavan valmisteluvaiheessa ja sitä olisi jatkettava säännöllisesti koko kaavoituksen ajan.

4 Aineiston esittely

4.1 Esimerkkitapaukset

Tutkimuksessani tarkastelen kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehitystä Helsingin ranta-alueiden suunnittelussa kolmen esimerkkialueen kautta. Tutkimani esimerkkitapaukset ovat Meri-Rastila (kaavoitettu pääosin 1980-luvulla), Arabianranta (kaavoitettu 1990-luvulla) ja Kruunuvuorenranta (kaavoitus alkanut vuonna 2003, osa asemakaavoista on edelleen kesken). Kaikki kolme aluetta sijaitsevat Helsingin merenranta-alueilla, keskustan itäpuolella. Meri-Rastilassa ja Kruunuvuorenrannassa on ennestään ollut runsaasti vanhoja metsiä, joita kaupunkilaiset ovat käyttäneet virkistysalueina. Arabianranta on muodostunut osittain täyttömaalle ja entiselle teollisuusalueelle, mutta myös sen välittömässä läheisyydessä kaupunkilaiset ovat voineet nauttia luonnonläheisestä ympäristöstä ja esimerkiksi lintuharrastuksesta. Kaikilla kolmella alueella kaavoitus on siis johtanut luonnontilaisten ja rakentamattomien virkistysalueiden määrän vähenemiseen. Tämä olikin tärkeä peruste esimerkkialueiden valinnalle etenkin uusimman alueen kohdalla. Mahdollista olisi ollut valita tarkastelun kohteeksi myös esimerkiksi Jätkäsaari tai Kalasatama, mutta niiden kohdalla virkistysaluetilanne on erilainen: alueet ovat olleet aiemmin satamakäytössä, joten luonnontilaista rantaa ei niillä ole ollut vuosikymmeniin. Ne ovat ”alueita, joita kaupunki valtaa kaupungilta, eivätkä alueita, joita kaupunki valtaa luonnolta” (Korhonen ym. 2000, 19). Tutkimuskohteenani ovat toisin sanoen nimenomaan sellaiset alueet, joita kaupunki valtaa luonnolta tai jotka sijaitsevat luonnontilaisten ranta-alueiden välittömässä läheisyydessä. Valitsin kyseiset kolme aluetta paitsi tutkimusasetelmaani sopivan maantieteellisen sijainnin, myös kaavoitusajankohtien perusteella. Koska alueet on kaavoitettu noin kymmenen vuoden välein, niiden perusteella on mahdollista analysoida kaavoituksen ja erityisesti osallistumiskäytäntöjen kehittymistä.

Esimerkkitapauksiin liittyvä aineisto koostuu kaavoitukseen ja osallistumiseen liittyvistä virallisista asiakirjoista sekä alueiden kaavoitukseen liittyen jätetyistä mielipiteistä ja muistutuksista. Kaikki asiakirjat olen koonnut syksyllä 2013 Helsingin kaupunginarkistosta, kaupungin väliarkistosta, kaupunkisuunnitteluviraston arkistosta, kirjaamosta sekä kaupunkisuunnitteluviraston internet-sivuilta. Kukin esimerkkitapaus koostuu useammasta eri kaavasta: Meri-Rastilasta analysoitavana on ollut Meri-Rastilan asemakaavaluonnos sekä

sen pohjalta valmistuneet viisi asemakaavaa; Arabianrannasta Hermannin-Toukolanrannan osayleiskaava sekä asemakaava, josta aluksi käytettiin nimeä Toukolanranta, myöhemmin Arabianranta ja Kruunuvuorenrannasta osayleiskaava sekä viisi asemakaavaa. Keskityn analyysissäni siihen osaan aineistoa, jossa käsitellään suoraan tai välillisesti rantoja ja virkistysalueita. Niinpä esimerkiksi mielipiteistä ja muistutuksista jätän aineistoni ulkopuolelle sellaiset kirjeet, joissa puhutaan muista aiheista. Meri-Rastilassa ja Kruunuvuorenrannassa, joissa kaavoitettavat alueet on jaettu useampaan asemakaava-alueeseen, eivät kaikki aineistooni kuuluvat asemakaavat sijaitse rannalla. Tämän vuoksi osassa kaavoista ja niistä käydyssä keskustelussa ei juurikaan puhuta rannoista ja niiden suunnittelusta. Näin ollen olen analyysia tehdessäni jättänyt joitakin asemakaavoja vähemmälle huomiolle ja keskittynyt niihin, jotka sijaitsevat ranta-alueilla tai joiden yhteydessä rannoista ja niillä sijaitsevista virkistysalueista muuten puhutaan. Olen kuitenkin käynyt läpi kaikki valmistuneet asemakaavat kultakin alueelta varmistuakseni siitä, että saan kaiken rantoja ja virkistysalueita koskevan keskustelun analyysiin mukaan.

Seuraavissa alaluvuissa esittelen lyhyesti kunkin esimerkkialueen ja niiden suunnittelun lähtökohtia ja taustalla vaikuttaneita tekijöitä.

4.1.1 Meri-Rastila

Pääosin 1980-luvulla kaavoitettu ja 1990-luvulla rakennettu kerrostalovaltainen Meri-Rastila sijaitsee Vuosaaren kaupunginosassa noin 12 kilometriä kantakaupungista itään. Noin viiden tuhannen asukkaan Meri-Rastila tunnetaan yhtenä Helsingin monikulttuurisimmista asuinalueista. Maantieteellisesti Meri-Rastilaa ympäröivät lännessä ja idässä merenlahdet ja pohjoisessa metro- ja ajoväylät. Meri-Rastilan suunnittelu aloitettiin osana Vuosaaren kaavarunkoalueen suunnittelua syksyllä 1979. Lokakuun 1984 kaavarunkoehdotuksessa Vuosaaren kaavarunkoalue oli jaettu viiteen osa-alueeseen, joista yksi oli tuolloin vielä pääosin rakentamaton ja kaavoittamaton Rastilan alue. Rastila oli edelleen jaettu pohjoiseen Rastilan alueeseen ja eteläiseen Meri-Rastilan (aluksi Etelä-Rastila) alueeseen. Rastilan alueelle oli jo vuonna 1951 perustettu Rastilan ulkoilualue, joka lokakuun 1984 Vuosaaren kaavarunkoehdotuksen selostuksen mukaan oli tuolloin 190 hehtaarin laajuinen. Telttailu oli 1970-luvun alkuun saakka sallittua koko Rastilan ulkoilualueella, mutta rajattiin sittemmin Rastilan leirintäalueelle, joka sijaitsee nykyisen Meri-Rastilan pohjoispuolella. (Vuosaaren kaupunginosasivusto 2014)

Itäisten kaupunginosien ranta-alueet luettiin myös jo 1970-luvulla mm. yleiskaavoissa yhdeksi Helsingin viidestä seudullisesta virkistysalueesta Keskuspuiston, Ison-Huopalahden, Vantaanjoen ja Keravanjoen laakson sekä Viikin-Kivikon alueen lisäksi (Herranen 1997, 210–211). Vuosaaren kaavarunkoehdotuksen selostuksessa (25.10.1984) määritellyissä alueen suunnittelutavoitteissa todetaan, että Etelä-Rastilan (nykyinen Meri-Rastila) aluetta tulnaisiin kehittämään pääasiallisesti asuntoalueena ja että suunnittelussa huomioitaisiin rantojen varaaminen virkistyskäyttöön. Lisäksi tavoitteena oli varata virkistyskäyttöön koko alueen eteläinen rantavyöhyke ja etenkin sen merelliset niemet. (Helsingin kaupunginhallitus 1984) Myös Herranen (1997, 184) toteaa Itä-Helsingin kehittämiseksi olleen 1970–1980-luvuilla kaksi tavoitetta, joista toinen oli metroväylää ympäröivän asutuksen tiivistäminen ja toinen ranta-alueiden varaaminen virkistyskäyttöön.

Meri-Rastilan kaavoituksen alkaessa alue oli entuudestaan asemakaavoittamaton. Maa oli pääosin Helsingin kaupungin omistuksessa, lukuun ottamatta muutamia erillisiä yksityisessä omistuksessa olleita alueita. Asemakaavoituksella Meri-Rastilan alueelle pyrittiin suunnittelemaan uusia asuntoja noin neljälle tuhannelle uudelle asukkaalle. Lähivirkistysalueista Meri-Rastilan asemakaavaluonnoksessa todettiin, että niiden merkitys tulisi olemaan paikallista laajempi johtuen siitä, että ne rajoittuvat mereen. (Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta 11.11.1985)

Vuosaaren kaavarunko hyväksyttiin 22.11.1984, minkä jälkeen alettiin suunnitella asemakaavoja kullekin osa-alueelle. Meri-Rastilaan valmisteltiin ensin 11.11.1985 päivätty asemakaavaluonnos, jonka pohjalta alue jaettiin viiteen pienempään asemakaava-alueeseen. Nämä osa-alueet olivat Meri-Rastilan koillisosa, kaakkoisosa, lounaisosa, luoteisosa sekä Meri-Rastilan urheilualue. Asemakaavaehdotukset ja lopulliset asemakaavat valmisteltiin jokaiselle osa-alueelle erikseen.

4.1.2 Arabianranta

Arabianranta sijaitsee Helsingin kantakaupungin itäreunalla Vanhankaupunginlahden rannalla, rajoittuen pohjoispuolellaan Vantaanjoen suuhun. Etäisyys Helsingin keskustasta on noin neljä kilometriä. Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslistan 7.1.1993 asiassa ”Kantakaupungin itärannan suunnittelutilanne ja jatkosuunnitteluperiaatteet” todettiin, että tavoitteena oli tuolloin käynnistää kantakaupungin itärannalla suunnitteluprosessi, joka noudattelisi samoja kehityskaaria kuin aiemmin tapahtunut

kantakaupungin länsipuolen, esimerkiksi Ruoholahden ja Pikku Huopalahden, kehitys. Arabianranta on nykyään toiminnoiltaan hyvin monipuolinen kaupunginosa, sillä alueella sijaitsee asuinrakennusten ja laajan rantapuiston lisäksi myös muun muassa korkeakouluja sekä ostos- ja työpaikka-alueita. Arabianranta on rakennettu entiselle teollisuusalueelle ja osittain täyttömaalle, minkä vuoksi alueen rakentaminen oli haastavaa sekä geoteknisesti että likaantuneiden maiden vuoksi (Somervuo 2007).

Arabianrannan suunnittelu sai etenkin 1990-luvun puolivälissä kunnianhimoisia tavoitteita, kun alueesta alettiin kaavailla taideteollisuuskeskusta ja Helsingin tiede-taide-akselin osaa. Lisäksi suunnittelusta pyrittiin alusta alkaen muodostamaan projekti, jossa olisivat mukana paitsi kaupungin organisaatiot, myös alueella jo asuneet ja sinne muuttamassa olleet kaupunkilaiset. (Somervuo 2007) Arabianranta-projektissa keskeisesti mukana ollut arkkitehti Mikael Sundman toteaa Panu Lehtovuoren haastattelussa (2007), että Arabianrannan ainutlaatuinen merimaisema haluttiin alusta asti pitää suunnitelmien keskeisenä osana. Merinäkömän ja vapaan puistotilan haluttiin olevan alueen kaupunkikuvaa määrittävä tekijä. (Lehtovuori 2007) Tämän perusteella on oletettavissa, että rantojen virkistysalueiden suunnittelusta käytiin runsastakin keskustelua jo kaavoitusvaiheessa. Toisaalta suunnitelmat merellisyydestä ja rantapuistosta eivät kuitenkaan takaa sitä, että kaupunkilaisten toiveet virkistysalueista olisi huomioitu, sillä heidän toiveensa ovat voineet erota suurestikin kaupunkisuunnitteluviraston visioista.

Alueen suunnittelu alkoi virallisesti joulukuussa 1988, jolloin Helsingin kaupunginhallituksen suunnittelujaosto laittoi alulle Hermanni-Toukolan aluerakentamisprojektin, joka myöhemmin muuttui nimeltään Arabia-Hermannin aluerakentamisprojektiksi (Somervuo 2007). Kaavoitusasiakirjoissa Arabianrannan alueesta on useimmiten käytetty nimitystä Toukolanranta, jolla kuitenkin viitataan koko Arabianrannan asuinalueeseen. Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslistan 7.1.1993 asiassa ”Kantakaupungin itärannan suunnittelutilanne ja jatkosuunnitteluperiaatteet” määriteltiin, että Toukolanrannan suunnittelun pohjana tulitaisiin käyttämään vuonna 1990 hyväksytyjä Hermannin-Toukolanrannan osayleiskaava- ja kaavarunkoluonnoksia, Helsingin yleiskaavaa 1992 sekä Arabian teollisuusalueen kehittämissuunnitelmaa. Erillistä osayleiskaavaa alueelle ei siis lopulta laadittu. Arabianrantaa ja sen kaavoituksessa toteutettua osallistumista käsittelevässä asiakirja-aineistossani tarkastelen 5.4.1990 hyväksytyä Hermannin-Toukolanrannan

osayleiskaava- ja kaavarunkoluonnosta sekä 27.11.1996 hyväksyttyä Toukolanrannan eli Arabianrannan asuinalueen asemakaavaa.

4.1.3 Kruunuvuorenranta

Kruunuvuorenranta sijaitsee Laajasalon kaupunginosassa, Laajasalon saaren lounaisosassa. Tietä pitkin Kruunuvuorenrannan etäisyys Helsingin keskustasta on noin kymmenen kilometriä, mutta linnuntietä matkaa Kauppatorille kertyy vain muutama kilometri. Alue rajautuu mereen lännessä ja etelässä, ja rantaviivaa Kruunuvuorenrannalla on yhteensä kuusi kilometriä. Alueella sijaitsee Laajasalon öljysatama-alue, joka kuitenkin Helsingin yleiskaava 2002:ssa on osoitettu muutettavaksi asuinalueeksi. Öljysataman pohjoispuolella on joitakin vanhoja vapaa-ajan asuntoja sekä hylättyjä huviloita, ja lisäksi Kruunuvuorenrannan pohjoisosassa sijaitsevalla Kaitalahden alueella on pientaloja. Kruunuvuorenrannassa sijaitsee myös historiallinen Stansvikin kartano sitä ympäröivine puistoineen. Pääosa Kruunuvuorenrannasta on kuitenkin rakentamatonta, ja maisema on alueen sisäosissa metsäistä ja osin jopa erämaata muistuttavaa. Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan selostuksen (2008) mukaan ”Kruunuvuorenranta suunnitellaan korkeatasoiseksi merelliseksi kaupunginosaksi”. Lisäksi sen mainitaan olevan yksi Helsingin tärkeimmistä asuntorakentamiskohteista 2010-luvulla. 2020-luvun loppuun mennessä Kruunuvuorenrantaan suunnitellaan rakennettavan asuntoja jopa 10 000 asukkaalle. Asuinalueiden ohella Kruunuvuorenrantaan on suunnitteilla myös monipuolisia merellisiä virkistys- ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksia sekä alueen asukkaille ja muille helsinkiläisille että matkailijoille. (Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan selostus 2008)

Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan valmistelu käynnistettiin vuodenvaihteessa 2003–2004. Osayleiskaava-alueen lisäksi Kruunuvuorenranta pitää sisällään maankäyttösuunnitelma-alueen, jolla suunnittelu keskittyy Laajasalon täydennysrakentamiseen, mutta sitä en käsittele analyysissäni. Valmiissa osayleiskaavassa (2008) Kruunuvuorenrannan poikki kulkee pitkänomainen, pohjois-eteläsuuntainen virkistysalue. Virkistysalueen länsipuoliseen rantaan, jossa öljysatama toistaiseksi sijaitsee, on kaavassa sijoitettu asuinrakentamista. Sen sijaan puistoakselin kumpaankin pätyyn meren rannalle on sijoitettu palvelu-, vapaa-aika- ja virkistysalueita. Kruunuvuoren mereen laskevat kalliot on suunniteltu säilytettävän rakentamattomina virkistysalueina. Rantoja pitkin on lisäksi suunniteltu kulkemaan osa-alueita toisiinsa yhdistävä ja merelle avautuva kevyen liikenteen reitti. Selostuksessa myös

todetaan, että kaikista alueen asunnoista tulee olemaan korkeintaan 150 metrin etäisyys joko merenrantaan, alueen sisäiselle puistoalueelle tai laajemmalle virkistysalueelle. Rantojen ja virkistysalueiden saavutettavuus näyttäisi siis olevan huomioitu suunnitelmissa alusta alkaen. Tästä huolimatta virkistysalueiden luonne tulee muuttumaan huomattavasti, kun pusikkoiset ja jopa erämaata muistuttavat ranta- ja metsäalueet tulevat muuttumaan urbaaneiksi hoidetuiksi puistoiksi.

Tämän tutkimuksen valmistuessa osa Kruunuvuorenrannan asemakaavoista on vielä keskeneräisiä tai hyväksymättä. Osalla jo valmistuneista asemakaava-alueista on aloitettu kunnallistekniikan ja ensimmäisten asuinrakennusten rakentaminen, ja ensimmäisten uusien asukkaiden on tarkoitus päästä muuttamaan alueelle syksyllä 2015. (Uutta Helsinkiä 2015) Aineistooni kuuluu 10.12.2008 hyväksytty ja 23.6.2011 lainvoimaisuuden saanut Kruunuvuorenrannan osayleiskaava sekä viisi asemakaavaa: Haakoninlahti 1 (hyväksytty 16.11.2011), Haakoninlahti 2 (hyväksytty 9.10.2013), Haakoninlahden rannat, puistot ja palvelukortteli (hyväksytty 10.10.2012), Gunillankallio (hyväksytty 5.5.2010) sekä Hopealaakso ja Kaitalahden laajennus (hyväksytty 24.4.2013). Kruunuvuorenrannan alue käsittää myös Stansvikin kartanoalueen, Kruunuvuoren, Borgströminmäen ja Koirasaarien asemaakaavat, mutta ne eivät aineistoa kerätessäni olleet vielä valmistuneet, joten jätin ne aineistoni ulkopuolelle. Päätin olla analysoimatta keskeneräisiä kaavoja, koska niiden tapauksessa esimerkiksi osallistumisprosessia olisi ollut mahdotonta analysoida kokonaisuudessaan. Kruunuvuorenrannan osayleiskaava-alueeseen kuuluu lisäksi jo valmistunut Koirasaarentien asemakaava, mutta myös sen jätän tutkimukseni ulkopuolelle, sillä se käsittelee pelkästään tiealuetta. Nähdäkseni osayleiskaavan ja viiden asemakaavan analysoiminen antaa joka tapauksessa omaan tutkimukseeni riittävän kuvan vuorovaikutuksen toteutumisesta Kruunuvuorenrannan suunnittelussa.

4.2 Haastatteluaineisto

Esimerkkialueisiin liittyvien asiakirjojen lisäksi tutkimukseni aineistoa täydentävät viranomaishaastattelut. Yhtä lukuun ottamatta haastattelut on toteutettu marras-joulukuussa 2013 osana ENJUSTESS -hanketta. Haastatteluiden aihepiirit ovat siis huomattavasti laajempia kuin oman tutkimukseni, joten analysoin niitä vain oman tutkimukseni näkökulmasta. Suurimmassa osassa haastatteluista olen itse ollut mukana, vain muutama en päässyt paikalle. Lisäksi tein yhden täydentävän haastattelun joulukuussa 2014 ainoastaan

omaa tutkimustani varten. Haastatellut henkilöt ovat Helsingin kaupungin viranomaisia, jotka vastaavat vesi- ja viheralueiden suunnittelusta, hoidosta ja käytöstä sekä vuorovaikutuksen suunnittelusta. Haastatteluja on tehty viisi kappaletta, ja kussakin haastattelussa oli paikalla yhdestä kolmeen viranomaista.

Pro gradu -työni haastattelukysymykset ensimmäisiin, ENJUSTESS -hankkeen puitteissa toteutettuihin teemahaastatteluihin muotoutuivat pääosin silloisten alustavien tutkimuskysymysteni, keräämäni asiakirja-aineiston sekä osallistumiseen liittyvään teoriakeskusteluun pintapuolisesti luomani katsauksen pohjalta. Minulla oli mahdollisuus lisätä ENJUSTESS -hankkeen laajempaan haastattelurunkoon joitakin omia osallistumiseen painottuvia kysymyksiäni. Kysymykset oli määritelty etukäteen, mutta niiden järjestys ja painotus vaihteli hieman haastattelukohtaisesti. Koska haastateltavat edustivat eri virastoja ja yksiköitä, kysymyksiä kohdennettiin myös osittain heidän toimialojensa ja työnkuviansa mukaisesti.

Viimeistä haastattelua toteuttaessani olin sen sijaan jo käynyt läpi ja osittain myös analysoinut kaiken muun aineistoni, joten minun oli helppo kysyä sellaisia asioita, jotka olivat jääneet askarruttamaan tai joista kaipasin lisää mielipiteitä. Tämä osoittautui mielestäni erittäin järkeväksi tavaksi toimia ja antoi vastauksia myös sellaisiin kysymyksiin, joihin en ensimmäisiä haastatteluja suunnitellessani ollut osannut odottaa törmääväni. Lisäksi toteutin viimeisen haastattelun yksin ja pelkästään oman tutkimukseni tarpeisiin, joten minulla oli enemmän aikaa keskustella osallistumiseen liittyvistä kysymyksistä ja täysi vapaus määritellä keskustelun kulku. Viimeinen haastattelu muodostuikin muita enemmän keskustelumuotoiseksi, ja ennalta muotoilemani tutkimuskysymykset toimivat vain taustatukena keskustelulle.

