

Leena Mikkonen-Young – Vuokko Lehmuspuiisto

# Yleiskaavayhteistyön saavutukset ja sudenkuopat

Kokemuksia neljältä kaupunkiseudulta



HELSINKI 2004

*Julkaisu on saatavana myös Internetistä:  
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>*

*Suomen ympäristö 665  
Ympäristöministeriö  
Alueidenkäytön osasto*

*Taitto: Ainoliisa Miettinen*

*Kansikuva: Vesilinnun jälkiä lumessa.  
© Mikael Andersson/Gorilla*

*ISSN 1238-7312  
ISBN 952-11-1563-7 (nid.)  
ISBN 952-11-1564-5 (PDF)*

*Edita Prima Oy*

*Helsinki 2004*

# Esipuhe

Yleiskaavallista yhteistyötä on eri muodoissa harjoitettu jo 1970-luvun lopulta lähtien. Tuolloin ministeriö lähetti eräille kunnille asiaa koskevan yleiskirjeen ja laati yleiskaavallista yhteistyötä koskevat ohjeet. Yhteistyössä sovitut ratkaisut virallistettiin kuntien omalla maankäytön suunnittelulla.

Tuore maankäyttö- ja rakennuslaki antaa mahdollisuuden kuntien yhteisen yleiskaavan laatimiseen niin, että siitä tulee oikeusvaikutteinen kaava, jonka ministeriö vahvistaa. Se voi poiketa maakuntakaavasta, kuitenkin vain siten, että se sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen. Muilta osin siihen sovelletaan yleiskaavaa koskevia säännöksiä.

Suomen Kuntaliiton syksyllä 2000 tekemän kyselyn mukaan 15 % (43 kuntaa) kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti aikovansa ryhtyä yhteisen yleiskaavan laatimiseen jonkin tai joidenkin kuntien kanssa kahden seuraavan vuoden aikana. (Ympäristöministeriö 2001b). Toistaiseksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaista yleiskaavaa ollaan laatimassa vasta muutamalla seudulla, joskin ilmassa on merkkejä myös epävirallisemmän yleiskaavallisen yhteistyön lisääntymisestä.

Kuntien yhteisen yleiskaavoituksen käytännöt ovat moninaiset ja vasta muotoutumassa. Niiden kehittämistyön kannalta on tärkeää, että yhteistyön erilaisia hallintomalleja ja sisältöjä tarkastellaan jäsennellysti. Analyysien tuottamat johtopäätökset on myös saatettava yleiskaavoituksen parissa työskentelevien tietoon.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan yleiskaavayhteistyötä neljälle tapausseudulla, Kouvolan, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla sekä Vuoreksen alueella, Tampereen ja Lempäälän rajalla. Tapaustutkimuksista on tehty yhteenveto. Tutkimukset perustuvat pitkälti em. seuduilla tehtyihin haastatteluihin. Työn alkuvaiheessa järjestettiin myös laaja tapausseutujen yhteinen seminaari. Yhteistyöprojektit ovat edenneet ja esimerkiksi Kouvolan seudulla tehtiin marraskuussa 2002 päätös kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisesta.

Tutkimuksessa on tuotu esille myös sellaisia maankäyttö- ja rakennuslaissa esitettyjä asioita, jotka eivät liity yksinomaan kuntien yhteiseen yleiskaavaan. Näitä ovat esimerkiksi kestävä kehitys, osallistuminen, vaikutusten arviointi ja kaavoihin liittyvät selvitykset.

Raportin lopussa esitetään kehittämissuhteita, joita on mahdollista lukea myös julkaisun muusta kokonaisuudesta irrallaan.

Tutkimuksen rahoitus on saatu Ympäristöklusterin Eko-Infra tutkimusosioista. Tutkimuksen johtoryhmään ovat kuuluneet yliarkkitehti Ritva-Liisa Salmi ympäristöministeriöstä, yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta, tutkimuspäällikkö Rauno Sairinen TKK:n Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksesta sekä prof. Kimmo Lapintie TKK:n arkkitehtiosastolta. FM Leena Mikkonen-Young on tehnyt tutkimuksen hallintoa, strategista suunnittelua ja yleissisältöä koskevan analyysin ja arkkitehti Vuokko Lehmuspuihto on vastannut kestävä kehityksen teemoihin liittyvästä sisältöanalyysistä.

Suuri kiitos kaikille haastatelluille ajastanne ja kiinnostuksestanne työtä kohtaan. Kiitos myös YTK:n prof. Hilikka Lehtoselle kommentteista ja fil.yo Antti Pelto-Huikolle raportin kartoista.

# Sisältö

<i>Esipuhe</i> .....	3
<b>1 Johdanto</b> .....	7
Yleiskaavan merkitys maankäytön suunnittelussa .....	7
Yhteistyön tarve lisääntyy – myös maankäytön sektorilla .....	8
Maankäyttö- ja rakennuslain perusta .....	9
<b>2 Tutkimustehtävä, metodi ja aineisto</b> .....	13
Tutkimustehtävä .....	13
Metodina tapaustutkimus .....	14
<b>3 Viitekehys</b> .....	16
Hallinnon muutospainheet .....	16
Yhteistyön osapuolet .....	16
Yhteistyön ongelmat ja niiden purkaminen .....	17
Suunnittelun sisällöt ja yhteys strategiseen suunnitteluun .....	19
Markkinoiden matkassa .....	19
Kaupunkipolitiikka ja maankäytön suunnittelu .....	19
Kestävä kehitys yleiskaavayhteistyössä .....	20
Indikaattorit ja maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset kestävän kehityksen tulkitusjoina .....	22
<b>4 Yhteenveto tapaustutkimuksista</b> .....	24
Tapaustutkimukset lyhyesti .....	25
Kouvolan kaupunkiseudun kuntayhtymävetoinen yleiskaavallinen yhteistyö .....	25
Turun kaupunkiseudun yleiskaavoja yhteensovittava ja kuntien toimia koordinoiva yhteistyö .....	26
Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteinen yleiskaava .....	27
Tampereen ja Lempäälän Vuores – kahden kunnan yhteinen yleiskaava .....	29
Yleiskaavayhteistyön saavutukset ja ongelmat .....	30
Kestävän kehitys suunnittelun sisältönä .....	30
Hallintoprosessissa kestävämyyttä .....	31
Suhde seudun strategiseen suunnitteluun ja muiden sektorien suunnitteluun .....	34
Lopuksi .....	37
<b>5 Tapaustutkimukset</b> .....	39
Kouvolan kaupunkiseudun kuntayhtymävetoinen yleiskaava- yhteistyö .....	39
Suunnittelun perinteet ja yhteistyötahdon löytyminen .....	39
Seudullinen maankäyttöstrategia suhteessa kuntien omaan yleiskaavoitukseen ja maakuntakaavoitukseen .....	40

<b>Hallinto</b> .....	<b>42</b>
Yleiskaavayhteistyön osapuolet ja tehtävät .....	42
Uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset suunnitteluun .....	44
Selvitykset .....	44
Osallistuminen ja asiantuntijuus .....	45
Vallanjakautuminen .....	47
<b>Sisältö</b> .....	<b>48</b>
Sisältöanalyysi .....	49
Sisältö kestävän kehityksen kannalta .....	52
<b>Maankäytön yhteys strategiseen suunnitteluun</b> .....	<b>53</b>
Maankäytön kytkeytyminen muuhun seudulliseen suunnitteluun .....	54
Epävarmuutta tulevasta .....	55
<b>Yhteenveto</b> .....	<b>56</b>
<b>Turun kaupunkiseudun yleiskaavoja yhteensovittava ja kuntien toimia koordinoiva yhteistyö</b> .....	<b>57</b>
Suunnittelun perinteet: ministeriövetoisesta Turun vetovastuuseen ...	57
Yleiskaavallinen yhteistyö suhteessa kuntien omaan yleiskaavoitukseen ja maakuntakaavoitukseen .....	59
<b>Hallinto</b> .....	<b>60</b>
Yleiskaavayhteistyön osapuolet ja tehtävät .....	60
Uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset suunnitteluun .....	62
Selvitykset ja vaikutusten arviointi .....	63
Osallistuminen .....	64
Virkahenkilöt ja Turku vallan kahvassa .....	66
<b>Sisältö</b> .....	<b>67</b>
Sisältöanalyysi .....	67
Sisältö kestävän kehityksen kannalta .....	70
<b>Maankäytön kytkeytyminen muuhun seudulliseen suunnitteluun</b> .....	<b>71</b>
Työnjatkuminen .....	72
<b>Yhteenveto</b> .....	<b>72</b>
<b>Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteinen yleiskaava</b> .....	<b>74</b>
Suunnittelun perinteet – sopimus pohjalta sitovaan kaavaan .....	74
Kuntien yhteinen yleiskaava suhteessa kuntien omaan yleiskaavoitukseen ja maakuntakaavoitukseen .....	75
<b>Hallinto</b> .....	<b>77</b>
Yleiskaavayhteistyön osapuolet ja tehtävät .....	77
Uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset suunnitteluun .....	81
Selvitykset, vaikutusten arviointi ja lain sisältövaatimukset .....	81
Osallistuminen .....	82
Onko valta Oululla? .....	84
<b>Sisältö</b> .....	<b>85</b>
Sisältöanalyysi .....	86
Sisältö kestävän kehityksen kannalta .....	91
<b>Yhteys strategiseen suunnitteluun</b> .....	<b>94</b>
Maankäytön kytkeytyminen muuhun seudulliseen suunnitteluun .....	95
<b>Yhteenveto</b> .....	<b>97</b>
<b>Tampereen ja Lempäälän Vuores – kahden kunnan yhteinen yleiskaava</b> .....	<b>99</b>
Yhteistyön tausta ja suhde maakuntakaavoitukseen .....	99
<b>Hallinto</b> .....	<b>100</b>
Vuoreksen kuntien yhteisen yleiskaavan hallintomalli .....	100
Uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset suunnitteluun .....	102

	Vaikutusten arviointi ja lain sisältövaikutukset .....	102
	Selvitysten valta .....	103
	Osallistumisen ongelmat ja asiantuntijavallan painolasti .....	105
	<b>Sisältö .....</b>	<b>108</b>
	Sisältöanalyysi .....	108
	Strategiset kysymykset sisältötasolla – kestävän kehityksen painotukset .....	109
	<b>Yhteys strategiseen suunnitteluun: kenen strategioita</b>	
	<b>Vuores vastaa? .....</b>	<b>110</b>
	<b>Yhteenvedo .....</b>	<b>111</b>
<b>6</b>	<b><i>Kehittämisaikajatuksia ja kannustuksen sanoja .....</i></b>	<b>112</b>
	<b>Liikkeelle lähtö .....</b>	<b>112</b>
	Tilanteen kartoittaminen – miksi yhteistyötä? .....	112
	Millaista yhteistyötä? .....	115
	Millä alueella? .....	116
	Muutoksen ja itsenäisyyden menettämisen pelko ja sen voittaminen – yhteistyön kannustimet .....	116
	<b>Hallinnon järjestäminen .....</b>	<b>117</b>
	Millainen hallinnollinen organisaatio? .....	117
	Vetovastuu ja vastuun jakaminen .....	118
	Osallistuminen – edustuksellisuudesta strategiseen osallistumiseen .	119
	Selvitykset, vaikutusten arviointi ja sisältövaatimukset .....	121
	<b>Yhteistyön sisällöt .....</b>	<b>122</b>
	Kestävä kehitys yhteistyön kannustimena .....	122
	Yleisiä kehittämishaasteita sisältöön ja laatuun liittyen .....	122
	Pitääkö kaikista asioista päästä sopuun? .....	124
	Kaavakartan kehittäminen ja yhteys strategiseen suunnitteluun .....	124
	<b>Lähteet .....</b>	<b>125</b>
	<b>Liite 1 .....</b>	<b>130</b>
	<b>Kuvailulehdet .....</b>	<b>135</b>

## Johdanto

Tässä luvussa tarkastellaan yleiskaavayhteistyön taustalla olevia tekijöitä. Aluksi esitellään yleiskaavan merkitystä maankäytön suunnittelussa sekä maankäytön suunnittelun yhteistyötarpeen lisääntymistä. Lopuksi tarkastellaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain yleiskaavoitukselle luomaa perustaa.

### *Yleiskaavan merkitys maankäytön suunnittelussa*

Yleiskaavoitus voi toimia kuntien suunnittelussa keskeisenä kehittämisvälineenä. Yleiskaavoitus voi toimia välittävänä areenana moneen suuntaan ja olla yksi strategisen suunnittelun instrumenteista (Pakarinen 1995, Vesala 1995). Yleiskaavoituksen avulla on myös mahdollista kytkeä suunnittelun eri osapuolet laajasti vuorovaikutteiseen suunnitteluun. Yleiskaavan katsotaan olevan joustava instrumentti, sillä sen yleispiirteisyys ja oikeusvaikutukset voivat vaihdella kunnan suunnittelutarpeiden mukaan. Rakennuslakitoimikunnan mietinnön (1998) mukaan tämä mahdollisuus parantaa kaavajärjestelmän kykyä ohjata kaupunkiseudun kehitystä nopeasti muuttuvissa olosuhteissa.

