

KANSALAISTEN OSALLISTUMINEN JA KESTÄVÄ HYVINVOINTI – KANSALAISTEN OSALLISTUMISMAHDOLLISUUKSIEN KEHITTYMINEN HELSINGIN RANTOJEN SUUNNITTELUSSA 1980-LUVULTA ALKAEN

Eeva Lehtomäki: *HTM, Ympäristöpolitiikkakeskus, Suomen ympäristökeskus (SYKE)*

Riikka Paloniemi: *FT, dosentti, Ympäristöpolitiikkakeskus, Suomen ympäristökeskus (SYKE)*

eeva.lehtomaki@gmail.com; riikka.paloniemi@ymparisto.fi

Janus vol. 24 (3) 2016, 320–339

The logo for the journal 'Janus' features a stylized 'J' with a circular arrow icon to its left, followed by the letters 'a n u s' in a clean, sans-serif font.

Tiivistelmä

Kansalaisten kokemuksellisen tieto on olennainen osa elinympäristöjen suunnittelun sosiaalista hyväksyntää. Kokemuksellinen tieto voi olennaisella tavalla parantaa asukkaiden hyvinvointia sekä elinympäristöjen turvallisuutta, viihtyisyyttä ja monimuotoisuutta. Tässä artikkelissa pohdimme kansalaisten osallistumisen vaikutusta suunnittelun oikeudenmukaisuuteen ja asukkaiden mahdollisuuksiin osallistua elinympäristönsä kehittämiseen kestäväällä tavalla. Analysoimme sitä, miten kansalaisten mahdollisuudet osallistua ranta-alueiden suunnitteluun ja kaavoitukseen Helsingissä ovat kehittyneet 1980-luvulta. Osallistumista arvioidaan käyttäen apuna Archon Fungin määrittelemiä ulottuvuuksia: osallisia, vuorovaikutuksen muotoja ja osallistumisen vaikuttavuutta. Kansalaisosallistuminen on kehittynyt tarkasteluajanjaksolla huomattavasti monipuolisemmaksi ja vuorovaikutteisemmaksi. Toisaalta osallistumisen vaikuttavuuden arviointi on hankalaa, mikä haastaa kehittämään päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja etenkin avaamaan osallistumisen roolia suunnitteluprosessissa ja sen vaikutusta suunnittelun lopputulokseen, eli itse kaavaan.

JOHDANTO

Osallistumismahdollisuuksia kaavoituksessa ja kaupunkisuunnittelussa on viime vuosikymmeninä pyritty jatkuvasti lisäämään (Bäcklund ym. 2002; Lehtomäki 2015). Merkittäviä muutoksia osallistumiskäytäntöihin toi vuonna 2000 voimaan astunut, vanhan rakennuslain (Rakennuslaki 696/1990) korvannut maankäyttö- ja rakennuslaki (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999). Se lisäsi osallistumismahdollisuuksia ja laajensi osallisen määritelmää. Lakimuutoksen jälkeen vuorovaikutteisuutta kaupunkisuunnittelussa on kehitetty, ja erityisesti suurissa kaupungeissa kaupungin ja asukkaiden välistä vuorovaikutusta järjestetään nykyään paljon lain vaatimuksia moni-

puolisemmin. Samoin erilaiset, entistä monipuolisemmat osallistamismenetelmät ovat viime vuosina kehittyneet nopeasti. Toisaalta viralliset, lainsäädännön vaatimat osallistumisen keinot ovat edelleen perinteisiä: maankäyttö- ja rakennuslain mukaan osallisilla täytyy esimerkiksi olla mahdollisuus jättää kaavoituksesta kirjallisia tai suullisia mielipiteitä (MRL 132/1999).

Kuten Tuija Arola (2002) toteaa, vuorovaikutusta painottavan lainsäädännön olemassaolo ei pelkästään 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, jos he tuntevat, etteivät voi osallistua halumallaan tavalla. (Arola 2002, 8–11.) Helena Leinon (2006, 146–147) mukaan 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 (Koskiahio 2002, 44).

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). Kansalaisten kokemuksellisen tiedon nivominen osaksi elinympäristöjen suunnittelua lisäisi kuitenkin todennäköisesti asukkaiden hyvinvointia sekä parantaisi elinympäristöjen turvallisuutta, viihtyisyyttä ja monimuotoisuutta (mm. Leino & Peltomaa 2009; Raymond ym. 2016). Se tekisi suunnittelusta myös sosiaalisesti hyväksyttävämpää. Koska kaupunkien viher- ja virkistysalueiden suunnittelun pitäisi

tähdätä viihtyisän ja toimivan ympäristön kehittämiseen ja asukkaiden kestävän hyvinvoinnin tasapuoliseen lisäämiseen, tulisi kaupunkilaisten mielipiteet huomioida suunnitteluprosessin kaikissa vaiheissa. Faehnlen mukaan osallistuminen mahdollistaa terveyttä ja hyvinvointia ylläpitävän ja kaupunkilaisten elämänlaatua parantavan viherakenteen kehittämisen ja sen paremman huomioimisen päätöksenteossa. Osallistuminen lisää julkisen vallan tietoa ja ymmärrystä paikallisista olosuhteista ja toisaalta asukkaiden tietoisuutta viheralueita koskevista kysymyksistä sekä vähentää suunnittelukonflikteja. Osallistumisen avulla suunnittelijat ja päättäjät saavat lisää tietoa ja ymmärrystä asukkaiden arvoista ja toiveista, mikä osaltaan auttaa hahmottamaan kaupunkisuunnittelun tarkoituksenmukaisuutta ja täydentämään edustuksellista demokratiaa. (Faehnle 2014, 28.)

Tässä artikkelissa osallistumiskulttuurissa tapahtuneiden muutosten tarkastelu keskittyy Helsingin ranta-alueiden suunnitteluun. Helsingin kaupunki on viime vuosikymmeninä aktiivisesti uudistanut osallistamiskäytäntöjään; Helsingin kaupunkisuunnitteluvirastossa on esimerkiksi toiminut vuodesta 2001 vuorovaikutussuunnittelijoita, jotka suunnittelevat ja toteuttavat vuorovaikutusta kaupunkisuunnittelun yhteydessä. Toisaalta kaupungin suuri koko asettaa vuorovaikutuksen järjestämiselle myös haasteensa. Siksi on tarpeen tarkastella lähemmin sitä, kuinka suunnittelu onnistuu uudistumaan aiempaa osallistavammaksi silloin, kun asukkaita ja eri sosiaaliryhmiä on paljon.

Artikkelissa vastataan seuraavaan tutkimuskysymykseen: Miten kansalaisten

mahdollisuudet osallistua Helsingin ranta-alueiden suunnitteluun ja kaavoitukseen ovat kehittyneet 1980-luvulta tähän päivään ja miten nämä muutokset ilmentävät suunnittelun oikeudenmukaisuutta ja asukkaiden mahdollisuuksia osallistua elinympäristönsä kehittämiseen kestäväällä tavalla?

OSALLISTUMISEN KOLME ULOTTUVUUTTA

Archon Fung (2006) on tutkinut osallistumisen eri muotoja ja tarvittavaa määrää nykyajan monitoimijaisessa hallintajärjestelmässä. Fungin mukaan osallistumista voidaan arvioida tarkastellen sen kolmea eri ulottuvuutta: osallisia, vuorovaikutuksen muotoja ja osallistumisen vaikuttavuutta (Fung 2006, 66–69).

Fungin mukaan ensimmäinen kysymys osallistumisen muotoja ja toimivuutta arvioitaessa on se, *kuka osallistuu*. Onko kenellä tahansa mahdollisuus osallistumiseen vai onko oikeus rajattu vain tietyille ryhmälle? Kansalaisten mahdollisuudet osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon paitsi tarjoavat ihmisille tilaisuuden vaikuttaa, myös täydentävät suunnittelijoiden ja viranomaisten asiantuntemusta ja näkemyksiä. Niinpä se, ketkä osallistuvat ja keillä siihen on mahdollisuus, vaikuttaa suoraan myös siihen, kuinka hyvin kansalaisosallistuminen täydentää viranomaisten asiantuntemusta. Osallisia arvioitaessa onkin tarkasteltava sitä, kuinka hyvin osallistujoukon mielipiteet vastaavat yleistä mielipidettä, ja jääkö joitakin merkittäviä näkökulmia huomiotta. (Fung 2006, 66–67.)