Vaikka haastattelujen toteutustavoissa oli joitakin eroja, voidaan kaikki toteutetut haastattelut kuitenkin määritellä teemahaastatteluksi. Teemahaastattelussa keskustelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joiden varassa keskustelu etenee. Tällöin haastattelukysymyksiä ei välttämättä ole määritetty tarkasti etukäteen, vaikka valmiiksi mietittyjä kysymyksiä voidaankin tarvittaessa käyttää keskustelun tukena. Teemahaastattelu mahdollistaa sen, että haastateltavan kokemukset ja hänen asioille antamansa merkitykset nousevat keskeiseen asemaan ja muovaavat keskustelua. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47–48)

5 Tutkimusmenetelmät

Tutkimukseni on laadullinen tutkimus, jonka toteutus on edennyt hyvin aineistolähtöisesti. Suunnitellessani tutkimukseni aihetta suorittaessani korkeakouluharjoittelua Suomen ympäristökeskuksessa yhtenä lähtökohtana oli, että työn aihepiirin tulisi liittyä jollain tavoin ENJUSTESS-hankkeeseen, toisin sanoen siis pääkaupunkiseudun vesi- ja ranta-alueiden käyttöön ja siihen liittyviin oikeudenmukaisuuskysymyksiin. Lisäksi selvillä oli, että voisin hyödyntää aineistona tai sen osana pääkaupunkiseudun vesi- ja ranta-alueiden suunnittelusta, hoidosta ja käytöstä vastaavien viranomaisten haastatteluja. Harjoitteluni aikana keräsin suurimman osan sekä haastattelu- että asiakirja-aineistostani, vaikka tutkimusongelma oli tuolloin vasta muotoutumassa. Aineistolähtöinen työskentelytapa osoittautui kuitenkin minulle sopivaksi, sillä hahmotan asiat muutenkin mieluummin käytännön kautta. Aineistolähtöinen tutkimusote on myös yleisemmin tyypillinen laadullisen aineiston tarkastelussa, sillä usein vasta aineistoon tutustuessaan tutkija hahmottaa, mihin laajempaan kontekstiin tutkittava tapaus liittyy (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 20). Jatkoinkin aineisto edellä työskentelyä myös työn seuraavissa vaiheissa.

Osallistumiseen liittyvä teoreettinen keskustelu on hyvin laajaa ja saa kontekstista riippuen monenlaisia ulottuvuuksia, minkä vuoksi sopivan teoreettisen kehyksen hahmottaminen tuntui aluksi hankalalta. Myös tähän ongelmaan aineistolähtöinen työskentely tarjosi ratkaisuja. Luotuani yleiskatsauksen osallistumiseen liittyvään teoriataustaan aloin käydä läpi aineistoani tutkimuskysymysteni avulla luottaen siihen, että aineistosta esiin nousevat ilmiöt viitoittaisivat sittemmin myös teoreettista polkuani. Onnekseni näin kävikin: aineiston analyysi nosti esiin oman työni kannalta keskeisiä laajempia kysymyksiä, jotka auttoivat teoreettisen taustan muotoilussa.

Tutkimuksessani on useita tapaustutkimuksen elementtejä. Ensimmäkin se on kuvaus rajatusta ilmiöstä ja tapahtumakulusta (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9–10), siis vuorovaikutuksen kehityksestä Helsingin rantojen suunnittelussa 1980-luvulta 2010-luvulle. Tapausta määrittävät sekä alueellinen (Helsinki ja rannat) että ajallinen (1980–2010-luvut) konteksti ja toisaalta myös tutkittava ilmiö eli vuorovaikutus kaupunkisuunnittelussa. Tutkin tapausta sekä viranomaishaastattelujen että esimerkkialueiden eli Meri-Rastilan, Arabianrannan ja Kruunuvuorenrannan kautta. Esimerkkialueet voitaisiin joissain tapauksissa myös määrittellä erillisiksi tapauksiksi, mutta tapa, jolla olen niitä tutkimuksessani hyödyntänyt, ei nähdäkseni

täytä varsinaisen tapaustutkimuksen kriteerejä. Tapaustutkimuksessa periaatteena on kuvata tutkittava tapaus mahdollisimman perusteellisesti (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10), kun taas tässä tutkimuksessa olen hyödyntänyt esimerkkitapauksia ennemminkin kuvaamani ilmiön ja ”laajemman tapauksen” havainnollistajina. Tämän vuoksi määrittelenkin ne nimenomaan *esimerkkialueiksi* ja vältän käyttämästä esimerkiksi ilmausta case-alue. Tapaustutkimuksen tekemisessä tärkeää on ymmärtää, että *tapaus* ja *tutkimuksen kohde* ovat eri asioita. Siinä missä tapaus kuvaa rajattuja tapahtumakulkuja, ilmentää tutkimuksen kohde jotakin laajempaa ilmiötä, josta tarkasteltava tapaus on ikään kuin esimerkki. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10) Tässä tutkimuksessa tapaus kuvastaa laajemmin suunnittelukulttuurin vuorovaikutteisuuksissa tapahtuneita muutoksia ja siihen kietoutuvia merkityksiä ja haasteita.

Aineistoa olen analysoinut hyvin yksinkertaisen sisällönanalyysin keinoin. Aloitin analyysin käymällä läpi esimerkkitapauksiin liittyvän asiakirja-aineiston, sillä tavoitteenani oli sen avulla muodostaa yleinen kuva tutkimastani ilmiöstä ja kehityskulusta. Poimin asiakirjoista vuorovaikutukseen ja ranta-alueiden suunnitteluun liittyviä asioita ja kuvasin niiden kautta vuorovaikutusprosesseja ja niissä tapahtuneita muutoksia. Esimerkkitapausten kohdalla analyysini oli siis hyvin kuvailevaa, ja pyrin välttämään pitkälle vietyjä päätelmiä vielä tuossa vaiheessa. Haastatteluaineistoa analysoidessani käytin menetelmänä ennen kaikkea teemoittelua. Teemoittelulla tarkoitetaan analyysimenetelmää, jossa laadullista aineistoa pilkotaan ja ryhmitellään erilaisten, tutkimusongelman kannalta keskeisten aihepiirien perusteella (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93). Tutkimuskysymystäni ja alatutkimuskysymyksiäni apuna käyttäen nostin aineistosta esiin kiinnostavia ja keskeisiä aiheita, joiden ympärille kietoutuvia keskusteluja yhdistin toisiinsa ja joiden avulla pyrin ymmärtämään tapausta ja laajempaa tutkimusongelmaa.

Aineistolähtöisyys määritti osittain myös analyysin edistymistä. Aivan puhtaasti aineistolähtöiseksi ei analyysia kuitenkaan voi nimittää, sillä olin kuitenkin tutustunut osallistumiseen liittyvään teoriaan jo ennestään. Koska osallistumiseen liittyvä teoreettinen keskustelu on niin laajaa, jätin kuitenkin teoriakehikon tarkemman määrittelyn ikään kuin hautamaan mieleeni analyysin ajaksi. Käyttämäni analyysimuotoa voidaankin kutsua teoriaohjaavaksi analyysiksi, jossa teoria ohjaa analyysissa tehtäviä valintoja, mutta sen merkitys on pikemminkin uusia ajatuksia avaava (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–97). Tällainen menetelmä tuntui tämän tutkimuksen tapauksessa toimivalta. Sen ansiosta ajatukseni eivät

rajoittuneet tiettyihin teoreettisiin kehyksiin, vaan pysyin avoimena aineistosta esiin nouseville teemoille.

6 Vuorovaikutus Helsingin rantojen suunnittelussa

Tässä luvussa tarkastelen osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittymistä kaavoituksessa kronologisessa järjestyksessä 1980-luvulta tähän päivään aineistoni perusteella. Kolmen ja puolen vuosikymmenen aikana muutoksia on tapahtunut niin kaavoitusta määrittävässä lainsäädännössä kuin osallistumisessa käytettävissä menetelmissäkin. Luku jakautuu vuosikymmenten mukaan jaoteltuihin alalukuihin, joista kussakin tarkastelen vuorovaikutuskäytäntöjä kyseisellä vuosikymmenellä. Kussakin alaluvussa esittelen ensin kyseisellä vuosikymmenellä voimassa ollutta osallistumiseen liittyvää lainsäädäntöä, minkä jälkeen tarkastelen samalle vuosikymmenelle sijoittuvaa esimerkkitapausta Helsingin ranta-alueiden kaavoituksesta. Näiden lomassa nostan esiin myös virkamieshaastatteluissa esiin nousseita asioita. Neljännessä alaluvussa käsittelen osallistumisessa aivan viime vuosina tapahtunutta kehitystä haastatteluaineiston perusteella. Osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvää lainsäädäntöä tarkastellessani olen käyttänyt pääasiallisena lähteenäni Olavi Syrjäsen teosta *Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa* (2006), joka tarjoaa laajan ja asiantuntevan katsauksen osallistumisen ja vuorovaikutuksen asemaan suomalaisessa kaavoitusjärjestelmässä.

6.1 1980-luku: Rakennuslain aika ja Meri-Rastila

Vuonna 1959 voimaan astunut rakennuslaki määräsi rakentamisesta ja kaavoituksesta vielä 1980-luvulla. 1960- ja 1970-luvuilla helsinkiläistä yhdyskuntasuunnittelua olivat leimanneet aluerakentamisprojektit, jotka painottuivat lähiöiden rakentamiseen. Suunnittelu ja rakentaminen olivat tuolloin pääosin rakennusliikkeiden vastuulla, ja tulevien asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa suunnitteluun olivat käytännössä olemattomat. Rakennuslain uudistamista alettiin kuitenkin suunnitella vuonna 1970 erityisesti yhteiskuntapolitiikan yleisiä kehittämistavoitteita silmällä pitäen. Jo tuolloin uudistuksen periaatemietintöä laadittaessa huomioitiin ihmisten lisääntynyt kiinnostus oman elinympäristönsä suunnitteluun ja todettiin, että kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia olisi kaavoituksessa

laajennettava. (Syrjänen 2005, 20) Erityisesti 1980-luvun aikana vuorovaikutteisuuden lisääminen ja kansalaisten tiedonsaannin parantaminen nousivat julkiseen keskusteluun. Kansalaisten kiinnostus oman elinympäristönsä suunnittelua kohtaan oli lisääntynyt ja tämä huomioitiin myös lainsäädännön kehittämisessä. (Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa 2007, 7) Vuoden 1984 ehdotuksessa rakennuslain kokonaisuudistukseksi painotettiin pyrkimyksiä lisätä suunnittelun julkisuutta ja myös kansalaisten suunnittelumahdollisuuksia. Rakennuslain kokonaisuudistusta ei tuolloin kuitenkaan vielä onnistuttu toteuttamaan, joten 1980-luvulla työ painottui osittaisuudistusten valmisteluun. (Syrjänen 2005, 20–21)

Meri-Rastilan alue kaavoitettiin pääosin 1980-luvulla, jolloin kaavoituksessa noudatettiin vielä vuoden 1959 rakennuslakia. Osallistuminen oli tuolloin rajoittunut asianosaisten kuulemiseen. Lain mukaan kaavaehdotus tuli asettaa julkisesti nähtäväksi, ja nähtävillä oloaikana asianosaisilla oli oikeus jättää siitä muistutuksia. Asianosaisiksi rakennuslaissa määriteltiin maanomistajat, ”joiden etua tai oikeutta se [kaavaehdotus] saattaa koskea”. (RakL 370/1958, 125 §) Lisäksi kaavan valmisteluvaiheessa oli maanomistajilla tai niillä, joiden etua tai oikeutta kaava saattoi koskea, oikeus lausua siitä mielipiteensä kirjallisesti tai suullisesti (RakA 266/1959, 154 §). 1980-luvulla oli siis vielä tarkasti rajattu, kuka saattoi lausua mielipiteensä kaavasta ja sen valmistelusta, pääasiassa tämä oikeus oli vain maanomistajilla. Osallisiksi määriteltyjen joukko alkoi vähitellen laajentua vasta seuraavalla vuosikymmenellä.

Vuosaaren kaavarunkoa, joka muodostaa pohjan Meri-Rastilan asemakaavoille, suunniteltiin 1980-luvun ensimmäisinä vuosina. Tuolloisen rakennuslainsäädännön periaatteiden mukaan Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta oli kaavarunkoehdotuksen selostuksen mukaan merkinnyt ehdotuksen tiedoksi ja sen jälkeen pyytänyt siitä Vuosaaren asukasjärjestöjen ja eri hallintokuntien lausunnot. Alueen ennestään kaavoittamattomasta maasta suurin osa oli Helsingin kaupungin omistuksessa tai pysyvässä hallinnassa, joten yksityisiä maanomistajia alueella ei juuri ollut. Vuosaaren kaavarunkoehdotuksesta jätti lausuntonsa kolme asukas- tai kaupunginosayhdistystä. Rantoihin ja virkistysalueisiin liittyen asukasyhdistysten päällimmäisenä toiveena oli, että koko Vuosaaren alueella rantoja säilytettäisiin yleisessä virkistyskäytössä ja mahdollisimman luonnontilaisina. Vuosaari-seura ry:n lausunnossa (17.12.1983) kaupunkisuunnitteluvirastoa ja sen suunnitelmia syytettiin ”piittaamattomasta suhtautumisesta väestön tosiasiallisiin tarpeisiin ja koko pääkaupunkiseudulle tärkeiden luonto- ja virkistysalueiden säilymiseen”. Vuosaari-säätiön lausunnossa (29.11.1983)

todettiin, että Rastilan alue tulisi säilyttää pääosin ulkoilu- ja virkistysalueena, sillä Vuosaaren asukasmäärän kasvaessa myös virkistysalueen käyttötarpeet tulisivat lisääntymään. Kaupunkisuunnitteluviraston antamissa vastineissa ei suoraan kommentoitu tai perusteltu virkistysalueiden määrää, vaan asiaan viitattiin ainoastaan toteamalla, että viimeisimmissä seutukaavoissa ja niiden muutoksissa Rastilan alue oli varattu kerrostalovaltaiseksi taajamatoimintojen alueeksi.

Vuosaari-säätiö otti lausunnossaan (14.12.1983) kantaa myös asukkaiden yhteistyöhön suunnittelijoiden ja viranomaisien kanssa. Säätiö ehdotti, että vuosaarelaisten aktiivisuutta hyväksi käyttäen Vuosaaresta tehtäisiin pilottialue, jossa kehitettäisiin viihtyisää ja toimivaa asuinalueita asukkaiden ja suunnittelijoiden yhteistyön voimin. Kaupunkisuunnitteluviraston vastineessa todettiin, että hyvin alkanutta yhteistyötä olisi syytä jatkaa myös suunnittelun tulevaisuudessa, etenkin rakentamisen ollessa ajankohtaista ja suunnittelun painottuessa ”entistä yksityiskohtaisempiin, yksityistä asukasta lähellä oleviin kysymyksiin” (Vuosaaren kaavarunkoehdotuksen selostus 25.10.1984). Konkreettisia esimerkkejä tulevan yhteistyön muodoista ei kuitenkaan annettu. Samoin epäselväksi jäi, mitä yksityistä asukasta lähellä olevilla kysymyksillä tarkoitettiin ja missä vaiheessa niitä arveltiin tulevan ajankohtaisiksi. On huomion arvoista, että kaupunkisuunnittelulautakunnan mielestä sopiva aika asukkaiden osallistumiselle on tuolloin ollut siinä vaiheessa, kun käsitellään ”yksityiskohtaisia kysymyksiä”. Todennäköisesti siinä vaiheessa kaavoitukseen ja siis suunnittelun periaatteisiin ei enää ollut mahdollista vaikuttaa, ja käsiteltävät asiat koskivat ennemminkin jo laadittujen suunnitelmien käytännön toteuttamista tai varsinkin pieniin yksityiskohtiin vaikuttamista.

Vuosaaren kaavarunko hyväksyttiin 22.11.1984. Osassa Vuosaarta virkistys- ja ulkoilualueiden määrää oli lisätty kaavarunkoehdotukseen verrattuna, mutta Meri-Rastilassa niiden määrää ei ollut muutettu. Toisaalta Meri-Rastilassa rantoja oli jo ehdotuksessa jätetty suurelta osin kaavoittamatta ja virkistyskäyttöön. Vuosaaren kaavarunkoehdotuksesta jätetyt mielipiteet ja muistutukset eivät muutenkaan vaikuttaneet Meri-Rastilan alueen suunnitteluun.

Meri-Rastilan asemakaavoituksen alkaessa laadittiin ensimmäiseksi asemakaavaluonnos koko alueesta, minkä jälkeen alue jaettiin viiteen osaan, joita olivat Meri-Rastilan koillisosa, kaakkoisososa, lounaisosa, luoteisososa sekä Meri-Rastilan urheilualue. Asemakaavaehdotukset laadittiin sittemmin kullekin viidelle alueelle erikseen. Osa-alueista ainoastaan Meri-Rastilan urheilualue sijaitsee varsinaisesti meren rannalla, muiden neljän alueen ollessa hieman

kauempana rannasta. Urheilualan lisäksi muut ranta-alueet, esimerkiksi Meri-Rastilan länsipuolella Vartiokylän lahden vieressä sijaitseva metsäalue, jätettiin tuolloin kokonaan kaavoittamatta. Tämä havainnollistaa erinomaisesti Meri-Rastilan rantojen suunnittelun eroa kahdesta muusta tarkastelemastani esimerkkitaipauksesta, Arabianrannasta ja Kruunuvuorenrannasta. Meri-Rastilassa asuinalueet ja virkistysalueet on suunniteltu pääosin toisistaan erillisiksi kokonaisuuksiksi ja omille alueilleen, kun taas Arabianrannassa ja Kruunuvuorenrannassa virkistysalueet limittyvät enemmän asuinalueiden lomaan.

Meri-Rastilan asemakaavaluonnos esiteltiin kaupunkisuunnittelulautakunnan hyväksynnän jälkeen Vuosaaren asukkaille ja muille asianosaisille, kuten rakennusasetuksen 154 § tuolloin edellytti. Tämän jälkeen heille annettiin tilaisuus lausua kaavaluonnoksesta mielipiteensä 11.-12.12.1985. Kaupunkisuunnittelulautakunta esitteli kunkin asemakaava-alueen kohdalla erikseen kyseiseen osa-alueeseen kohdistuneet mielipiteet, joita jätettiin ainoastaan Meri-Rastilan urheilualueeseen (2 kpl) ja lounaisosaan (7 kpl) liittyen. Asemakaavaluonnoksen hyväksymisen jälkeen kullekin osa-alueelle laadittiin erikseen asemakaavaehdotukset, jotka myös asetettiin nähtäville ja joihin pyydettiin lausunnot viranomaisilta. Lisäksi asianosaisilla oli mahdollisuus esittää muistutuksia, joita kuitenkin jätettiin ainoastaan urheilualuetta koskevasta kaavaehdotuksesta.

Kokonaisuudessaan kaupunkilaiset jättivät varsin vähän mielipiteitä ja muistutuksia Meri-Rastilan asemakaavoitukseen liittyen. Lisäksi jätetyissä mielipiteissä ja muistutuksissa ei juurikaan puhuttu virkistysalueista. Lähes kokonaan virkistyskäyttöön kaavoitetusta Meri-Rastilan urheilualueesta tosin jätettiin kaksi mielipidettä ja yksi muistutus, mutta niiden sisältö liittyi yksityisessä omistuksessa olleen tilan rakennusoikeuksiin, jotka koskivat pääasiassa jo olemassa olleita rakennuksia. Osallistumisaktiivisuuden vähäiseen määrään on löydettävissä useita selityksiä, joista ehkä ilmeisin on seurausta asianosaisten tiukasta määrittelystä tuolloisissa rakennuslaissa. Oikeus mielipiteen esittämiseen kaavasta ja sen valmistelusta oli pääasiassa kaavoitettavan alueen maanomistajilla, ja Meri-Rastilassa valtaosa maasta oli Helsingille tyypilliseen tapaan kaupungin omistuksessa.

Kaavaluonnosvaiheessa myös Vuosaaren asukkailla oli mahdollisuus lausua siitä mielipiteensä, mutta tässäkin mielipiteiden vähyyttä selittää se seikka, että Vuosaaren asutus oli tuolloin vähäistä ja painottunut muille alueille kuin Meri-Rastilaan. Niinpä Vuosaaren asukkaat eivät ehkä kokeneet Meri-Rastilan suunnittelun vaikuttavan omiin elinoloihinsa.

Vaikka rantojen käytön suunnittelun voidaan ennako-oletusteni ja muun aineistoni perusteella ajatella usein herättävän vilkasta keskustelua ja tuovan kaavoittajille runsaasti osallisten mielipiteitä, ei Meri-Rastilan suunnittelun yhteydessä näin kuitenkaan tapahtunut. Silloisen rakennuslainsäädännön lisäksi nimenomaan rantojen käyttöä koskevien mielipiteiden puuttumiseen vaikutti todennäköisesti se seikka, että rannat oli päädytty jättämään pääosin luonnontilaisiksi virkistysalueiksi, osa jopa kokonaan kaavoittamatta. Voidaan olettaa, että osalliset olivat ratkaisuun tyytyväisiä, sillä heidän mahdollisesti aiemmin virkistykseen käyttämänsä rannat päätettiin säilyttää entisellään, vaikka aivan niiden lähelle suunniteltiin kerrostalovaltainen asuinalue. Toisaalta verrattaessa tilannetta uudempiin vastaavanlaisiin tapauksiin osallistumisen vähäisyys tuntuu silti erikoiselta. Vaikka myös Kruunuvuorenrannassa on päätetty säilyttää suurehkoja ranta-alueita luonnonmukaisina ja virkistyskäytössä, on ihmisten huoli rannoista ollut siellä ainakin suunnittelun alkuvaiheessa huomattavasti suurempaa ja ennen kaikkea äänekkäämpää kuin Meri-Rastilassa 1980-luvulla. Nykytilanteeseen verrattaessa tuntuu myös hämmästyttävältä, että Meri-Rastilaan suunniteltujen asuinalueiden asemakaavaehdotuksiin ei kohdistunut minkäänlaisia rantoihin tai virkistysalueisiin liittyviä mielipiteitä tai muistutuksia, vaikka kyseiset alueet kuitenkin sijaitsivat pääosin lyhyellä etäisyydellä rannasta, ja esimerkiksi Meri-Rastilan koillisosan asemakaava-alue oli yhteydessä virkistyskäyttöön suunniteltuun Meri-Rastilan urheilualueeseen. Koska myös nuo alueet olivat aiemmin palvelleet rantoihin linkittyvänä luonto- ja virkistysalueena, voisi kuvitella että niiden kaavoituksen yhteydessä olisi toivottu esimerkiksi rantaan johtavien reittien säilyttämistä tai säilytettävien luonnontilaisten alueiden ulottamista laajemmalle.