Toisaalta koetaan myös, että yleiskaavoitus vastaa ajan vaatimuksiin liian hitaasti ja että se on menettänyt innovatiivista voimaansa. Yleiskaavoituksen katsotaan edustavan enemmänkin kehityksen passiivista, mutta sinänsä tarpeellista säätelyä (Schulman 1990). Taloudellisen kasvun impulsseihin halutaan reagoida nopeammin. Koko kunnan kattavan yleiskaavan asemasta onkin viime aikoina laadittu paljon projektikohtaisia osayleiskaavoja (Pakarinen 2002). Kuntatasolla on nähtävissä myös merkkejä perinteisen yleiskaavan korvaavien maankäytön suunnitelmien tekemisestä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen yleiskaavan sijasta laaditaan esimerkiksi yleiskaavan muotoa muistuttavia rakennesuunnitelmia. Puhutaan myös läsnä olevasta yleiskaavoituksesta, valmiudesta arvioida erilaisten hankkeiden yleiskaavallisia vaikutuksia ilman raskasta kaavaprosessia (Airamio 2002).

Pauli O. Marjasen (1992) mukaan vanhan muotoinen seutukaavoitus ratkaisi vain tyydyttävästi kaupunkiseutujen maankäytöllisiä kysymyksiä. Seutukaavojen katsottiin olevan liian yksityiskohtaisia sisältäen merkitykseltään paikallisia aluevarauksia ja tavoitteita. Seutukaavan toivottiin keskittyvän pikemminkin ylikunnallisiin kysymyksiin sekä yleiskaavojen ja muiden suunnitelmien yhteensovittamiseen. Samansuuntaisiin johtopäätöksiin on myöhemmin päätynyt Tuija Arola (2001) tutkiessaan tontintuotannon ongelmia kunnissa. Arolan mukaan suurimmassa osassa maamme kuntia seutukaavoituksen ei koeta haittaavaan, mutta ei myöskään tukevan kunnan omaa kaavoitusta. Osassa kuntia seutukaavoitus koetaan jopa haittana ja ongelmana. Syynä tähän on edellä mainittu seutukaavan yksityiskohtaisuus ja liika tarkkuus. Uuden maankäyttö- ja rakennuslain tuomaan uudistukseen seutukaavan muuttumisesta maakuntakaavaksi suhtaudutaan Arolan mukaan positiivisesti, koska uuden maakuntakaavan ajatellaan olevan joustavampi ja yleispiirteisempi. Maakuntakaavan toivotaan olevan enemmänkin strateginen ja osin verbaalinenkin runko- ja rakennekaava ja sen toivotaan antavan ainoastaan puitteet tarkemman kaavan teolle. Yleiskaavan ja yleispiirteisen suunnittelun katsotaan olevan keskeisin suunnittelun taso ja muodostavan pohjan maankäytön kehittämiselle kunnassa. Maakuntakaavoituksen yleispiirteistymisen myötä maakuntaliittojen teke-

mässä selvitystyössä keskityttäneen jatkossa maakunnallisesti tärkeisiin asioihin. Kun samaan aikaan on maakuntaliitoissa tapahtunut taloudellisten ja henkilöresurssien vähenemistä, vaarana voi olla, että maakuntaliitot tuottavat entistä vähemmän suoraan kuntien yleiskaavoitusta palvelevaa selvitysaineistoa. Monen yksityiskohtiin menevän seutukaavan taustalla on lisäksi ollut myös tavoite korvata puuttuvia yleiskaavoja. Kuntatason yleiskaavatyöhön kohdistunee entistä laajemman ja tarkemman selvitystyön paineita. Tässä selvitystyössä ja sen koordinoimisessa seututason kuntien yleiskaavayhteistyöllä voi olla keskeinen rooli.

Yleiskaavataso merkitys maankäytön suunnittelussa korostuu erityisesti mietittäessä kestävä kehityksen kysymyksiä. EU:n Kaupunkiympäristön asiantuntijaryhmän (Euroopan komissio 1996) mukaan kaupungit voivat itse tarjota monia mahdollisia ratkaisuja kestävä kehityksen edistämiseksi sen sijaan, että niitä siirretään muille aluetasolle ja tuleville sukupolville. Yleiskaava on tässä tarkoituksessa hyvä apuväline tavoitteiden määrittelyssä, sillä yleiskaava on paikallisella tasolla ainoa riittävän kattava suunnitteluväline, jonka puitteissa maankäytön vaikutuksia voidaan tarkastella (Kauniskangas & Wilska 1995). Kestävä kehitys ja yleiskaavan suhteeseen on perehdytty mm. Keski-Suomen ympäristökeskuksessa, jossa perustettiin 1990-luvun puolivälissä työryhmä pohtimaan kestävä kehityksen arviointia eri kaavatasoilla. Tuloksena syntyi mm. tarkistuslistoja, joiden avulla voidaan tutkia, mitä kestävä kehitys käytännössä erilaisissa kaavoissa merkitsee. Työn yhtenä johtopäätöksenä todettiin yleiskaavan keskeinen merkitys kestävä kehityksen toteutumisessa ja että yksityiskohtaisen kaavoituksen virheet syntyvät enimmäkseen juuri yleiskaavoituksen puutteesta (Hokkanen 1996).

## ***Yhteistyön tarve lisääntyy – myös maankäytön sektorilla***

Yleinen näkemys tänä päivänä on, että kunnalle ja sen tulevaisuudelle ei ole niinkään olennaista se, mitä kunta on itsessään ja yksinään, vaan miten toimivat yhteistyöverkot se on kyennyt luomaan. Erityisesti Eurooppa-kehys tukee seudun roolia ja on omiaan nostamaan seudullisen suunnittelun passiivisesta aktiiviseksi (Pakarinen 2000). Virtojen ja verkostojen myötä vallan luonne on muuttunut, sillä paikalliset päättäjät voivat päätöksillään entistä vähemmän hallita tulevaisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Kaupunkiseutujen yhteistoiminnalle ei ole kehittynyt yksiselitteisen hyvin toimivia järjestelmiä, ja sovelluksille on leimallista vaihtoehtojen kirjo. Ajan hengessä mukana pysyminen edellyttää jatkuvaa oppimista, innovointia ja nopeaa reagointia. (mm. Sotarauta 1997, Ryyänen 1998)

Verkostoituminen ja kuntien välinen yhteistyö ovat uutta Suomessa, jossa kuntien asema on perinteisesti ollut vahva. Esimerkiksi EU:n subsidiariteetti-periaate on Suomessa merkinnyt ennemminkin kuntien aseman vahvistumista, koska maakunnilla ei ole ollut merkittävää poliittista roolia (Sairinen et al. 1999). Siirtyminen kilpailutilanteesta kumppanuuteen ei ole ongelmaton varsinkin kun valtionosuuksien leikkaaminen, kuntien tehtävien lisääntyminen sekä väestön väheneminen ja vanhentuminen ovat rasittaneet joidenkin kuntien taloutta kestävämmällä tavalla. Puhutaan kuntaliitoksista ja toisaalta yhteistyön tarpeellisuudesta liitosten välttämiseksi.

Kuntayhteistyön lisääminen on ollut valtiovallan tavoitteena jo muutaman vuosikymmenen ajan. Seudullista yhteistyötä tehdään jo erityisesti jätehuollossa, tietoverkkojen rakentamisessa, palo- ja pelastustoimissa sekä sairaanhoidon ja ammatillisten oppilaitosten ylläpidossa. Myös elinkeinopoliittinen yhteistyö on lisääntymässä (Laamanen 2001). Yhteistyön ja seutuajattelun vahvistamiseksi on käynnistetty erilaisia ohjelmia, joista tällä hetkellä näkyvimpiä ovat sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton käynnistämä seutukuntien yhteistyön tukihanke (SEUTU) sekä sisäasiainministeriön koordinoima aluekeskusohjelma. Valtiovalta määrittelee aluekeskusohjelman synnyttämisen taustalla olevina tekijöinä mm. toiminta-



ympäristön muutoksen sekä välttämättömyyden pärjätä kansallisesti ja alueina avoimessa kansainvälisessä kilpailussa, uuden talouden olosuhteissa (Sisäasiainministeriö 18.7.2001). Maankäytön yhteistyön lisääminen on jäänyt uusien ohjelmien tavoitteissa vaatimattomaksi, joskin joitain uusia kokeiluja on silläkin saralla odotettavissa.

Maankäytön kuntayhteistyöstä on kuitenkin esimerkkejä jo joidenkin vuosikymmenten takaa. Alalla urauurtavana voidaan pitää Alvar Aallon Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelmaa 1940-luvulla (Nupponen 2000). Valtiojohtoisesti maankäytön yhteistyötä on tehty 1970-luvulta lähtien, jolloin sisäasiainministeriö antoi yleisohjeen yleiskaavallisen yhteistyön järjestämisestä eräissä kunnissa. Ohjeen mukaan kuntien tuli yleiskaavoituksensa loppuvaiheessa yhteensovittaa kaava ympäristökuntien maankäyttöön, väestö- ja työpaikkatavoitteisiin, asuntorakentamisen mitoitukseen sekä toteuttamisen ajoittamiseen. Tätä suunnittelutyötä ei katsottu kuitenkaan uudeksi ylikunnalliseksi suunnittelumuodoksi. Yleiskaavallista yhteistyötä jatkettiin vielä 1980-luvulla vaihtelevin tuloksin, sillä yleiskaavayhteistyö ei pystynyt luomaan tyydyttäviä puitteita kaupunkiseutujen rakenteen ja alueiden käytön tavoitteiden yhteensovittamiselle kuntien välillä. Ongelmaksi muodostuivat suunnitelmien sitovuuden puute ja riittämätön kytkentä poliittiseen päätöksentekoon. Vapaaehtoinen yhteistyö on tämän jälkeen jatkunut vain muutamilla alueilla. (Marjanen 1992)

Maankäyttö- ja rakennuslaki legitimoii aiemmin epävirallisesti tehdyn maankäytön kuntayhteistyön kuntien yhteisellä yleiskaavalla. Kuntien yhteistyön edistämiseksi ei tosin aiemminkaan ole juurikaan ollut juridisia esteitä, vaan ongelmat ovat liittyneet lähinnä erilaisiin hallinnollisiin määräyksiin, vallitsevaan hallintokulttuuriin, vastakkaisiin intresseihin ja ajatukseen vapaamatkustamisesta. Keskeisiä yhteistyötä rajoittavia tekijöitä ovat edelleenkin sektoroituneisuus ja päällekkäisyydet, perinteinen kilpailuasetelma sekä ennen kaikkea vanhat asenteet ja totutut toimintatavat (Sisäasiainministeriö 1992, Sotarauta 1993). Vapaaehtoinen liikkeellelähtö yhteistyössä koetaan vaikeaksi. Kaivataan kannustimia tai suoranaisia pakko-toimia esimerkiksi rahoitukseen liittyen (Huttunen 2000).

## ***Maankäyttö- ja rakennuslain perusta***

Maankäyttö- ja rakennuslaki, joka tuli voimaan 1.1.2000, aiheutti monia muutoksia yhdyskuntasuunnittelun kentällä. Keskeisimpiä näistä muutoksista ovat suunnittelun eri aluetasojen roolien ja kaavojen sisältövaatimusten uudistuminen, avoimuuden ja vuorovaikutuksen lisääntyminen sekä muutokset vahvistus- ja valitusmenettelyssä. Kaavojen alistusmenettelystä luovuttiin lukuun ottamatta maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja, jotka vahvistetaan edelleen ympäristöministeriössä. Sekä yleiskaavat että asemakaavat hyväksyy kunta. Tarkoituksena on ollut lisätä suunnittelun joustavuutta, selkeyttä ja avoimuutta nopeasti muuttuvissa tilanteissa samalla kun kaavoituksen roolia yhdyskuntien kehittämisessä ja ympäristöpolitiikan välineenä halutaan vahvistaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa lakiin kirjattiin myös uusi kaava-muoto, kuntien yhteinen yleiskaava. Lain kuudes luku määrittelee kuntien yhteisen yleiskaavan seuraavasti:

46 §

*Maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteensovittamiseksi kunnat voivat laatia yhteistyönä yleiskaavan (yhteinen yleiskaava).*

47 §

*Kunnat voivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitettuun toimielimeen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään kunnasta.*

*Oikeusvaikutteinen yhteinen yleiskaava saatetaan asianomaisen ministeriön vahvistettavaksi. Yhteisen yleiskaavan vahvistamiseen sovelletaan, mitä 31 §:ssä säädetään maakuntakaavan vahvistamisesta.*

48 §

*Maakuntakaava on 32 §:ssä säädetyllä tavalla ohjeena yhteistä yleiskaavaa laadittaessa ja muutettaessa.*

*Yhteinen yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia sisällöltään 1 momentin säännöksestä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että yhteinen yleiskaava sopeutuu maakuntaan kokonaisuuteen ja otettava soveltuvin osin huomioon, mitä 28 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista.*

49 §

*Jollei edellä tässä luvussa toisin säädetä, yhteiseen yleiskaavaan sovelletaan, mitä laissa säädetään yleiskaavasta.*

Kuntien yhteinen yleiskaava määritellään muuta kaavajärjestelmää täydentäväksi mahdollisuudeksi lähinnä kaupunkiseutujen kehittämisen ja kuntayhteistyön tukemiseen. Tarvetta yleiskaavalliseen yhteistyöhön tai kuntien yhteiseen yleiskaavaan voi esiintyä myös esimerkiksi usean kunnan alueelle ulottuvan järvialueen tai jokilaakson maankäytön suunnittelussa ja rakentamisen ohjauksessa. Yhteinen yleiskaava saattaa olla myös sopiva väline suunnitella aluekokonaisuutta, joka kuuluu kahden tai useamman maakuntaliiton alueelle. Taustalla voi olla myös kokonaisvaltaisemman suunnittelun tavoite, ajatus kuntien yhteisen yleiskaavan prosessissa keskittyä koko kaupunkiseudun ongelmiin ja kestävän kehityksen kysymyksiin sekä edistää samalla kuntayhteistyötä. (Rakennuslakitoimikunta 1998, Haapanala 2001)