Fung huomauttaa, että on tärkeää arvioida paitsi sitä, ketkä osallistuvat, myös sitä, kenellä ylipäättään on mahdollisuus osallistumiseen (Fung 2006, 67). Suomessa kaupunkisuunnittelun ja kaavoituksen kontekstissa lainsäädännöllisen pohjan kansalaisten osallistumismahdollisuuksille muodostaa maankäyttö- ja rakennuslaki. Osallisen määritelmä on vuosien saatossa ja osallistumisprosessien hakiessa muotoaan jatkuvasti laajentunut. Myös käytetty käsite on muuttunut: ennen vuotta 2000 voimassa olleessa rakennuslaissa käytettiin termiä asianosainen, kun taas osallisen käsite tuli lainsäädäntöön vuoden 2000 lakiuudistuksen myötä.

Suunnitteluprosessin osallisia määriteltäessä on huomioitava myös se, että ihmisten arjen elinpiiri ulottuu elämäntilanteesta riippuen laajemmalle kuin vain omalle asuinalueelle. Ihmiset liikkuvat eri puolilla kaupunkia ja saattaa olla, että he kokevat tärkeämmäksi osallistua työ- tai harrastuspaikkansa ympäristön kehittämiseen kuin kotinsa lähistölle kohdistuviin suunnitelmiin. (Bäcklund 2002, 147.) Niinpä pelkätään 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 laajemmalle.

Keskeistä osallistumisessa on myös se, kuinka määritellään ne kysymykset, joissa kansalaisten mielipidettä kysytään. Monissa tapauksissa kansalaisten rooli tulee näkyväksi vain tietyissä, lain määrittämissä suunnittelun vaiheissa. Se, kuinka kokonaisvaltaisesti kansalaisten mielipiteitä lain edellytysten lisäk-

si kysytään ja millaisten vaihtoehtojen puitteissa heillä on mahdollisuus vaikuttaa, on useimmiten virkamiesten ja poliitikkojen määrittelemää ja riippuu myös paikallisesta suunnittelukulttuurista. (Koskiahho 2002, 45–51.)

Toinen Fungin määrittelemä osallistumisprosessien arviointia tukeva näkökulma on se, *kuinka osapuolet vaihtavat tietoa keskenään ja millä tavoin päätöksenteko on järjestetty*. Ottavatko kansalaiset vain vastaan viranomaisten heille tarjoamaa tietoa vai onko heillä mahdollisuus keskusteluun, neuvotteluun ja tiedon arviointiin? (Fung 2006, 66–67.) Fung huomauttaa, että perinteisissä yleisötilaisuuksissa tavallisesti vain pieni osa läsnäolijoista osallistuu varsinaiseen keskusteluun, muiden keskittyessä kuuntelemaan ja hankkimaan tietoa. Tällaisten tilaisuuksien keskeisenä tavoitteena voidaankin nähdä olevan osallisten mielipiteiden kerääminen suunnittelijoiden käyttöön. Toisaalta yleisötilaisuudet voivat tarjota mahdollisuuden myös syvempään vuorovaikutukseen ja jopa kansalaisten osallistumiseen itse päätöksentekoon. Tällaisen vuorovaikutuksen syntyminen edellyttää tyypillisesti viranomaisten tarjoamia puitteita, kuten riittävää taustamateriaalia ja sopivan keskustelukanavan järjestämistä (Fung 2006, 66–69). Syvällisemmän vuorovaikutuksen muodostumista edesauttavat myös nykyään lisääntyvissä määrin käytössä olevat erilaiset internet-pohjaiset osallistumismenetelmät sekä esimerkiksi sosiaalinen media, joka tarjoaa ihmisille mahdollisuuden jakaa tietoa ja keskustella vapaasti keskenään myös riippumatta viranomaisten luomista mahdollisuuksista.

Kansalaisosallistumisen nivoutuminen yhä tiiviimmin osaksi kaupunkisuunnittelua ja kaavoituksen eri vaiheita haastaa kaupunkisuunnittelusta vastaavat viranomaiset kyseenalaistamaan vanhoja toimintamallejaan ja pohtimaan uudenlaisia käytäntöjä. Tärkeää onkin pohtia kansalaisosallistumisen kaupunkisuunnittelulle tuomia lisäarvoja, joista yhtenä merkittävimmistä pidetään asukkaiden arkielämän havaintoihin pohjautuvaa kokemuksellista tietoa. 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 teknis-luonnontieteellisen tiedon rinnalle. (Faehnle 2014, 23–28.) Pia 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 osallijoukolta kerätty kokemuksellinen tieto auttaa ymmärtämään erilaisia kaupunkiympäristön kokemisen tapoja. (Bäcklund 2009, 44–45.)

Oikein hyödynnettynä kokemuksellisen tiedon kerääminen 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 tarjoaa parempia perusteluja kaupunkisuunnittelun suuntaviivoille. Lisäksi asukkaiden kokemuksellista tietoa arvioimalla voidaan paremmin ymmärtää ja ratkaista suunnittelun tavoitteista vallitsevia erimielisyyksiä (Faehnle & Tyrväinen 2013, 335). Ajatus kokemuksellisen tiedon tarpeellisuudesta mahdollistaa asukkaiden osallistumisen hyödyntämisen uudenaikaisena voimavara ja tapana tuottaa uudenlaista tietoa kaupunkisuunnittelun tueksi (Niemenmaa 2005, 197).

Myös sopivan osallistumisajankohdan määrittäminen voi aiheuttaa haasteita kaavoitukseen liittyvän vuorovaikutuksen järjestämisessä. Ennen vuotta 2000 voimassa olleen rakennuslain mukaisessa suunnittelukäsityksessä oli vallalla ajatus siitä, että asukkaat voivat luottaa suunnittelijoiden käsitykseen yleisestä edusta ja hyvästä asuinympäristöstä. Kansalaisilla oli mahdollisuus kertoa mielipiteensä vasta suunnittelun loppuvaiheessa, jolloin mahdollisuudet vaikuttaa suunnitelman yksityiskohtiin olivat käytännössä vähäiset. Nykyisen, maankäyttö- ja rakennuslain pohjalta muodostuneen ihanteen mukaan kansalaisilla on sen sijaan oltava mahdollisuus osallistua suunnitteluprosessiin sen kaikissa vaiheissa. (Jauhiainen 2002, 128–129.)

Osallistumisen ajankohta kytkeytyy myös kysymykseen osallistumisen vaikuttavuudesta. Faehnlen (2014, 32) mukaan asukkaiden kokemukselliseen tietoon tulisi päästä käsiksi suunnitteluprosessin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jolloin sitä voitaisiin tehokkaimmin hyödyntää. Yleiskaavatasolla päätetään alueen suunnittelun suurista linjoista, joten siihen liittyvä osallis-

tuminen voidaan nähdä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kannalta tärkeänä. Asukkaiden tarkastellessa elinympäristöään oman kokemusmaailmansa kautta yleiskaavataso saattaa kuitenkin näyttäytyä liian abstraktina ja epäkiinnostavana. (Puustinen 2004, 47.) Kaavoittajat kokevat 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 nostessaan asemakaavoitusvaiheessa esiin sellaisia asioita, jotka on yleiskaavoituksessa jo käsitelty. Sari 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 siihen, mitä asukkaiden osallistumisella halutaan saavuttaa sekä millaista lisäarvoa sen ajatellaan tuovan kaupunkisuunnittelijoiden asiantuntemuksen rinnalle.