Yksi selittävä tekijä osallistumisen vähäiselle määrälle 1980-luvulla voi olla myös kaupunkilaisten vähäinen tietämys kaupungin kaavoitussuunnitelmista ja kaavoitusprosesseista ylipäänsä. Vasta vuonna 1990 rakennusasetuksen 8 §:n merkittiin säännös vuosittain laadittavasta kunnan kaavoituskatsauksesta, kun sitä ennen valmisteilla olevista kaavoista oli vaadittu tiedottamaan vain niitä, joita asia koski (Syrjänen 2005, 21). Yleisesti voidaan ajatella, että ”osallistumiskulttuuri” oli 1980-luvulla vielä melko kehittymätön. Sen lisäksi, että kansalaisten tietämys kaavoitusprosesseista oli vähäistä, eivät he ehkä myöskään kokeneet kaavoitukseen osallistumista mielekkäänä tai ylipäätään itseään koskettavana asiana. Kaavoituksen ja kaupunkisuunnittelun nähtiin olevan viranomaisten vastuulla, eikä tätä asetelmaa kyseenalaistettu.

6.2 1990-luku: Rakennuslain osittaisuudistus ja Arabianranta

Rakennuslain osittaisuudistus toteutui lopulta vuonna 1990. Uudistuksessa rakennuslakiin ja -asetukseen lisättiin säännöksiä (696–697/1990), joilla oli vaikutusta myös osallistumiskäytäntöihin. Uudistuneessa laissa määrättiin viranomaisten velvollisuudesta tiedottaa kaavoituksesta, jotta niillä, joita asia koskee, olisi mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Maanomistajilla sekä ”niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattoi huomattavasti vaikuttaa”, oli jatkossa oltava mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta kirjallisesti tai suullisesti kaavan laatimisvaiheessa. Mielipiteensä saivat tässä vaiheessa ilmaista myös muut kunnan jäsenet sekä kaikki ne, joiden oloihin ratkaisulla oli vaikutusta. Lisäksi oli huomioitava, että mielipiteen ilmaisemiselle tarjottiin tilaisuus hyvissä ajoin, käytännössä siinä vaiheessa, jolloin vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelu oli vielä mahdollista. Ehdotusvaiheessa oli kaavaehdotus lain mukaan asetettava julkisesti nähtäville ennen sen hyväksymistä, ja maanomistajille ja kunnan jäsenille oli varattava tilaisuus tehdä siitä kirjallinen muistutus. (RakL 125 §; RakA 154§; Syrjänen 2002, 21) Lisäksi uudistuksen myötä otettiin käyttöön uusi tiedotuksen muoto, kaavoituskatsaus, joka kunnan tuli laatia vuosittain ja jossa tuli tiedottaa kunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista (RakA 8 §). Rakennuslain osittaisuudistuksen myötä kuulemisen laajuus siis kasvoi ja kaavoituksesta tiedottaminen lisääntyi. Kun kuuleminen kaava-asioissa oli aiemmin ollut hyvin maanomistajakeskeistä, laajeni se uudistuksen myötä periaatteessa kaikkia kuntalaisia koskevaksi. Osallistuminen painottui kuitenkin edelleen lähinnä kuulemiseen eli ne, joita asia koski, saivat lausua mielipiteensä laadituista suunnitelmista. Vasta vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslaki painotti vuorovaikutusta osallisten kanssa kaavoitusprosessin aikana.

Arabianrannan asuinalueen suunnittelu käynnistyi toden teolla samoihin aikoihin kun rakennuslain osittaisuudistus tuli voimaan. Suunnittelun ensimmäisiä konkreettisia vaiheita oli Hermannin-Toukolanrannan osayleiskaava- ja kaavarunkoluonnoksen hyväksyminen 5.4.1990. Hyväksymisen jälkeen luonnokset asetettiin julkisesti nähtäville rakennusasetuksen 154 §:n mukaisesti 15.5.–15.6.1990 väliseksi ajaksi ja niistä pyydettiin viranomaislausunnot. Huomattava muutos aiempiin vuosiin on, että luonnokset olivat nähtävillä kuukauden ajan, kun esimerkiksi Meri-Rastilan asemakaavaluonnosten kohdalla nähtävillä oloaika oli ollut vain kaksi päivää. Luonnoksista jätettiin viisi mielipidettä, joista kaksi oli yksityishenkilöiltä ja kolme erilaisilta yhdistyksiltä. Viidestä mielipiteestä kolmessa puhuttiin suoraan ja yhdessä

välillisesti rantojen virkistysalueista. Mielenpitojen jättäjät esittivät muun muassa ympäröivien alueiden, kuten Vanhankaupunginlahden ja Vantaanjoen suiston, säilyttämistä laajempaan luonnonsuojelu- ja virkistysalueena. Lisäksi huomiota kiinnitettiin Arabianrannan lintukosteikkoon, jonka todettiin olevan kansainvälisesti merkittävä ja kärsivän alueen muuttamisesta liian tehokkaasti hoidetuksi puistoksi. Mielenpiteensä jättänyt yksityishenkilö totesi Vanhankaupunginlahden olevan jopa ”maan ylivoimaisesti suosituin lintu- ja muunkin luontoretkeilyn kohde” (mielipide 12.7.1990). Myös neljännessä mielenpiteessä viitattiin epäsuorasti virkistysalueiden määrään ja laatuun toteamalla, että kaavaluonnosten mukainen suunnitelma olisi alueen puutarhakaupunkimaisen pientaloalueen luonteeseen nähden liian tehokasta rakentamista. Osayleiskaava- ja kaavarunkoluonnosvaiheessa mielenpiteitä jätettiin siis verrattain vähän, mutta virkistysalueet nousivat niissä keskeisiksi puheenaiheiksi. Mielenpitojen perusteella vaikuttaisi siltä, että alue oli ollut etenkin lintu- ja luontoharrastajien suosiossa, ja he huolestuivat näiden alueiden menettämisen uhasta.

Kaupunkisuunnitteluviraston päätöksen mukaan erillisen osayleiskaavan valmistelusta Hermannin-Toukolanrannan alueelle lopulta luovuttiin, sillä Helsingin yleiskaava 1992:n nähtiin riittävän suunnittelun pohjaksi. Seuraava vaihe Arabianrannan alueen kaavoituksessa oli näin ollen Toukolanrannan asemakaavan valmistelun aloittaminen. Asemakaava-alue jakautui suunnitelmissa pohjoisosan Arabianrantaan ja eteläosan Toukolanrantaan, jotka suunniteltiin yhdistettävän toisiinsa rantapuiston avulla. Toukolanrannan asemakaavoituksen lähtökohdissa ja tavoitteissa (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 1.1.1993) todettiin virkistysalueiden osalta tavoitteena olevan rantapuiston kehittäminen siten, että se toimisi osana seudullisia viher- ja virkistysalueyhteyksiä palvellen itäisen ja pohjoisen kantakaupungin tarpeita. Toisaalta samassa asiakirjassa ilmoitettiin myös, että Toukolan asutusta tulisi laajentaa kohti rantaa.

Arabianrannassa virkistysalueet päätettiin sijoittaa asutuksen välittömään yhteyteen. Asemakaavaehdotuksessa (12.1.1995) perusteina ratkaisulle mainittiin muun muassa taloudellinen kannattavuus sekä sosiaalisen kontrollin muodostuminen alueelle. Hoitamattomana virkistysalueena toimineen rannan muuttaminen hoidetuksi rantapuistoksi herätti alueen asukkaissa jokseenkin paljon vastustusta. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että alueen suunnittelijat olivat jossain määrin varautuneet vastalauseisiin, sillä esimerkiksi Toukolanrannan asemakaavaluonnoksen selostuksessa (10.2.1994) rantapuistoon kohdistuvat suunnitelmat taustoineen kuvattiin ja perusteltiin huolellisesti. Selostuksessa

todettiin muun muassa, että Vanhankaupunginlahden luonnonsuojelualueen ja lintukosteikon läheisyys tulitaisiin erityisesti huomioimaan. Rantapuiston kunnostustöillä arveltiin jopa voitavan monipuolistaa alueen ilmettä ja lisätä arvokkaan luonnon- ja linnustonsuojelualueen selviytymismahdollisuuksia tulevaisuudessa. Luonnonsuojelualueen yhdistäminen asuinalueisiin oli kaavaluonnoksessa järjestetty siten, että asuinkortteleiden läheisyyteen sijoitettiin lähivirkistysalueita, kuten hoidettuja puistoja, leikkialueita ja koirapuistoja, kun taas lähemmäs rantaa ja suojelualueita suunniteltiin jätettäväksi luonnontilaisempaa niittyä ja kosteikkoaluetta. Rantapuistoa koskevien suunnitelmien huolellisesta taustoittamisesta kertoo myös se, että Panu Lehtovuoren (2007) haastatteleman arkkitehti Mikael Sundmanin mukaan Arabianrannan suunnittelussa kiinnitettiin erityistä huomiota rakentamisen ympäristövaikutusten arviointiin ja minimoimiseen. Esimerkiksi rakentamisen vaikutuksia lintu- ja kalakantoihin tutkittiin hänen mukaansa erilaisin menetelmin, jolloin suunnittelulle saatiin vahva tiedollinen pohja. Virkistysalueiden kannalta kiinnostavaa on myös, että meren suuntaan avautuvia pihvoja ei haluttu yksityistää, vaan ne sijoitettiin kaavassa omille tonteilleen, erilleen taloyhtiöistä. (Lehtovuori 2007)

Kaupunkisuunnitteluviraston esityslistan 10.2.1994 mukaan Toukolanrannan asemakaavaluonnoksen suunnitelmia esiteltiin lähiympäristön asukkaille useita kertoja. Alueen kuusi kaupunginosayhdistystä aktivoituivat muodostaen edustajistaan epävirallisen ”Itärannan” kaupunginosayhdistyksiä edustavan ryhmän, joka seurasi ja kommentoi suunnitelmien edistymistä. Itärannan kaupunginosayhdistykset lähettivät kaupunkisuunnitteluvirastolle kaksi suunnittelua koskevaa kirjettä, joissa vaadittiin mm. rantapuiston laajentamista ja virkistysalueen merkityksen laajuuden huomioimista.

Toukolanrannan asemakaavaehdotus oli nähtävillä 28.9.–28.10.1994 rakennusasetuksen 154 § mukaisesti. Kaupunkisuunnittelulautakunta järjesti myös kaavakokouksen, jossa ”lähiympäristön asukkailla ja työntekijöillä sekä asiasta kiinnostuneilla kuntalaisilla” oli mahdollisuus tutustua Toukolanrannan asemakaavatyöhön ja lausua siitä mielipiteensä (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 7.9.1994). Nähtävillä oloaikana jätetyistä mielipiteistä kaksi oli alueen maanomistajilta, kolme kaupunginosayhdistyksiltä, yksi yksittäiseltä alueen asukkaalta ja yksi Helsingin luonnonsuojeluyhdistykseltä. Erityisesti kaupunginosayhdistysten jättämissä mielipiteissä rannat nousivat keskeisiksi puheenaiheiksi ja rantapuistoa toivottiin levennettävän. Vastineena näihin mielipiteisiin kaupunkisuunnittelulautakunta totesi, että sekä rakentamisen määrää ja laajuutta että

rantapuiston leveyttä koskeviin kysymyksiin oli vastattu jo aiemmin Toukolanrannan asemakaavaluonnoksen hyväksymisen yhteydessä, ja että puistoa oli voitu ”suunnitella riittävästi eri tarkoituksiin”.

Toukolanrannan asemakaavaehdotus ja asemakaavan muutosehdotus olivat nähtävillä 3.–24.3.1995. Ehdotuksista jätettiin 24 muistutusta, joista 14 oli yksityishenkilöiltä, 4 alueen asukas- ja kaupunginosayhdistyksiltä ja loput muilta yhdistyksiltä tai oppilaitoksilta. Rantojen virkistysalueista ja niiden säilyttämistoiveista puhuttiin suoraan tai välillisesti paria poikkeusta lukuun ottamatta kaikissa muistutuksissa. Muistutusten esittäjät totesivat muun muassa, että asuinrakentamisen sijoittaminen Toukolanrannan alueelle tulisi pilaamaan lähiseutujen asukkaiden mahdollisuuden käyttää rantaa virkistystarkoituksiin. Useammassa muistutuksessa todettiin, että asukkaiden odotukset on petetty ja että kaavaehdotuksissa esitetyn puiston laajuus ja viheryhteydet eivät ole riittäviä eivätkä vastaa aiempia, esimerkiksi rannan täyttövaiheessa esitettyjä lupauksia. Muistutusten esittäjät olivat pääosin sitä mieltä, että suunnitellun rantapuiston laajuus ei tulisi turvaamaan lähialueen asukkaiden riittäviä mahdollisuuksia nauttia merellisestä ympäristöstä. Lisäksi oltiin sitä mieltä, että lähialueilla jo asuvien virkistäytymismahdollisuudet tulisivat suunnitelmien myötä oleellisesti huononemaan. Muistutuksissa vedottiin myös siihen, että Arabianrannan ollessa viimeisiä luonnontilaisia rantoja kantakaupungin alueella, se tulisi myös säilyttää sellaisena. Uutta rakentamista tulisi muistuttajien mukaan kohdistaa mieluummin sellaisille alueille, jossa kaupunkimaista ympäristöä on jo ennestään. Lisäksi useissa muistutuksissa todettiin suunnitellun rakentamisen olevan liian raskasta ja korttelialueiden vievän liikaa tilaa.

Kaupunkisuunnittelulautakunnan vastineessa todettiin suunnitelmien olevan Helsingin yleiskaava 1992:n mukaisia ja asuntorakentamisen määrän ja laadun perustuvan kaupungin asukasmäärän ja sen lisääntymisen asettamiin tarpeisiin. Edelleen vedottiin siihen, että virkistysalueiden määrä oli kaavaehdotuksessa yhteensä jopa 51 hehtaaria, mikä kaupunkisuunnittelulautakunnan mukaan tarkoittaa huomattavaa virkistysalueiden määrän kasvua senhetkiseen tilanteeseen verrattuna. Lautakunnan mukaan virkistysalueita olisi kaavan toteutumisen myötä jopa 48 hehtaaria aiempaa enemmän. On kuitenkin huomattava, että virkamiehet ja kaupunkilaiset puhuivat ehkä osittain eri asioista:

kaupunkisuunnittelulautakunta viittasi alueisiin, joilla oli suunnitellussa kaavassa virkistysaluemerkintä. Suurin osa kaupunkilaisista sen sijaan vaikutti tarkoittavan virkistysalueilla luontoalueita, joita he käyttivät tai saattoivat ajatella käyttävänsä

virkestystarkoituksiin. Tämä ei siis välttämättä tarkoittanut että kyseiset alueet olisi kaavassa merkitty virkestysalueiksi. Tässä onkin havaittavissa, että koska virkamiehet ja kaupunkilaiset puhuvat keskenään erilaisilla käsitteillä, voi muistutusten vaikutus olla vähäisempi kuin niiden jättäjät odottavat. Virkamiehet voivat ikään kuin ”luvan kanssa” olla huomioimatta muistutusten sisältöä suunnitelmissa, koska asiat on niissä esitetty erilaisella kielellä kuin mitä kaavoittajat käyttäisivät. Myös Mäenpään ym. (2000) haastattelemien helsinkiläisten kaupunkisuunnittelijoiden mukaan yleinen ristiriidan aiheuttaja kaupunkisuunnittelijoiden ja tavallisten asukkaiden välillä on se, että he katsovat kaupunkia eri näkökulmista.

Suunnittelijoita turhauttaa se, että asukkaat eivät heidän mielestään osaa tarkastella kaupunkia kokonaisuutena, vaan keskittyvät vain omaan elinympäristöönsä ja siihen liittyviin toiveisiinsa. Suunnittelijat taas joutuvat ottamaan huomioon lukuisia erilaisia toiveita, vaatimuksia ja kaupunkitilan käyttötapoja, joiden yhteen sovittaminen voi käytännössä osoittautua mahdottomaksi. Tutkimuksen mukaan haastatellut Helsingin kaupungit edustajat toteavat, että kaupunkisuunnittelussa on aina tehtävä kompromisseja eikä kaikkien toiveita ole koskaan mahdollista toteuttaa. (Mäenpää ym. 2000, 93)

Lintukosteikon suojeleminen ja läheiset Viikin ja Vanhankaupunginlahden luonnonsuojelualueet nousivat Toukolanrannan asemakaavaa koskevissa muistutuksissa tärkeiksi kysymyksiksi, joihin vedottiin kun toivottiin alueen säilyttämistä luonnontilaisena. Vaikka lintukosteikkoa esitettiin suojeltavaksi myös kaavaehdotuksissa, muistutuksissa todettiin suunniteltujen toimien olevan alueen käyttöpaineiden kasvaessa riittämättömiä. Useammassa muistutuksessa vedottiin myös EU:n lintu- ja elinympäristödirektiiveihin, joiden nojalla kosteikkoalueiden suojeleminen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Eräessä muistutuksessa todettiin suunnitelman johtavan ”suojelualueelle kohdistuvien virkestyskäyttötarpeiden huomattavaan kasvuun” (muistutus 24.3.1995), mikä aiheuttaisi haittaa linnustolle ja kasvistolle. Tämä on hyvä esimerkki siitä, kuinka mielipiteissä luonnonsuojelualue, virkestystarpeet ja asuinrakentamissuunnitelmat nivoutuvat toisiinsa ja muodostavat ongelman. On myös kiinnostavaa pohtia, missä määrin muistutusten jättäjät käyttivät luonnonsuojelualueen tärkeyttä perusteena virkestysalueiden säilyttämiselle ns. ”oman etunsa valvomiseksi”, eli turvatakseen itselleen tärkeät virkestys- ja harrastusalueet, ja missä määrin toisaalta he olivat oikeasti kiinnostuneita luonnonsuojelullisten tavoitteiden toteutamisesta.

Useammassa muistutuksessa toisaalta todettiin, että alueen kehittäminen ja sen rakentaminen eivät periaatteessa olleet huonoja asioita. Rakentamisen toivottiin kuitenkin

pysyvän kohtuullisissa rajoissa siten, että riittävät virkistysalueet säilyisivät eikä liikenteen aiheuttama kuormitus kasvaisi liian suureksi. Eräässä muistutuksessa myös kysyttiin, milloin Helsingissä todella alettaisiin kuunnella ”tavallisten kaupunkilaisten ääntä” (muistutus 23.3.1995). Useammasta muistutuksesta välittyi epäily viranomaisia ja alueen suunnittelijoita sekä heidän motiivejaan kohtaan. Moni tuntui ajattelevan, että suunnitelmilla pyrittiin taloudellisiin hyötyihin kaupunkilaisten virkistäytymismahdollisuuksien ja luonnonsuojelualueiden kustannuksella. Onkin huomattavissa, että Arabianrannan kaavoitusprosessissa kaupunkilaiset paitsi ilmaisivat mielipiteitään enemmän ja kärkkäämmin kuin aiemmassa Meri-Rastilan tapauksessa, myös kyseenalaistivat viranomaisten toimintaa näkyvämmiin. Siinä missä vuosikymmen aiemmin osalliset olivat tyytyneet kaupungin laatimiin suunnitelmiin, olivat he nyt vahvemmin sitä mieltä, että myös heidän mielipiteitään tulisi kuunnella ja ottaa huomioon.

Arabianrannan kaavoitusprosessia tarkasteltaessa on havaittavissa, että muutoksia vuorovaikutuskulttuurissa ja -käytännöissä oli tuolloin jo tapahtunut edelliseen vuosikymmeneen verrattuna. Arabianrannan aluerakentamisprojektin johtajana vuodesta 1994 toiminut Heikki Somervuo (2007) kertoo, että esimerkiksi likaantuneiden maiden puhdistamiseen liittyviä kysymyksiä ja suunnitelmia esiteltiin asukastilaisuuksissa jo ennen asemakaavan lopullista hyväksymistä. Suunnittelun alusta saakka alueen alkuperäisiä ja tulevia asukkaita pyrittiin siis pitämään ajan tasalla ja tietoisina Arabianrannan kehittämisen etenemisestä. Somervuon mukaan myös alueella jo aiemmin toiminut Toukolan-Vanhankaupungin asukas yhdistys oli keskeinen tekijä Arabianrannan asukasaktiivisuuden kehittämisessä ja sidosryhmien välisen yhteistyön tiivistämisessä. (Somervuo 2007)

Kaavoituksen yhteydessä alueen kaupunginosayhdistykset yhdistivät voimansa ”Itärantaliikkeeksi”, jonka edustajat painottivat edustavansa yhteensä 100 000 helsinkiläisen asuinalueita. Jätettyjen mielipiteiden ja muistutusten perusteella näyttäisi myös siltä, että monet lähiympäristön asukkaat olivat yhdessä pohtineet kaavaehdotusta ja sen vaikutuksia. Esimerkiksi eräässä muistutuksessa allekirjoituksena oli yksityishenkilön nimi ja sen perässä ”+ monet monet naapurit ja muut asukkaat” (muistutus 23.3.1995). Myös muutamat muut muistutukset olivat keskenään lähes tai täysin samanlaisia, minkä perusteella vaikuttaa siltä että esimerkiksi naapurukset ovat laatineet muistutuksia yhteistuumiin. Vaikuttaisi siis, että asukkaat ovat pyrkineet aktivoitumaan ja yhdistämään voimansa aiheen ympärille.

Myös Arabianrannan kaavoituksen yhteydessä tapahtuneen vuorovaikutuksen vertaaminen vain alle vuosikymmen aiemmin toteutettuun Meri-Rastilan kaavoitusprosessiin antaa selkeitä viitteitä ”osallistumiskulttuurin” muutoksesta. Meri-Rastilan tapauksessa kaupunkilaisten osallistuminen oli hyvin vähäistä ja virkistysalueiden suunnittelua ei kommentoitu käytännössä mitenkään. Arabianrannan tapauksessa sen sijaan osallistumisen määrä kasvoi verrattain suureksi etenkin asemakaavoituksen kaavaehdotusvaiheessa, ja valtaosassa muistutuksista virkistysalueet olivat keskeinen huomautusten aihe.

Osallistumisen määrän kasvuun vaikuttaa mahdollisesti osaltaan se, että Arabianranta sijaitsee lähempänä kantakaupunkia tai voidaan jopa laskea sen osaksi, jolloin se on tuttu ja läheinen suuremmalle määrälle kaupunkilaisia kuin hieman kauempana keskustasta sijaitseva Meri-Rastila. Lisäksi Vanhankaupunginlahden luonnonsuojelu- ja lintualueen sijainti aivan Arabianrannan kyljessä selittää luontoarvoista kiinnostuneiden kaupunkilaisten suurta määrää. Kuitenkin osallistuminen on näiden kahden tapauksen välillä lisääntynyt siinä määrin, että voidaan päätellä myös jonkinlaista muutosta kaupunkilaisten ajattelussa ja toimintatavoissa tapahtuneen.