Kuntien yhteinen yleiskaava ei ole neljäs kaavataso, vaan yleiskaava, joka laaditaan kahden tai useamman kunnan alueelle. Kuntien yhteinen yleiskaava korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemman yleiskaavan, jollei kaavassa toisin määrätä. Toisaalta myös kunnan myöhempi yleiskaava voi tulla aikaisemman yhteisen yleiskaavan tilalle, joskin tällöin on katsottava, että uusi kaava ottaa huomioon yhteisen yleiskaavan osoittaman laajemman maankäytön. Kuntien yhteistä yleiskaavaa ei ole tarkoitettu korvaamaan muuta kuntien yleiskaavallista yhteistyötä vaan antamaan uuden mahdollisuuden yhteistyön järjestämiseen. (Rakennuslakitoimikunta 1998, Haapanala 2001)

Maakuntakaava ohjaa normaalin ohjausvaikutuksensa mukaisesti myös kuntien yhteistä yleiskaavaa. Yhteinen yleiskaava voidaan kuitenkin perustellusta syystä laatia tästä ohjausvaikutuksesta poiketen. Perusteluina voidaan pitää esimerkiksi tilannetta, jossa maakuntakaavasta poikkeavan ratkaisun luonne on sellainen, että asian ratkaiseminen maakuntakaavalla ei ole tarpeellista, maakuntakaavassa osoitettu ratkaisu todetaan vanhentuneeksi tai maakuntakaavasta poikkeamisen vaikutukset rajoittuvat koskemaan vain suhteellisen suppeata aluetta. Kuntien yhteinen

yleiskaava mahdollistaa paitsi yhden kunnan yleiskaavaa laajemman tarkastelun myös vahvemman sitoutumisen yleiskaavaratkaisuihin ja mahdollisten valitusten yhteisen käsittelyn. Kuntien yhteinen yleiskaava ei kuitenkaan saa vaarantaa maakuntakaavan keskeisiä tavoitteita, vaan sen on sopeuduttava maakuntakaavan kokonaisuuteen. (Haapanala 2001)

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain keskeisenä tavoitteena on kestävän kehityksen periaatteiden toteuttaminen. Lain yleisissä tavoitteissa mainitaan, että lain tarkoituksena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (Rakennuslakitoimikunta 1998). Laissa on lisäksi määritelty kaavatasoille sisältövaatimukset, jotka osaltaan antavat sisältöä kestävän kehityksen periaatteille. Yleiskaavan sisältövaatimukset määritellään laissa seuraavasti:

### 39 §

*Yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava oletettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.*

*Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:*

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;*
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;*
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;*
- 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla;*
- 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;*
- 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;*
- 7) ympäristöhaittojen vähentäminen;*
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä*
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.*

*Edellä 2 momentissa tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.*

Yleiskaavan tulee täyttää sisältövaatimusten vähimmäisvaatimukset, mutta kaava voidaan laatia myös kunnianhimoisemmin kuin mitä säädösten edellyttämä vähimmäistaso vaatii. Yleiskaavan sisältövaatimukset voivat olla osittain ristiriitaisiakin, joten kaavassa tulee pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun eri tekijöiden suhteen (Rakennuslakitoimikunta 1998). Useiden yleiskaavan sisältövaatimusten täyttäminen onnistuu eittämättä paremmin, mikäli tehdään yhteistyötä naapurikuntien kanssa. Mikäli kuntien yhteinen yleiskaava poikkeaa sisällöltään huomattavasti maakuntakaavan sisällöstä, on otettava soveltuvin osin huomioon myös maakuntakaavan sisältövaatimukset. Sisältövaatimuksissa on korostetusti painotettu suunnittelua, joka johtaa tarkoituksenmukaisen, taloudellisen ja ekologisen yhdyskuntarakenteen aikaansaamiseen tai ylläpitämiseen. (Jääskeläinen & Syrjänen 2000)

Muutamilla kaupunkiseuduilla, kuten esimerkiksi Oulun ja Turun kaupunkiseuduilla sekä Tampereella on uuden lain vaikutuksia ennakoitu ja tehty yleiskaavatyötä uuden lain hengessä jo muutamia vuosia ennen lain voimaantuloa. Monella kaupunkiseuduilla on kokemusta myös aikaisemmasta liikenteellisestä ja maankäytönkin ”epävirallisesta” yhteistyöstä, mutta uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä yleiskaavayhteistyölle voidaan luoda jäsentyneempi muoto. Mielenkiintoinen kysymys on, miten uusi kaavamuoto on otettu kuntakentällä vastaan? Tulisiko maankäytön yhteistyöhön kannustaa? Kuka yhteistyöstä hyötyy ja miten? Mm. nämä ovat tutkimuksemme avainkysymyksiä, joihin olemme etsineet vastausta tämän tutkimuksen kuluessa.

# Tutkimustehtävä, metodi ja aineisto

# 2

Tässä luvussa kuvaillaan tutkimuksen kolmeosainen tutkimustehtävä. Lisäksi esitellään lyhyesti tutkimuksessa käytetty tutkimusmetodi sekä esitellään tutkimuksen aineisto.

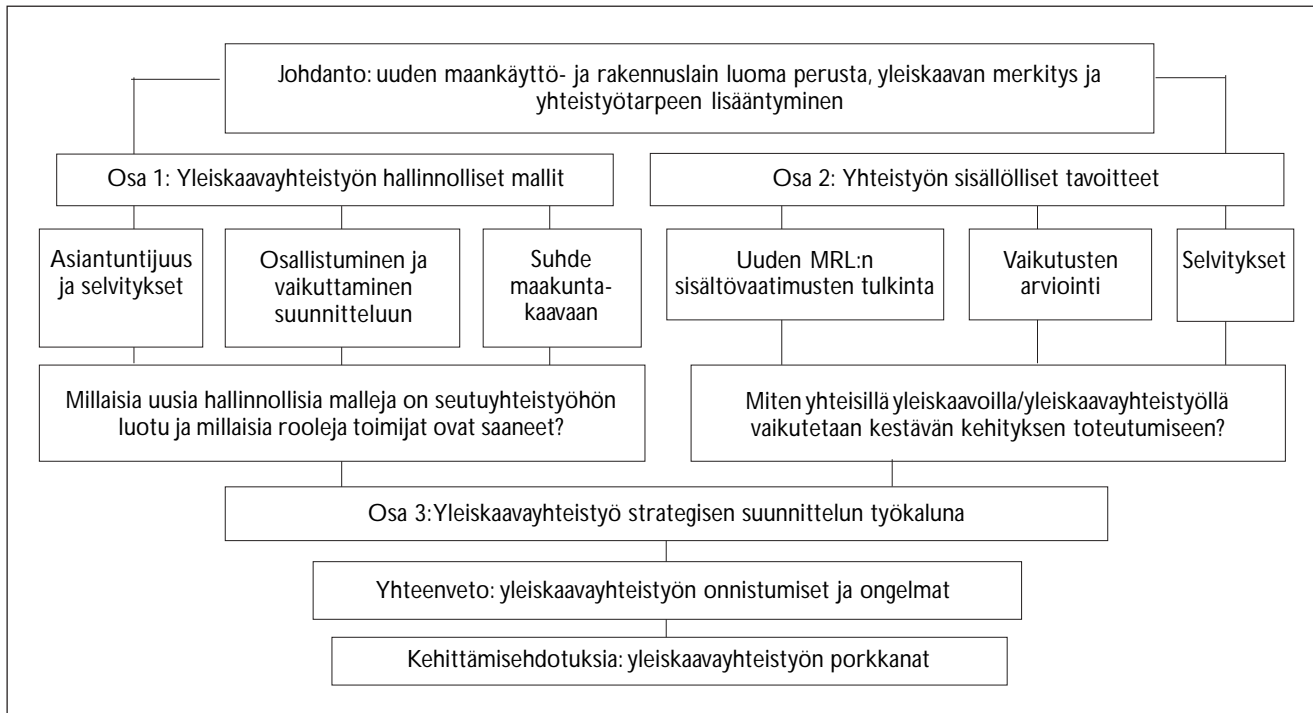
## **Tutkimustehtävä**

Tutkimustehtävä on ollut kolmiosainen. Ensimmäinen tehtävä koski yleiskaavayhteistyön uusien hallinnollisten mallien analysointia. Toisena tehtävänä on ollut analysoida yhteistyön sisältöjä ja kolmantena maankäytön yhteistyön suhdetta seudun strategiseen suunnitteluun.

Tutkimustehtävänä on ollut ensinnäkin kartoittaa hallinnon uusia malleja yleiskaavayhteistyön toteuttamisessa sekä analysoida ilmenneitä ongelmakohtia ja niiden ratkaisuja. Hallinnon tarkastelussa keskeisessä roolissa on suunnittelujärjestelmä ja uuden maankäyttö- ja rakennuslain asettamat puitteet sille. Analyysin kohteena ovat olleet suunnitteluprosessin osallisten uudet roolit ja yhteistyökuviot sekä hallintoon liittyvät onnistumiset ja ongelmat. Tässä keskeistä on perinteisesti hyvin itsenäisesti toimineiden kuntayksiköiden toimintatapojen ja päätösvaltasuhteiden muuttuminen. Olennaisia tarkasteltavia toimijoita ovat olleet kuntien yleiskaavoituksesta vastaavat yksiköt, luottamushenkilöinstituutiot, maakunnalliset liitot, alueelliset ympäristökeskukset ja kansalaisjärjestöt. Esiin ovat nousseet mm. seuraavat kysymykset: Millaisia uusia hallinnon organisaatioita ja toimintatapoja on yhteistyön edistämiseksi luotu? Onko organisaatioiden pohjalla perinteinen yleiskaavan hallintomalli vai onko luotu uusien ja useiden osapuolien muodostamia joustavampia malleja? Mitä on uusien yhteistyömallien syntyminen taustalla ja miten yhteistyö toimii käytännössä? Ovatko syntyneet organisaatiot asia- vai toimijakeskeisiä? Mikä on paikallisten toimintatapojen merkitys yhteistyön onnistumisessa? Keitä suunnittelun osapuolet ovat ja miten syntyneet mallit eroavat perinteisistä malleista. Vai eroavatko? Suunnitteluorganisaatioiden alueellistumisen lisäksi mielenkiinto on kohdistunut mm. edustuksellisen demokratian paikkaan ja merkitykseen sekä maankäyttö- ja rakennuslain synnyttämiin prosessimuutoksiin, kuten osallistumisen järjestämiseen.

Toisena tehtävänä on ollut selvittää mitä kestävä kehityksen tavoitteita yleiskaavayhteistyöllä voidaan saavuttaa. Tavoitteena on ollut tutkia erilaisia tapoja toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain yleisissä tavoitteissa esitettyä pyrkimystä järjestää alueiden käyttö niin, että ”edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä” (Savolainen 1999). Tutkimuksen painopiste on ollut ekologisen kestäväyyden tarkastelussa. Tässä yhteydessä nousee esimerkiksi esiin kysymys yhdyskuntarakenteen tiivyydestä ja väljyydestä. Tutkimuksessa on selvitetty, miten maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksia on kunta- ja seututasolla tulkittu. Keskeinen kysymys sisältöön liittyen on ollut se, miten uusien käytäntöjen kautta on onnistuttu kehittämään yleiskaavayhteistyön sisältöä erityisesti kestävä kehityksen tavoitteita vastaaviksi.

Kolmantena tehtävänä on ollut tutkia yleiskaavayhteistyötä strategisen suunnittelun ja kaupunkipolitiikan välineenä. Tutkimuksellisesti mielenkiintoisia kysymyksiä ovat olleet mm. seuraavat: Mitkä ovat lainmukaisen ja epävirallisen yhteis-



Kuva 1. Tutkimuksen rakenne.

työn edut ja ongelmat? Mihin asioihin yleiskaavalla halutaan tai voidaan yleensäkin puuttua? Mikä on yleiskaavayhteistyön suhde yleisempään kaupunki- ja ympäristöpolitiikkaan?

## Metodina tapaustutkimus

Seututasoisen yhteistyötä Suomessa on viime vuosina tutkittu jonkin verran, mutta viittaukset maankäytön suunnitteluun ovat jääneet ohuiksi. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki on lisäksi vielä niin uusi, että siinä esiintyneestä kuntien yhteisestä yleiskaavasta ei ole vielä tutkittua tietoa. Tutkimuksen kenttä on siis pitkälti kartoittamaton.

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kuntien yhteisiä yleiskaavoja ollaan tekemässä vasta muutamalla kaupunkiseudulla. Näistä tapauksista kaksi on valittu tähän tutkimukseen. Toinen on Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteinen yleiskaava ja toinen Vuoreksen alueen kahden kunnan yhteinen yleiskaava. Lisäksi mukaan on otettu kaksi muuta kaupunkiseutua, joilla tehdään yleiskaavallista yhteistyötä. Turun seudulla yleiskaavayhteistyö vahvistuu vahvistettavan maakunta-kaavan kautta ja Kouvolan seudulla yhteistyön tuloksena on syntynyt seudullinen maankäyttöstrategia, jolla on myös yhteys tekeillä olleeseen seutukaavaan. Tapaustutkimus soveltuu näiden toisistaan poikkeavien tapausten yksityiskohtaiseen tutkimiseen. Tutkimus kohdistuu nykyhetkeen, joskin tapausten suunnitteluhistoriakin on läsnä. Tutkimus on toisaalta kuvailevaa, toisaalta ilmiöille selitystä etsivää. Myös välinettä kehittävä näkökulma on läsnä, sillä tutkimuksen lopussa mietitään, miten ja millaiseen maankäytön yhteistyöhön kuntia voisi kannustaa.