Fungin kolmas näkökulma pohtii sitä, *millainen vaikutus käydyillä keskusteluilla ja toteutuneella vuorovaikutuksella on poliittisiin päätöksiin ja niiden toimeenpanoon* (Fung 2006, 66). Tyypillisesti kansalaisosallistumisen vaikutukset suunnitteluprosessiin pohjautuvat osallisten viranomaisille tarjoamaan kokemukselliseen tietoon ja sen hyödyntämiseen päätöksenteossa. Vaikka kaupunkisuunnittelu on viimeisten vuosikymmenten aikana kehittynyt vuorovaikutteisemmaksi ja osallistavammaksi, nojautuu suunnittelu edelleen vahvasti ammattilaisten asiantuntemukseen. Asukkaille saatetaan tarjota laajoja ja monipuoli-

sia osallistumismahdollisuuksia, mutta osallistumisprosessin käynnistyessä suunnittelun lähtökohdat ja reunaehdot on lähes poikkeuksetta jo määritelty viranomaistasolla. Asukkailla on hyvin harvoin mahdollisuuksia osallistua keskusteluun esimerkiksi siitä, millaisia maankäyttömuotoja suunniteltavalle alueelle tullaan toteuttamaan. (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). Myös lopullisessa päätöksenteossa valta säilyy viranomaisilla ja poliittisilla päättäjillä, mutta kansalaisten näkemykset ja asiantuntemus tuovat siihen oman lisänsä (Fung 2006, 66–69).

Osallistumisen toteuttamisessa haasteita asettaa myös se, että tavalliset kaupunkilaiset tarkastelevat usein kaupunkia ja suunniteltavaa aluetta eri lähtökohdista kuin suunnittelijat. Periaatteessa tämä voidaan nähdä mahdollisuutena päästä käsiksi kokemukselliseen tietoon, jota viranomaisten olisi muutoin vaikea saada selville. Toisaalta se usein hankaloittaa eri osapuolten keskustelua: asioista puhutaan eri tavoilla eikä toisen näkökulmaa välttämättä ymmärretä. Asiantuntijoiden käyttämä kieli on usein asukkaille vierasta, mikä saattaa paitsi vaikeuttaa käsiteltävän asian ymmärtämistä, myös hankaloittaa oman mielipiteen ilmaisua vaikuttavasti. (Bäcklund 2002, 148.) Kansalaisten näkökulma kaupunkiin kohdistuu nimenomaan henkilökohtaisiin kokemuksiin ja arkiseen kaupunkitilaan, kun taas viranomaiset puhuvat teknisemmin ja

strategisemmin. Voidakseen osallistua ja vaikuttaa täysivaltaisesti, kansalaisten olisi osattava kääntää kokemuksensa ja näkemyksensä kielelle, joka vastaa suunnittelijoiden tapaa tarkastella alueiden kehitystä. Asukasosallistumisessa vahvoilla ovatkin yleensä ne, joille asiantuntijatieto on tuttua ja jotka pystyvät myös itse ilmaisemaan näkemyksensä vakuuttavassa muodossa. (Staffans 2002, 180–193.)

Fung myös muistuttaa, että todelliset päätöksentekoprosessit koostuvat tavallisesti useista vaiheista: toisinaan kansalaisosallistumiselle tarjoutuu enemmän mahdollisuuksia, toisinaan keskustelu ja päätöksenteko rajautuvat asiantuntijoiden väliseksi (Fung 2006, 67). Lopullinen kaavaratkaisu muodostuu erilaisen tavoitteiden yhteensovittamisen ja tehtyjen valintojen tuloksena (Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa 2007, 14). Vaikka päätöksenteon sisällön ei voida osallistumisen ansiosta aina olettaa muuttuvan, tulisi osallistujien tuntee tulleen kuulluksi. Mahdollisuus osallistua ja kuulluksi tuleminen voidaankin nähdä myös demokraattisen järjestelmän kansalaisille takaamana oikeutena ja keinona varmistaa yleisen edun toteutuminen suunnittelussa. (Kettunen 2002, 33.)

Fungin esittämät kolme näkökulmaa tarjoavat selkeän mittapuun osallistumisen arvioinnille erityisesti päätöksenteon legitimitetin, oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden näkökulmista (Fung 2006, 70–74). Tässä artikkelissa analysoidaan näiden näkökulmien avulla osallistumis- ja vuorovaikutuskäytännöissä tapahtuneita muutoksia.

AINEISTO JA MENETELMÄT

Artikkeli perustuu laadulliseen tutkimukseen, jossa on useita tapaustutkimuksen elementtejä. Se on kuvaus rajatusta ilmiöstä ja tapahtumakulusta (Laine ym. 2007, 9–10): 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.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittymistä tarkastellaan kolmella esimerkkialueella: Meri-Rastila (kaavoitettu pääosin 1980-luvulla), Arabianranta (kaavoitettu 1990-luvulla) ja

Kruunuvuorenranta (kaavoitus alkanut vuonna 2003, osa asemakaavoista on edelleen kesken). Kaikki alueet sijaitsevat Helsingin merenranta-alueilla, keskustan itäpuolella (kuva 1). 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, mikä oli tärkeä peruste esimerkkialueiden valinnalle.



Kuva 1. Tutkimuksessa analysoitiin Meri-Rastilan, Arabianrannan ja Kruunuvuorenrannan suunnittelua 1980-, 1990- ja 2000-luvuilla.

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. Kaavoituksen alkaessa alue oli entuudestaan asemakaavoittamaton ja 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.

Arabianranta sijaitsee Helsingin kantakaupungin itäreunalla Vanhankaupunginlahden rannalla, rajoittuen pohjoispuolellaan Vantaanjoen suuhun. Etäisyys Helsingin keskustasta on noin neljä kilometriä. Entiselle teollisuusalueelle ja osin täyttömaalle rakennettun alueen suunnittelu alkoi virallisesti joulukuussa 1988 Hermannin-Toukolan (myöh. Arabia-Hermannin) aluerakentamisprojektin myötä (Somervuo 2007). Arabianranta on nykyään toimintoiltaan hyvin monipuolinen kaupunginosa; alueella sijaitsee asuinrakennusten ja laajan rantapuiston lisäksi myös muun muassa korkeakouluja sekä ostos- ja työpaikka-alueita.

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, 22–29.)

Laajasalon kaupunginosassa sijaitsevan Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan valmistelu käynnistettiin vuodenvaihteessa 2003–2004. Alueen etäisyys Helsingin keskustasta on tietä pitkin noin kymmenen kilometriä, mutta linnuntietä matkaa Kauppatorille kertyy vain muutama kilometri. Alue rajautuu mereen lännessä ja etelässä, ja rantaviivaa Kruunuvuorenrannalla on yhteensä kuusi kilometriä. Kruunuvuorenrannassa sijaitsee Laajasalon öljysatama-alue, joka kuitenkin Helsingin yleiskaava 2002:ssa on osoitettu muutettavan 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 puistoinen. Pääosa Kruunuvuorenrannasta on kuitenkin rakentamatonta ja metsäistä. 2020-luvun loppuun mennessä Kruunuvuorenrantaan suunnitellaan rakennettavan asuntoja jopa 10 000 asukkaalle sekä monipuolisia merellisiä virkistys- ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksia alueen asukkaille, muille helsinkiläisille ja matkailijoille (Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan selostus 2008).

Aineisto koostuu kaavoitukseen ja osallistumiseen liittyvistä virallisista asiakirjoista sekä alueiden kaavoitukseen liittyen jätetyistä mielipiteistä ja muistutuksista (liite 1). Asiakirjat on koottu syksyllä 2013 Helsingin kaupunginarkistosta, kaupungin väliarkistosta, kaupunkisuunnitteluviraston arkistosta, kirjaamosta sekä kaupunkisuunnitteluviraston internet-sivuilta. Kukin esimerkkitapaus koostuu useasta 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. Tämän tutkimuksen aineistoa kerätessä osa Kruunuvuorenrannan asemakaavoista oli vielä keskeneräisiä tai hyväksymättä, joten aineistoon on sisällytetty vain jo valmistuneet asemakaavat. Analyysissa on keskitytty siihen osaan aineistosta, jossa käsitellään suoraan tai välillisesti rantoja ja virkistysalueita.