6.3 2000-luku: Maankäyttö- ja rakennuslaki ja Kruunuvuorenranta

Rakennuslain kokonaisuudistus toteutui 1.1.2000 voimaan tulleella uudella maankäyttö- ja rakennuslailla. Uusi laki paransi kansalaisten tiedonsaantia ja korosti vuorovaikutusta ja osallistumista kaavoitusprosessin aikana. Uudessa lainsäädännössä pyrittiin saamaan aikaan niin sanottu suunnittelun kommunikatiivinen käänne (Syrjänen 2005, 13). Maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan käyttöön otettiin virallisesti myös ensi kertaa osallisen käsite. Sillä tarkoitetaan lain 62 §:n mukaan alueen maanomistajien lisäksi ”niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisia ja yhteisöjä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään”. Lain mukaan kaavan valmistelusta ja sen yksityiskohdista on tiedotettava siten, että osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia sekä lausua mielipiteensä asiasta. (MRL 62 §) Maankäyttö- ja rakennuslaki määrää myös osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisesta. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa tulee kertoa paitsi suunnittelun lähtökohdista ja vaihtoehdoista, myös esimerkiksi siitä, ketkä katsotaan osallisiksi, miten kaavoituksesta tiedotetaan, miten osallistuminen järjestetään ja mistä saa lisätietoa asiasta (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005, 63). Osallistumis- ja arviointisuunnitelma laaditaan ”tarpeeksi aikaisessa vaiheessa” ja se tulee saattaa osallisten tietoon. Osallisilla on lisäksi oikeus ilmaista

mielipiteensä osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. (MRL 63–64 §) Lisäksi kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville ja osallisille ja kunnan jäsenille on varattava mahdollisuus jättää siitä muistutuksia (MRL 65 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen myötä maankäytön ohjaus on tullut entistä joustavammaksi, sillä ohjausta voidaan nykyään keventää tai tiukentaa tapauksesta riippuen. Tämä tarkoittaa myös sitä, että osallistumisen määrää voidaan säädellä sen mukaan, kuinka merkittävästä kaavasta on kyse. Merkittävässä kaavoissa, esimerkiksi yleiskaavoissa ja tärkeissä asemakaavoissa, osallistumismahdollisuuksia järjestetään enemmän ja monipuolisemmin. Vähemmän tärkeissä kaavoissa sen sijaan voi osallistumisen määräkin olla vähäisempää. (Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa 2007, 11) Myös eräs tutkimustani varten haastatelluista viranomaisista totesi, että vuorovaikutuksen laajuus ja keinot suunnitellaan Helsingissä aina tapauskohtaisesti. Kunnilla on lain uudistuksen myötä myös enemmän vaikutusvaltaa, kun ratkaisulta on kunnallisissa kaavoissa pääosin siirretty kuntien viranomaisille. Syrjäsen (2005, 22) mukaan tämä on paitsi tuonut päätöksenteon lähemmäs kuntalaisia, myös muuttanut suunnittelujärjestelmän ja kaavoitusprosessin hankalammin hahmotettaviksi. Osallisten voi olla vaikea hahmottaa, kuinka kaavoitusprosessi etenee ja missä vaiheessa he voivat lausua mielipiteensä. Kun toimijoita on paljon ja kaavan käsittelyvaiheet moninaisia, voi kaavoituksen seuraaminen olla tavallisen kuntalaisen näkökulmasta haastavaa. Syrjänen toteaaakin, että laissa korostetaan koko suunnitteluprosessin läpi jatkuvaa vuorovaikutusta, joka edesauttaa erilaisten intressien yhteensovittamista. (Syrjänen 2005, 22) Vuorovaikutuksen ja kaavaprosessin avoimuuden yhtenä tavoitteena voidaan siis pitää sitä, että osalliset ovat selvillä kaavoituksen etenemisestä ja ovat mukana prosessissa sen kaikissa vaiheissa.

Kruunuvuorenrannan kaavoitusprosessin alkaessa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki oli juuri astunut voimaan. Ensimmäinen versio osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta laadittiin jo vuonna 2000, ja kaavoituksen vireilletulosta ilmoitettiin vuoden 2003 kaavoituskatsauksessa ja sanomalehdissä. Uuden lainsäädännön vaatimusten mukaisesti Kruunuvuorenrannan kaavoituksen yhteydessä sekä osayleiskaavasta että kustakin asemakaavasta laadittiin osallistumis- ja arviointisuunnitelmat, joista kävi ilmi, miten osallistuminen suunniteltiin toteutettavan aloitus-, luonnos- ja ehdotusvaiheissa. Lisäksi suunnitelmissa selvitettiin, ketkä olivat osallisia kaavoitusprosessissa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmissa kerrottiin selkeästi, milloin kaavan valmisteluaineisto oli esillä ja milloin sitä saattoi kommentoida sekä

millaisia muita osallistumis- ja vuorovaikutustilaisuuksia oli järjestetty ja suunniteltiin vielä järjestettävän. Lisäksi suunnitelmissa kerrottiin, missä suunnittelun etenemisestä ja osallistumismahdollisuuksista tiedotettaisiin jatkossa.

Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan valmistelun yhteydessä järjestettiin useita asukastilaisuuksia ja yksi kaikille avoin yleisötilaisuus. Lisäksi järjestettiin erikseen Kaitalahden aluetta käsittelevä työpaja. Vuorovaikutusprosessissa käytettiin myös internet-pohjaisia vuorovaikutusmenetelmiä, esimerkiksi keskustelupalstaa. (Kruunuvuorenrannan osayleiskaava, osallistumis- ja arviointisuunnitelma 2003) Toisaalta eräs haastateltu henkilö totesi, että tuolloin käytössä olleet internet-pohjaiset vuorovaikutusmenetelmät olivat nykyisiin verrattuna vielä melko alkeellisia ja niistä saatu hyöty jokseenkin rajallista.

Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta jätettiin yhteensä 16 mielipidettä, joista seitsemän oli yksityishenkilöiltä ja neljä erilaisilta asukas- ja harrastusyhdistyksiltä. Suunnitteluohjelmasta mielipiteitä jätettiin yhteensä 59, joista 41 oli yksityishenkilöiltä, seitsemän taloyhtiöiltä, seitsemän järjestöiltä ja yksi kansalaisliikkeeltä. Lisäksi Kruunuvuorenrannan suunnittelusta esitettiin muissa yhteyksissä ja esimerkiksi yleisötilaisuuksissa mielipiteitä, jotka kaupunkisuunnitteluvirasto on koonnut yhteen asiakirjaan ja antanut niille vastineet. Alkuvaiheen mielipiteissä yleisenä kantana vaikutti olevan, että nykyisen öljysatama-alueen puhdistamista ja rakentamista kannatettiin, mutta sitä ympäröiville viheralueille rakentamista ei sen sijaan pidetty toivottavana. Toisaalta osassa mielipiteistä ehdotettiin myös öljysatama-alueelle suunniteltua pienimuotoisempaa rakentamista tai jopa alueen, etenkin rantojen, kunnostamista takaisin luonnontilaiseksi. Kruunuvuorenrannan alueen rakentamisen kokonaismitoitusta ja tehokkuutta kritisoitiin useimmissa mielipiteissä ja suunnitellun rakentamisen arveltiin tuhoavan alueen luontoarvoja. Suunnitellun 10 000 asukkaan lisäämisen alueelle todettiin olevan ylimitoitettua etenkin siksi, että virkistysalueita ei tämän jälkeen olisi riittävästi Laajasalon ja koko itäisen Helsingin asukkaille. Valtaosasta mielipiteitä välittyi Laajasalon asukkaiden toive siitä, että alue säilytettäisiin kokonaan tai lähestulkoon entisellään, jotta sitä olisi mahdollista käyttää luonnontilaisena ulkoilu- ja virkistysalueena jatkossakin. Mielipiteissä kritisoitiin myös sitä, että luonnontilaisia alueita tulnaisiin korvaamaan rakennetulla kaupunkiluonnolla. Lisäksi joissakin mielipiteissä painotettiin alueen kulttuuriarvoja ja niiden säilyttämistä: tästä esimerkkinä Stansvikin kartanon alue, jonka suurin osa mielipiteen jättäjistä toivoi suunniteltavan ympäristöä ja kulttuurihistoriaa kunnioittaen. Kartanonpuiston kohdalla

vedottiin myös alueen ainutlaatuisten luontoarvojen, kuten lepakko- ja kilpikaarnamäntyalueen suojelemiseen.

Kaupunkisuunnitteluviraston vastineessa todettiin alueen kokonaiskuvaan liittyen, että asutuksen rajoittaminen pelkästään öljysatama-alueelle olisi kannattamatonta muun muassa siksi, että se synnyttäisi muusta kaupunkirakenteesta erillisen alueen. Tämä haittaisi kaupunkisuunnitteluviraston mukaan esimerkiksi joukkoliikenteen ja muun palvelutarjonnan tehokasta toteuttamista. Lisäksi vastineessa huomautettiin, että kulttuurihistoriallisesti ja luonnon kannalta arvokkaimmat alueet tullaan säästämään ja suojelemaan. Vastineessa myös todettiin, että Stansvikin kartanopuisto tullaan säilyttämään virkistyskäytössä.

Joissakin mielipiteissä kommentoitiin myös suunnittelun organisointia ja vuorovaikutuksen onnistumista. Jotkut olivat sitä mieltä, että asukkaiden mielipiteitä ei suunnittelussa ollut otettu tarpeeksi huomioon ja että aikaa mielipiteiden jättämiselle oli ollut liian vähän. Toivottiin, että vastaisuudessa asukkaille ja asukasyhdistyksille annettaisiin enemmän aikaa perehtyä suunnitelmiin, keskustella niistä ja muodostaa mielipiteensä. Eräs mielipiteen jättäjä myös totesi suunnitelmien olevan hankalaselkoisia ja vaikeasti ymmärrettävissä.

Kruunuvuorenrannan osayleiskaavoitusvaiheessa osallistuminen oli vilkasta ja kaupunkilaisilla oli paljon mielipiteitä erityisesti ranta- ja luontoalueisiin liittyen. Alueen suunnittelun edettyä asemakaavoitusvaiheeseen vähentyi osallisten aktiivisuus kuitenkin selvästi. Kun osayleiskaavoituksessa, etenkin sen luonnosvaiheessa, mielipiteitä jätettiin useita kymmeniä, oli jätettyjen mielipiteiden määrä vähentynyt yksittäisten asemakaavojen kohdalla murto-osaan aiemmasta. Esimerkiksi Haakoninlahti 1 -alueen asemakaavaluonnoksesta jätettiin vain yksi mielipide eikä asemakaavaehdotuksesta jätetty yhtäkään muistutusta. Gunillankallion alueella osallistuminen oli hieman aktiivisempaa, mutta sielläkin mielipiteitä jätettiin vain kymmenen ja muistutuksia neljä kappaletta. Muiden asemakaava-alueiden osallistumisaktiivisuus sijoittui näiden ääripäiden välille. Rannoista ja niiden virkistysalueista puhuttiin ainoastaan Gunillankallion ja Haakoninlahden rantojen, puistojen ja palvelukorttelin asemakaavojen valmisteluun kohdistuneissa mielipiteissä ja muistutuksissa.

Gunillankallion asemakaavaan kohdistuneissa mielipiteissä toivottiin luontoalueiden, kuten metsien ja rantakallioiden, säilyttämistä luonnontilaisina. Useassa mielipiteessä esitettiin jo osayleiskaavoitusvaiheessa esiin nousut toive siitä, että rakentaminen rajoitettaisiin

nykyiselle öljysatama-alueelle, jolloin virkistysalueiden määrä pysyisi esitettyjä suunnitelmia suurempana. Myös muistutuksissa rantoihin kohdistuvat kommentit olivat samansuuntaisia. Erityisesti alueen taloyhtiöiden ja asukasyhdistysten jättämässä muistutuksissa huomautettiin, että alueen nykyisten asukkaiden virkistysmahdollisuudet ja yhteyden viheralueille tulisivat suunnitelmien toteutuessa huononemaan. Muistutuksista ja mielipiteistä onkin selvästi nähtävissä, että niiden jättäjistä monet ovat alueen nykyisiä asukkaita, jotka ovat harmissaan omaan lähiympäristöönsä kohdistuvista muutoksista. Kaupunkisuunnittelulautakunta perusteli suunniteltua rakentamisen määrää vastineessaan erityisesti Helsingin yleiskaava 2002:n periaatteilla ja sen asettamilla rakennus- ja kehitystavoitteilla. Kaupunkisuunnittelulautakunnan mukaan virkistysalueille on Gunillankallion alueen asemakaavassa kuitenkin suunniteltu enemmän pinta-alaa kuin yleiskaavassa. Samoin virkistysalueita on pyritty sijoittamaan mahdollisimman lähelle asuntoja sekä jättämään rantakallioita rakentamattomiksi. Kaavoitusasiakirjoista ei ilmene varsinaisia perusteluja tälle virkistysalueiden huomioimiselle, mutta on todennäköistä, että osallisten osayleiskaavoitusvaiheessa esittämät virkistysalueisiin kohdistuneet toiveet ovat ainakin jossain määrin vaikuttaneet lopputulokseen.

Haakoninlahden rannat, puisto ja palvelukortteli -alueen asemakaavaluonnokseen ja -ehdotukseen kohdistuvissa mielipiteissä ja muistutuksissa vaadittiin erityisesti alueen luontoarvojen säilyttämistä erityisesti lintujen pesimäalueiden, kilpikaarnamäntyjen, rantakallioiden ja lepakkoalueiden vuoksi. Alueelle suunnitellun uimarannan kokoa toivottiin pienennettävän, jotta luonnontilaiselle rannalle jäisi enemmän tilaa. Suurimmassa osassa mielipiteitä ja muistutuksia asukkaat perustelivat vaatimuksiaan luonnonsuojelullisilla syillä vedoten muun muassa Metso-selvityksiin ja mielestään puutteellisiin luontoselvityksiin. Gunillankallion asemakaavaan kohdistuneissa mielipiteissä ja muistutuksissa asukkaat perustelivat mielipiteitään suurelta osin omiin kokemuksiinsa liittyvillä syillä ja omaan elämäänsä kohdistuvilla muutoksilla, kuten huolella virkistysalueiden huonommasta saavutettavuudesta. Haakoninlahden rannat, puisto ja palvelukortteli -alueen asemakaavan tapauksessa sen sijaan etenkin muistutuksissa vedottiin huomattavasti enemmän viralliseen asiantuntijatietoon, kuten mainittuihin luontoselvityksiin ja esimerkiksi EU-direktiiveihin. Asukkaiden omiin kokemuksiin alueesta ei juuri viitata. Käyttämällä tutkimustietoa näkemystensä perusteena osalliset saavat mielipiteensä vaikuttamaan tärkeämmiltä ja virallisemmilta. Toisaalta tällöin mielipiteistä jää helposti pois juuri se asukkaiden

kokemuksellinen tieto omasta elinympäristöstään, jonka selville saaminen on nähty yhtenä kansalaisosallistumisen merkittävimmistä tavoitteista.

Vuorovaikutuksen toteutumisesta ja riittävästä määrästä vaikuttaa olleen erimielisyyksiä osallisten ja kaupungin viranomaisten välillä. Etenkin Gunillankallion asemakaavan kohdalla useammassa muistutuksessa todettiin vuorovaikutuksen olleen riittämätöntä ja suunnitelmista tiedottamisen olleen liian vähäistä. Kaavoitusorganisaation asennetta osallisia kohtaan syytetään jopa ylimieliseksi. Kaupunginhallituksen valtuustolle laatiman päätösehdotuksen mukaan vuorovaikutus ja suunnitelmista tiedottaminen on kuitenkin toteutettu maankäyttö- ja rakennuslain vaatimalla tavalla ja asukkailta saadut kommentit on otettu suunnittelussa huomioon. Gunillankallion asemakaavoitusprosessin perusteella vaikuttaakin siltä, että osallisten ja kaupungin viranomaisten vuorovaikutusprosessiin kohdistuvat odotukset ja tavoitteet ovat poikenneet toisistaan. Osalliset olisivat toivoneet mielipiteillään olevan konkreettisempaa vaikutusta, kun taas kaavoituksesta vastaavat viranomaiset ovat suhtautuneet osallisilta saatuun informaatioon vain yhtenä suunnittelun perusteena muiden joukossa.

Kuten kaavoitusasiakirjoista on nähtävissä, myös eräs haastatteleman viranomaisen totesi osallisten kiinnostuksen ylläpitämisen olleen Kruunuvuorenrannan kohdalla haastavaa. Hänen mukaansa on ollut hankalaa löytää ihmisiä, jotka olisivat kiinnostuneita seuraamaan suunnittelua pitkällä aikajänteellä. Aktiivisuuden vähäinen määrä johtuu haastateltavan näkemyksen mukaan ensisijaisesti siitä, että Kruunuvuorenrannan alueella ei ole ennestään juurikaan vakituisia asukkaita, jotka olisivat kiinnostuneita alueen tulevaisuudesta ja kehittämisestä. Kun suunnittelun suurista linjoista on jo päätetty, on kiinnostus aluetta kohtaan rajoittunut pääasiassa kyselyihin siitä, milloin alueelle pääsee rakentamaan ja mahdollisesti muuttamaan – aluetta tutkaillaan enemmänkin potentiaalisena asuinpaikkana. Samanlainen ilmiö on haastateltavan mukaan ollut havaittavissa myös joillakin muilla Helsingin ranta-alueilla, esimerkiksi Kalasatamassa ja Jätkäsaarella. Koska alueet ovat perinteisesti olleet hankalasti saavutettavia tai, kuten Kalasataman ja Jätkäsaaren tapauksissa, aidattuja satama-alueita, ei kaupunkilaisille ole muodostunut niihin tunnesidettä, joka motivoisi seuraamaan niiden suunnittelua aktiivisesti. Tämä on kiinnostava ilmiö ottaen huomioon sen tosiasian, että rantojen, etenkin rakentamattomien rantojen, määrä on Helsingissä rajallinen ja kutistuu jatkuvasti. Tämän vuoksi voisi kuvitella helsinkiläisten

olevan hyvinkin kiinnostuneita siitä, miltä heidän kotikaupunkinsa rantojen tulevaisuus näyttää.

6.4 Kaupungin ja asukkaiden välisen vuorovaikutuksen uusimpia kehityssuuntia Helsingin ranta-alueiden kaavoituksessa

Tarkastelemistani esimerkkitapauksista Kruunuvuorenranta on kaavoitettu pääosin 2000-luvulla, ja vaikka asemakaavojen valmistelu on osalla alueista vielä kesken, kohdistuu aineistoni kuitenkin ainoastaan jo valmiina oleviin kaavoihin. Muutoksia helsinkiläisen kaupunkisuunnittelun vuorovaikutuskulttuurissa on kuitenkin tapahtunut myös 2010-luvun puolella, ja asukkaiden osallistumisessa voidaan nähdä syntyneen uudenlaisia trendejä myös aivan viime vuosina. Näihin viimeaikaisiin kehityskuluihin pääsin paneutumaan tarkemmin viranomaishaastattelujen avulla, ja ne myös tarjosivat tilaisuuden ymmärtää viranomaisten näkemyksiä osallistumisen kehityksestä.

Haastatteluaineiston perusteella keskeisimpiä viimeisten kymmenen vuoden aikana tapahtuneita muutoksia kaavoitusprosessin yhteydessä toteutettavassa vuorovaikutuksessa ovat olleet ensinnäkin noin kymmenen vuotta sitten alkanut viestinnällisyyden lisääntyminen ja sittemmin sosiaalisen median kietoutuminen merkittäväksi osaksi kaikkea keskustelua ja päätöksentekoa. Vuorovaikutuksen toteuttamisessa on Helsingissä jo kymmenkunta vuotta sitten tultu siihen tulokseen, että maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämät toimet eivät ole riittäviä, ja mahdollisuuksia vuorovaikutukselle on annettava paljon enemmän. Laki määrittää osallistumisen minimimäärän, mutta käytännössä vuorovaikutus on nykyään Helsingissä huomattavasti laajempaa ja osallistumisprosessien laajuus ja sisältö määritellään tapauskohtaisesti. Vuorovaikutusta on pyritty aktiivisesti kehittämään viestinnällisempään suuntaan. Aiemmin oli tapana, että viranomaiset laativat suunnitelman, ja osallisten mahdollisuus lausua siitä mielipiteensä järjestettiin sen jälkeen lainsäädännön määrittämällä tavalla. Sen sijaan nykyään kaupunkisuunnitteluviraston tavoitteena on nostaa ajankohtaisia aiheita julkiseen keskusteluun esimerkiksi median kautta jo ennen suunnittelun alkua tai sen alkuvaiheessa.

"[...] ennen oli tavallaan enempi semmosta et asioita tehtiin ja sit niitä tuotiin nähtäville, ja katottiin et jos joku jotakin mieltä oli, niin se oli vähän niinkun siinä. Et se seuraava aalto oli vähän niinkun enempi aktiivista, et lähettiin niinku herättelemään ihmisiä tietoisesti ja kannustamaan siihen osallistumiseen." (H1)

Kaupunkisuunnittelua myös pyritään tekemään kiinnostavaksi erilaisin keinoin, esimerkiksi tarjoamalla kaupunkilaisille mahdollisuuksia osallistua hankesuunnitelmien tai arkkitehtikilpailuiden arviointiin ja järjestämällä erilaisia tapahtumia ja näyttelyitä. Tällaisten keinojen avulla kaupunkilaisia pyritään saamaan kiinnostumaan suunnittelusta ja siihen vaikuttamisesta jo ennen suunnittelun varsinaista alkamista jollain alueella. Tästä on hyötyä myös kaupunkisuunnitteluvirastolle, sillä kun joukko kaupunkilaisia on saatu kiinnostumaan alueen tulevaisuudesta jo etukäteen, on näiden samojen kaupunkilaisten mielipiteitä ja kokemuksia mahdollista hyödyntää konkreettisen suunnitteluprosessin käynnistyessä. Eräs haastateltava myös totesi, että mitä avoimemmin suunnitteluprosesseissa toimitaan alusta alkaen ja mitä enemmän kaupunkilaisille tiedotetaan suunnittelun etenemisestä, sitä vähemmän valituksia valmiista kaavoista tulee. Viestinnällisyyden lisääminen siis koetaan kaikin puolin positiivisena kehityksenä.