Tutkimuksen aineisto on kerätty haastattelemalla suunnitteluun keskeisesti liittyviä osapuolia kullakin tapausseudulla. Raportissa osallisten ääni kuuluu suorissa lainauksissa haastatteluista. Haastattelut ovat soveltuneet kyselyä paremmin tutkimuksen tarpeisiin, koska kysymyksessä on uusi tutkimusalue, josta on haluttu saada kuvaavia esimerkkejä keskeisiltä henkilöiltä (Hirsjärvi & Hurme 2000). Tapaustutkimuksen luonteen mukaisesti tietoa on etsitty sieltä, mistä sitä voidaan saada, jol-

loin yhdessä haastattelussa saatu vihje on toisinaan johtanut seuraavaan haastatteluun.

Tutkimukseen on haastateltu kuntien kaavoituksesta vastaavia virkahenkilöitä, alueellisten ympäristökeskusten ja maakuntaliittojen virkahenkilöitä, kansalaisjärjestöjen edustajia, kaupungin- ja apulaiskaupunginjohtajia sekä poliitikko. Tapausseutujen luottamushenkilöille, kunnanvaltuustojen ja hallituksen jäsenille sekä kaavoituksesta vastaavan lautakunnan jäsenille on lähetetty sähköpostikysely samoista teemoista, joita haastatteluissa katettiin.

Teemahaastattelut tehtiin ajalla 5.2. - 15.10.2001. Haastatteluja oli yhteensä 42, joista yhdessä haastattelussa oli kaksi haastateltavaa läsnä yhtäaikaisesti. Haastattelut poikkesivat toisistaan sekä ajallisesti että sisällöllisesti. Haastattelujen pituus vaihteli lyhyimmillään 45 minuutista pisimmillään 3 tuntiin 5 minuuttiin. Keskimäärin haastattelut kestivät 1 tunnin ja 25 minuuttia. Haastattelua varten oli mietitty teema-alueita, jotka pyrittiin kattamaan kussakin haastattelussa. Haastattelut etenivät kuitenkin osittain haastateltavan ehdoilla siten, että keskustelua käytiin enemmän niistä teemoista, joista kulloisellakin haastateltavalla oli eniten sanottavaa. Oulun osalta haastatteluja täydennettiin tekemällä tilannekatsaus sähköpostikyselynä maaliskuussa 2002. Suorissa lainauksissa haastateltavat on merkitty numeroin. Numerot etenevät siinä järjestyksessä, kun haastatteluja on tehty.

Kuntien luottamushenkilöille tehtiin sähköpostikysely ajalla 5.11.2001-2.1.2002. Kysely lähetettiin sähköpostilla suoraan niille luottamushenkilöille, joiden sähköpostiosoite oli internetistä löydettävissä. Lisäksi kysely lähetettiin kunnansihteereille tai vastaaville viranhaltijoille toiveena saattaa kysely eteenpäin heidän kauttaan. Vastauksia luottamushenkilöiltä tuli yhteensä 102 (Kouvolan seutu 16, Turun seutu 22, Oulun seutu 50 ja Vuoreksen alue 14). Sähköpostikysely valittiin aineiston keräämiseen mm. siksi, että se on nopea toteuttaa ja kuluiltaan edullinen. Sähköposti mahdollisti myös kysymysten ja vastausten nopean tarkentamisen tarvittaessa, koska sähköpostin välityksellä voi käydä sähköpostikeskustelua kyselyn lähettäneen ja vastaajien kanssa. Sähköpostikyselyn käyttö ei ollut kuitenkaan ongelmatonta. Suurimpana ongelmana oli kyselyn saaminen perille vastaajille. Syynä tähän oli paitsi se, että kaikki eivät käyttäneet sähköpostia, myös se, että kysely saattoi ”hukkua” vastaajien sähköpostitulvaan tai posti on muusta syystä jäänyt avaamatta (Selwyn & Robson 1998). Näitä ongelmia pyrittiin välttämään sillä, että kysely lähetettiin myös kunnansihteereille tai vastaaville virkahenkilölle.

Teemahaastattelujen ja sähköpostikyselyn lisäksi tutkimuksen aineistona on ollut suunnitteluasiakirjoja, pöytäkirjoja, selvityksiä, sanomalehtileikkeitä ja sekä yleistä suunnittelua, hallintoa ja ympäristötieteitä koskevaa kirjallisuutta.

# 3

## Viitekehys

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen viitekehys. Viitekehys hahmottuu hallinnon muutospaineiden sekä yleiskaavayhteistyön sisällöllisten ja strategisten tavoitteiden esittelyn kautta.

### *Hallinnon muutospaineet*

Kestävän kehityksen kysymykset suunnittelussa vaativat uudenlaisesta, monisyisempää ja avoimempaa tarkastelua (Pakarinen 2000). Suunnittelu ei enää voi olla vain instrumentti, jonka tarkoituksena on annettujen maankäytön tavoitteiden toteuttaminen mahdollisimman järkiperäisesti, vaan kunta pitäisi nähdä mm. moniäänisempänä kansalaisyhteiskuntana. Tähän tavoitteeseen pyrkii osaltaan vastamaan uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Lain osallistumisvaateen ja esimerkiksi lisääntyneen kaupunkipoliittisen ajattelun myötä kiinnitetään entistä enemmän huomiota useampien osapuolien osallistamiseen ja suunnitteluun osallistumiseen. Ajatuksena on, että kaupunkirakentamiseen osallistuvat toimijat nousevat näkyviin ja suunnittelusta tulee tähänastista avoimempaa (Haila 1999). Perinteisen keskitetyn, hierarkkisen, virallisen ja vahvasti julkisen sektorin (government) hallintomallin ohessa keskustellaan joustavammasta, moniulotteisemmasta hallinnasta (governance), jonka perustana on uudentyypinen, kansalaisten, yritysten, yhteisöjen ja hallinnon usein epävirallinenkin vuorovaikutus (mm. Kooiman 1993). Paikallisessa hallinnassa ei ole standardisoituja menettelytapoja, vaan yksittäiset ratkaisut ovat paikkaan sidottuja (mm. Hynynen 2000) ja kokoonpanot muuttuvat tilanteen mukaan (mm. Sotarauta 1997). Julkisen hallinnon tehtävänä on erityisesti julkisen keskustelun organisointi ja mahdollistaminen.

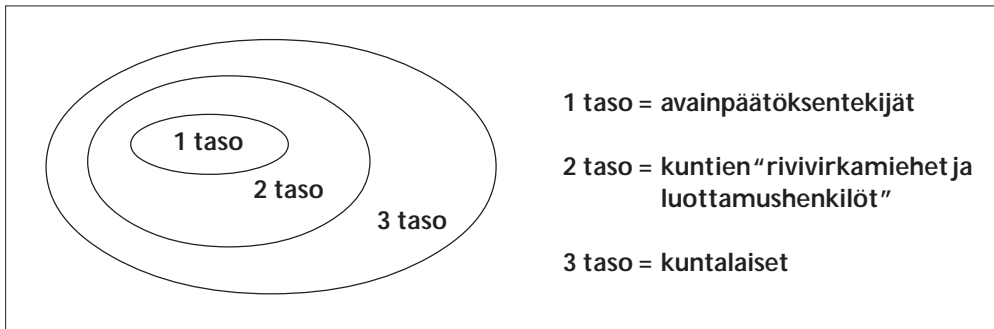
Nykytilanne on kuitenkin vielä toinen. Suomalaisen kunnallishallinnon on perinteisesti sanottu potevan demokratia- ja politiikkavajetta (mm. Ståhlberg 1999), ja yhteistyönkin on usein katsottu olevan lähinnä kuntien ydinryhmään kuuluvan eliitin toimintaa (mm. Haveri & Majoinen 1997). Kaupunkirakentaminen on lisäksi perinteisesti ollut maankäyttösektorin virkahenkilöiden ohjailemaa. Yleiskaavayhteistyö on uusi suunnittelullinen ja hallinnollinen haaste.

### *Yhteistyön osapuolet*

Kuntien väliseen yhteistyöhön ei ole muotoutunut yhtenäisiä käytäntöjä. Yhteistyötä voidaan tehdä esimerkiksi yhtymien, yhtiöiden tai sopimusten pohjalta. Yhteistyön osapuolia tarkasteltaessa on kuitenkin havaittavissa yhteneväisyyksiä. Arto Haveri ja Kaija Majoinen (1997) jäsentävät kuntien yhteistyöhön osallistuvat ryhmät osallistumisen ja johtamisen mukaan kolmelle sisäkkäiselle kehälle (kuva 2). Uloimmalla kehällä ovat kuntalaiset, keskimmaisella kuntien rivivirkahenkilöt ja riviluottamushenkilöt ja sisimmällä kehällä ovat avainpäätöksentekijät. Yhteistyö muodostuu usein vain sisimmällä kehällä olevan, kuntien keskeisistä päättäjistä, virkahenkilöistä ja luottamushenkilöistä koostuvan ydinryhmän toiminnaksi.

Kunnanjohtajilla on keskeinen tehtävä seutuyhteistyössä. Seutasolla luottamushenkilöt sen sijaan ovat useimmiten vähäisessä roolissa virkahenkilöjohtoon verrattuna. Syynä tähän on se, että luottamushenkilöt ovat usein kiinnostuneempia





Kuva 2. Yhteistyön toimijat kolmella kehällä Haverin ja Majosen (1997) mukaan.

oman kuntansa asioista, he eivät koe seutuyhteistyötä poliittisesti palkittavana eikä heillä riitä aina aikaa seututasoin työhön. Kuntalaiset ovat heikoimmin mukana. He eivät esimerkiksi useinkaan tunne seudullisia organisaatioita eivätkä ole tietoisia niiden toiminnasta eivätkä omista vaikuttamismahdollisuuksistaan. Lisäksi esimerkiksi maakuntakaavan hyväksyvä elin, maakuntavaltuusto, koostuu kuntien asettamista edustajista sen sijaan että kansalaiset voisivat vaaleilla valita edustajat. Seututeemat ovat myös harvoin esillä esimerkiksi kunnallisvaaleissa. (Haveri & Majoinen 1997)

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet jokaisen osallistumismahdollisuuden turvaamisesta asioiden valmistelussa, vuorovaikutteisuudesta ja avoimesta tiedottamisesta koskevat kuitenkin kaikkia kaavatasoja. Yleiskaavayhteistyöhön ja osallistumiseen liittyen mielenkiintoinen kysymys onkin, onko osallistumisesta muodostunut vain yksisuuntaista kaavoista tiedottamista ja tiedon saamista, kaksisuuntaista mielipiteiden esittämistä ja palautteen antamista vaiko monisuuntaista kumppanuus- ja osallisuusryhmien organisointia ja koordinoitua, jolloin syntyy myös mahdollisuus jaettuun vaikutusvaltaan (Roininen & Wallin 2002).

### **Yhteistyön ongelmat ja niiden purkaminen**

Kuntien maankäytön suunnittelun yhteistyö ei ole yleistynyt muiden sektorien, kuten esimerkiksi sairaanhoidon ja elinkeinoyhteistyön tavoin (Laamanen 2001). Yksi keskeisimmistä yhteistyön esteistä on itsenäisyyden menettämisen pelko, eli yhteistyön nähdään johtavan kuntaliitoksiin. Pelot voivat liittyä myös esimerkiksi työpaikkojen tai keskeisten henkilöiden aseman menettämiseen sekä erityisesti vaikutusvallan menettämiseen omissa suunnittelukysymyksissä (Aronen 2001). Kuntien itsehallinnon perusideana nähdään olevan se, että kunnan asukkaat vastaavat itse omista asioistaan, ja tähän vahvaan kunnalliseen itsehallintoon liitetään keskeisenä osana erityinen oikeus päättää alueen fyysisestä suunnittelusta ja maankäytöstä (Ryynänen 1998). Maankäytön yhteistyötä verrataan jopa oman kunnan veroäyristä luopumiseen. Koetaan, että niin kauan kuin verotulot kootaan asuinkunnan mukaan ja kuntarajat säilyvät ennallaan, on epätodennäköistä päästä mielekkääseen kaupunkirakennestrategiaan, vaikka uudentyyppisiä yhteistyöelimiä kehitettäisiinkin (Vesala 1994).

Sotaraudan et al. (1999) mukaan Suomeen on syntynyt sekä aitoja verkostoja että ei-spontaaneja hallinnollisesti luotuja verkostoja. Aidot verkostot ovat luontaisia ja ne perustuvat vuorovaikutuksessa tapahtuvaan vaihtoon, oppimiseen, luottamuksen rakentamiseen, kumppanuuteen ja mahdollistamiseen. Aito verkosto hyväksyy epäsymmetrisyyden ja näkee sen mahdollisuudeksi luoda toimivia yhteistyökokonaisuuksia, joissa on mukana sitoutuneita toimijoita. Ei-spontaanit hallinnolliset verkostot puolestaan kootaan vanhalla hallinnollisella periaatteella siten, että kaikista organisaatioista tulee olla edustus mukana riippumatta siitä, koskeeko asia organisaatiota vai ei. Ajatuksena on, että ”meidän pitää olla katsomassa mitä ne siellä tekevät, jotteivät etumme vaarannu”. Sotarauda et al. (1999) kuitenkin muis-

tuttavat, että erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi ei aina synny aitoja verkostoja, vaan joidenkin ongelmien ratkaisuun tarvitaan hallinnon aloitteesta käynnistettyjä verkostoja. Tällöin keskeinen kysymys on se, millaisia yhteistyökoonpanoja luodaan; kykenevätkö ne uudistumaan ja ottamaan erilaiset näkökulmat huomioon vai kovertuvatko ne tyhjiiksi hallinnollisiksi työryhmiksi. Seutu-yhteistyön toimivuudessa on organisaatiomallin lisäksi siis tärkeää myös asenne ja motivaatio sekä yhteistyön laatu.