Aineiston analyysissa hyödynnettiin teorialähtöistä sisällönanalyysia lähtökohtana edellä kuvatut Fungin kolmen näkökulmaa osallistumiseen. Asiakirjoista analysoitiin ranta-alueiden suunnittelua ja niihin liittyvää osallistamista tavoitteena ymmärtää tapahtuneita vuorovaikutusprosesseja ja niiden muutoksia. Lukuisista erillisistä asiakirjoista koostuneen aineiston pohjalta muodostettiin ensin kokonaiskuva kunkin alueen suunnittelun etenemisestä. Tämän jälkeen analyysi eteni Fungin näkökulmiin pohjautuvan teemoittelun kautta (ks. esim. Tuomi & Sarajärvi 2009, 93). Aineistosta etsittiin erityisesti

osallisiin, vuorovaikutuksen muotoihin ja osallistumisen vaikuttavuuteen liittyviä teemoja, joiden avulla tulkittiin osallistumisessa tapahtuneita muutoksia. On huomattava, että tarkastelu rajautuu viralliseen, kaupungin ja asukkaiden väliseen vuorovaikutukseen. Aineisto ei siis pidä sisällään epävirallista vuorovaikutusta, kuten asukasyhdistysten järjestämiä tilaisuuksia tai epävirallisia yhteydenottoja.

Tutkimusaineistoa täydentää viisi viranomaishaastattelua, jotka toteutettiin teemahaastatteluina marras-joulukuussa 2013 ja joulukuussa 2014. Haastatellut henkilöt ovat Helsingin kaupungin vesi- ja viheralueiden suunnittelusta, hoidosta ja käytöstä vastaavia viranomaisia kaupunkisuunnitteluvirastosta, liikuntavirastosta sekä rakennusvirastosta. Lisäksi haastateltiin kaupunkisuunnitteluviraston vuorovaikutussuunnittelijaa. Haastatteluja käytettiin tukemaan ja täydentämään asiakirja-aineistosta esiin nousseita elementtejä.

OSALLISTUMISEN KEHITYS HELSINGIN RANTOJEN SUUNNITTELUSSA

Osallistumista maankäytön suunnittelussa säätelevä lainsäädäntö on viime vuosikymmeninä käynyt läpi useita muutoksia. Vuonna 1959 voimaan astunut rakennuslaki määräsi rakentamisesta ja kaavoituksesta vielä 1980-luvulla. Suunnittelu ja rakentaminen olivat tuolloin pääosin rakennusliikkeiden vastuulla, ja tulevien asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa suunnitteluun olivat käytännössä olemattomat. Kuitenkin jo 1970-luvulla huomio oli alkanut kiinnittyä ihmisten lisäänty-

neeseen kiinnostukseen oman elinympäristönsä suunnittelusta, ja tämä näkyi lain uudistussuunnitelmissa. Rakennuslain osittaisuudistus toteutui vuonna 1990, jolloin lakiin lisättiin laajempia mahdollisuuksia kuntalaisten kuulemiseen kaava-asioissa. (Syrjänen 2005, 20–21.) Osallistuminen painottui kuitenkin edelleen lähinnä kuulemiseen vuorovaikutteisen suunnittelun sijaan. Rakennuslain kokonaisuudistus toteutui lopulta 1.1.2000 voimaan tulleella uudella maankäyttö- ja rakennuslailla. Se paransi kansalaisten tiedonsaantia ja korosti vuorovaikutusta ja osallistumista kaavoitusprosessin aikana (Syrjänen 2005, 13). Seuraavissa alaluvuissa kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehitystä Helsingin rantojen suunnittelussa analysoidaan esimerkkitapausten kautta käyttäen apuna Fungin (2006) kolmea näkökulmaa.

OSALLISET

Kaavoitusta ja maankäyttöä säätelevän lainsäädännön kehitys on johtanut osallisen määritelmän laajenemiseen ja siihen, että kaavoitusprosesseihin on tullut mukaan yhä enemmän viranomaisten ulkopuolisia tahoja (Taulukko 1).

Meri-Rastilan alue kaavoitettiin pääosin 1980-luvulla, jolloin rakentamisesta ja kaavoitusta sääteli vuonna 1959 voimaan astunut rakennuslaki. 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 ja ne, ”joiden etua tai oikeutta se [kaavaehdotus]

saattaa koskea” (RakL 370/1958, 125 §). Meri-Rastilan alueen maasta suurin osa oli Helsingin kaupungin omistuksessa tai pysyvässä hallinnassa, joten yksityisiä maanomistajia alueella ei juuri ollut. Koko kaavoitusprosessin aikana mielipiteitä ja muistutuksia jätettiinkin vain muutamia, ja niiden takana olivat Vuosaaren asukas- ja kaupunginosayhdistykset sekä muutamat alueen maanomistajat.

Arabianrannan kaavoitusta sääteli vuonna 1990 voimaan astunut uudistettu rakennuslaki. Sen mukaan maanomistajilla sekä ”niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattoi huomattavasti vaikuttaa”, oli oltava mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta kirjallisesti tai suullisesti kaavan laatimisvaiheessa. Lisäksi oli huomioitava, että mielipiteen ilmaisemiselle tarjottiin tilaisuus hyvissä ajoin, käytännössä siinä vaiheessa, jolloin vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelu oli vielä mahdollista. Ehdotusvaiheessa kaavaehdotus piti lain mukaan asettaa julkisesti nähtäville ennen sen hyväksymistä, ja maanomistajille ja kunnan jäsenille oli varattava tilaisuus tehdä siitä kirjallinen muistutus. (RakL 266/1959, 125 §; RakA 266/1959, 154§; Syrjänen 2005 21.)

Arabianrannan kaavoitusprosessiin osallistuivat mielipiteiden ja muistutusten muodossa sekä erilaiset yhdistykset, yksityishenkilöt että alueen maanomistajat. Myös alueen kuusi kaupunginosayhdistystä aktivoituivat muodostaen edustajistaan epävirallisen ”Itärannan” kaupunginosayhdistyksiä edustavan ryhmän, joka seurasi ja kommentoi suunnitelmien edistymistä. Osayleiskaava- ja kaavarunkoluonnosvaihees-

Taulukko 1. Osalliset

	Osalliset lainsäädännön perusteella	Kaavoitusprosessiin osallistuneet
Meri-Rastila	Rakennuslaki (1959): Asianosaiset eli maanomistajat ja ne, joiden etua tai oikeutta kaava saattoi koskea	Asukas- ja kaupunginosayhdistykset Maanomistajat
Arabianranta	Rakennuslaki (1990): Asianosaiset eli maanomistajat sekä ”ne, joiden asumiseen, työnteekoon tai muihin oloihin kaava saattoi huomattavasti vaikuttaa”	Asukasyhdistykset Luonnonsuojelu- ja harrastusyhdystykset Yksityishenkilöt Maanomistajat
Kruunuvuorenranta	Maankäyttö- ja rakennuslaki (2000): Osalliset eli maanomistajien lisäksi ”ne, joiden asumiseen, työnteekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään”	Yksityishenkilöt Asukasyhdistykset ja taloyhtiöt Harrastusyhdystykset Järjestöt Kansalaisliike

sa mielipiteitä jätettiin vielä verrattain vähän, mutta kaavaehdotusvaiheessa muistutuksia jätettiin jo 24 kappaletta. Huomattava osa muistutuksia jättäneistä yksityishenkilöistä oli lintuharrastajia tai muita Arabianrantaa ulkoilualueenaan käyttäviä. Tämä havainnollistaa hyvin paitsi rannan suosiota ulkoilualueena, myös laajentuneita osallistumismahdollisuuksia.

Vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslaissa otettiin käyttöön osallisen käsite. Sillä tarkoitetaan lain 62 §:n mukaan alueen maanomistajien lisäksi ”niitä, joiden asumiseen, työnteekoon 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 132/1999, 62 §).

Kruunuvuorenrannan suunnittelu alkoi maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisinä voimassaoluvuosina, mikä näkyi jätettyjen mielipiteiden määrässä etenkin suunnittelun alussa. Osayleiskaavoitusvaiheessa osallistuminen oli vilkasta ja kaupunkilaisilla oli paljon mielipiteitä erityisesti ranta- ja luontoalueista. Monet osallistuneista olivatkin alueen asukkaita, jotka vastustivat omaan lähiympäristöönsä kohdistuvia muutoksia ja toivoivat luontoalueiden säilyttämistä. Alueen suunnittelun edettyä asemakaavoitusvaiheeseen väheni osallisten aktiivisuus kuitenkin selvästi. Kun osayleiskaavoituksessa mielipiteitä jätettiin useita kymmeniä, oli jätettyjen mielipiteiden määrä vähentynyt yksittäisten asemakaavojen kohdalla murto-osaan aiemmasta. Myös eräs haastatelluista viranomaisista totesi osallisten kiinnostuksen ylläpitämisen olleen Kruunuvuorenrannan kohdalla haastavaa. Hänen mukaansa oli haastavaa löytää ihmisiä, jotka olisivat kiinnostuneita seuraamaan suunnittelua pitkällä aikajänteellä. Aktiivisuuden

vähäinen määrä johtuu haastateltavan näkemyksen mukaan ensisijaisesti siitä, että Kruunuvuorenrannan alueella ei ollut ennestään juurikaan vakituisia asukkaita, jotka olisivat olleet kiinnostuneita alueen kehittämistä. Samanlainen ilmiö on haastateltavan mukaan ollut havaittavissa myös joillakin muilla Helsingin ranta-alueilla. Koska alueet ovat perinteisesti olleet hankalasti saavutettavia tai aidattuja satama-alueita, ei kaupunkilaisille ole muodostunut niihin tunnesidettä, joka motivoisi osallistumaan suunnitteluun.

VUOROVAIKUTUKSEN MUODOT

Muutokset lainsäädännössä ovat vaikuttaneet huomattavasti paitsi osallisen määritelmään, myös vuorovaikutuksen toteutustapoihin. Lainsäädäntö on kehittynyt painottamaan yksittäisten kuulemisten sijaan jatkuvampaa vuorovaikutusta koko suunnitteluprosessin ajan, mikä näkyy esimerkiksi erilaisten asukastilaisuuksien lisääntyneenä määränä (Taulukko 2).

Taulukko 2. Vuorovaikutuksen muodot

	Vuorovaikutuksen toteutus lainsäädännön mukaan	Toteutunut vuorovaikutus
Meri-Rastila	Rakennuslaki (1959): <ul style="list-style-type: none"> • Kaavaehdotus asetettava julkisesti nähtäväksi ennen hyväksymistä • Niille, joiden etua tai oikeutta se saattoi koskea, oli varattava tilaisuus tehdä ehdotusta vastaan muistutuksia 	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakirjat esiteltiin ja merkittiin tiedoksi asukkaille ja asianosaisille (esim. Vuosaaren kaavarunkomallit nähtävillä 2 viikon ajan) • Asianosaisilla mahdollisuus lausua mielipiteensä ja jättää muistutuksia
Arabianranta	Rakennuslaki (1990): <ul style="list-style-type: none"> • Vuosittainen kaavoituskatsaus • Niillä, joita asia koski, oli oltava mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen • Valmisteluvaiheessa oli maanomistajilla ja asianosaisilla oltava tilaisuus lausua mielipiteensä • Kaavaehdotus asetettava julkisesti nähtäväksi ennen hyväksymistä, ja maanomistajille ja kunnan jäsenille oli varattava tilaisuus tehdä sitä koskeva kirjallinen muistutus 	<ul style="list-style-type: none"> • Vuosittainen kaavoituskatsaus • Asiakirjat merkittiin tiedoksi asukkaille ja asianosaisille (nähtävillä 1 kk ajan) • Asianosaisilla mahdollisuus lausua mielipiteensä ja jättää muistutuksia • Asukastilaisuuksia ja kaavakokous lähiympäristön asukkaille
Kruunuvuorenranta	Maankäyttö- ja rakennuslaki (2000): <ul style="list-style-type: none"> • Vuosittainen kaavoituskatsaus • Kaavoituksesta tiedotettava siten, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata asiaa • Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) • Valmisteluvaiheesta, OAS ja kaavaehdotus asetettava julkisesti nähtäville • Osallisilla ja kunnan jäsenillä mahdollisuus lausua mielipiteensä ja jättää muistutuksia 	<ul style="list-style-type: none"> • Vuosittainen kaavoituskatsaus • Osallistumis- ja arviointisuunnitelma • Asiakirjat merkittiin tiedoksi osallisille (nähtävillä 1 kk ajan) • Osallisilla ja kunnan jäsenillä mahdollisuus lausua mielipiteensä ja jättää muistutuksia • Useita asukastilaisuuksia sekä kaikille avoin yleisötilaisuus • Internet-pohjainen keskustelupalsta

Meri-Rastilaa kaavoitettaessa Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta merkitsi asiakirjat tiedoksi Vuosaaren asukkaille ja muille asianosaisille, kuten rakennusasetuksen 154 § tuolloin edellytti. Asianosaisilla oli myös mahdollisuus lausua mielipiteensä kaavaluonnoksista ja -ehdotuksista. Suunnittelusta tiedottaminen oli seuraaviin vuosikymmeneihin verrattuna tuolloin kuitenkin vielä melko vähäistä, ja myös asiakirjojen esilläoloaika verrattain lyhyt. Kun Meri-Rastilaa kaavoitettaessa asiakirjoja pidettiin esillä kahden viikon ajan, oli esilläoloaika kymmenkunta vuotta myöhemmin Arabianrantaa kaavoitettaessa pidentynyt kuukauteen.

Vuonna 1990 uudistuneessa rakennuslaissa määrättiin viranomaisten velvollisuudesta tiedottaa kaavoituksesta, jotta asianosaisilla olisi mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen (Rakennuslaki 696/1990). Uudistuksen myötä käyttöön otettiin myös uusi tiedotuksen muoto, kaavoituskatsaus, joka kunnan tuli laatia vuosittain ja jossa tuli tiedottaa kunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista. Rakennuslain osittais-uudistuksen 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. Arabianrantaa suunniteltaessa asemakaavaluonnoksen suunnitelmia esiteltiinkin lähiympäristön asukkaille useita kertoja asukastilaisuuksissa ja erillisessä kaavakokouksessa (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 7.9.1994). Kaupunkilaisten osallistuminen oli Arabianrannassa huomattavasti Meri-Rastilaa aktiivisempaa, ja luon-

nonläheisenä virkistysalueena toimineen rannan muuttaminen hoidetuksi rantapuistoksi herätti alueen asukkaissa suhteellisen paljon vastustusta.

Vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslain mukaan on suunnittelun alussa laadittava osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa tulee kertoa paitsi suunnittelun lähtökohdista ja vaihtoehdoista, myös siitä, ketkä katsotaan osallisiksi, miten kaavoituksesta tiedotetaan, miten osallistuminen järjestetään ja mistä saa lisätietoa asiasta (Rantojen maankäytön suunnittelu 2005, 63). Osallisilla on myös oikeus ilmaista mielipiteensä osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. Lisäksi kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville ja osallisille ja kunnan jäsenille on varattava mahdollisuus jättää siitä muistutuksia. (MRL 132/1999 63–65 §.) Näin toimittiin myös Kruunuvuorenrannan kaavoitusprosessissa. Sekä osayleiskaavasta että kustakin asemakaavasta laadittiin osallistumis- ja arviointisuunnitelmat, joista kävi ilmi, miten osallistuminen suunniteltiin toteutettavan kaavoituksen eri vaiheissa. Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan valmistelun yhteydessä järjestettiin useita asukastilaisuuksia ja yksi kaikille avoin yleisötilaisuus. Vuorovaikutusprosessissa käytettiin myös internet-pohjaisia vuorovaikutusmenetelmiä, esimerkiksi keskustelupalstaa.