Sosiaalisen median vaikutus Helsingin kaupunkisuunnitteluun on voimistunut erityisesti muutaman viime vuoden aikana. Tieto on nykyään paljon entistä avoimempaa, nopeammin liikkuvaa ja välittyy eteenpäin uudenlaisten viestintäkanavien kautta. Ihmiset muodostavat helposti ja nopeasti yhteisöjä heitä kiinnostavien asioiden ympärille ja välittävät tietoa ja mielipiteitä toisilleen sosiaalisen median kautta. Sosiaalisen median välityksellä pyritään joissain tapauksissa aktivoimaan ihmisiä myös osallistumaan sellaisiin suunnitelmiin, jotka eivät muutoin keräisi niin laajaa huomiota. Lisäksi sosiaalinen media tarjoaa mielekkään osallistumistyökalun myös sellaisille ihmisryhmille, joita osallistuminen ei aiemmin kiinnostanut.

"Pitkälti toi sosiaalinen media on ollu se, ehkä tavallaan se syykin, et se on tavallaan tarjonnu sellaset välineet, että se porukka joka ei oo aiemmin osallistunut, niin nyt heillä on semmonen väline käytössään jonka avulla se on heille mielekkäämpää se osallistuminen." (H1)

Aiheesta puhuneen viranomaisen mukaan sosiaalisessa mediassa pyritään herättämään etenkin "hardcore-osallisten" kiinnostus. Hardcore-osallisilla hän tarkoitti kaupunkilaisia, jotka ovat erityisen kiinnostuneita kaupunkisuunnittelusta ja joilla on kiinnostusta ja resursseja myös antaa suunnitteluprosessiin oma panoksensa esimerkiksi kehittämällä vaihtoehtoisia suunnitelmia tai varjokaavoja.

"Tietysti kun on toi sosiaalisen median maailma käytössä, niin nyt ollaan sit vähän aktivoitu tai koitettu herätellä näitä, sanosin tämmösiä hardcore-osallisia, niin saadaan näitä tämmösiä vaihtoehtosuunnitelmia tai varjokaavoja. Et samaan aikaan kun me

lähdetään miettimään jotain, niin vähän on silleen koitettu, et hei lähtekää tekin miettimään. [...] Et katotaan mitä tulee, ja keskustellaan sit niistä vaihtoehtoista yhdessä ja nivotaan sit siihen meidän prosessiin.” (H1)

Lisäksi hardcore-osallisiin luotetaan myös siinä, että he voivat levittää tietoa suunnitelmista ja niiden taustoista helposti eteenpäin omille kontakteilleen.

Yhteenvedona asukasosallistumisen kehityksestä Helsingin kaupunkisuunnittelussa voidaan aineistoni perusteella todeta, että etenkin 1980-luvulta 2000-luvun alkupuolelle osallistuminen ja sen toteuttaminen kehittyivät pitkälti rakennuslain ja vuodesta 2000 alkaen maankäyttö- ja rakennuslain luomien puitteiden mukaisesti. Samalla kun määritelmä siitä, kenellä on kaavoitusprosessissa oikeus lausua mielipiteensä, on laajentunut, myös asukkaiden osallistumisen määrä on lisääntynyt. Kun osallistumismahdollisuuksia on tarjoutunut entistä enemmän, asukkaat ovat myös käyttäneet niitä hyödykseen ja pyrkineet vaikuttamaan elinympäristönsä suunnitteluun. Kaupunkilaiset ovat myös tulleet vähitellen tietoisemmiksi ja kiinnostuneemmiksi elinympäristönsä suunnittelusta, ja osaavat vaatia oikeuksiaan tulla huomioiduiksi.

Viime vuosina maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset ovat jääneet monessa tapauksessa vähäisemmiksi kuin käytännössä toteutettu vuorovaikutus. Asukkaat vaativat entistä enemmän mahdollisuuksia osallistumiseen, ja toisaalta osallistuminen ja sen tuomat hyödyt nähdään myös kaupungin taholta pääosin myönteisinä. Tämän vuoksi kaupunkisuunnittelua on pyritty kehittämään jatkuvasti vuorovaikutteisempaan suuntaan sekä tarjottu kaupunkilaisille entistä enemmän mahdollisuuksia päästä käsiksi kaupunkisuunnittelua ja kaavoitusta koskevaan tietoon. Asukasosallistumisen määrä riippuu kuitenkin edelleen suunnitteilla olevan kaavan laajuudesta ja merkittävydestä. Laajempaa tai muutoin merkittävämpää aluetta koskevassa suunnittelussa asukkaita pyritään osallistamaan monipuolisemmin, kun taas vähäpätöisemmän kaavan kyseessä ollessa myös osallistumisprosessi jää usein pienimuotoisemmaksi.

7 Kansalaisosallistumisen haasteita ja merkityksiä Helsingissä - ja miten ne liittyvät rantoihin?

Tässä luvussa keskityn analysoimaan viranomaishaastatteluista nousseita näkemyksiä. Aluksi käsittelen yleisemmällä tasolla sitä, millaisia näkemyksiä haastatelluilla kaupunkisuunnitteluviranomaisilla on kansalaisosallistumisen merkityksistä ja haasteista sekä siitä, millaista on hyvä ja tarkoituksenmukainen osallistuminen. Toisessa alaluvussa paneudun tarkemmin mielipiteisiin siitä, millainen merkitys osallistumisella ja kokemuksellisella tiedolla on ranta- ja virkistysalueiden suunnittelussa.

7.1 Osallistumisen merkityksiä ja haasteita Helsingin kaupunkisuunnittelussa

Haastateltujen viranomaisten mielestä asukkaiden ja kaavoittajien välisessä vuorovaikutuksessa on usein keskeisenä ongelmana se, että eri toimijat tarkastelevat suunniteltavaa aluetta erilaisista lähtökohdista. Asukkaat tai muut aluetta käyttävät kaupunkilaiset kiinnittävät huomiota pääasiassa siihen, millaisia muutoksia alueen muuttuminen aiheuttaisi heidän omissa asuin- ja ajanviettomahdollisuuksissaan. Useampi haastateltava totesi, että monessa tapauksessa suunniteltavien asuinalueiden asukkaat tai muut alueiden käyttäjät vastustavat alueen muuttamista siksi, että haluavat säilyttää oman asuin- tai muutoin tärkeän ympäristönsä ennallaan. Kaavoittajat sen sijaan tarkastelevat aluetta laajempänä kokonaisuutena, osana kaupunkirakenteen kehitystä koko kaupungin mittakaavassa. Eräs haastateltava esimerkiksi totesi, että koska Helsingin tavoitteena on rakentaa vuosittain asuntoja 5 500 uudelle asukkaalle, ei asukkaiden kaikkia toiveita viheralueiden säilyttämiseksi yksinkertaisesti ole mahdollista ottaa huomioon. Toisen haastateltavan mukaan kaupunkilaisten tulisi hyväksyä se tosiasia, että kaupunki on väistämättä jatkuvan muutoksen kohteena. Hänen mukaansa asukkaiden on usein vaikea ymmärtää, että muutos ei lähtökohtaisesti tarkoita käännettä huonompaan suuntaan, vaan saattaa päinvastoin avata uusia, positiivisia mahdollisuuksia. Esteenä yhteisymmärryksen saavuttamiselle kaavoitusprosessissa onkin usein se, että kaupunkilaiset ja kaavoittajat puhuvat keskenään ”eri kieltä”, kuten myös Bäcklund (2002, 148) ja Staffans (2002, 180–193) ovat todenneet. Tällöin onnistuneen vuorovaikutuksen toteutuminen on lähtökohtaisesti

vaikeaa, jos kumpikaan osapuoli ei ole valmis joustamaan tai tarkastelemaan kriittisesti myös omia näkemyksiään.

Suurin osa haastatelluista viranomaisista määritteli hyvän osallistumisen keskeisimmiksi periaatteiksi keskustelemaan asenteen ja omien mielipiteiden perustelemisen. Aktiivisen ja monipuolisen vuorovaikutuksen todettiin olevan hyvä ja toivottava asia, mutta keskustelun toivottiin perustuvan faktoihin eikä vain omiin mielipiteisiin.

”Mun mielestä se on just sellanen joka tuottaa sellasii aidosti sisällöllisiä ajatuksia joita voidaan viedä eteenpäin.” (H2)

Haastateltavat harmittelivat, että monet kaupunkilaiset osallistuvat usein ainoastaan silloin, kun heillä on kaupunkisuunnitteluviraston laatimista suunnitelmista jotakin negatiivista sanottavaa tai jos he haluavat estää suunnitelmien toteutumisen keinolla millä hyvänsä. Tällöin vuorovaikutus muuttuu helposti eri osapuolten syyttelyksi eikä rakentavaa keskustelua saada aikaan. Eräs haastateltava myös totesi, että useimmat ihmiset antavat palautetta vain ollessaan tyytymättömiä, kun taas tyytyväiset pysyvät enimmäkseen hiljaa. Tämä nähtiin monessa tapauksessa harmillisena asiana, ja viranomaiset toivoivatkin, että myös positiivista palautetta uskallettaisiin antaa enemmän.

”Usein tulee et mitä ne ei halua tehdä siellä [virkistysalueilla].” (H3)

Asukastilaisuuksista todettiin, että kovaäänisimmät vievät niissä usein kaiken huomion ja vaativat omien toiveidensa toteuttamista malttamatta kuunnella vastakkaisia mielipiteitä. Tämän vuoksi asukastilaisuuksien kerrottiin joskus olevan jopa epämiellyttäviä. Tilaisuuksiin muodostuu erään haastatellun mukaan usein negatiivinen ilmapiiri, minkä vuoksi myönteisiä mielipiteitä ei välttämättä enää uskalleta sanoa, eikä keskustelu etene.

”[...] Ja sit yks sano myönteistä niin sit melkein buuattiin se alas. Et ne [asukastilaisuudet] on vähän tällasii kovemman otteen tyyppien tallustelupaikkoja. Semmoset aremmat, jotka haluais kuitenkin sanoa jotain, ja joilla on ihan mielipiteitä, järkeviä, siis perusteltuja mielipiteitä, niin ne ei tuu siellä sit esiin.” (H3)

Osallistumisesta puhuttaessa on huomioitava myös oikeus olla osallistumatta, sillä sen voidaan nähdä olevan osa toimivaa demokratiaa (Kettunen 2002, 33). Toisaalta on tärkeää pohtia myös sitä, miksi joku ei osallistu ja kerro mielipidettään, jos kyse on esimerkiksi oman asuinalueen kaavoituksesta. Syy voi olla paitsi haluttomuudessa osallistua myös esimerkiksi

siinä, että osallistumismahdollisuuksista ei tiedetä tai omat mahdollisuudet osallistua koetaan jostakin syystä heikoiksi. Vaikka haastatellut viranomaiset olivat yleisesti sitä mieltä, että erilaisten asukasryhmien kuuleminen kaavoitusprosesseissa olisi tärkeää, huomauttivat useimmat kuitenkin, ettei ihmisiä voi pakottaa osallistumaan. On ymmärrettävä, ettei kaupunkisuunnitteluun vaikuttamisen voida olettaa kiinnostavan kaikkia.

Osallistumismahdollisuuksia koettiin kaikesta huolimatta olevan tarjolla runsaasti ja monipuolisesti. Useat haastateltavat olivatkin sitä mieltä, että jos asukkaat kokevat suunnitteluun vaikuttamisen itselleen tärkeäksi, he kyllä saavat mielipiteensä kuuluviin.

”Kyl mun mielestä täs kaupunkisuunnittelus on aika paljon vaikutusmahdollisuuksia. Jos vaan haluaa niin kyl pääsee jotenkin siihen prosessiin mukaan.” (H2)

Kaupunkilaisilta toivottiin siis myös oma-aloitteisuutta ja sitä, että he ottaisivat itse tarvittaessa yhteyttä suunnittelijoihin. Paitsi kaupunkilaisten ja kaavoittajien välistä keskustelua, myös kaupunkilaisten keskustelua toistensa kanssa toivottiin lisää. Tämän arveltiin helpottavan vuorovaikutuksen toteutumista ja kaikkia osapuolia tyydyttävään lopputulokseen pääytymistä, sillä sen nähtiin auttavan kaupunkilaisia ymmärtämään erilaisia näkökulmia. Eräässä haastattelussa todettiin myös, että asukasjärjestöjen kautta vaikuttaminen nähdään uskottavampana ja perustellumpana kuin yksin toimiminen. Kaupunkilaisilta toivottiin myös ymmärrystä viranomaisia kohtaan. Erään haastateltavan mukaan kaupunkilaiset tuntuvat joskus pitävän kaupunkia vihollisenaan, joka ei halua heille mitään hyvää. Kaupunkilaisten tulisikin uskoa mitä heille sanotaan eli ymmärtää se, että kaikkia toiveita ei ole mahdollista toteuttaa esimerkiksi viraston toimivallan rajoista, taloudellisesta tilanteesta tai yksityisestä maanomistuksesta johtuen. Samoin olisi ymmärrettävä, että päätöksenteko vie usein aikaa, eikä toiveita ole mahdollista toteuttaa heti seuraavalla viikolla.

Hyvän osallistumisen todettiin perustuvan kehittämisajatteluun sen sijaan että korostettaisiin vastakkainasettelua asukkaiden ja viranomaisten intressien välillä. Vuorovaikutus on haastateltujen viranomaisten mukaan erityisen hyödyllistä silloin, kun asukkaat tuovat kaavoittajien tietoon sellaisia omaa lähiympäristöään ja sen käyttöä koskevia asioita, jotka eivät ole kaavoittajien tiedossa.

”Mun mielestä kaikkein tehokkainta on se, et sanoo jos on joku idea ja edistää jotain ideaa.” (H2)

Tällöin kaavaa laatiessa voidaan pyrkiä ottamaan huomioon alueen erilaiset käyttömuodot ja kehittämään aluetta näistä lähtökohdista käsin. Erään haastateltavan mukaan onnistuneen vuorovaikutusprosessin merkki on usein se, että lopussa kaikki ovat eri mieltä kuin suunnittelun alkaessa. Tällöin voidaan sanoa, että vuorovaikutusta on tapahtunut ja osapuolet ovat keskustelleet keskenään perustellen omia näkemyksiään.

Vuorovaikutusprosessin onnistumista määrittää usein myös osallistumisen ajankohta. Sari Puustisen (2004) haastattelemat kaavoittajat olivat sitä mieltä, että asukkaiden osallistuminen olisi toivottavinta asemakaavavaiheessa (Puustinen 2004, 47), mutta tätä tutkimusta varten haastatellut Helsingin kaupungin viranomaiset olivat asiasta jokseenkin toista mieltä. Osallistumisen todettiin olevan hyödyllistä kaikilla kaavoituksen ja suunnittelun tasoilla. Olennaisena kysymyksenä pidettiin kaavatasosta riippumatta sitä, että osallistuminen tapahtuisi mahdollisimman varhain tai muuten oikea-aikaisesti. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavaluonnoksista ja -ehdotuksista pyydetään mielipiteitä ja muistutuksia tiettyinä ajankohtina, olisi haastateltujen viranomaisten mukaan suunnitteluun järkevää pyrkiä vaikuttamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jos haluaa mielipiteillään olevan konkreettista vaikutusta. Suunnittelun edetessä pidemmälle myös käyty keskustelu muuttuu enemmän jo tehtyjen valintojen perusteluksi ja puolusteluksi, jolloin suurempiin kysymyksiin ei usein voi enää vaikuttaa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiselle osallisten kuulemiselle todettiin toki olevan paikkansa, mutta useassa yhteydessä kävi ilmi, ettei sitä Helsingissä enää ainakaan kaikkien kaupunkisuunnitteluviranomaisten mielestä nähdä tehokkaimpana tapana vaikuttaa. Osallistumisen onkin todettu olevan tehokkainta, jos se tapahtuu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa (Faehnle 2014, 32).

Osassa haastatteluista puheenaiheiksi asukkaiden oma-aloitteiseen osallistumiseen liittyen nousivat myös Helsingissä viime vuosina kaupunkisuunnittelun saralla aktivoituneet kaupunkilaisryhmät, kuten sosiaalisen median välityksellä muotoutunut ja runsaan kannattajajoukon taakseen kerännyt Lisää kaupunkia Helsinkiin -ryhmä.

”No tietysti nyt tätä päivää on tämmönen Lisää kaupunkia -tyyppinen, tämmönen niinku uus urbaani painotus mikä on näkynyt nyt aika vahvana täs viime vuodet ja kohisten noussu.” (H1)

Lisää kaupunkia Helsinkiin on ollut erittäin aktiivinen kommentoimaan pääkaupungin kaupunkisuunnittelun kehitystä, ja ryhmä myös julkaisi syksyllä 2014 vaihtoehdoisen yleiskaavan eli oman näkemyksensä kaupungin toivottavasta kehityksestä. Asiasta puhuneet

haastateltavat pitivät pääosin erittäin myönteisenä asiana tämäntyyppistä osallistumista ja sitä, että valmisteltuja ja perusteltuja näkemyksiä itselle tärkeistä aiheista ja alueista tuodaan esiin hyvissä ajoin, ei vasta silloin kun alueen suunnittelu on jo edennyt pidemmälle.

”Mun mielestä tää on uskomattoman hyvä ollu tää Lisää kaupunkia Helsinkiin. Kun ne kiinnostuu, ne ideoi, siel on aktiivisii kaupunkilaisii jotka myllyttää prosesseja tavallaan. Kyl sieltä, kyl sil on vaikutusta.” (H2)

Eräs haastateltava oli sitä mieltä, että erityisen aktiiviset osalliset ovat juuri Helsingin erityispiirre. Hänen mukaansa kaupungin asukkaissa on erityisen paljon eri alojen asiantuntijoita, jotka tietävät paljon kaupunkisuunnittelusta ja omista mahdollisuuksistaan vaikuttaa. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että kaikki haastatellut viranomaiset eivät puhuneet oma-aloitteisen osallistumisen mahdollisuudesta, vaan pitivät selvästi perinteistä viranomaisten järjestäminä ajankohtina osallistumista toivottavampana.

Aktiivisten ja asiantuntevien osallisten kohdalla on kyse samoista ”supertyypeistä” ja kaupunkilaisten joukosta löytyvistä ”todellisista asiantuntijoista”, joista Staffans (2002) ja Puustinen (2004; 2006) ovat kirjoittaneet. Myös Puustisen haastattelemat kaavoittajat pitivät osallisten joukosta löytyvien kaupunkisuunnittelun asiantuntijoiden tai harrastajien osallistumista ja heiltä saatua tietoa tärkeänä. (Puustinen 2006, 242–243) Se, että aktiivisten ja asiantuntevien osallisten määrän lisääntymistä pidetään kaupungin näkökulmasta hyvänä ja toivottavana ilmiönä, nostaa väistämättä esiin kysymyksen siitä, kuinka suurta osaa kaupunkilaisista nämä aktiivit lopulta edustavat. Tuleeko kaikkien kaupunkilaisten ääni heidän myötänsä kuuluviin, vai jäävätkö vaille huomiota ne, jotka ovat hiljaa ja joilla ei ole kykyjä ja resursseja osallistua? Kuten todettua, useimmat haastateltavat puhuivat siitä, että kaikkia ei voida vaatia osallistumaan, jos se ei heitä kiinnosta. Tämä on toki totta, mutta toisaalta on tärkeää pohtia, milloin osallistumatta jättämisen taustalla on kiinnostuksen vähäisyys ja milloin esimerkiksi tiedon puute, hankalasti ymmärrettävät käsitteet, kielimuuri tai jotkin muut syyt. Kun osallistujien joukossa on runsaasti sellaisia kaupunkilaisia, joille kaupunkisuunnittelu ja siihen liittyvät käsitteet ovat tuttuja, saattaa keskustelu muuttua ”tavalliselle kansalaiselle” hankalammin ymmärrettäväksi. Myös haastateltavat olivat sitä mieltä, että kaupunkisuunnittelusta erityisen kiinnostuneiden osallisten mukanaolo muuttaa käytyjen keskustelujen luonnetta.

”Ja se muuttuu koko ajan asiantuntevammaksi se keskustelu.” (H2)

”Et jos aikasemmin on ollu vähän silleen et vähempi kaikkea, tai ei ainakaan sitä mitä te ehdotatte, niin nyt siinä on niinku ihan selkee ero siinä keskustelussa. Tai ainakin tullu tämmönen iso merkittävä uusi ryhmä mukaan siihen keskusteluun. (H1)

Mielenkiintoista onkin, että osassa haastatteluista Lisää kaupunkia Helsinkiin tai muut vastaavat aktiiviosallisten ryhmät eivät nousseet osallistumisesta puhuttaessa millään tavalla esiin. Näissä haastatteluissa viranomaiset sen sijaan painottivat sitä, että asukkaiden aktivoiminen on usein hankalaa silloin, kun heidän mielipiteitään kaivattaisiin alueiden kehittämisessä. Etenkin ”tavallisten ihmisten”, vanhusten ja lasten äänten saaminen kuuluviin koettiin haasteellisena. Kuten jo aiemmat esimerkit osoittavat, esimerkiksi asukastilaisuuksissa riittää aina äänekkäitä osallistujia, mutta heidän ei nähdä edustavan kaikkien kaupunkilaisten mielipidettä. Hiljaisempien kaupunkilaisten todettiin olevan usein niitä, jotka todellisuudessa käyttävät alueita enemmän.