Toisaalta ongelmia saattaa syntyä myös tapauksessa, jossa pyritään maksimoimaan tasapuolisuus ja demokraattisuus erityisesti yhteistyöhön osallistuvien kuntien välillä. Seurauksena voi olla ylidemokraattisuus, eli kunnittaisen tasapuolisuuden ylikorostuminen seudullisissa yhteistyöelimissä ja niiden toiminnassa. Ylidemokraattisessa tilanteessa yritetään olla antamatta sellaisia signaaleja, jotka voisivat aiheuttaa jossain alueen kunnassa kielteistä suhtautumista kuntien välistä yhteistyötä kohtaan. Ylidemokraattisuus saattaa halvaannuttaa terveen kriittisyyden ja päätöksenteon. (Haveri & Majoinen 1997)

Eija Salmi (2001) korostaa erityisesti todellista tarvetta yhteistyöverkostoja luotaessa. Salmen mukaan tarve voi maankäytön yhteistyöhön liittyen liittyä esimerkiksi seudun elinkeinorakenteen muutoksiin ja siten uusien vahvuuksien etsimiseen, jolloin kunnissa on samankaltaisia ongelmia ratkottavana samanaikaisesti. Yhteistyötarve voi liittyä myös tarpeeseen löytää sijainti ylikunnallisille toiminnoille tai kehittää toimintoja seudullisena (esimerkiksi joukkoliikenne, palvelut, jätehuolto). Keskeistä on myös se, että kunnan oma kaavoitus hyötyy yhteistyöstä.

Seuraavassa esitellään yhteistyön pullonkauloja ja edistäviä tekijöitä Sotarauta et al. (1999) ja Salmea (2001) lainaten ja soveltaen.

Yhteistyön pullonkauloja:	Yhteistyötahdon edistäjiä:
Keinotekoisuus: yhteistyötä tehdään yhteistyön itsensä vuoksi	Halu tehdä yhteistyötä: kaikki antavat ja saavat, ajatus siitä, että "yhdessä olemme enemmän"
Yhteensopimattomuus: organisaatiot ja niiden avainhenkilöt eivät tule toimeen keskenään	Samankaltainen toimintakulttuuri ja poliittinen ilmapiiri
Eristäytyminen: keskittyminen sisäisiin asioihin, ei aktiivista suuntautumista ulospäin	Avoin ja ulospäin suuntautunut ilmapiiri
Informaation pantaaminen: organisaatiot eivät aktiivisesti jaa tietoa toisilleen, jatkuva kilpailutilanne	Seutuidentiteetti: oman kunnan näkeminen seudun kautta, "mikä hyödyttää omaa kuntaa, hyödyttää seutua", kilpailutilanteen eliminointi
Epäluotettavuus ja kurittomuus: osa toimijoista ei kunnioita yhteisiä pelisääntöjä	Aito kumppanuus ja arvostus
Ymmärtämättömyys: keskeiset toimijat eivät ymmärrä toistensa lähtökohtia, tavoitteita ja strategioita; ei kyetä hahmotamaan yhteisiä ongelmia	Kuntien ja seudun tavoitteiden ja strategioiden samankaltaisuus: yhteisten vahvuuksien ja ongelmien tiedostaminen ja ratkaisujen hakeminen
Sitoutumattomuus: toimijoiden oletetaan sitoutuvan "yhteiseen hyvään" etsimättä sitoutumista kunkin toimijan omista lähtökohdista ja hyväksymättä erilaisia tapoja sitoutua	Rohkea ja ennakoluuloton asenne: erilaisuuden näkeminen vahvuutena ja toisten täydentämisenä
Resurssien puute: jokaisen toimijan tulisi tuoda jotain lisäarvoa	Erilaisten resurssien hyödyntäminen ja avoin suhtautuminen uusiin osapuoliin: yhteistyöllä saadaan täydennystä kuntien vähiin resursseihin; taloudellisten etujen saavuttaminen
Oppimattomuus: toimijat eivät osaa hyödyntää omia tai muiden kokemuksia eikä haluta sulattaa uutta omaan toimintaan	Pitkäjännitteisyys, hallittu uudistumistahto, oppimiskyky ja suurpiirteisyyys: nähdään myös yhteistyön välilliset ja kauaskantoiset hyödyt
Foorumien vähäisyys ja toimimattomuus ja toimivien foorumien "sisäänlämpiävyys" ja tiedottamisen puute	Avoin ja keskusteleva tiedottaminen sekä luottamushenkilöille että kuntalaisille: mahdollisuuksien näkeminen ja verkottuminen
Työnjaon selkiytymättömyys	Uusien roolien omaksuminen

Kuva 3. Yhteistyön pullonkauloja ja yhteistyön onnistumisen kannalta keskeisiä tekijöitä (Sotarauta et al. 1999, Salmi 2001).

## ***Suunnittelun sisällöt ja yhteys strategiseen suunnitteluun***

Kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa vaikuttavat ristiriitaiset trendit. Toisaalta kunnissa voi nähdä lisääntyneen markkinaorientoituneen suunnittelun, johon on omaksuttu malleja yritysmaailmasta, toisaalta kestävä kehityksen kysymykset ja ympäristötietoisuus ovat saaneet enemmän jalansijaa. Yhtäältä vaaditaan siis nopeutta, tehokkuutta ja kilpailukykyä, toisaalta kestävä kehityksen kysymykset korostavat pidemmän aikavälin harkintaa, vaikutusten arviointia sekä eri tahojen monipuolista osallistumista (Sairinen et al. 1999).

### ***Markkinoiden matkassa***

Suomessa on paikallistason maankäytön suunnittelussa selviä merkkejä markkinaorientoituneen maankäytön suunnittelun lisääntymisestä. Julkisen sektorin suunnittelua hallitsee yhä enenevässä määrin suotuisien olosuhteiden luominen taloudellista kasvua ja yksityisen sektorin investointeja silmälläpitäen. Kaavoitus toimii pitkälti reaktiivisesti tarjoten perustan muualla tehdyille kehittämissäpäätöksille. Seurauksena on se, että ympäristö muuttuu muotoaan nopeasti. (mm. Mäntysalo 1999, Mäenpää et al. 2000)

Raine Mäntysalo (1999) näkee Suomessa kaksi eri juonetta markkinaorientoituneelle suunnittelulle: markkinavetoisten alueiden trendisuunnittelu ja marginaalisten alueiden herätesuunnittelu. Trendisuunnittelussa päämääränä on suunnittelun mukauttaminen markkinoiden vaatimuksiin. Suunnittelu keskittyy detaljikysymyksiin, kaupunkikuvan esteettisyyteen ja imagoon. Herätesuunnittelussa puolestaan päämääränä on markkinoiden elvyttäminen alueella suunnittelun keinoin. Keinoina käytetään mm. kehitysyhtiöitä ja kannustinpaketteja. Kummatkin juonteet ovat Suomessa yleisiä, ja niillä on yhteys kaupunkipolitiikan korostumiseen suunnittelussa.

### ***Kaupunkipolitiikka ja maankäytön suunnittelu***

Kaupunkien kehittäminen on viime aikoina rakentunut kaupunkipolitiikan käsitteen ympärille. Kaupunkipolitiikan voidaan nähdä olevan annetun, kaupunkien ulkopuolisen ja niistä riippumattoman kehityksen haltuunottamista. Kaupunkipolitiikan avulla katsotaan ulos ja tulevaisuuteen. Jos katse käännetään itseän, se tehdään ikään kuin ulkopuolisen silmin ja kehitysnäkymiä etsien. Kaupunkipolitiikka muodostaa strategisen kehityksen operatiiviselle maankäytön suunnittelulle. (Mäenpää et al. 2000)

Kaupunkipolitiikka konkretisoituu käytännön toimenpide-ehdotuksiksi esimerkiksi kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän synnyttämässä Kaupunkipolitiikan asiakirjassa (Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä 1999). Tässä asiakirjassa mainitaan myös kuntien yhteinen yleiskaavoitus keinona vastata ajan haasteisiin, ja yhteistä yleiskaavoitusta esitetään lisättäväksi erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla. Kuntien yhteinen yleiskaavoitus liitetään erityisesti taajamarakenteen eheyttämiseen, lähinnä yhdyskuntarakenteen taloudellisuuden parantamiseen sekä seudullisesti merkittävien toimintojen (esimerkiksi suurmyymälät) sijoittumisen ja liikennejärjestelyjen parantamiseen. Kaupunkipoliittisessa asiakirjassa painotetaan myös mm. kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistämistä sekä hallinnon avoimuuden ja julkisuuden lisäämistä. (Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä 1999)

Kaupunkiohjelmat ovat yksi tapa toteuttaa kaupunkipoliittisia tavoitteita. Kaupunkiohjelmat ovat kaupunkien ja kaupunkiseudun kuntien itse laatimia määräaikaista kehittämissuunnitelmia, joiden laadintaa valtio tukee. Kaupunkiohjelmissa maankäytön suunnittelu kytetään usein elinkeinopolitiikkaan ja suunnittelussa korostuvat erityisesti liikenteelliset ratkaisut ja keskustojen kehittäminen (Karppi 2000).

Viittaukset kestäväan kehitykseen ovat harvassa. Ekologista kestävyyttä tavoittelevan yhdyskuntarakenteen edistäminen edellyttäisikin kaupunki- ja ympäristöpolitiikan syvällisempää integrointia ja avoinna on kysymys siitä, mikä on kaavoituksen merkitys tässä integroinnissa. Uuden maankäyttö- ja rakennuslain tuomien sisältövaatimusten, vaikutusten arvioinnin ja suojeluvaateiden myötä myös ekologisen näkökulman näkyminen kuitenkin lisääntynee.

Kaupunkistrategiat heijastuvat yleiskaavoitukseen suoranaisten vaatimusten lisäksi myös ajassa liikkuvina puhetapoina. Moni virkahenkilö kokeekin, että strategia-asiakirjan kirjoittamisprosessi on usein tärkeämpää kuin itse asiakirjassa ilmaistujen tavoitteiden toteuttaminen (Eriksson 1999). Prosessin kautta usein monivuotinen ja monivaiheinen kaavoitus voidaan kytkeä kaupunkiseudun strategioiden laadintaan ja aikaansaada yleiskaavayhteistyöstä aidosti strategisen suunnittelun sekä kaupunki- ja ympäristöpolitiikan työväline. Parhaimmillaan tilanne on silloin, kun seutuistuminen on myös osa kunnan omaa strategiaa, ja kunnassa nähdään seudullinen riippuvuussuhde.

### ***Kestävä kehitys yleiskaavayhteistyössä***

Kestävän kehityksen näkökulma liittyy normatiivisuuteen, pidemmän aikavälin ajattelutavan ja laajempien arvopäämäärien tuomiseen maankäytön suunnitteluun. Kestävä kehitys voidaan nähdä sisällöllisenä kysymyksenä, kestäväan yhdyskuntarakenteen tavoitteena, tai menettelytapana, avoimuuden, läpinäkyvyyden ja laajan osallistumisen päämääränä.

Kestävä kehitys on terminä monitahoinen. Useimmissa kestäväan kehityksen määritelmässä heijastuu Maija Hakasen (1999) mukaan pyrkimys tarkastella luonnon, yhteiskunnan ja talouden keskinäisiä suhteita ja organisoitumista. Kestävän kehityksen mukaisessa yhdyskuntarakenteessa nähdään usein olevan keskeistä sen, että se edellyttää mahdollisimman vähän energian ja luonnonvarojen käyttöä ja siitä aiheutuu mahdollisimman vähän ihmiselle ja luonnolle haitallisia päästöjä ja jätteitä. Keskeistä on myös ylipitkän aikatahtaimen tuominen suunnitteluun (Lahti & Harmaajärvi 1992). Harry Schulmanin (1995) mukaan kestäväan kehityksen konkretisoinnissa tavoitellaan myös aikamme tulkintaa siitä, mitä yleinen etu ja yhteisvastuu voisivat tarkoittaa. Kestävän kehityksen näkökulma on myös toiminut vastavoimana pyrkimyksille vähentää kokonaissuunnittelua ja ollut peruste yleissuunnittelun tarpeellisuudelle (Pakarinen 2002). Kestävän kehityksen määrittelemisessä yhdistyvät niin paikallinen kuin globaalikin ymmärrys. Kestävän kehityksen ongelmana on kuitenkin periaatteen yleisyys ja monitulkintaisuus, mikä on ehkä osaltaan selityksenä sen nauttimalle laajalle kannatukselle – kukapa voisi puolustaa “kestämätöntä kehitystä”. Epämääräisyys näkyy mm. siinä, että täysin vastakkaisiakin suunnitteluideologioita on kyetty puolustamaan kestäväan kehityksen argumentein (Lapintie 2001).