Tässä artikkelissa mielenkiinnon kohteena on osallistamiskeinojen kehityksen lisäksi se, millä tavoin alueen erityispiirteet, erityisesti sijainti rannalla, ovat vaikuttaneet osallistumisaktiivisuuteen kussakin tapauksessa. Meri-Rastilan kohdalla osallistuminen oli vähäistä, mikä todennäköisesti johtuu silloisen

rakennuslainsäädännön lisäksi siitä, että rannat oli päädytty jättämään pääosin luonnontilaisiksi virkistysalueiksi, osa jopa kokonaan kaavoittamatta, vaikka aivan niiden lähelle suunniteltiin kerrostalovaltainen asuinalue. Toisaalta verrattaessa tilannetta uudempiin vastaavanlaisiin tapauksiin osallistumisen vähyys on huomattava. Vaikka myös Kruunuvuorenrannassa on päätetty säilyttää suurehkoja ranta-alueita luonnontilaisina ja virkistyskäytössä, oli ihmisten huoli rannoista siellä ainakin suunnittelun alkuvaiheessa huomattavasti äänekkäämpää kuin Meri-Rastilassa 1980-luvulla. Myös Arabianrannan kaavoituksen yhteydessä kaupunkilaiset vetosivat aktiivisesti siihen, että Arabianrannan ollessa viimeisiä luonnontilaisia rantoja kantakaupungin alueella, se tulisi myös säilyttää sellaisenaan.

Yksi selittävä tekijä osallistumisen vähäiselle määrälle 1980-luvulla voi olla myös kaupunkilaisten vähäinen tietämys kaupungin kaavoitussuunnitelmista ja kaavoitusprosesseista ylipäänsä. Kaavoitus ja kaupunkisuunnittelu olivat viranomaisten vastuulla, eikä tätä asetelmaa aktiivisesti kyseenalaistettu. 1990-luvulla 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. Useammasta

muistutuksesta välittyi epäily viranomaisia ja alueen suunnittelijoita sekä heidän motiivejaan kohtaan: esitettiin, että suunnitelmilla pyrittiin taloudellisiin hyötyihin kaupunkilaisten virkistäytymismahdollisuuksien ja luonnonsuojelualueiden kustannuksella. Osallistumisen määrän kasvuun vaikuttaa varmasti osaltaan Arabianrannan sijainti lähempänä kantakaupunkia ja sen tuttuus suuremmalle määrälle kaupunkilaisia verrattuna hieman kauempana keskustasta sijaitsevaan Meri-Rastilaan. Lisäksi Vanhankaupunginlahden luonnonsuojelu- ja lintualueen sijainti aivan Arabianrannan kyljessä selittää luontoarvoista kiinnostuneiden kaupunkilaisten suurta määrää. Toisaalta selkeitä erot osallistumisen käytännöissä näiden kahden tapauksen välillä viestivät osaltaan kaupunkilaisten ajattelussa ja toimintatavoissa tapahtunutta muutosta.

OSALLISTUMISEN VAIKUTTAVUUS

Osallisten ja vuorovaikutuksen järjestämisen lisäksi kolmantena elementtinä tarkastellaan osallistumisen vaikutuksia käytyyn keskusteluun ja lopulliseen kaavaratkaisuun. Koska suunnitteluasiakirjoista ei käy ilmi, mitkä kaikki tekijät lopulliseen päätökseen ovat vaikuttaneet, on osallistumisen yksityiskohtaisten vaikutusten tarkastelu tämän tutkimuksen aineiston perusteella mahdotonta. Taulukkoon 3 on koottu elementtejä, joilla on mahdollista arvioida välillisesti osallistumisen vaikuttavuutta.

Taulukko 3. Osallistumisen vaikuttavuuden elementtejä

Osallistumisen vaikuttavuuden elementtejä	Kehityssuunta Helsingin kaupunkisuunnittelussa
Osallistumisen ajankohta	Suunnitelmia esitellään osallisille ja niistä käydään julkista keskustelua entistä varhaisemmassa vaiheessa. Toisaalta suunnitelmien reunaehdot määritellään yhä pääosin viranomaistasolla.
Mielipiteiden perustelu	Osallisten henkilökohtaisiin kokemuksiin viittaavien perustelujen rinnalle on tullut yhä asiantuntevampia ja virallisempiin lähteisiin pohjautuvia perusteluja.
Kieli	Osapuolten käyttäessä keskenään erilaisia käsitteitä väärinymmärrysten riski kasvaa ja osallistumisen vaikutukset voivat heiketä. Osa kansalaisista käyttää asiantuntijakieltä sujuvasti, kun taas osalle se on vierasta, mikä voi lisätä eriarvoistumista vuorovaikutustilanteissa.
Viranomaisten vastaukset osallisten tulkintoihin ja osallistumisen tuloksiin	Viranomaisten tasapainoilu eri kaavatasoilla tapahtuvan suunnittelun yhteensovittamiseksi jatkuu. Osallistumismahdollisuuksien laajentumisesta huolimatta osalliset kokevat edelleen, ettei heidän näkemyksiään huomioida suunnittelussa riittävästi. Suunnittelijoiden ja kansalaisten yhteisten oppimisprosessien tunnistaminen on tärkeää.

Vaikka osallistumisen määrä vaihteli tarkastelun kohteina olleiden esimerkkialueiden välillä, yhdistivät alueita asukasyhdistysten ja yksityishenkilöiden (muut kuin maanomistajat) toiveet luonnontilaisten alueiden mahdollisimman laajamittaisesta säilyttämisestä rannoilla. Meri-Rastilan kohdalla toiveet toteutuivat sikäli, että asuinalueen itäpuolinen ranta päätettiin jättää kaavoittamatta ja luonnontilaiseksi. Pääasiallisena syynä tälle ei aineiston perusteella kuitenkaan voida pitää osallisten toiveita, vaan pikemminkin sitä, ettei alueen kaavoittamiselle vielä tuolloin nähty tarvetta. Arabianrantaan toteutettiin koko rannan pituudelle yltyvä rantapuisto, joka sittemmin on muotoutunut suosituksi ulkoilualueeksi. Hoidettuna puistona se ei kuitenkaan vastaa niitä toiveita, joita luontoharrastajat kaavoitusvaiheessa esittivät. Kruunuvuorenrannassa alueen rakentaminen on tätä

artikkeliä kirjoitettaessa vielä kesken, joten lopputulosta voidaan arvioida vain valmistuneiden kaavojen perusteella. Vaikka asuinalueen välittömässä läheisyydessä tullaan säilyttämään myös luonnontilaisia alueita, tulee suuri osa rannoista kuitenkin valmiiden kaavojen perusteella muuttumaan hoidetuiksi puistoiksi, poiketen siis huomattavasti monien osallisten toivomista vapaista, kallioisista rannoista.