”Näissähän on aina ongelmana se miten me voidaan varmistaa se edustavuus, koska tehdään mitä vaan, on aina tietty määrä ihmisiä joita me ei saavuteta, ja toiset on passiivisia, ne ei vastaa vaikka kysyttäskin. Eivät tule tilaisuuksiin. Ja siel on aina nää äänekkäät ryhmät, ja ne on yleensä aina samat ryhmät jotka on äänekkäitä. Siin on aina sitä taiteilua.” (H4)

Samanlaisiin tuloksiin asukastilaisuuksien kohdalla on päätynyt myös Sari Puustinen (2006) haastatellessaan suomalaisia kaavoittajia. Kaavoittajien mielestä asukastilaisuuksiin tulevat henkilöt ovat pääosin ”vääriä” osallisia, jotka kovaäänisesti vaativat omien etujensa toteuttamista. Sen sijaan ”oikeiksi” mielletyt osalliset ovat asukastilaisuuksissa harvoin paikalla tai ainakin pysyttelevät hiljaa. (Puustinen 2006, 251)

Faehnle ym. (2014) toteavat, että suunnitteluprosesseihin vaikuttavat aina yksittäisen suunnittelijan totunnaiset tavat ja ajatusmallit. Viheralueiden suunnittelun kohdalla merkitystä on esimerkiksi sillä, arvostaako alueen suunnittelija enemmän ekologista vai kokemuksellista tietoa vai kenties näiden yhdistämistä. Kokemuksellisen tiedon rooli suunnittelussa on siis hyvin tapauskohtainen, koska suunnittelijoilta ja päätöksentekijöiltä ei edellytetä sen huomioimista kovin laajasti. Faehnlen ym. tutkimuksen mukaan suunnittelijoiden asenteisiin vaikuttaa muun muassa heidän koulutustaustansa ja sen perinteistä nousevat arvostukset. Asukkaiden kokemuksellisen tiedon hyödyntämistä rajoittaa usein se, että se nähdään ikään kuin erillisenä osana suunnitteluprosessia, jolloin kaikkia sen tarjoamia mahdollisuuksia ei pystytä hyödyntämään. (Faehnle ym. 2014, 178–181)

Myös tutkimukseni haastatteluaineistosta nousi esiin selviä eroja eri viranomaisten suhtautumisessa asukasosallistumiseen. Erityisesti yleiskaavatasolla toimivat ja yleisemmin vuorovaikutuksen suunnittelusta vastaavat viranomaiset peräänkuuluttivat aktiivista ja oma-aloitteista osallistumista ja totesivat, että maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset eivät onnistuneen osallistumisen järjestämisessä ole riittäviä. He myös olivat selvästi innostuneita lisää kaupunkia Helsinkiin -ryhmän tyyppisistä uudenaikaisista kaupunkiaktiiveista ja toivoivat lisää vastaavanlaista toimintaa. Sen sijaan asemakaavatasolla ja viheralueiden ylläpidosta vastaavien viranomaisten piirissä kaupunkilaisten osallistumiseen suhtauduttiin huomattavasti perinteisemmin. Vaikka hekin totesivat osallistumisen olevan monella tavoin hyödyllistä, he tuntuivat ajattelevan sitä pääosin maankäyttö- ja rakennuslain edellytysten näkökulmasta. Muunlainen, perinteistä oma-aloitteisempi osallistuminen ja sen lisääntyminen ei juuri kuulunut heidän puheissaan. He myös painottivat monessa yhteydessä sitä, että kaupunkilaisilta tuleva palaute on pääosin negatiivista ja tähtää usein oman edun ajamiseen.

Viranomaisten puheessa oli huomattavissa eroavaisuuksia myös siinä, millaisen merkityksen he antoivat asukkaiden osallistumisen tuottamalle tiedolle. Yleiskaavatasosta ja yleisemmin vuorovaikutuksen suunnittelusta vastaavat viranomaiset puhuivat osallistumisen kautta saavutettavasta tiedosta ja painottivat sen merkitystä uusien suunnitteluideoiden kehittämisessä. Asemakaavataso viranomaiset ja viheralueiden ylläpidosta vastaavat henkilöt sen sijaan viittasivat asukkaiden osallistumiseen useimmiten sanoilla ”mielipiteet” ja ”palaute”. Hekin painottivat sitä, että kaupunkilaisten kanssa käytävän vuorovaikutuksen pitäisi olla nimenomaan kuuntelemista eikä kuulemista, ja sen pitäisi perustua keskustelevaan asenteeseen, mutta käytännössä he kuitenkin näkivät kaupunkilaisten roolin lähinnä suunnitelmien kommentoijina. Myös Niemenmaa (2005) toteaa, että suhtautuminen asukkaiden osallistumisen merkitykseen voi olla hyvin vaihtelevaa. Hänen mukaansa eroavaisuuksia on siinä, suhtaudutaanko osallistumiseen tietona vai mielipiteinä. Toisaalta käytännöt vaihtelevat myös siinä, puhutaanko asukkaiden kuulemisesta vai asukkaiden mahdollisuuksista vaikuttaa suunnitteluun vuorovaikutuksen kautta. (Niemenmaa 2005, 198–199)

Eroja eri virastojen ja yksiköiden edustajien mielipiteiden välillä selittävät varmasti osaltaan eroavaisuudet heidän työnkuviansa ja vastuualueidensa välillä. Siinä missä yleiskaavatasolla luodaan laajempia ja suuntaa-antavampia suunnitelmia, on asemakaavatasolla ja virkistysalueiden ylläpidossa kohdattava asukkaiden vaatimukset ja muut alueiden käyttöön

kohdistuvat reunaehdot paljon konkreettisemmin. Tämä voi olla joissain tapauksissa osasyynä sille, että asukkaiden osallistuminen koetaan kaavoituksen yksityiskohtaisemmalla tasolla ja alueiden ylläpidosta vastaavien henkilöiden joukossa haastavampana ja joissain tapauksissa viranomaisten työtä hidastavana. Puustisen (2006, 302) mukaan yhtenä syynä kaavoittajien negatiiviseen suhtautumiseen vuorovaikutusta kohtaan voidaan pitää myös tiukkoja aikatauluja ja resurssien vähyyttä. Kun kaavoittajat ja muut viranomaiset kokevat työtä olevan jo muutenkin liikaa, voi vuorovaikutus asukkaiden kanssa tuntua vievän kohtuuttoman paljon aikaa.

Eräässä haastattelussa keskusteltiin paljon myös osallistumisen tulevaisuudesta Helsingin kaavoitusprosesseissa. Muutos vuorovaikutuskulttuurissa on nähtävissä jo nyt, ja juuri Lisää kaupunkia Helsinkiin -ryhmän tyyppiset aktiiviosalliset ovat siitä hyvä esimerkki.

Haastateltava arveli, että tulevaisuudessa vastaavanlaisia toimeen tarttuvia aktiiveja tulee olemaan enemmän, ja uudentyyppiset liikkeet tulevat myös haastamaan vanhat toimijat. Kun aiemmin perinteiset asukasyhdistykset ovat olleet aktiivisia ryhmittymiä kaavoitukseen osallistumisessa, ovat ne nykyään jääneet taka-alalle. Esimerkkinä hän mainitsi Töölön, jossa kahdella perinteisellä asukasyhdistyksellä on vaikeuksia saada jäseniä hallituksiinsa, kun taas uudentyyppistä kansalaisaktivismia kannattava Töölö-liike on kerännyt suuren määrän jäseniä. Uudenlaisissa liikkeissä ihmisiin vetoaa haastateltavan mukaan erityisesti se, että niiden jäsenyys ei ole niin sitovaa ja ne mahdollistavat erilaisia yhteistoiminnan muotoja kuin perinteiset asukasyhdistykset.

”Mut sit on taas tää porukka joka on valmis lähtemään siihen liikkeeseen, tekemään ehkä jonkun yksittäisen, heitä kiinnostavan asian, myyvät siinä samalla vähän vauvanvaatteita ja tutustuvat naapureihin.” (H1)

Samalla kun uudenlaisten kansalaisliikkeiden määrä lisääntyy, myös niiden merkitys ja voima tulevat haastatellun viranomaisen mukaan kasvamaan. Hän arvelee, että kaupunkilaiset alkavat yksinkertaisesti tekemään asioita itse ja oma-aloitteisesti sen sijaan että odottaisivat, että kaupunki järjestää asiat heidän toiveidensa mukaisesti.

Kaupungin näkökulmasta osallistumiskulttuurin muutos merkitsee sitä, että kaupungin on alettava entistä enemmän pohtia, kuinka kaupunkilaisten uudenlaista aktiivisuutta ei estettäisi liikaa. Samalla julkishallinnon toimijoiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että asiat toimivat tulevaisuudessakin. Lisäksi kaupungin on varauduttava siihen, että niiden asioiden kirjo, joihin ihmiset haluavat vaikuttaa, tulee merkittävästi laajenemaan.

Kaupunkisuunnittelussa vuorovaikutus otetaan aina huomioon rakennus- ja maankäyttölain vaatimusten johdosta, mutta esimerkiksi koulu- ja palveluverkkojen suunnittelussa vuorovaikutus kansalaisten kanssa ei ole samanlainen itsestänselvyys. Tällaisilla aloilla kaupunkilaisten aktiivisuuden lisääntyminen joudutaan haastateltavan mukaan lähitulevaisuudessa huomioimaan entistä paremmin ja keskustelua ja päätöksiä joudutaan muuttamaan avoimemmiksi. Myös tiedon avoimuus on tärkeä kysymys, ja eräs haastateltu viranomaisen totesikin, että kaupunkisuunnitteluviraston tuottaman tiedon tarjoaminen muille toimijoille hyödynnettäväksi tulee tulevaisuudessa luultavasti lisääntymään.

Toisaalta muutokset osallistumiskulttuurissa eivät haastatellun viranomaisen mukaan todennäköisesti tule kuitenkaan tarkoittamaan sitä, että esimerkiksi kaupunkisuunnittelun poliittiset päätöksentekoprosessit tulisivat muuttumaan nykyisistä. Varsinainen vallankäyttö ja sen toteutuminen on tarkkaan laissa määritelty, eikä sen muuttuminen ole todennäköistä. Se, että lautakunnat, kaupunginhallitus ja -valtuusto säilyvät varsinaisina päätöksentekijöinä, ei kuitenkaan estä asioiden tekemisen ja toteuttamisen tapojen muuttumista. Eräs haastateltava käytti uudesta tavasta tehdä asioita termiä joukkoistaminen, jolla hän tässä yhteydessä tarkoitti nimenomaan sitä, että kaupunkilaiset itse tarttuvat toimeen ja ryhtyvät toteuttamaan haluamiaan, mutta kuitenkin kaupungin kanssa yhteistyössä päätettyjä asioita. Tällä tavoin voitaisiin saada aikaan parempia ja toimivampia palveluita ja asukkaiden omien toiveiden mukaan suunniteltua ympäristöä, minkä ansioista myös asuinalueiden viihtyisyys lisääntyisi.

7.2 Helsingin rannat ja niiden erityisyys osallistumisen kannalta

Haastateltujen viranomaisten mukaan Helsingin kaupunkisuunnittelussa on jo vuosia ollut periaatteena, että suunnittelulla pyritään mahdollistamaan rantojen säilyminen kaikkien kaupunkilaisten käytettävissä.

”Nää ranta-alueet on Helsingissä sellasia, jota on suunniteltu niin että niihin on kaikilla pääsy. Niitä ei yksityistetä. Toki Helsingissäkin on yksityisiä rantoja ja niihin on oma historiansa, mut se iso periaate on ollu että näitä ranta-alueita suunniteltaessa pyrittäis varmistamaan se, että rannat on kaikille avoimia.” (H2)

Sen sijaan se, millaiseksi ympäristö eri ranta-alueilla suunnitellaan, vaihtelee suuresti. Joillakin alueilla rannat pyritään jättämään mahdollisimman luonnontilaisiksi tai ainakin luonnontilaista muistuttaviksi, kun taas toisilla alueilla suositaan rakennettuja puistoja.

Lisäksi oman lukunsa muodostavat tietenkin uimarannat ja erilaiset urheilualueet ja -kentät. Useimmat haastateltavat mainitsivat, että kaavoituksen avulla olisi tärkeää pyrkiä mahdollistamaan Helsingin alueelle mahdollisimman erilaisia rantojen käyttömuotoja. Rantoja olisi hyvä profiloida erityyppisiksi, siten että eri alueita voisi käyttää erilaisiin tarkoituksiin. Lisäksi painotettiin sitä, että rantojen suunnittelussa tulisi luopua haastateltavien näkemysten mukaan vanhanaikaisista luonnonsuojelijoiden ja ”pahojen rakentajien” välisistä vastakkainasetteluista. Sen sijaan suunnittelulla tulisi pyrkiä mahdollistamaan se, että erilaiset toiminnot limittyisivät keskenään ja samoille rannoille mahtuisi niin luonto- ja virkistysalueita kuin rakentamistakin. Rantojen suunnittelussa tulisi erään haastateltavan mukaan myös päästä vanhoista ajattelumalleista ja uskaltaa muuttaa asioita ja totuttuja käytäntöjä, jolloin voitaisiin kehittää entistä toimivampaa kaupunkikuvaa. Esimerkkinä mainittiin Arabianrannan rantapuisto, joka alun vastustuksesta huolimatta on muodostunut monien kaupunkilaisten suosikkipaikaksi.

Rantojen suunnittelussa yhtenä haasteena nähtiin se, että niihin kohdistuu niin monenlaisia intressejä. Sen lisäksi, että tavalliset kaupunkilaiset haluavat päästä rannoille vain kävelemään, virkistäytymään ja katselemaan maisemia, niille toivotaan myös uimarantoja, venelaitureita ja veneiden talvisäilytyspaikkoja tai vaikkapa vesigolfratoja. Näiden moninaisten toiveiden yhteensovittaminen koettiin haastavana ja osin jopa mahdottomana.

Haastateltavien näkemykset rantojen erityisyydestä osallistumisprosesseissa olivat melko vaihtelevia. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että rantojen ainutlaatuisuus pitäisi huomioida suunnittelussa entistä paremmin ja pyrkiä muistamaan jokaisen ranta-alue olevan arvokas ja merkityksellinen. He myös huomauttivat rantojen olevan kaupunkilaisille merkityksellisiä paikkoja, joita pidetään tärkeinä viihtyisyystekijöinä ja joista lähdetään erikseen nauttimaan usein myös oman asuinalueen ulkopuolelle.

”Kyllähän ranta-alue, siihen liittyy aina tunteita ku ne asuu siel. Siel on se meri, ja ne on semmosia psykologisesti tärkeitä paikkoja.” (H2)

”Ja siel tulee varmaan muualtakin rannalle kävelemään. [...] Niin mä luulen et ei ne kaikki ihan lähikortteleista oo ne ihmiset, et kyl ne kauempaakin tulee.” (H3)

Eräs haastateltava totesi ranta-alueiden erityisyyden näkyvän myös siinä, että useimmat kaupunkilaiset pitävät mieluisimpina kävelyreittejä, jotka kulkevat aivan rantaviivaa pitkin sekä oleskelupaikkoja, joista on suora näkymä merelle. Tällaisiin asioihin liittyvää palautetta

tulee hänen mukaansa kaupunkilaisilta runsaasti, ja nämä mielipiteet tulisi ottaa suunnittelussa huomioon.

Toisaalta osa haastateltavista oli sitä mieltä, että ranta-alueiden suunnitteluun liittyvät vuorovaikutusprosessit eivät lähtökohtaisesti eroa muiden alueiden suunnittelusta.

”En mä kyllä oikein osaa nähdä että sillä rannalla, sijainnilla olis joku erityinen aktivoiva tai muu merkitys siinä vuorovaikutuksen näkökulmasta.” (H1)

”Ei, se on ihan paikkakohtainen ero. Niitä [palautteita] tulee ihan samalla lailla jos se on sisämaassa. Tietysti meillä on tiettyjä tämmösiä paikkoja mistä kaikki kaupunkilaiset on kiinnostunut, esimerkiks ne keskustan ranta-alueet.” (H4)

Erään haastateltavan mielestä suurempi vaikutus osallistumisaktiivisuuteen on sillä, kuinka suurta muutosta alueen lähtötilanteeseen verrattuna ollaan suunnittelemassa. Esimerkiksi jos kyseessä on aiemmin hyvin luonnontilaisena ollut alue, joka päätetään muuttaa vaikkapa asuinalueeksi tai rakennetuksi puistoksi, on osallistuminen yleensä tavallista aktiivisempaa. Hän totesi myös luonto- ja virkistysarvojen olevan lähtökohtaisesti useimmissa tapauksissa konfliktissa rakentamisen kanssa.

Toinen ranta-alueiden suunnittelun osallistumisaktiivisuuteen vaikuttava tekijä näyttäisi haastattelujen perusteella olevan se, onko alue yleensä pysynyt pitkään muuttumattomana vai onko se luonteeltaan sellainen, että siihen kohdistuu jatkuvia muutoksia. Lisäksi ranta-alueiden kohdalla on tyypillistä, että kaupunkilaisilla on ikään kuin ”vakiintunut käyttöoikeus” johonkin tiettyyn rantaan, ja he ovat tottuneet käyttämään sitä tietyllä tavalla. Kun alueelle sitten aletaan suunnitella jotakin muuta, alueen aiemmat käyttäjät helposti vastustavat kaikkea, vaikka muutos saattaisi merkitä parannuksia myös heidän käyttömahdollisuuksiinsa.

”Et sellasta enemmän on, et omitaan joku alue, ja sit jos siihen tulee jotain muutoksia joka tarkoittaa laajemman käyttäjäjoukon kannalta hyvää, niin sit tulee kova vastustus.” (H3)

Toisaalta erään haastateltavan mukaan ongelma voi joillakin alueilla olla päinvastainen. Suunnitteluun saattaa olla vaikeaa saada osallisten mielipiteitä, jos kyseessä on alue, jolla ei ole ennestään vakituista käyttäjäkuntaa. Tällaisia alueita voi olla sekä rannoilla että sisämaassa, mutta rantojen yhteydessä hän mainitsi esimerkkinä Kruunuvuorenrannan. Vaikka alueella on toiminut etenkin yleiskaavoitusvaiheessa etupäässä mökkiläisistä koostuva aktiivinen ydinosallistujien joukko, on muiden kaupunkilaisten mielipiteiden kerääminen osoittautunut haastavaksi. Haastateltavan mukaan erityisesti viimeisten asemakaavojen

kohdalla palautetta on tullut todella vähän ja kiinnostus on kohdistunut lähinnä siihen, milloin alueen uudet asunnot tulevat myyntiin. Ilmiö on mielenkiintoinen, etenkin kun samaan aikaan toisaalla Helsingissä on taisteltu esimerkiksi Kivinokan säilyttämisestä luonnontilaisena virkistysalueena (Kivinokka-liike 2014).

Alueen sijainti rannalla ja laajat mahdollisuudet virkistyskäyttöön eivät siis automaattisesti näyttäisi olevan kaupunkilaisten osallistumista aktivoivia tekijöitä. Muita syitä vaihteluihin osallistumisaktiivisuudessa voidaan etsiä paikalle annettujen merkitysten kautta. Bäcklundin ynnä muiden (2002) mukaan kaupunkilaisten suunniteltavalle alueelle antamat merkitykset määrittävät sitä, kuinka aktiivisesti ja millaisin perustein he osallistuvat sen suunnitteluun. Se, kuinka merkitykselliseksi kaupunkilaiset kokevat suunniteltavan alueen omassa arjessaan, on keskeinen osallistumisaktiivisuuden määrittäjä. (Bäcklund ym. 2002, 12–13) Myös kaupunkilaisten alueeseen kohdistuvat ajatukset, tunteet ja uskomukset vaikuttavat siihen, haluavatko he osallistua alueen suunnitteluun. Samoin on todettu, että alueilla, joilla asukkaiden vaihtuvuus on suurta, osallistumisaktiivisuus suunnitteluprosesseissa on vähäisempää. Tämä selittyy sillä, että lyhyen alueella asumisen aikana asukkaat eivät ehdi muodostaa vahvoja tunnesiteitä ympäristöönsä. (Manzo & Perkins 2006, 336) Vaikka alueiden virkistysarvoissa ei ole suuria eroja, Kivinokka on kesämaja-alueena ja muutenkin tunnettuna ulkoilupaiikkana tärkeä luonto- ja virkistäytymiskohde monelle helsinkiläiselle, kun taas Kruunuvuorenranta on ulkoilualueena huomattavasti vähemmän käytetty. Tällaiset syyt selittävät eroja osallistumisaktiivisuudessa ainakin osittain. Tämän tyyppisten alueille annettujen merkitysten tulkitseminen voidaankin nähdä osana asukkaiden kokemuksellisen tiedon tehokasta hyödyntämistä. Toisaalta on muistettava asukkaiden kokemusten moninaisuus ja pyrittävä tulkitsemaan niitä mahdollisimman monista näkökulmista.

8 Näkökulmia osallistumisen kehitykseen

Luvussa 3.2 esittelin Fungin (2006) määrittelemät kolme näkökulmaa suoran osallistumisen muotojen arvioimiseksi. Näkökulmat käsittävät kysymykset siitä, kuka voi osallistua, millä tavoin tiedonvaihto ja päätöksenteko on järjestetty ja millainen vaikutus toteutuneella

osallistumisella on lopullisiin päätöksiin. (Fung 2006, 66) Näitä kolmea näkökulmaa on mahdollista soveltaa myös yhteenvedon muodostamiseksi siitä, millä tavoin asukkaiden osallistumismahdollisuudet Helsingin ranta-alueiden suunnitteluun ovat aineistoni perusteella kehittyneet viimeisten vuosikymmenten aikana. Ensimmäinen näkökulma eli kysymys siitä, kenellä on mahdollisuus osallistua, määrittyy pitkälti maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön puitteiden perusteella. Osallisen määritelmä kaavoituksessa on 1980-luvun jälkeen laajentunut huomattavasti. Siinä missä 1980-luvulla mahdollisuus mielipiteen lausumiseen oli vain maanomistajilla tai niillä, joiden etuihin tai oikeuksiin kaava saattoi vaikuttaa, on vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavan laatijoilla velvollisuus tarjota mahdollisuus mielipiteen lausumiseen kaikille niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Tämän lisäksi osallistumismahdollisuuksia saattaa kaavasta riippuen olla Helsingissä tänä päivänä myös laajemmalla kaupunkilaisjoukolla. Etenkin sellaisten kaavojen kohdalla, joiden vaikutukset ovat laajat ja monipuoliset, kaupunki pyrkii osallistamaan asukkaita mahdollisimman laajasti.