Kestävä kehitys onkin nähtävä paitsi tieteellisenä ja teknisenä, myös poliittisena ja moraalisenä käsitteenä. Kestävän kehityksen sisältö määräytyy määriteltäessä, mitä sillä missäkin yhteydessä tarkoitetaan, ja mihin sillä pyritään (esim. Evans 1997). Tiede auttaa informaation saamisessa ympäristöstä ja ihmisen toimien vaikutuksesta ympäristön tilaan. Poliittisen päätöksenteon on kuitenkin informaation perusteella viime kädessä tehtävä päätökset siitä, mitkä tavoitteet ovat käytännössä mahdollisia sekä moraalisesti ja taloudellisesti toivottavia ja mitkä antavat riittävän takeen kestäväan kehityksen edistämiseksi (Herala 1997). Kestävän kehityksen voi-kin nähdä olevan avoimesti poliittinen ohjelma, jonka tarkoituksena on yhdistää toisiinsa taloudelliseen kasvuun perinteisesti liitetty kehitys ja ympäristön kantokyky siten, että tämänpäiväiset toimenpiteet eivät veisi mahdollisuuksia tulevilta sukupolvilta omien tarpeidensa tyydyttämiseen (Lapintie 2001). Kestävä kehitys on ongelmakimppuna niin monitahoinen, että jokaisen suunnittelevan yhteisön onkin viime kädessä annettava yleistavoitteelle oma tulkintansa.

Kestävän kehityksen kysymykset jakautuvat paikalliselle, alueelliselle ja maailmanlaajuiselle tasolle. Kunnan rooli nähdään keskeisenä kestävän kehityksen kysymysten määrittäjänä ja ratkaisijana. Maija Hakanen (1999) jakaa kunnan tehtävät ja roolit suhteessa kestäväan kehitykseen seuraavasti:

- 1) Kunta on luonnonvarojen käyttäjä ja ympäristökuormituksen aiheuttaja
- 2) Kunta luo maankäytön suunnittelulla, elinkeinopolitiikalla ym. edellytyksiä kunnassa tapahtuville toiminnoille
- 3) Kunta korjaa ja ehkäisee ympäristölle aiheutuvia vahinkoja ja haittoja
- 4) Kunta toimii foorumina, jossa tiivistyy, kilpailee ja ratkotaan erilaisia intressejä

Kestävä kehitys ymmärretään kunnan suunnittelussa kuitenkin usein vain ympäristöongelmiin liittyvänä, teknisesti ratkaistavana kysymyksenä, jolloin se liitetään ympäristösektorin asiaksi. Kestävä kehitys on kuitenkin saamassa myös laajempia merkityksiä mm. tiivistämiseen tai eheyttämiseen liittyen, jolloin yhdyskuntarakenteen tiivistämistarvetta perustellaan kestävän kehityksen nimissä. Kunnan tason ohella kestävän kehityksen kysymysten tarkastelussa korostuu myös seudullinen taso, koska kestäväan kehitykseen liitettäviä asiakokonaisuuksia ei ole useinkaan järkevä tarkastella vain oman kunnan rajojen sisäpuolella. Tällaisia ovat esimerkiksi seudulliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat, liikenteen aiheuttamien päästöjen vähentäminen, liikkumisen taloudellisuus, kevyt- ja liityntäliikenne, viher- ja virkistysalueverkon eheys ja eri eliölajien kannalta välttämättömät ekologiset käytävät.

Myös maankäyttö- ja rakennuslaki tähtää monessa kohdin olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttöön. Tähän tavoitteeseen kytkeytyvät luontaisesti yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja osin ekologinenkin kestävyys, olevaan joukkoliikennejärjestelmään tukeutuminen ja sen kehittäminen. Käytännössä tämä merkitsee alueiden tiivistämistä ja niiden käytön tehostamista olemassa olevan rakenteen sisällä osin myös jo oleviin palveluihin tukeutuen. Kaupunkiympäristön tiivistämiseen liittyy aina joukko intressiristiriitoja lähiympäristön asukkaiden kanssa, ja kaavaprosesseina ne helposti vaativat enemmän aikaa, kuin neitseellisten uusien alueiden toteuttaminen. Tiivistäminen vaikuttaa myös asumismuotoihin ja elämäntapaankin. Seudullisessa yleiskaavatyössä onkin nähtävissä, että tiivistäminen koskee lähinnä kaupunkikeskustoja ja niiden lähivaikutusalueita pääväylien varsilla, mutta luontevilla laajenemissuunnilla, kylämäisissä rakenteissa ja pienempiä kyliä kehitettäessä voidaan asukkaille tarjota väljempää vaihtoehtoja, omakotitaloja ja suurempia tonttikokoja. Syvältä maaseudulta kasvaville kaupunkiseudulle muuttavat usein toivovat asuinympäristöltään väljyyttä, vehreyttä ja kaupunkimaista omaehtoisempaa ja omatoimisempaa elämäntapaa.

Kestävä kehitys on terminä näkynyt suomalaisessa maankäytössä jo runsaan vuosikymmenen ajan. Ruotsin, Saksan ja Tanskan kokemuksiin suomalaista yleiskaavoitusta verranneet Kauniskangas & Wilska (1995) näkevät suomalaisen kaavoituksen ongelmina kuitenkin edelleen mm. sen, että ympäristön huomioonottaminen on sektorikohtaista ja erillään muusta suunnittelusta. Ekologiaan liittyvä käsitteistö on määrittelemätöntä ja ympäristöasiantuntemus on kunnissa kaiken kaikkiaan heikkoa. Lisäksi kaavoituksen yhteydessä tehtyjen perusselvitysten ajanmukaisuutta ja merkitystä ei ole aina ymmärretty ja tunnustettu kovinkaan hyvin. Selvityksiä myös usein rasittaa liiallinen yksityiskohtien korostuminen tai toisaalta yleispiirteisyys ja ylipäättään irrallisuus kaavatyöhön nähden (Kinnunen 2001). Myös malliprojekteja on toteutettu vähän ja kokemusten välittyminen on heikkoa. Yksi syy on myös maanomistusolot, jotka Kauniskankaan ja Wilskan mukaan vaikuttavat liikaa maankäytön suunnittelussa. Maija Hakasen (2000) mukaan kuntien kestävän kehityksen valmiuksia ovat heikentäneet myös monien kuntien vähentyneet resurssit, julkishallinnon roolin heikentyminen suhteessa yksityiseen sektoriin sekä alueiden ja kuntien välisen kilpailun kiristymisen ja kuntien eriytyvä kehitys. Kestävä kehitys ymmärretäänkin käytännön suunnittelutyössä toisinaan myös vastakkaisena ilmiönä taloudelliselle kasvulle ja vetovoimaisuuden lisäämiselle. Eräässä tämän tutki-

muksen haastattelussa haastateltava totesi kestävää kehitystä määritelleessään, että ”kestävä kehitys ei saa olla estävä kehitys”. Kestävän kehityksen, luonnonsuojeluun rinnastettuna, katsottiin olevan este taloudellisen hyvän saamiseen.

Ongelmallisuudesta huolimatta kestävästä kehityksen edistämisestä ja siihen liittyvästä ympäristövaikutusten arvioinnista ja osallistumisesta on tullut merkittävä ja pysyvä osa suunnittelun toimintakulttuuria. Keinoja kestävä kehityksen edistämiseksi on. Kyse on usein enemmänkin motivaation puutteesta. Keskeistä onkin uudenlaisen yhteisymmärryksen saavuttaminen, joka ei onnistu, jollei kestävä kehitystä rinnasteta suunnittelun sisällön lisäksi myös siihen, millä päätöksiin ja suunnitelmiin päästään. Osallistuminen nousee tässä keskeiseksi. Esimerkiksi Suomen Kuntaliiton kestävä kehityksen käsikirjan (Suomen Kuntaliitto 1994) mukaan kunnallishallinnossa kestävä kehitystä on päätöksenteon monipuolistaminen kohti tilannetta, jossa päätökset tehdään perusteellisen ja avoimen valmistelun pohjalta demokraattisesti, tietoisena ja vastuullisena valinnoista ja niiden seurauksista.

### ***Indikaattorit ja maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset kestävä kehityksen tulkitsijoina***

Kestävän kehityksen toteutumisen seurantaan ja arviointiin on kehitetty erilaisia indikaattoreita. Maija Hakasen (1999) mukaan yksi syy indikaattorien suosioon viime vuosina on ollut mahdollisuus ja houkutus päästä jollain tavalla mittamaan monitahoista käsitettä. Indikaattorien määrittäminen auttaa myös jäsentämään kestävä kehityksen sisältöä. Hakasen mukaan indikaattoreihin turvaututaankin usein siksi, että tietoa ilmiöstä on niin paljon, että oleellinen tieto hukkuu yksityiskohtien runsauteen. Yksi syy on myös tarve mitata ja arvioida saavutettuja tuloksia.

Indikaattoreiden käyttöön liittyy kuitenkin ongelmia. Usein ongelmaksi muodostuu indikaattorien asettaminen ylhäältä alaspäin (”one-size-fits-all”), jolloin paikallisen tason keskeiset, alueellisesti vaihtelevat ongelmat sekä niiden korjaamiseksi tehdyt saavutukset eivät nouse esiin. Toisaalta ylemmän tason määrittely on myös tarpeen, sillä on johdonmukaista käsitellä joitain kestävä kehityksen teemoja myös kaikilla spatiaalisilla tasoilla (paikallinen, seudullinen, kansallinen, globaali). Peter Roberts et al. (2001) tarjoavatkin yhtenä mahdollisuutena erottaa toisistaan kahdenlaisia indikaattoreita: kontekstuaalisia, jotka ovat ylemmän tason kanssa neuvoteltuja sekä paikallisia, jotka riippuvat alueen luonteesta ja paikallisista tavoitteista.

Yleiskaavatasolla indikaattorityötä on tehty mm. ympäristöministeriössä, jossa on tutkittu uuden lain mukaisia elinympäristön seurannan kannalta oleellisia vaikuttavia tekijöitä (Ympäristöministeriö 2002). Elinympäristön seurannan kehittäminen -raportissa on hyvinkin yksityiskohtaisesti liitetäulukkoissa selvitelty, mitä maankäyttö- ja rakennuslain sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden elinympäristön laatua koskevat tavoitteet merkitsevät käytännön suunnittelun eri tasoilla ja mihin lakeihin ja säädöksiin tavoitteet pohjautuvat. Keski-Suomen Ympäristökeskuksessa on puolestaan kaavojen arvioimiseksi luotu menetelmä, jossa erilaisten tarkastelulistojen avulla ja positiivinen–negatiivinen -asteikolla on tutkittu kestävä kehityksen kriteerien toteutumista eri kaavatasoilla (Hokkanen 1996).

Kuntien yhteinen yleiskaava on työvälineenä tarkoitettu monimuotoiseksi ja ratkomaan seudullisesti hyvinkin erilaisia ongelmia. Yhteistyössä voidaan tutkia vain yhtä seudullista ongelmallista osa-alueita, kaupunkiseudulle yhteisiä hankkeita tai strategioita kaupunkiseudun talouden tai muiden menestystekijöiden toteuttamiseksi. Toisessa ääripäässään kuntien yhteinen yleiskaava voidaan laatia korvaamaan kuntien omat yleiskaavat. Erilaiset ja eritasoiset variaatiot näiden ääripäiden välillä ovat mahdollisia. Mitään yleispäteviä listoja yhteisten yleiskaavojen tarkistukseen ei siis voi olla, mutta listat voivat olla tukena, kun halutaan varmistua siitä, että suunnitelmat tarkastelevat alueen kehittämistä riittävän moniulotteisesti ja uuden maankäyttö- ja rakennuslain periaattein.

Kuntien yhteisissä yleiskaavoissa nousee esille eräänä vahvana laatukriteerinä se, millainen on yhteinen seudullinen tiedontaso, miten hyviin ja miten yhteismitallisiin lähtötietoihin on voitu tukeutua ja miten perusteellisesti asioita on kyetty seudullisina kysymyksinä tutkimaan. Elinympäristön seurannan ja perustiedon taso voi olla yleiskaavayhteistyötä tekevissä kunnissa hyvin eritasoista. Mahdollisuus hyvään laatuun yhteisissä yleiskaavoissa on siinä, että erilaisista seudullisesti merkittävistä asioista on hankittu riittävä määrä yhteismitallista tietoa. Yhteiseen tietoon perustuvan keskustelun kautta voidaan löytää uusia painopisteitä seudulliselle kehittämiselle.

Yhteinen yleiskaava etenee poliittisin päätöksin, joten on myös merkittävää, millainen tiedontaso päättäjillä on asioista päättäessään. Mikä tie on välttämätön? Mikä maisema tai viheralue on merkittävä tai mikä ekologinen käytävä on tärkeä? Mikä toiminto, tehdas, kauppa tai asuntoalue voi sijaita missä ja miksi? Tutkimustieto on keskeistä myös yhteisen seudullisen poliittisen tahdon ja kansalaiskeskustelun käynnistämisen kannalta.

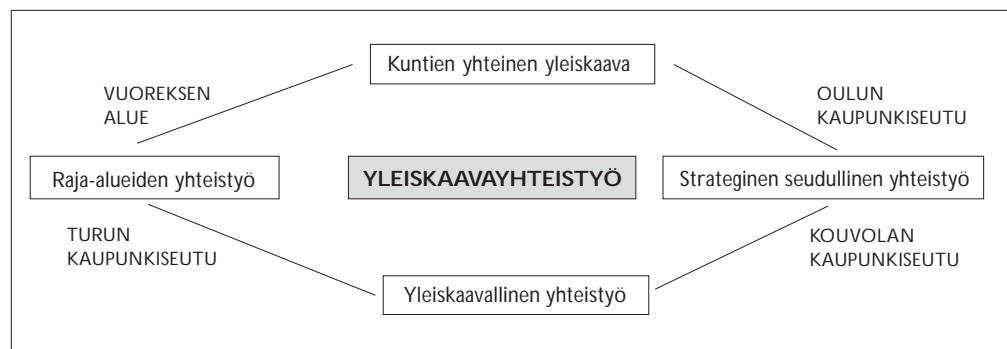
Liitteenä (liite 1) olevassa taulukossa on avattu yleiskaavojen sisältövaatimuksia (MRL 39§). Teemat on jäsennetty kysymysmuotoon tavoitteena pohtia, millä toimenpiteillä mihinkin laissa ilmaistuun tavoitettiin voitaisiin päästä. Tässä tutkimuksessa on mahdollisuuksien mukaan yritetty arvioida yhteisiä yleiskaavoja liitteessä 1 olevaa kysymyslistausta soveltaen. Painopisteenä on kuitenkin ollut kullakin alueella erityisesti yleiskaavallisessa yhteistyössä esiin nostetut teemat.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 pykälässä todetaan myös, että lain sisältövaatimukset on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kun laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Myös lainsäätäjä on siis jättänyt tilaa erilaisille tulkinnoille yleiskaavan laadusta, ongelmista ja niiden ratkaisuista.