Osallisille esittämissään vastineissa kaupunkisuunnitteluvirasto perusteli usein osallisten toiveiden toteuttamatta jättämistä sillä, että tehdyt päätökset noudattivat jo aiemmin laadittujen, ylempitasoisten kaavojen määräyksiä (Meri-Rastilan kohdalla seutukaavoja, Arabianrannan kohdalla vuoden 1992 yleiskaavaa ja Kruunuvuorenrannassa vuoden 2002 yleiskaavaa). Tämä kytkeytyykin kysymykseen osallistumisen

ajankohdan suhteesta vaikuttavuuteen. Tiettyihin asioihin voidaan vaikuttaa vain tietyissä kaavoituksen vaiheissa, ja tätä myöhemmällä kaavatasolla asiaan vaikuttaminen muuttuu hankalammaksi. Vuorovaikutuksen kytkeytyessä merkittävämmäksi osaksi suunnittelua on viranomaisten mielipiteissä havaittavissa muutoksia sen suhteen, mikä katsotaan sopivaksi osallistumisen ajankohdaksi. Meri-Rastilaa ja laajempaa Vuosaaren aluetta kaavoitettaessa alueen asukasyhdistykset ehdottivat yhteistyön lisäämistä asukkaiden ja suunnittelijoiden välille viihtyisän ja toimivan asuinalueen kehittämiseksi (Vuosaari-säätiön lausunto 14.12.1983). Kaupunkisuunnitteluvirasto totesi tuolloin yhteistyön tervetulleeksi, mutta vasta rakentamisen ollessa ajankohtaista ja suunnittelun painoutuessa ”entistä yksityiskohtaisempiin, yksityistä asukasta lähellä oleviin kysymyksiin” (Vuosaaren kaavarunkoehdotuksen selostus 25.10.1984). Arabianrannan ja Kruunuvuorenrannan kohdalla taas alueen alkuperäisiä ja tulevia asukkaita pyrittiin pitämään ajan tasalla ja tietoisina kehittämisen etenemisestä suunnittelun alusta saakka esimerkiksi asukastilaisuuksien avulla.

Haastatellut viranomaiset toivoivat osallisilta kykyä esittää mielipiteensä perustellusti ja selkeästi, suunnittelun reunaehdot huomioiden. Se, millä tavoin kansalaiset tuovat mielipiteensä esiin ja osallistuvat keskusteluun voidaan nähdä yhtenä osallistumisen vaikuttavuuden elementtinä. Esimerkitapauksia tarkasteltaessa havaittiin, että esimerkiksi osallisten käyttämät perustelut ja kielelliset ilmaukset ovat jossain määrin muuttuneet ihmisten tultua entistä tietoisemmiksi oikeudestaan vaikuttaa. Siinä missä mielipitei-

tä 1980-luvulla perusteltiin etupäässä henkilökohtaisilla näkemyksillä, muutuivat perustelut 1990- ja 2000-luvulla vähitellen asiantuntevammiksi. Henkilökohtaiset kokemukset näkyivät mielipiteissä edelleen, mutta niiden rinnalle nousi yhä enemmän vetoaminen myös virallisempiin lähteisiin, kuten Arabianrannassa EU:n lintu- ja elinympäristödirektiiveihin tai Kruunuvuorenrannassa alueen kulttuurihistoriaan. Käyttämällä tutkimustietoa näkemyksensä perusteena osalliset saavat mielipiteensä vaikuttamaan tärkeämmiltä ja virallisemmilta, mikä saattaa johtaa myös siihen, että suunnittelijat suhtautuvat niihin vakavammin.

Suunnittelijat ja kaupunkilaiset myös puhuivat virkistysalueisiin viitattaessa usein osittain eri asioista. Kaupunkisuunnittelulautakunta viittasi virkistysalueilla alueisiin, joilla oli suunnitellussa kaavassa virkistysaluemerkintä. Suurin osa kaupunkilaisista sen sijaan viittasi virkistysalueilla luontoalueisiin, joita he käyttivät tai saattoivat ajatella käyttävänsä virkistystarkoituksiin. Useimmat toivoivat näiden alueiden olevan luonnontilaisia, eikä hoidettuja, jollaisiksi kaavoihin merkityt virkistysalueet usein suunnitellaan. Virkamiesten ja kaupunkilaisten puhuessa keskenään erilaisilla käsitteillä voi osallistumisen vaikutus olla vähäisempi kuin osalliset 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) haastatteleminen helsinkiläisten kaupunkisuunnittelijoiden mukaan yleinen ristiriidan aiheuttaja kaupunkisuunnittelijoiden ja tavallisten asukkaiden välillä on se, että he katsovat

kaupunkia eri näkökulmista. Suunnittelijoita turhauttaa, kun 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. (Mäenpää ym. 2000, 93.)

Osallistumisen vaikuttavuutta voidaan selvittää myös tutkimalla sitä, kuinka tyytyväisiä osalliset itse ovat vuorovaikutusprosessiin. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella ei ole mahdollista hahmottaa osallisten näkemystä koko vuorovaikutusprosessista, mutta mielipiteet ja muistutukset pitävät sisällään joitakin kommentteja siihenastisen vuorovaikutuksen toteutumisesta. Kaikissa kolmessa esimerkkitapauksessa mielipiteistä ja muistutuksista välittyi osallisten kokemus siitä, että suunnittelussa on jokseenkin sivuutettu tavallisten ihmisten näkemykset. Osallistumismahdollisuuksien laajentuessa osallisten arviot omista vaikuttamismahdollisuuksistaan eivät tämän aineiston perusteella ole merkittävästi muuttuneet. Syitä tälle voidaan etsiä paitsi viranomaisten tavoista hyödyntää osallisten kokemuksellista tietoa, myös läpinäkyvyyden puutteesta suunnitteluprosessissa. Jos kansalaiset eivät selkeästi näe, millä tavoin heidän mielipiteitään on suunnittelussa hyödynnetty, saattavat he helpommin kokea tulleen unohde- tuiksi.

Haastattelun vuorovaikutussuunnittelijan mukaan ihannetapauksessa vuorovaikutus toimii oppimisprosessina

niin suunnittelijoille kuin kaupunkilaisillekin. Tällöin kaupunkilaisten esittämät mielipiteet johtavat avoimeen keskusteluun, jonka tuloksena kaikki osapuolet oppivat ymmärtämään toistensa mielipiteitä ja niiden taustatekijöitä. Erilaisten näkökulmien parempi ymmärtäminen edesauttaa kaikki osapuolia tyydyttävän suunnitteluratkaisun muodostamista.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Fungin mukaan edellä analysoidut osallistumisen ulottuvuudet – osalliset, vuorovaikutuksen muodot ja vaikuttavuus – ilmentävät päätöksentekoprosessien legitimitettä, oikeudenmukaisuutta sekä kansalaistoiminnan vaikuttavuutta (Fung 2006, 74). Tämän artikkelin aineiston perusteella kansalaisosallistumisen voidaan nähdä kehittyneen Helsingissä 1980-luvulta alkaen huomattavasti monipuolisempaan ja vuorovaikutteisempaan suuntaan.

Lainsäädäntöön pohjautuvan osallisen määritelmän laajentuessa on kaupunkisuunnittelu tullut yhä paremmin tavallisten kansalaisten ulottuville. Samalla kansalaiset ovat aktivoituneet vaikuttamaan etenkin itseään kiinnostaviin suunnitelmiin. Maankäyttö- ja rakennuslain myötä maankäytön ohjaus on tullut joustavammaksi, ja osallistumisen määrää voidaan säädellä kaavan merkittävydestä riippuen. Kunnilla on lakiuudistuksen myötä enemmän vaikutusvaltaa, kun ratkaisuvallta on kunnallisissa kaavoissa pääosin siirretty kuntien viranomaisille. (Osallistumisen yleis- ja asemakaavoituksessa 2007, 11.) Olavi 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. Syrjänen kuitenkin toteaa, että laissa korostetaan koko suunnittelu-
prosessin läpi jatkuvaa vuorovaikutusta, joka edesauttaa erilaisten intressien yhteensovittamista ja sitä, että osalliset ovat selvillä kaavoituksen eri vaiheista. (Syrjänen 2005, 22.) Koska rantojen suunnitteluun kohdistuu hyvin erilaisia toiveita ja käsitykset hyvästä rannasta ja sen virkistyskäytöstä vaihtelevat, on ranta-alueiden suunnittelussa erityisen tärkeää huolehtia vuorovaikutuksen toteutumisesta ja suunnittelun avoimuudesta.