Toinen näkökulma käsittelee sitä, millä tavoin tiedonvaihto kansalaisten ja viranomaisten välillä on järjestetty. Maankäyttö- ja rakennuslakia edeltävällä ajalla, 1980- ja 1990-luvuilla, kansalaisten mahdollisuudet päästä käsiksi kaavoitukseen liittyvään tietoon olivat melko rajalliset. Suunnitteilla olevista kaavoista tiedotettiin toki jo tuolloin sanomalehdissä, mutta tarkempi perehtyminen suunnitelmiin vaati tavalliselta kansalaiselta enemmän aktiivisuutta ja tietämystä. Vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslaki lisäsi viranomaisten tiedotusvelvollisuutta säätämällä esimerkiksi kaavoituskatsauksen jakamisesta kaikkiin kotitalouksiin vuosittain. Lisäksi kansalaisten ja kaupunkisuunnitteluviranomaisten välinen tiedonvaihto on haastatteluaineistoni perusteella lisääntynyt ja monipuolistunut Helsingissä muutenkin. Kaupunkisuunnitteluviraston periaatteeksi on etenkin viimeisten kymmenen vuoden aikana muodostunut, että kaupunkilaisille pyritään tarjoamaan mahdollisimman paljon tietoa ajankohtaisista suunnitelmista. Tieto on myös huomattavasti aiempaa helpommin kaupunkilaisten saatavilla esimerkiksi internetin kautta. Toiseksi asukkaiden kokemuksellisen tiedon merkitykselle annetaan nykyään aiempia vuosikymmeniä enemmän painoarvoa. Osallistumisen kautta saavutettu tieto nähdään yhä enemmän arvokkaana lisänä asiantuntijatiedolle, ja joissain tapauksissa kaupunkilaisia jopa kannustetaan tuottamaan itse tietoa ja vaihtoehtoisia suunnitelmia.

Kolmas näkökulma keskittyy toteutuneen vuorovaikutuksen merkityksiin poliittisten päätösten toteutumisessa. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella on tosin luontevampaa tarkastella osallistumisen vaikutusta kaupunkisuunnitteluviraston laatimiin kaavaluonnoksiin ja -ehdotuksiin, sillä aineisto ei tarjoa välineitä poliittisten päättäjien toiminnan ja päätösten analysointiin. Lopullisen päätöksen kaavojen hyväksymisestä tekee aina kaupunginvaltuusto, vaikka suunnitelmat ja ehdotukset syntyvätkin viranomaistyön tuloksena. 1980-luvulla asukkaiden osallistumisen määrä oli aineistoni perusteella vähäistä, joten viranomaisilla ei ollut edes tarvetta kiinnittää erityistä huomiota mielipiteiden huomioimiseen. 1990-luvulla Arabianrannan kaavoituksen yhteydessä osallistumisaktiivisuus oli suurempaa ja kaupunkisuunnitteluvirasto myös järjesti kaupunkilaisille useita tilaisuuksia keskustella suunnitelmista. Tästä huolimatta virallisten asiakirjojen perusteella kaupunkilaisten kannanottojen vaikutukset lopulliseen kaavaan jäivät varsin pieniksi ja lähinnä yksityiskohtia koskeviksi. Koska kaupunkilaisilla ei juuri ollut mahdollisuuksia vaikuttaa vielä suunnitteluprosessien alkuvaiheessa, jäivät myös heidän mielipiteidensä vaikutukset lopputuloksessa vain yksityiskohtien tasolle. 2000- ja 2010-luvuilla kaupunkisuunnittelu on kehittynyt jatkuvasti vuorovaikutteisemmaksi ja kaupunkisuunnittelusta vastaavat viranomaiset ovat alkaneet kuulostella osallisten mielipiteitä jo suunnittelun alkuvaiheessa, jolloin reunaehtoja ei yleensä ole vielä kovin tarkasti määritelty. Tämän ansiosta myös asukkaiden osallistumisella voidaan nähdä olevan ainakin mahdollisuudet laajamittaisempaan vaikutukseen, etenkin jos mielipiteet perustellaan pätevästi ja asiantuntevasti.

Fungin mukaan edellä analysoidut kolme näkökulmaa kansalaisten suoraan osallistumiseen ilmentävät päätöksentekoprosessien legitimizeettiä, oikeudenmukaisuutta sekä kansalaistoiminnan vaikuttavuutta (Fung 2006, 74). Aineistoni perusteella kansalaisosallistumisen voidaan nähdä kehittyneen Helsingissä 1980-luvulta alkaen huomattavasti monipuolisempaan ja vaikuttavampaan suuntaan. Kaupunkisuunnittelu on samalla tullut ikään kuin lähemmäksi kansalaisia ja monipuolisemman vuorovaikutuksen kehittämiseksi tehdään töitä jatkuvasti. Toisaalta osallistumisen ja sen vaikutusten oikeudenmukaisuutta rajoittaa se, että kaikkien kansalaisryhmien ääni ei pääse osallistumisprosesseissa tasapuolisesti kuuluviin. Asiantuntevat, yhteistyökykyiset ja oma-aloitteiset kaupunkilaiset ovat viranomaisten silmissä lähes poikkeuksetta mieluisampia osallisia kuin kaupunkisuunnittelua vähemmän tuntevat tai muuten mielipiteensä heikommin perustelevat henkilöt.

Suoran osallistumisen lisääntyminen ja monipuolistuminen herättää väistämättä myös kysymyksen siitä, kuinka perinteisten edustuksellisen demokratian muotojen tulisi siihen suhtautua ja millaiseksi suoran ja edustuksellisen demokratian suhde kehittyy tulevaisuudessa. Edustuksellinen demokratia tuskin on katoamassa, mutta siitä huolimatta on kiinnostavaa pohtia sitä, millaisia haasteita ja muutospaineita se tulee kansalaisten suoran osallistumisen vaatimusten myötä kohtaamaan. Helena Leinon (2006) mukaan hänen haastattelemansa tamperelaiset virkamiehet painottivat, että osallistumisprosesseilla ei missään nimessä tähdätä demokraattisen järjestelmän muuttamiseen. Leino kuitenkin toteaa, että kansalaisten suora osallistuminen nimenomaan muuttaa demokratian totuttuja käytäntöjä ja haastaa perinteiset valtasuhteet. Kuntien virkamiehet kuitenkin pyrkivät vuorovaikutuksen lisäämisestä huolimatta siihen, että osallistumisprosessit pysyvät kontrolloituina ja järjestyksessä. (Leino 2006, 148) Tämän tutkimuksen aineistona toimineiden haastattelujen perusteella myöskään helsinkiläiset kaupunkisuunnitteluviranomaiset eivät kyseenalaista nykyisenlaisen edustuksellisen demokratian järjestelmän jatkuvuutta, vaikka suora osallistuminen lisääntyy ja monipuolistuu.

Aineistoni perusteella voidaan todeta, että osallistumismahdollisuuksien kehittymisen lisäksi myös kansalaiset ovat viime vuosikymmeninä alkaneet entistä enemmän peräänkuuluttaa oikeuttaan osallistua kaupunkisuunnitteluun. Helsingissä on yhä enemmän aktiivisia kaupunkilaisia, joilla on runsaasti tietämystä kaupunkisuunnittelusta ja jotka haluavat saada äänensä kuuluviin. Kaupunkisuunnitteluviraston luomat entistä laajemmat puitteet vuorovaikutukselle johtuvatkin varmasti osittain myös kaupunkilaisten vaatimuksista. Aktiiviset ja aloitteelliset kansalaisosalliset voidaan nähdä osana laajempaa kehitystä, joka heijastelee yleisempää poliittisen toiminnan muodoissa tapahtunutta muutosta. Yleisempänä trendinä voidaan nähdä kansalaisten aktivoituminen vaikuttamaan heitä kiinnostaviin yksittäisiin asioihin esimerkiksi puoluepolitiikan sijaan (Leino 2006, 148–149). Toisaalta lisääntynyt aktiivisuus ei kosketa kaikkia kansalaisia. Osallistumisen järjestämisessä ongelmana onkin koettu, että joidenkin ihmisryhmien mielipiteitä on lähes mahdotonta saada selville. Kaikesta huolimatta näyttäisi siltä, että tulevaisuudessa ainakin osa kansalaisista tulee vaatimaan yhä enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa kaupunkisuunnitteluun ja mahdollisesti myös muiden alojen päätöksentekoon.

Osallistumisen lisääntyminen ei Helsingissä johdu pelkästään kaupunkilaisten vaatimuksista, vaan myös kaupunkisuunnitteluvirasto näkee asukkaiden ajatukset ja kokemukset hyödyllisenä lisänä suunnittelijoiden asiantuntijatiedolle. Osallistumisen edesauttamiseksi kaupunkisuunnitteluvirasto on viime vuosina pyrkinyt tuottamaan entistä enemmän kaupunkisuunnittelua ja kaavoitusta koskevaa tietoa kaupunkilaisten saataville. Tiedon tuominen kaupunkilaisten ulottuville tarjoaa puitteet entistä laajemmalla kansalaisten poliittiselle osallistumiselle, josta ideaalilanteessa hyötyvät niin kaupunki kuin sen asukkaatkin. Tiedon jakamiselle ja sen mahdollistamalle osallistumiselle on tyypillistä, että toiminta tapahtuu suurelta osin internetin välityksellä. Internet paitsi mahdollistaa kansalaisten paremman tiedonsaannin, myös tarjoaa heille mahdollisuuksia verkostoitua keskenään esimerkiksi kaavoitusta koskevien vaihtoehtoisten suunnitelmien kehittämiseksi. Verkkovälitteinen kansalaisten poliittinen osallistuminen muodostaa esimerkiksi Häyhtiön (2010, 13) mukaan aivan uudenlaisia ulottuvuuksia perinteisen kansalaisuuden käsitteen rinnalle. Verkossa osittain tai kokonaan tapahtuva kansalaisosallistuminen ja sen vaikutukset kaupunkisuunnittelun käytäntöihin tulevatkin varmasti tarjoamaan lukuisia hedelmällisiä tutkimusnäkökulmia tulevaisuudessa.

Tutkimuskysymyksissäni kysyin, millaista on hyvä, toimiva ja tarkoituksenmukainen osallistuminen virkistysalueiden suunnittelussa ja kaavoituksessa kaupunkisuunnittelusta vastaavien viranomaisten näkökulmasta. Haastatteluaineiston perusteella voidaan sanoa, että vaikka eri viranomaisten näkemyksissä toivottavasta kansalaisosallistumisesta onkin eroavaisuuksia, myös yhteisiä piirteitä on löydettävissä. Kaikki haastatellut viranomaiset olivat sitä mieltä, että yksi hyvän osallistumisen keskeisimmistä piirteistä on se, että esitetyt mielipiteet ovat järkevästi ja faktatietoon pohjautuen perusteltuja eivätkä tähtää pelkästään oman edun ajamiseen. Myös keskustelevaa asennetta pidettiin tärkeänä, samoin kuin sitä, että kaupunkilaiset neuvottelisivat myös keskenään ja mahdollisesti järjestäytyisivät laajemmiksi ryhmittymiksi mielipiteidensä taakse. Tämän katsottiin edesauttavan mielipiteiden perustelemista ja uskottavuutta. Toisaalta voidaan kysyä, ovatko toiveet faktatietoon pohjautuvista ja asiantuntevasti perustelluista mielipiteistä ristiriidassa sen kanssa, että asukkaiden kokemuksellisen tiedon hyödyntämistä kaupunkisuunnittelussa toivotaan lisättävän. Kaupunkisuunnittelun tueksi toivotaan nimenomaan tavallisten kaupunkilaisten arkipäiväisiä kokemuksia omasta elinympäristöstään, mutta toisaalta kaupunkilaisten toivotaan perustelevan mielipiteensä ”kaupunkisuunnittelun kielellä”. Tämä saattaa johtaa siihen, että asukkaat kokevat, ettei heidän mielipiteitään kuunnella eikä vuorovaikutus

toteudu asianmukaisesti. Kaupungin ja sen asukkaiden välisen vuorovaikutuksen kehittämisessä olisikin tärkeää muistaa, että kaikille osapuolille olisi selvää, mistä asioista milloinkin keskustellaan ja mihin on mahdollisuus vaikuttaa. Tällöin myös kaupunkilaiset osaisivat kohdistaa mielipiteensä oikeisiin asioihin ja perustella näkemyksensä sopivalla tavalla.

Hyvän osallistumisen käytännöistä puhuttaessa haastatellut viranomaiset eivät nähneet, että virkistysalueiden suunnittelu eroaisi muiden alueiden suunnittelusta. Samojen toimivan osallistumisen kriteerien ajateltiin pätevän myös ranta- ja virkistysalueiden kohdalla, mutta toisaalta osa haastatelluista totesi asukkaiden syyllistyvän niiden kohdalla muita alueita helpommin omien etujensa ajamiseen. Asukkaiden ajateltiin usein pitävän tietyn ranta-alueen säilyttämistä itselleen henkilökohtaisesti tärkeänä, mistä johtuen asukkaiden perustelut luonnontilaisten tai rakentamattomien rantojen säilyttämisen puolesta nähtiin helposti yksityisten intressien tavoitteluna. Myös Herranen (1997) toteaa, että asuinalueen viihtyisyyden noustua helsinkiläisten asukkaiden arvostamaksi ja jopa asuintasoa kuvaavaksi tekijäksi, ovat kaupunkilaiset alkaneet vastustaa viher- ja virkistysalueiden kaavoittamista muuhun käyttöön. Hänen mukaansa kaupunkilaiset sen sijaan suhtautuvat pääsääntöisesti positiivisesti viheralueiden ja niiden käyttömahdollisuuksien lisäämiseen, vaikka se vähentäisikin kaupunkiluonnon monimuotoisuutta. (Herranen 1997, 213) Tämä näkyy myös asiakirja-aineistossani etenkin Arabianrannan ja Kruunuvuorenrannan tapauksissa, joissa vaikuttaa siltä että ainakin osa muistutusten jättäjistä vastustaa virkistysalueiden vähenemistä vain ”vastustamisen vuoksi” tai siksi, että oma asuinalue halutaan säilyttää luonnonläheisenä. Sen sijaan muille alueille vastaavanlainen muutos saatetaan sallia helpostikin.

Kaavoitettavan alueen sijainti rannalla ei aineistoni perusteella myöskään pääsääntöisesti vaikuta siihen, millä tavoin osallistumisprosessi toteutetaan. Osallistumisen järjestämiseen Helsingissä vaikuttaa ennemminkin se, kuinka laajasta ja merkittävästä kaavasta on kyse. Toisaalta osa haastatelluista viranomaisista oli sitä mieltä, että rantojen ja virkistysalueiden merkitys kaupunkilaisille tulisi huomioida nykyistä paremmin, minkä vuoksi kaupunkilaisille tulisi tarjota myös enemmän mahdollisuuksia osallistua keskusteluun niiden suunnittelusta. Osa haastatelluista sen sijaan piti rantoja vain alueina muiden joukossa, eikä tunnistanut tarvetta kaupunkilaisten mielipiteiden erityiselle huomioimiselle niiden suunnittelun yhteydessä. Asukkaiden kokemuksellisen tiedon huomioiminen viher- ja ranta-alueiden

suunnittelussa on kuitenkin myös Faehnlen (2014) mukaan erityisen tärkeää kaupunkilaisten viihtyisyyttä ja terveyttä lisäävän elinympäristön suunnittelemiseksi (Faehnle 2014, 28).

Suunnitteluprosessien kehittämiseksi entistäkin vuorovaikutteisemmiksi ja keskustelulle kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien määrästä on siis edelleen tarvetta. Toisaalta kansalaisosallistuminen on Helsingissä monessa suhteessa jo verrattain edistyksestä ja sen kehitys on ollut huomattavaa viime vuosikymmeninä. Kansalaisten oma-aloitteisuus ja into osallistua kaupungin kehittämiseen on kuitenkin jatkuvasti nouseva trendi, johon kaupungin tulee reagoida ja jonka kehittymiselle tulee tarjota mahdollisuuksia. Samalla on muistettava huolehtia siitä, ettei asukkaiden ääni jää liian yksipuoliseksi, vaan edustaa mahdollisimman hyvin kaikkia ihmisryhmiä.

9 Lopuksi

Tässä tutkimuksessa olen tarkastellut kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittymistä Helsingin rantojen suunnittelussa ja kaavoituksessa 1980-luvulta tähän päivään. Aloitin tutkimuksen teon hyvin aineistolähtöisesti tarkastelemalla osallistumisprosessien toteuttamista kolmen helsinkiläisen merenranta-alueen, Meri-Rastilan, Arabianrannan ja Kruunuvuorenrannan kaavoituksessa. Koska maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä tapahtuneet muutokset ovat olleet keskeinen tekijä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehityksessä, peilasin asiakirja-aineiston antamia tuloksia lainsäädännön muutoksiin. Lisäksi olen tarkastellut kaupungin viranomaisten näkökulmaa aiheeseen teemahaastattelujen kautta. Haastatteluaineiston avulla olen pyrkinyt selvittämään erityisesti viranomaisten näkemyksiä osallistumisen merkityksistä ja haasteista sekä toimivista vuorovaikutuskäytännöistä.

Kahden aineistotyypin yhdistäminen samaan tutkimukseen ja tasapainon hakeminen niiden välille tuntui alkuvaiheessa haastavalta, mutta osoittautui lopulta toimivaksi ratkaisuksi. Asiakirja-aineisto mahdollisti osallistumiskäytäntöjen kehityksen konkreettisen ja luotettavan havainnollistamisen, mutta yksinään se olisi saattanut tehdä tutkimuksesta liian yksipuolisen. Haastatteluaineisto sen sijaan tarjosi mahdollisuuden analysoida viranomaisten näkemyksiä tavalla, johon asiakirjat eivät antaneet välineitä.

Aineiston perusteella olen todennut osallistumisen määrässä ja monipuolisuudessa tapahtuneen huomattavaa kehitystä niin lainsäädännössä kuin asenteissa ja poliittisessa toimintakulttuurissa tapahtuneiden muutosten seurauksena. Toisaalta kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin ja niiden kehitykseen vaikuttavat myös yksittäisten virkamiesten asenteet ja heidän näkemyksensä osallistumisella saavutettavan tiedon tarpeellisuudesta ja hyödyntämismahdollisuuksista. Haastatteluissa ei kysytty haastateltujen koulutus- tai muuta taustaa, joten sen vaikutusta heidän osallistumista koskeviin asenteisiinsa on mahdotonta arvioida. Myös eri virastojen ja yksiköiden välillä vallitsevien erojen tarkempi toteaminen vaatisi kenties laajemmin ja syvällisemmin aiheeseen pureutuvaa aineistoa, ja tarjoaisikin kiinnostavan aiheen jatkotutkimukselle. Helsingissä kaupunkilaisten mahdollisuuksia osallistua elinympäristönsä suunnitteluun pyritään yleisesti kuitenkin jatkuvasti kehittämään. Samaan aikaan myös kaupunkilaisten joukossa on virinnyt huomattavan aktiivista ja oma-aloitteista toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan kaupunkisuunnittelun tuleviin suuntaviivoihin.

Tutkimukseni perusteella olen todennut, että viranomaisten näkemykset ranta- ja virkistysalueiden erityisluonteesta osallistumisprosesseissa ja ylipäätään kaupunkisuunnittelussa ovat hyvin vaihtelevia. Osa viranomaisista pitää ranta-alueita asukkaiden kannalta erityisen merkityksellisinä ja asukkaiden osallistumista niiden suunnitteluun tärkeänä. Toiset sen sijaan ajattelevat niiden olevan alueita muiden joukossa, eivätkä usko sijainnin rannalla olevan merkityksellinen tekijä osallistumisprosessin muotoilemisessa. Asiakirja-aineiston ja joidenkin haastattelujen perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että ranta-alueiden suunnittelun yhteydessä vuorovaikusta ja keskustelua kaupungin ja asukkaiden välillä tulisi lisätä nykyisestä. Laajempi vuorovaikutus voisi myös osaltaan edesauttaa entistä viihtyisämmän elinympäristön ja terveyttä edistävien virkistysalueiden suunnittelua.

Kansalaisten osallistuminen kaupunkisuunnitteluun on aihe, jota on yhteiskuntatieteiden kentällä tarkasteltu erityisesti 2000-luvun alun jälkeen monista eri näkökulmista. Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut tuoda keskusteluun uudenlaisia ulottuvuuksia erityisesti tarkastelemalla osallistumisen historiallista kehitystä ja luomalla sen pohjalta myös katsauksia tulevaisuuteen. Lisäksi olen keskittynyt osallistumiseen nimenomaan ranta-alueiden kaavoituksen näkökulmasta. Nähdäkseni osallistuminen ja sen kehitys tulevat tarjoamaan tutkimusaiheita myös tulevaisuudessa, erityisesti osallistumismenetelmien

monimuotoistuu ja kansalaisten aktiivisuuden mahdollisesti edelleen lisääntyessä. Tässä tutkimuksessa olen keskittynyt kaupungin viranomaisten näkökulmaan, mutta osallistumisen kehitystä sekä asiantuntijatiedon ja asukkaiden kokemuksellisen tiedon suhdetta olisi kiinnostavaa tarkastella laajemmin myös kaupunkilaisten näkökulmasta. Lisäksi osallistumisen ja vuorovaikutuskäytäntöjen kehitys Helsingin ja pääkaupunkiseudun lisäksi muissa suomalaisissa kunnissa voisi tarjota kiinnostavan vertailukohteen ja jatkotutkimuksen aiheen.

Lähteet

Arsntein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, s. 216–224.

Arola, Tuija 2002. Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten osallistuminen. Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa. Kuntaliitto, Helsinki.

Asetus rakennusasetuksen muuttamisesta 697/1990.

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

Bäcklund, Pia 2002. Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.) 2002. Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus Kirja, Helsinki. s. 141–157.

Bäcklund, Pia 2009. Kokemuksellisen tiedon hyödyntämisen haasteet. Teoksessa Faehnle, Maija; Bäcklund, Pia & Laine, Markus (toim.) 2009. Kaupunkiluontoa kaikille. Ekologinen ja kokemuksellinen tieto kaupungin suunnittelussa. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 6/2009, s. 41–54.

Faehnle, Maija 2014. Collaborative planning of urban green infrastructure - need, quality, evaluation and design. Helsingin yliopisto, Department of Geosciences and Geography, Helsinki.

Faehnle, Maija; Bäcklund, Pia & Laine, Markus (toim.) 2009. Kaupunkiluontoa kaikille. Ekologinen ja kokemuksellinen tieto kaupungin suunnittelussa. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 6/2009.

Faehnle, Maija; Bäcklund, Pia; Tyrväinen, Liisa; Niemelä, Jari & Yli-Pelkonen, Vesa 2014. How can residents' experiences inform planning of urban green infrastructure? *Case Finland. Landscape and urban planning* 130 (2014), s. 171–183.