# 4

## Yhteenvedo tapaustutkimuksista

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu erilaisia tapoja tehdä yleiskaavayhteistyötä. Oulun kaupunkiseudulla ja Vuoreksen alueella tehdään uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kuntien yhteistä yleiskaavaa, kun taas Kouvolan ja Turun kaupunkiseuduilla tehdään muunlaisen muodon saavaa yleiskaavallista yhteistyötä. Vuoreksen alue ja osittain Turun kaupunkiseudun yhteistyö ovat lisäksi esimerkkejä raja-alueyhteistyöstä. Kouvolan ja Oulun seutujen yhteistyössä on merkkejä kokonaisvaltaisemmasta seudullisesta strategisesta suunnittelusta.



Kuva 4. Tapaustutkimusten sijoittuminen yleiskaavayhteistyöakseleille.

Yleiskaavallinen yhteistyö, joka ei tähtää lainmukaiseen kuntien yhteiseen yleiskaavaan, toimii strategisen suunnittelun työkaluna, kun halutaan tutkia erilaisia seudullisia maankäytön vaihtoehtoja tai sitoa maankäytön sektori muihin sektoreihin ja seudun kokonaisstrategiaan. Toisaalta yleiskaavallista yhteistyötä voidaan tehdä myös muiden sektorien työstä irrallaan tai esimerkiksi ottamalla vain tietyt teemat tarkasteluun. Ongelmana yleiskaavallisessa yhteistyössä on sen juridinen sitomattomuus ja usein osallistumisen kapeus, sillä se saattaa helposti jäädä pienen ydinryhmän toiminnaksi. Yleiskaavallisessa yhteistyössä luottamushenkilöiden osallistuminen työhön riippuukin pitkälti valitusta organisoitumismuodosta. Esimerkiksi Kouvolan seudulla yleiskaavallisen yhteistyön tuloksena syntynyt maankäyttöstrategia hyväksytään kuntayhtymän yhtymävaltuustossa, kun taas Turun kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyö saa poliittisen arvioinnin vasta maakuntakaavan kautta.

Raja-alueiden yhteistyö niin kuntia sitovana (kuntien yhteinen yleiskaava) kuin sitomattomanakin (yleiskaavallinen yhteistyö) liittyy pitkälti operatiiviseen suunnittelun, yksittäisten kaavallisten ratkaisujen tarkastelemiseen, jotka tosin nekin heijastavat muilla tasoilla tehtyjä valintoja. Raja-alueyhteistyötä voidaan tehdä joko niin, että yhteisten periaatteiden sopimisen jälkeen kaavat piirretään ja vahvistetaan kunnissa rajan molemmin puolin (Turun kaupunkiseutu) tai työ tehdään kuntien yhteisenä yleiskaavana yhdessä alusta loppuun saakka (Vuoreksen alue). Epävirallisessa yleiskaavallisessa raja-alueyhteistyössä yhteistyö on pitkälti virkahenkilöiden käsissä ja sillä on yhtymäkohtia teknisen sektorin yhteistyöhön. Keskeisintä on saada yhdyskuntarakenne jatkumaan toimivana kuntarajasta huolimatta. Koko kaupunkiseudun raja-alueyhteistyöllä voi nähdä myös olevan yhtymäkohtia aikaisempaan seutukaavoitukseen, joka koettiin useimmiten enemmänkin raja-alueiden yhteensovittamisena kuin seudullisena suunnitteluna. Epävirallisen yleiskaavalli-



sen raja-alueiden yhteistyön ongelmaksi saattaa muodostua sen sitomattomuus: yhteisesti sovituista periaatteista on mahdollista sanoutua irti omalla puolella rajaa.

Kuntien omat yleiskaavat korvaava kuntien yhteinen yleiskaava kaupunkiseudun tasolla vaatii tuekseen yhteistyötä myös muilla sektoreilla ja yhteyden seudulliseen kehittämisselitykseen. Yhteistyön tavoitteiden pitäisi muodostua seudun kuntien yhteisten arvopäämäärien pohjalta. Seudulliset maankäytön yhteistyön perinteet helpottavat henkisesti siirtymisessä yhteistyöhön. Seututasolla kuntien yhteinen yleiskaava antaa mahdollisuuden uudenlaisten suunnitteluorganisaatioiden muodostamiseen. Kuntien yhteinen yleiskaava liitetään myös tarpeeseen tai haluun poiketa maakuntakaavasta joko kaavan sisältöä tai tavoitteita muuttamalla. Esimerkiksi Oulun kaupunkiseudulla kuntien yhteinen yleiskaava liittyy seudun kuntien haluun pitää seudun kasvutavoitteet ja päätöksenteko omissa käsissään, kun taas Vuoreksen alueen kuntien yhteinen yleiskaava liittyy olemassa olevan seutukaavan sisällöstä poikkeamiseen. Kuntien yhteistä yleiskaavaa koskevat aina maankäyttö- ja rakennuslain säädökset esimerkiksi osallistumisesta, vaikutusten arvioinnista ja sisältövaatimuksista. Kaava on sitova ja kuntien aikaisemmat yleiskaavat korvaava, ellei toisin määritellä.

## ***Tapaustutkimukset lyhyesti***

Seuraavassa esitellään lyhyesti tutkimuksen tapaustutkimukset. Ensin kuvaillaan Kouvolan ja Turun kaupunkiseutujen yleiskaavallista yhteistyötä ja sen jälkeen Oulun kaupunkiseudun ja Vuoreksen alueen kuntien yhteisiä yleiskaavaprosesseja.

### ***Kouvolan kaupunkiseudun kuntayhtymävetoinen yleiskaavallinen yhteistyö***

Kouvolan seudulla on maankäytön yhteistyön perinteitä jo muutaman vuosikymmenen ajalta. Vuodesta 1994 lähtien seudulla on toiminut kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuva kuntayhtymä, jolle on annettu tehtäväksi myös seudun yleispiirteinen maankäytön suunnittelu. Suunnittelualue kattaa seudun kolme kaupunkia (Anjalankoski, Kouvola, Kuusankoski) ja neljä kuntaa (Elimäki, Iitti, Jaala, Valkeala) kokonaisuudessaan. Kuntien maankäytön yhteistyön alkusysäyksenä oli tarve hillitä kuntien välistä kilpailua, joka oli osaltaan johtanut toiveikkaaseen ylimitoitukseen. Kuntayhtymän toimesta tutkittiin alueen kaavavarantoja ja laadittiin maankäyttöstrategia, jossa aluetarpeet mitoitettiin seudullista taustaa vasten. Taloudellisten säästöjen aikaansaaminen yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta tehostamalla on yhteistyön keskeisimpiä tavoitteita. Yleiskaavallinen maankäyttöstrategia hyväksyttiin kuntayhtymän valtuustossa syyskuussa 2001.

Suunnittelutyötä varten on kuntien kaavoittajista ja kuntayhtymän suunnittelujohtajasta koottu alueellinen maankäytön yhteistyöryhmä (Alma). Alma-ryhmän työtä ohjaa ja valvoo ohjausryhmä, joka myös vie asioita eteenpäin kunnanvaltuustoihin. Ohjausryhmässä ei ole edustajaa jokaisesta seudun kunnasta, koska ryhmästä haluttiin kuntien omien etujen ajamisen sijaan aikaansaada asiakeskeinen, seudullisiin kysymyksiin keskittyvä ryhmä. Käytännön suunnittelutyötä tekee pääasiallisesti kuntayhtymän suunnittelujohtaja. Kuntayhtymässä tehdään vähiin resursseihin nähden paljon selvitystyötä, josta on ollut yhteistyöalueen kunnille merkittävää hyötyä.

Samanaikaisesti kuntayhtymän työn kanssa on Kymenlaakson maakuntaliitossa laadittu koko maakunnan alueen kattavaa seutukaavaa. Kouvolan seudun yleiskaavallinen suunnitelma on yhteneväinen seutukaavan kanssa, joten suunnitelma saa lain voimaa sitä kautta. Kuntayhtymällä on myös välineitä toteuttaa suunnitelmia, esimerkkinä asuntotuotannon rahoituksen ohjaaminen ja suurimpien yrityshankkeiden sijoittaminen. Maankäytön seutuyhteistyöllä onkin kiinteä yhteys elin-

keinotoimeen ja muihin kuntayhtymän alaisuudessa oleviin seudullisiin tehtäviin.

Kuntayhtymän yleiskaavallisen yhteistyön perusvahvuutena on ollut seudullisen paikkatiedon hyvä, tasalaatuinen ja kaikki kunnat samoin kriteerein kattava tiedontaso, jolloin on päästy hyvinkin tarkkoihin analyysihin aluerakenteen nykytilasta ja sen toimivuudesta, palveluista ja liikennejärjestelmien kattavuudesta. Asioita on voitu tarkastella myös kuntatalouden kannalta hyvinkin yksityiskohtaisesti ja uskottavasti, esimerkkinä vaikkapa jo rakennettu, mutta vielä hyödyntämätön kunnallistekniikka. Kriteerit, joilla alueita on analysoitu, ovat varsin yhteneviä yleiskaavoille annettujen kestävä kehityksen tavoitteiden kanssa. Suunnitelmiin sitoutumalla päästäisiin taloudellisesti ja asukkaiden kannalta hyvään lopputulokseen kun etäisyydet palveluihin eivät muodostu pitkiksi ja joukkoliikenteen antamat mahdollisuudet on käytetty optimaalisesti hyväksi olemassa olevia alueita tiivistämällä ja eheyttämällä. Luonto ja viherverkoston kehittäminen ei ole saanut yleiskaavallisessa yhteistyössä erityistä painoarvoa, eikä sen rooli ehkä vielä riittävästi näy yleiskaavallisessa suunnitelmassa. Mm. rantarakentaminen on jäänyt yleiskaavallisella tasolla säätelemättä ja näin jokaisen kunnan itse arvioitavaksi.

Yleiskaavayhteistyön jatko on toistaiseksi avoinna. Myös yhteistyön sitovuudesta on erilaisia näkemyksiä. Osa kunnista on esimerkiksi esittänyt työn jatkamista kuntien yhteisenä oikeusvaikutuksettomana jatkuvana yleiskaavaprosessina, osa taas tyytyisi kuntien oman yleiskaavatyön tukeen. Seudullisen yleiskaavan maankäyttöratkaisu on hyväksytty ennen yhtymävaltuuston käsittelyä peruskunnissa. Tästä huolimatta peruskunnissa ei toistaiseksi ole ollut valmiutta luovuttaa yhtymävaltuustolle valtaa hyväksyä oikeusvaikutteista yleiskaavaa tai sen osia, vaikka yhtymäsopimus tämän mahdollistaisi. Kyse on enemmänkin periaatteesta, ei niinkään suunnitelman sisältöön kohdistuvista vaatimuksista. Kouvolan seudulla yhteistyön suurimpana ongelmana onkin sen kapeus; joidenkin kuntien luottamushenkilöiden luottaminen ja sitoutuminen kuntayhtymän päätöksiin on heikkoa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman puuttuessa yhteistyöstä myös muiden osallisten osallistuminen ja esimerkiksi ympäristösektorin osuus on jäänyt ohueksi. Maankäyttöstrategia on siis sisällöltään ja yhteydeltään kuntayhtymän seudun kokonaisstrategiaan ja joihinkin muihin sektoreihin ansiokas, mutta hallinnon luottamuspuola voi kaataa yhteistyön jatkon. Yhteistyön haasteena on siirtyä kaavan laatimisesta yhteisten tavoitteiden asettamiseen ja keskinäiseen oppimisprosessiin.

### ***Turun kaupunkiseudun yleiskaavoja yhteensovittava ja kuntien toimia koordinoiva yhteistyö***

Turun kaupunki on apulaiskaupunginjohtajan johdolla vetänyt seudullista yleiskaavayhteistyötä 1990-luvun puolivälistä lähtien, ja se on jatkoa seudulla aiemmin toimineille ministeriö- ja seutukaavaliittovetoiselle yhteistyölle. Yleiskaavayhteistyöryhmässä on mukana kaavoittajia seudun neljästä kaupungista (Kaarina, Naantali, Raisio, Turku) ja Liedon kunnasta. Turun kaupunkiseudun maakuntakaava-alue kattaa näiden kuntien lisäksi myös Piikkiön ja Ruskon kunnat sekä Paimion kaupungin.

Yleiskaavayhteistyöryhmä on toiminut vähintäänkin yhtä paljon seudun kaavoittajien henkireikänä ja tiedonvälityskanavana kuin suunnittelevana elimenä. Työn vetäjällä on ollut yhteistyön syntymisessä keskeinen rooli. Yhteistyöhön on kannustanut myös se, että sille koetaan olevan todellinen tarve tiiviisti rakennetulla kaupunkiseudulla. Tavoitteena yhteistyössä on pitkälti yhteensovittaa kuntien omia yleiskaavoja ja edetä hallinnollisesti mahdollisimman epäbyrokraattisesti kevyellä organisaatiolla. Luottamushenkilöillä ja muilla osallisilla on vähän kosketuspintaa yhteistyöhön.