Vuorovaikutuksen lisääntyminen ei kuitenkaan kerro sitä, millaisia eroja esimerkiksi eri sosiaaliryhmien osallistumisaktiivisuudessa on. Kuten Fung (2006, 66–67) toteaa, osallisia tarkasteltaessa olisi huomioitava myös se, tuoko toteutunut vuorovaikutus kaikki olennaiset näkökulmat esiin. Vuorovaikutteisuuden lisääntyessä osallistumismahdollisuudet ovat teoriassa entistä paremmin kaikkien kansalaisten ulottuvilla, mutta käytännössä joidenkin ihmisryhmien osallistuminen on silti usein toisia vähäisempää esimerkiksi tiedonpuutteesta, ajallisista resursseista tai puutteellisesta kielitaidosta johtuen. Tämän artikkelin esimerkkitapauksista tuorein, Kruunuvuorenrannan kaavoitus, sijoittuu pääosin 2000-luvun alkuvuosiin, ja osallistamismenetelmät ovat kehittyneet sen jälkeisinä vuosina etenkin sosiaalisen median ja erilaisen karttaphojaisten sovellusten myötä

(esim. Vartiainen ym. 2013; Kyttä ym. 2004; Kahila & Kyttä 2009). Uudenlaiset menetelmät tuovat kaupunkisuunnittelua koskevaa tietoa yhä paremmin kenen tahansa ulottuville ja madaltavat kynnystä osallistumiseen. Tulevaisuudessa onkin kiinnostavaa analysoida sitä, onnistuvatko entistä monipuolisemmat osallistumiskanavat lisäämään osallistumisen vaikuttavuutta.

Tutkimustulokset nostavat esiin havainnon, että vaikka osallistumismahdollisuudet ovat laajentuneet ja menetelmät kehittyneet, on osallistumisen vaikuttavuuden arviointi edelleen hankalaa. Tämä saattaa lisätä kansalaisten kokemusta siitä, että heidän mielipiteitään ei oteta suunnittelussa huomioon. Tulevaisuudessa kaavoituksen vuorovaikutteisuutta kehitettäessä olisikin järkevää pohtia myös päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja sitä, millä tavoin päätöksenteon taustalla vaikuttaneita tekijöitä ja osallistumisen vaikutusta suunnittelun prosessiin ja lopputulokseen, eli itse kaavaan, voitaisiin paremmin tuoda osallisten tietoon.

Suunnitteluprosessien vuorovaikutuksellisuuden kehittämiseksi ja keskustelulle kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien määräästä on siis edelleen tarvetta. Kansalaisosallistuminen on Helsingissä monessa suhteessa jo verrattain edistyksellistä ja sen kehitys on ollut huomattavaa viime vuosikymmeninä. Todennäköisesti kansalaisten oma-aloitteisuus ja into osallistua kaupungin kehittämiseen tulee jatkumaan, ja kaupungin odotetaan vastaavan tähän osallistumismenetelmiä kehittämällä. Samalla on muistettava huolehtia siitä, ettei asukkaiden ääni jää liian yksipuoliseksi, vaan edustaa mah-

dollisimman hyvin kaikkia ihmisryhmiä.

KIITOKSET:

Kiitämme haastatteluihin osallistuneita asiantuntijoita, Riina Toivasta osallistumisesta haastatteluiden suunnitteluun ja toteuttamiseen, Jouni Häkliä artikkelin pohjana olevan pro gradu -tutkielman ohjaamisesta sekä Daniela Hellgreniä kartan tekemisestä. Lisäksi kiitämme Suomen Akatemiaa ENJUSTESS-hankkeen rahoittamisesta (hanke n:o 263403).

KIRJALLISUUS

- Arola, Tuija (2002) Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten osallistuminen. Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa. Helsinki: Kuntaliitto.
- Asetus rakennusasetuksen muuttamisesta 697/1990.
- Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.
- Bäcklund, Pia (2002) Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Pia Bäcklund & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2002) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus Kirja, 141–157.
- Bäcklund, Pia (2009) Kokemuksellisen tiedon hyödyntämisen haasteet. Teoksessa Maija Faehnle & Pia Bäcklund & Markus Laine (toim.) (2009) Kaupunkiluontoa kaikille. Ekologinen ja kokemuksellinen tieto kaupungin suunnittelussa. Tutkimuksia 6. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 41–54.
- Faehnle, Maija (2014) Collaborative planning of urban green infrastructure - need, quality, evaluation and design. Department of Geosciences and Geography. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Faehnle, Maija & Tyrväinen, Liisa (2013) A framework for evaluating and designing collaborative planning. *Land Use Policy* 34, 332–341.
- Fung, Archon (2006) Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66, 66–75.
- Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto (2008) Kruunuvuorenrannan osayleiskaavan selostus. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2008: 15.
- Häkli, Jouni (2002) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Pia Bäcklund & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2002) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 110–124.
- Jauhiainen, Jussi S. (2002) Kaupunkiliikkeet ja kamppailu osallisuudesta kaupunkitilaan. Teoksessa Pia Bäcklund & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2002) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 125–140.
- Kahila, Maarit & Kyttä, Marketta (2009) SoftGIS as a bridge-builder in collaborative urban planning. Teoksessa Stan Geertman & John Stillwell (toim.) (2009) Planning Support Systems Best Practice and New Methods. *GeoJournal Library* 95. The Netherlands: Springer, 389–411.
- Kettunen, Pekka (2002) Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Pia Bäcklund & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2002) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 18–36.
- Koskiahho, Briitta (2002) Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Pia Bäcklund & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2002) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 36–57.
- Kyttä, Marketta & Kaaja, Mirikka & Horelli, Liisa (2004) An Internet-Based Design Game as a Mediator of Children's Environmental Visions. *Environment and Behavior* 36 (1), 127–151.
- Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) (2007) Tapauksittain.

- muksen taito. Helsinki: Gaudeamus.
- Laki rakennuslain muuttamisesta 696/1990.
- Lehtomäki, Eeva (2015) Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehitys Helsingin rantojen suunnittelussa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201505121413> Luettu 26.1.2016.
- Leino, Helena (2006) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Leino, Helena & Peltomaa, Juha (2009) Kirkkojärven kirkastuminen – kansalaisten kokemuksellisen tiedon tuottamat haasteet lähiluonnon hallinnassa. *Janus* 17 (3), 219–230.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.
- Mäenpää, Pasi & Aniluoto, Arto & Manninen, Rikhard & Villanen, Sampo (2000) Sanat kivettyvät kaupungiksi. Tutkimus Helsingin kaupunkisuunnittelun prosesseista ja ihanteista. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Niemenmaa, Vivi (2005) Helsingin paikallisagenda. Tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Puustinen, Sari (2006) Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Puustinen, Sari (2004) Yhdyskuntasuunnittelu ammattina. Suomalaiset kaavoittajat ja 2000-luvun haasteet. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Rakennusasetus 266/1959.
- Rakennuslaki 370/1958.
- Rakennuslaki 696/1990.
- Rantojen maankäytön suunnittelu (2005) Ympäristöopas 120. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Raymond, Christopher M & Ottwald, Sarah & Kuoppa, Jenni & Kyttä, Marketta (2016) Integrating multiple elements of environmental justice into urban blue space planning using public participation geographic information systems. *Landscape and Urban Planning* 153, 198–208.
- Somervuo, Heikki (2007) Arabianrannassa onnistutaan yhteistyöllä. Teoksessa Jonna Kangasoja & Harry Schulman (toim.) (2007) Arabianrantaan! Uuden kaupungin maihinnousu. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 22–29.
- Staffans, Aija (2002) Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkeina. Teoksessa Pia Bäcklund & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) (2002) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 180–199.
- Syrjänen, Olavi (2005) Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Vartiainen, Kaarina & Tanskanen, Tiia & Paloniemi, Riikka (2013) Kansalaistieto helposti kartalle – pilottikokemuksia kyselypalvelu Haravasta. Yhdyskuntasuunnittelu 51 (4), 59–63.