Faehnle, Maija & Tyrväinen, Liisa 2013. A framework for evaluating and designing collaborative planning. *Land Use Policy* 34 (2013), s. 332–341.

Forester, John 1999. *The Deliberative Practitioner. Encouraging participatory planning processes*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Fung, Archon 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, Volume 66 (2006), s. 66–75.

Helsingin kaupunki, Suunnitelmat kartalla -karttapalvelu.
http://kartta.hel.fi/?setlanguage=fi&e=25496825&n=6673044&r=3.99&w=***&l=opaskartta_helsinki_harmaa%2Csuunnitelmat_valm_asema%2Csuunnitelmat_valm_osayleiskaava%2Csuunnitelmat_liikenne&o=100%2C100%2C100%2C100

Helsingin kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto, Vuosaari-toimisto; Sertti, Heikki 1989. Meri-Rastilan toteuttamisohjelma 5.9.1989. (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslian

talous- ja suunnitteluosasto, kehittämistoimisto.) Helsingin kaupungin julkaisusarja A: 13/1989. 28 s.

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016. Saatavilla
http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2013/Strategiaohjelma_2013-2016_Kh_250313.pdf
(Luettu 10.3.2015)

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2003. Helsingin yleiskaava. Helsingin viher- ja virkistysalueet ja kaupunkiluonto. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2013:15. Saatavilla
http://www.hel.fi/hel2/ksv/julkaisut/yos_2013-15.pdf (Luettu 10.3.2015)

Herranen, Timo 1997. Kaupunkisuunnittelu ja asuminen. Teoksessa Turpeinen, Oiva; Herranen, Timo & Hoffman, Kai 1997. Helsingin historia vuodesta 1945, osa 1. Helsingin kaupunki, Helsinki. s. 121–246.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2011. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.

Häkli, Jouni 2002. Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.) 2002. Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus Kirja, Helsinki. s. 110–124.

Häyhtiö, Tapio 2010. Demokratiaa vai toimintaa? Näkökulmia kansalaislähtöisen verkkopolitiikan teoriaan ja käytäntöön. Akateeminen väitöskirja. Tampere University Press, Tampere.

Häyhtiö, Tapio & Rinne, Jarmo 2007a. Poliittisen osallistumisen uudet tuulet: Tietokonevälitteiset julkisuudet politiikan paikkoina. Futura 4/2007, s. 25–38.

Häyhtiö, Tapio & Rinne, Jarmo 2007b. Satunnaisesta poliitikosta refleksiiviseksi toimijaksi - poliittisen osallistumisen muutoksesta. Poliitiikka 49:2.

Kangasoja, Jonna & Schulman, Harry (toim.) 2007. Arabianrantaan! Uuden kaupungin mairinnousu. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Kettunen, Pekka 2002. Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.) 2002. Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus Kirja, Helsinki. s. 18–36.

Kivinokka kaikille -liikkeen ehdotus Kivinokan virkistysalueen tulevaisuudesta. Saatavilla
<http://kivinokka.fi/wp/wp-content/uploads/2014/03/Kivinokka-virkitysvaihtoehto.pdf>
(Luettu 12.3.2015)

Korhonen, Erkki; Lindblom, Maria; Lindroos, Annukka; Mäenpää, Pasi; Sundman, Mikael & Vuolanto, Timo 2000. Kantakaupungin uudet ranta-alueet, rakentamisen sosiaalisia ulottuvuuksia. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2000:1. 78 s.

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

Laine, Markus; Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) 2007. Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.

Laki rakennuslain muuttamisesta 696/1990.

Lehtovuori, Panu 2007. Arkkkitehti Mikael Sundman: ”Minulla on aina mitta mukana”. Teoksessa Kangasoja, Jonna & Schulman, Harry (toim.) 2007. Arabianrantaan! Uuden kaupungin mairinnousu. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki. s. 40–53.

Leino, Helena 2006. Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

Marzo, Lynne C. & Perkins, Douglas D. 2006. Finding common ground: The importance of place attachment to community participation and planning. *Journal of Planning Literature* 2006; 20, s. 335–350.

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

Niemenmaa, Vivi 2005. Helsingin paikallisagenda. Tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta. Akateeminen väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu, yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, Espoo.

Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy, Helsinki.

Puustinen, Sari 2006. Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Tekniikan tohtorin tutkinnon suorittamiseksi laadittu väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu, yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo.

Puustinen, Sari 2004. Yhdyskuntasuunnittelu ammattina. Suomalaiset kaavoittajat ja 2000-luvun haasteet. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto, Helsinki.

Rakennusasetus 266/1959.

Rakennuslaki 370/1958.

Rantojen maankäytön suunnittelu. Ympäristöministeriö 2005. Ympäristöopas 120. Edita Prima Oy, Helsinki.

Rättilä, Tiina 2001. Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuutena. *Politiikka* 43:4. s. 190–207.

Schulman, Harry; Pulma, Panu & Aalto, Seppo 2000. Helsingin historia vuodesta 1945, osa 2. Helsingin kaupunki, Helsinki.

Sipilä, Maija; Bäcklund, Pia & Tyrväinen, Liisa 2009. Vaikuttamisen rajoilla. Onko koetulla luonnolla sijaa kaupungin suunnittelussa ja päätöksenteossa? *Alue ja ympäristö* 38:1 (2009), s. 39–50.

Somervuo, Heikki 2007. Arabianrannassa onnistutaan yhteistyöllä. Teoksessa Kangasoja, Jonna & Schulman, Harry (toim.) 2007. Arabianrantaan! Uuden kaupungin mairinnousu. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki. s. 22–29.

Staffans, Aija 2002. Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkkeina. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.) 2002. Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus Kirja, Helsinki. s. 180–199.

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

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Turpeinen, Oiva; Herranen, Timo & Hoffman, Kai 1997. Helsingin historia vuodesta 1945, osa 1. Helsingin kaupunki, Helsinki.

Tyrväinen, Liisa & Korpela, Kalevi 2009. Luonnosta terveyttä onnistuneella kaupunkisuunnittelulla. Teoksessa Faehnle, Maija; Bäcklund, Pia & Laine, Markus (toim.) 2009. Kaupunkiluontoa kaikille. Ekologinen ja kokemuksellinen tieto kaupungin suunnittelussa. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 6/2009, s. 57–71.

Uutta Helsinkiä -sivusto. <http://www.uuttahelsinki.fi/> (Luettu 3.4.2015)

Vuosaaren kaupunginosasivusto 2011. Meri-Rastilan ulkoilualue ja Lahtipolku. Saatavilla: <http://vuosaari.fi/luonto-mainmenu-139/ulkoilualueet-mainmenu-225/2697-meri-rastilan-ulkoilualue-ja-lahtipolku> (Luettu 17.10.2014)

Liitteet

Liite 1. Tutkimuksessa käytetty asiakirja-aineisto

Meri-Rastila

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 22.11.1984: Vuosaaren kaavarunkoehdityksestä annetut lausunnot

Helsingin kaupunginhallitus: Vuosaaren kaavarunkoehdotuksen selostus 25.10.1984

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 11.11.1985: Meri-Rastilan asemakaavaluonnos

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 6.3.1986: Meri-Rastilan koillisosan asemakaavaehdotus

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 22.6.1987: Meri-Rastilan kaakkoisosan asemakaavaehdotus

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 22.6.1987: Meri-Rastilan urheilualan asemakaavaehdotus

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 3.12.1987: Meri-Rastilan luoteisosan asemakaavaehdotus

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 17.3.1988: Meri-Rastilan kaakkoisosan asemakaavaehdotuksesta annetut lausunnot

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 17.3.1988: Meri-Rastilan urheilualan asemakaavasta tehty muistutus ja annetut lausunnot

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 16.6.1988: Meri-Rastilan luoteisosan asemakaavaehdotuksesta annetut lausunnot, kouluviraston lähettämä kirje ja kaupunginhallituksen päätös Vuosaaren terveysasema- ja neuvolapalveluista

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 30.8.1990: Meri-Rastilan lounaisosan asemakaavaehdotus

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 14.2.1991: Meri-Rastilan urheilualan asemakaavaehdotus

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 14.2.1991: Meri-Rastilan lounaisosan asemakaavaehdotuksesta annetut lausunnot

Arabianranta

Hermannin-Toukolanrannan osayleiskaava- ja kaavarunkoluonnoksesta jätetyt mielipiteet (5 kpl)

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista ja pöytäkirja 7.1.1993:
Kantakaupungin itärannan suunnittelutilanne ja jatkosuunnitteluperiaatteet

Itärannan kaupunginosayhdistysten kirje Helsingin kaupunginhallitukselle koskien
Hermannin-Toukolanrannan suunnittelua (20.5.1993)

Itärannan kaupunginosayhdistysten kirje Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnalle
koskien Toukolanrannan suunnittelua (1.2.1994)

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 10.2.1994: Toukolanrannan
asemakaavaluonnos

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 17.2.1994: Toukolanrannan
asemakaavaluonnos

Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston kirje (7.9.1994), jossa tiedotettiin Toukolanrannan
asemakaavasta ja asemakaavan muutoksesta sekä mahdollisuudesta lausua niistä
mielipiteensä

Toukolanrannan asemakaava- ja asemakaavan muutosehdotus (nro 10240) 12.1.1995

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 2.11.1995: Toukolanrannan
(Arabianrannan asuinalue) asemakaava- ja asemakaavan muutosehdotusta koskevat
muistutukset ja lausunnot. Liitteenä muistutukset (24 kpl) sekä niihin annetut vastineet.

Helsingin kaupunginvaltuuston pöytäkirja 27.11.1996: Arabianrannan asuinalueen
asemakaavan hyväksyminen ja asemakaavan muuttaminen

Kruunuvuorenranta

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 14.2.2008: Kruunuvuorenranta, osayleiskaavan
selostus

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 4.6.2003: Kruunuvuorenrannan osayleiskaava,
osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Pro Kruunuvuori-liikkeen vetoamus Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnalle (28.4.2005)

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 19.5.2005, täydennetty 2.6.2005: Kruunuvuorenrannan
osayleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ja suunnitteluohjelmasta esitetyt
mielipiteet ja Kruunuvuorenrannan suunnittelusta muissa yhteyksissä esitetyt kannanotot
sekä kaupunkisuunnitteluviraston vastineet niihin

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 11.5.2006: Kruunuvuorenrannan
osayleiskaavaluonnos, asukastilaisuuden muistio

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 2.6.2005: Kruunuvuoren
osayleiskaavan suunnitteluohjelma

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 8.6.2006: Kruunuvuorenrannan osayleiskaavaluonnos,
vastineet esitettyihin mielipiteisiin ja lausuntoihin

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 10.5.2007: Vastineet mielipiteisiin, jotka on esitetty Kruunuvuorenrannan osayleiskaavaluonnoksesta sekä kantakaupungin ja Kruunuvuorenrannan välisistä joukkoliikennevaihtoehtoista

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 31.5.2007: Kruunuvuorenrannan osayleiskaava- ja maankäyttöluonnos

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista 30.10.2008: Kruunuvuorenrannan osayleiskaavaehdotuksesta tehdyt muistutukset ja annetut lausunnot

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 6.11.2008: Kruunuvuorenrannan osayleiskaavaehdotuksesta tehdyt muistutukset ja annetut lausunnot

Helsingin kaupunginvaltuuston pöytäkirja 10.12.2008: Laajasalon Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan hyväksyminen

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 16.5.2008: Kruunuvuorenranta, Haakoninlahti 1 ja Hopealaakso, asemakaava, osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2.12.2010, täydennetty 9.6.2011: Vuorovaikutusraportti, Kruunuvuorenranta, Haakoninlahti 1:n alueen asemakaavaehdotus nro 12010

Helsingin kaupunginvaltuusto, päätöshistoria: Laajasalon kortteleiden nro 49271–49276 ym. alueiden (Haakoninlahti 1 -alue Kruunuvuorenrannassa) asemakaavan hyväksyminen (nro 12010)

Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 24.10.2011: Laajasalon kortteleiden nro 49271–49276 ym. alueiden (Haakoninlahti 1 -alue Kruunuvuorenrannassa) asemakaavan hyväksyminen (nro 12010)

Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 16.11.2011: Laajasalon kortteleiden nro 49271–49276 ym. alueiden (Haakoninlahti 1 -alue Kruunuvuorenrannassa) asemakaavan hyväksyminen (nro 12010)

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 4.2.2011: Laajasalo, Kruunuvuorenranta, Haakoninlahti asemakaava: Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Kruunuvuorenrannan Haakoninlahti 2 -alueen asemakaavan muutoksen valmistelusta jätetyt lausunnot ja kannanotot

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 29.11.2011: Kruunuvuorenranta, Haakoninlahti 2 asemakaavaluonnos

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 29.11.2011, täydennetty 19.8.2013: Vuorovaikutusraportti, Kruunuvuorenranta, Haakoninlahti 2 -alueen asemakaavaluonnos

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 19.8.2013: Asemakaavaehdotukseen nro 12130tehdyt muutokset

Helsingin kaupunginvaltuuston esityslista 9.10.2013

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 9.5.2011: Laajasalo, Kruunuvuorenranta, Haakoninlahti: Rannat, puisto ja palvelukortteli, asemakaava: Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 29.11.2011, täydennetty 5.6.2012: Vuorovaikutusraportti, Kruunuvuorenranta, rannat, puisto ja palvelukortteli -alueen asemakaavaehdotus nro 12080

Kruunuvuorenrannan Haakoninlahden rannat, puistot ja palvelukortteli -alueen asemakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ja asemakaavaluonnoksesta jätetyt kannanotot ja lausunnot

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 5.6.2012: Kruunuvuorenranta, rannat, puistot ja palvelukortteli -aluetta koskevasta asemakaavaehdotuksesta tehdyt muistutukset ja jätetyt lausunnot (nro 12080)

Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 1.10.2012: Laajasalon kortteleiden nro 49277-49280 ym. alueiden asemakaavan hyväksyminen sekä puisto- ja katualueen (Kruunuvuorenranta, mm. palvelutalokortteli) asemakaavan muuttaminen (nro 12080)

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 14.2.2008: Kruunuvuorenranta: Gunillankallio, Borgströminmäki, Koirasaarentie ja kortteli 49056 asemakaavan muutos: Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta 7.5.2009: Kruunuvuorenranta, Gunillankallion asemakaava- ja asemakaavan muutosehdotus (nro 11888)

Helsingin kaupunginhallitus 26.4.2010: Kannanotto muistutuksiin Gunillankallion asemakaava-asiassa

Gunillankallion asemakaavaehdotuksesta jätetyt muistutukset

Helsingin kaupunginvaltuuston esityslista ja pöytäkirja 5.5.2010: Laajasalon kortteleiden 49047, 49074 ja 49090 osien ja puistoalueen asemakaavan hyväksyminen sekä tonttien 49074/2, 49075/3 ja 49079/1 ym. alueiden (Kruunuvuorenranta, Gunillankallio) asemakaavan muuttaminen (nro 11888)

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 29.12.2008: Laajasalo, Kruunuvuorenranta, Hopealaakso asemakaava; Laajasalo, Kaitalahti, Kaitalahden eteläosa asemakaavan muutos: Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Hopealaakson ja Kaitalahden laajennuksen asemakaavaluonnoksesta jätetyt mielipiteet

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta 17.12.2009: Kruunuvuorenranta, Hopealaakson ja Kaitalahden laajennuksen asemakaava- ja asemakaavan muutosehdotus (nro 11950)

Hopealaakson ja Kaitalahden laajennuksen asemakaava- ja asemakaavan muutosehdotuksesta jätetyt lausunnot

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 14.2.2013: Kaupunkisuunnitteluviraston lausunto kaupunginhallitukselle asemakaava- ja asemakaavan muutosehdotukseen nro 11950 (Hopealaakso ja Kaitalahden laajennus) tehdyistä tarkistuksista

Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 8.4.2013: Laajasalon tonttien 49178/35–50, kortteleiden 49180–49185, 49187 ja 49188 sekä virkistys-, urheilu-, suojelu- ja katualueiden asemakaavan hyväksyminen ja erityisalueen asemakaavan muuttaminen (nro 11950, Hopealaakso)

Liite 2. Haastattelurunko 1

ENJUSTESS-hankkeessa joulukuussa 2013 toteutettujen haastattelujen haastattelurungon kaupungin ja käyttäjien vuorovaikutusta koskevat kysymykset

29. Kaupunkilaisilla on usein vahvoja ja keskenään ristiriitaisia mielipiteitä siitä, kuinka oman kaupungin viher- ja ranta-alueita tulisi suunnitella. Millä tavoin erilaisia näkemyksiä pyritään huomioimaan alueiden ja niiden hoidon suunnitteluprosesseissa?

30. Virkistysalueiden tai niiden hoidon suunnittelussa asukkaita voivat usein hämmentää kaupungin viranomaisten vastuu- ja toiminta-alueiden rajoitukset. Millaisia toimia asukkaiden osallistumiskeinojen selkeyttämiseksi on tehty/tulisi tehdä?

31. Miten/Millä keinoilla käyttäjät (ja heidän näkemyksensä) voivat tehokkaimmin vaikuttaa viher- ja vesialueiden suunnitteluun?

- alueiden sijoittaminen
- alueiden toiminnot
- alueiden fasilitetit

32. Millä tavoin kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntyminen on mielestäsi vaikuttanut viher- ja ranta-alueiden suunnitteluun ja siitä käytävään keskusteluun?

- hyödyt
- haittapuolet

33. Perinteisillä osallistumismenetelmillä, kuten asukasilloilla ja muistutusten jättömahdollisuudella, ei tavoiteta kaikkia kaavoituksesta ja (vesi- tai metsäalueisiin liittyvistä) muista hoito- ja käyttösuunnitelmista kiinnostuneita kaupunkilaisia. Millä tavoin kaupunkilaisten vaikuttavuutta viher- ja ranta-alueiden ja niiden hoidon suunnittelussa tulisi mielestäsi kehittää?

34. Millaista on hyvä osallistuminen viher- ja vesialueiden suunnittelussa kaupungin näkökulmasta?

- Millaiset osallistumismenetelmät mielestäsi ovat hyödyllisiä (perinteiset muistutukset, mielipiteet ja asukasillat lisäksi tai sijaan)?

35. Vaikka osallistumisprosessi olisi itsessään onnistunut, lopullinen päätöksenteko voi muuttaa päätöksen sisällön kauaksi osallistumisprosessin aikana yhteiseksi koetusta päämäärästä; miten tätä voitaisiin välttää?

36. Ranta-alueiden kaavoituksessa on erityisen tärkeää kuulla alueen nykyisten käyttäjien mielipiteitä mahdollisimman monipuolisesti. Mikä on mielestäsi riittävän monipuolista kuulemista?

37. Vaikuttaako kaavoitettavan alueen sijainti rannalla jotenkin/mitenkään osallistumiskäytäntöihin ja -aktiivisuuteen?

38. Kaupunkilaiset eivät kerro aktiivisesti mielipiteitään ranta-alueiden kaavoituksesta, vaikka he haluavat rantoja säilytettävän luonnontilaisina virkistysalueina. Millaisten ihmisryhmien osallistumiseen pitäisi mielestäsi kiinnittää enemmän huomiota?

Liite 3. Haastattelurunko 2

Joulukuussa 2014 erikseen toteutetun haastattelun teemahaastattelurunko

Taustakysymyksiä

1. Kertoisitko ensin lyhyesti työtehtävistäsi? Mitä toimenkuvaasi kuuluu?
2. Kuinka kauan olet työskennellyt tehtävissäsi?

Osallistumisen kehitys

3. Millä tavoin kaavoituksen yhteydessä toteutettava vuorovaikutus on muuttunut ja kehittynyt työurasi aikana?
4. Millaisia muutoksia on tapahtunut siinä, mitkä asiat ihmisiä kiinnostavat tai mihin he pyrkivät vaikuttamaan?

"Hyvä osallistuminen?"

5. Millaista mielestäsi on hyvä ja toimiva osallistuminen kaavoituksessa?
 - osallistumisen ajankohta?
 - Proaktiivinen/oma-aloitteinen osallistuminen vai osallistuminen "pyydettyä", esim. silloin kun kaavaluonnos/-ehdotus on ollut esillä? Millaisia eroja näiden vaikuttavuudessa on?
6. Millaiset osallistumismenetelmät ovat mielestäsi hyödyllisimpiä?
7. Mihin asioihin kaavoitusprosessiin liittyvän vuorovaikutuksen toteuttamisessa mielestäsi erityisesti tulee kiinnittää huomiota?

Ranta-alueiden erityiskysymykset

8. Millaisia erityiskysymyksiä Helsingin ranta-alueiden suunnittelussa on tai on ollut osallistumisen kannalta?
9. Millä tavoin kaavoitettavan alueen sijainti rannalla vaikuttaa osallistumisaktiivisuuteen? Entä motiiveihin?
10. Pitäisikö rantojen erityisluonne esimerkiksi suosittuina virkistys- ja vapaa-ajanviettoalueina huomioida erityisesti osallistumisen järjestämisessä?

Uusi osallistumisaktiivisuus

11. Viime aikoina on näyttänyt siltä, että kaupunkilaiset ovat tulleet entistä tietoisemmiksi erilaisista tavoista osallistua ja saavuttaa haluamansa. Mitä mieltä olet tästä? Mitä uutta tällainen uudenlainen aktiivisuus on tuonut kaupunkisuunnitteluun?

- Entä esimerkiksi Lisää kaupunkia -liike ja vaihtoehtoinen yleiskaava? Mitä uutta tällainen uudenlainen aktiivisuus tuo kaupunkisuunnitteluun?
- Miten näet tämän vaikuttaneen kaavoittajien työhön?
- Onko tällainen erityinen aktiivisuus, esimerkiksi vaihtoehtoisten kaavojen luominen, mielestäsi tarpeellista?

12. Onko osallistumisaktiivisuuden lisääntyminen mielestäsi yleinen trendi vai koskeeko se vain tiettyjä ryhmiä?

13. Millaisten ryhmien osallistumiseen pitäisi mielestäsi kiinnittää enemmän huomiota?

14. Miten arvelet osallistumisen kehittyvän tulevaisuudessa?

- Kuinka pitkälle osallistumismahdollisuuksien kehittämisessä mielestäsi pitäisi mennä?
- Kuinka paljon kaupunkilaisille pitäisi antaa valtaa vaikuttaa?