Yleiskaavayhteistyössä mietittiin uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kuntien yhteisen yleiskaavan tekemistä, mutta todettiin, että Varsinais-Suomen liitossa samanaikaisesti tehtävä Turun kaupunkiseudun maakuntakaava ajaa sa-

man asian niin kauan kun se vastaa kuntien toiveita. Turun kaupunkiseudun maakuntakaavaa alettiin tehdä jo ennen uuden maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa uutta lakia ennakoiden. Yleiskaavayhteistyöhön kuuluvien kuntien omia yleiskaavoja on myös pyritty laatimaan samanaikaisesti toistensa ja maakuntakaavan kanssa. Yhteistyön luonne onkin pitkälti ollut yleiskaavoja yhteensovittavaa. Seudullisella tasolla keskeisinä kysymyksinä ovat nousseet esille mm. keskusakselin kehittäminen Turun kaupunkiseudulla (vs. hajautettu rakenne) sekä seudulliset liikenne- ja palveluverkkokysymykset.

Merkittävä seuturakenteeseen vaikuttava elementti seutuyhteistyössä on ollut kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma, jolla on pyritty luomaan liikenteellinen "laatuakseli" johon liittyen alueita on suunniteltu rakennettavaksi ja tiivistettäväksi. Yhteistyö liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteydessä johti myös kaupunkiseudun seutulippujärjestelmän kehittämiseen. Maakaasuvoimala, kaupunkiseudun yhteinen jätevesien puhdistusjärjestelmä ja jätehuollon muukin yhteinen organisointi ovat yleiskaavallisen yhteistyön seurausvaikutuksia, joista kaikki kunnat hyötyvät. Turun seudulla, kuten muutamalla muullakin tutkitulla seudulla, kaupan suuryksikköjen sijoittuminen oli osin jo karannut käsistä ennen yhteistyön aloittamista. Joitain periaatteita kaupan täydennysrakentamiselle palvelujen saamiseksi asutuksen suhteen tasapainoon yhteistyöryhmässä kuitenkin toteutettiin raja-alueisiin liittyen. Yhteistyön ulkopuolelle jäi laajojakin asiakokonaisuuksia, kuten seudullisen viherverkoston kehittäminen, satamiin ja niiden sijoittumiseen liittyvät kysymykset ja rantojen rakentaminen. Maakuntakaavan etenemisen kannalta keskeiseksi asiaksi on muodostunut arvio kaavan vaikutuksista Natura-alueisiin.

Turun kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyön haasteena on virkahenkilötasolla hyvin toimivan yhteistyön ulottaminen myös luottamushenkilöihin. Luottamushenkilöiden tasolla tarvittaisiin lisää tietoa suunnittelusta sekä toimivampia yhteistyösuhteita naapurikuntien luottamushenkilöihin. Yhteistyön sisältöpuolella riittävä haastetta siirtymisessä seudullisempaan katsantokantaan ja sitä kautta keskusteluun vaikeistakin asioista.

## ***Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteinen yleiskaava***

Myös Oulun kaupunkiseudulla on maankäytön yhteistyön perinteitä. Kaupunkiseudulle on tehty mm. seutukaava. Oulun seudun yhteistyöneuvottelukunta päätti syksyllä 1998 käynnistää kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen uutta maankäyttö- ja rakennuslakia ennakoiden. Hallinnollista käsittelyä varten Oulun kaupunki ja seudun kunnat, Hailuoto, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Muhos, Oulu ja Oulunsalo sekä Liminka, Lumijoki ja Tyrnävä allekirjoittivat kesällä 2001 sopimuksen kuntien yhteisen, oikeusvaikutteisen yleiskaavan laatimisesta. Ensimmäisessä vaiheessa kaava-alue kattaa vain seitsemän ensin mainitun kunnan alueen. Sopimuksen mukaan yleiskaavan hyväksyy Oulun seudun kuntien yleiskaavan neuvottelukunta. Neuvottelukunta koostuu kuntien luottamushenkilöistä siten, että Oululla on viisi ja muilla kunnilla yksi tai kaksi edustajaa. Väestöltään muita huomattavasti suuremman Oulun kaupungin aliedustus muihin kuntiin nähden on tulkittu ympäristökunnissa Oululta merkittäväksi yhteistyötahdon eleeksi. Toisaalta neuvottelukunnan koetaan koostuvan kunnallishallinnossa liian korkeassa asemassa olevista vaikuttajista. Luottamushenkilöistä osa toivoisikin siirtymistä toimijakeskeisyydestä asiakkeskeisempään organisaatioon siten, että kokoonpanossa olisi enemmän henkilöitä, joita maankäytön kysymykset aidosti kiinnostavat ja joilla on aikaa perehtyä niihin. Neuvottelukunnalle yleiskaavaa valmisteleen kunnanjohtajista muodostuva työvaliokunta. Suunnittelutyöstä vastaa seuturakennetyöryhmä, johon kuuluvat kunkin kunnan kaavoituksesta vastaavat viranhaltijat sekä Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliiton ja ympäristökeskuksen edustajat. Puheenjohtajana toimii Oulun kaupungin talous- ja suunnittelujohtaja ja sihteerinä kaavaa laativa konsultti. Seuturakennetyöryhmästä on muodostunut kooltaan suuri, koska yhteistyössä on mukana peräti

kymmenen kuntaa. Yhteistyön luonne onkin muuttunut suunnittelevasta tiedottavampaan suuntaan, vaikka suunnittelevuutta on yritetty ylläpitää esimerkiksi pienempiin suunnitteluryhmiin jakautumalla. Maankäyttöä suunnitellaan yhteistyössä seudun liikennejärjestelmää suunnittelevan työryhmän kanssa. Käytännön suunnittelutyöstä vastaavat oululaiset konsulttitoimistot. Osallistumisjärjestelyt on hoidettu pitkälti kussakin kunnassa erikseen, joko oman yleiskaavan yhteydessä tai omana tilaisuutenaan.

Kunnanjohtajat ovat sitoutuneita seutuyhteistyön edistämiseen, mikä antaa myös maankäytön yhteistyölle uskottavuutta. Seudulla on myös hyviä kokemuksia muiden sektorien, erityisesti elinkeinotoimen yhteistyötä, joka osaltaan antaa rohkeutta tarttua uusiin yhteistyöhaasteisiin. Maankäytön yhteistyö on sidottu myös osaksi seudun aluekeskusohjelmaa. Maankäytön yhteistyön pohjatyönä tehtiin myös joukko seudullisia selvityksiä, jotka auttoivat tiedollisesti ja henkisesti yhteiseen yleiskaavatyöhön siirtymisessä. Yhteinen yleiskaava mielletään Oulun seudulla myös merkiksi osaamisesta ja seudun imagon vahvistamisesta kansallisella tasolla. Myös pohjalaisella sinnikkyydellä katsotaan olevan osuutta asiaan. Toisaalta koetaan, että työssä on pyritty etenemään mahdollisimman helppoja polkuja pitkin: kaikkea ei tarvitse suunnitella ensimmäisellä kierroksella, vaan seuraavillekin kierroksille voidaan jättää asioita.

Yhteisen yleiskaavan kanssa samanaikaisesti laaditaan tai tarkistetaan joissain seudun kunnissa omia yleiskaavoja. Kaikissa kunnissa ei ole kuitenkaan tekeillä omaa yleiskaavaa. Pohjois-Pohjanmaan liitossa laaditaan parhaillaan koko maakunnan kattavaa maakuntakaavaa. Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteinen yleiskaava otetaan pitkälti sellaisenaan maakuntakaavaan. Keskeisimpänä erona yhteisen yleiskaavan ja maakuntakaavan välillä on Oulun kaupunkiseudun suuremmat väkilukutavoitteet maakuntakaavaan nähden. Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteisen yleiskaavan taustalla on pitkälti ollut kuntien halu pitää päätösvalta kasvutavoitteista itsellään. Oulun kaupunki eroaa hieman muuten poliittisilta voimasuhteiltaan hyvinkin homogeenisesta Pohjois-Pohjanmaan maakunnasta. Oulun seudulla-kin kuitenkin yhden puolueen valta-asema on aikaansaanut vahvistuvan yhteistyön myötä kuntaliitosten pelon tai toisaalta toiveen liitoksista.

Yhteistä yleiskaavaa varten tehtiin kolme rakennemallia, joissa esitettiin tärkeimmät uudet yhdyskuntarakentamisen alueet ja kohteet. Jatkosuunnittelua varten malleista muodostettiin yhdistelmä. Yhteistyön tavoitteena on ollut vastata seudun yhdyskuntarakenteen hajautumisen haasteeseen. Toisena tavoitteena on ollut kehittää aluetta kokonaisuutena kilpailun asemasta ja samalla luoda yhteiset pelisäännöt alueelle. Tavoitteena on myös yhdistää kuntien suunnitteluvoimavarat, luoda yhteisiä tietokantoja suunnittelun tueksi ja turvata yleiskaavan toteuttaminen. Työn alkuvaiheessa painottuivat merkittävät ylikunnalliset hankkeet, kuten yhteinen jätteiden loppusijoituspaikka, moottoriurheilu-, ampumaurheilu- ja eläinurheilukeskus. Myöhemmin työ on laajentunut kaikki maankäyttömuodot kattavaksi.

Oulun yhteisen yleiskaavatyön taustalla on suuri joukko monipuolisia seudullisia selvityksiä, jotka ovat auttaneet kuntia muodostamaan yhteistä kuvaa koko seudusta kokonaisuutena. Lähtötiedot ovat eri kunnissa olleet eritasoisia. Yleiskaavallisina tavoitteina on pidetty kestäväen kehityksenkin kannalta oleellisia asioita, kuten nykyisen taajamarakenteen hyväksikäyttöä, eheyttämistä ja tiivistämistä, joukkoliikenteen vahvistamista laatukäytäväksi ja asutuksen suuntaamista niiden lähituntumaan sekä hyvien edellytysten luomista kevyelle liikenteelle, asumisen ja työpaikkojen seudullista tasapainottamista ja myös kaupallisen palveluverkoston kehittämistä seudullisesta näkökulmasta toimivaksi. Tavoitteena on tasapainoinen alueellinen palveluverkosto pää- ja alakeskuksineen.

Vaikka voimakas väestönkasvu lisää liikennettä, Oulun seudulla katsotaan joukkoliikenteen osuuksia kasvattamalla selvittävän niin, ettei uusia teitä juurikaan jouduta rakentamaan. Uusi silta Oulujoen yli on tiivistyvässä kaupunkirakenteessa

katsottu kuitenkin tarpeelliseksi. Virkistysaluejärjestelmässä seudun arvokkaat virkistysalueet, Oulujoen suiston, Hailuodon, Varjakan, Oulujoen, Sanginjoen ja Virpieniemen alueet yhdistetään toisiinsa vihervyöhykkeillä ja ulkoilureiteillä. Oulun seudun yhteinen yleiskaava on varsin kattava ja se turvaa seudun kasvuedellytykset tavalla, jossa myös merkittävimmät maisemakokonaisuudet on pyritty ottamaan huomioon niitä samanaikaisesti kehittäen.

Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteisen yleiskaavatyön haasteena on yhteistyön jatkon takaaminen. Suunnittelualan kasvaessa entisestään on pahimpana uhkana yhteistyön muuttuminen pienen eliitin toiminnaksi. Jatkossa onkin syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota niin poliitikkojen kuin asukkaidenkin osallistumiseen. Yhteistyölle on luotu perusta, josta on hyvä jatkaa sisällöltään vaativiinkin teemoihin.

### ***Tampereen ja Lempäälän Vuores – kahden kunnan yhteinen yleiskaava***

Tampereen ja Lempäälän rajalle sijoittuvan Vuoreksen alueen osayleiskaavoitus sai virallisesti alkunsa kuntien valtuustojen helmikuussa 2000 tekemillä päätöksillä. Tarkoituksena on laatia Vuoreksen alueelle kuntien yhteinen, uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukainen, noin 13 500 asukkaan asuinalueen osayleiskaava. Keskeinen syy yhteisen yleiskaavan tekemiseen on seutukaavasta poikkeaminen, koska nykyisessä seutukaavassa alue on merkitty vain noin 7 000 asukkaan asuinalueen suuruiseksi.

Vuoreksen alueen yhteinen, 21-henkinen toimielin on koottu kaikista Tampereen kaupungin- ja Lempäälän kunnanhallitusten jäsenistä. Vuoreksen alueen suunnittelusta vastaa hankeryhmä, joka on koottu johtavista virkahenkilöistä ja kaavoittajista. Hankeryhmä seuraa käytännössä Tampereen kaupungin yleiskaavayksikössä tehtävän kaavan suunnittelutyötä ja vie kaavan myös nähtäville. Hankeryhmä nimitti kaavoitusryhmän ohjaamaan ja auttamaan hankeryhmän työtä. Kaavoitusryhmä koostuu Tampereen ja Lempäälän yleiskaavoittajien lisäksi ympäristöasiantuntijoista ja teknisistä asiantuntijoista. Vuorovaikutteiseen yhteistyöryhmään kuuluu maanomistajien, asukkaiden, muiden käyttäjäryhmien ja kuntien edustajia. Yhteistyöryhmän tehtävänä on seurata kaavoitusta ja välittää tietoa asukkailta suunnittelijoille ja suunnittelijoilta asukkaille. Yhteistyöorganisaatio koetaan raskaaksi varsinkin kun työn kuluessa on ilmennyt erilaisia selvitystarpeita ajateltua enemmän. Yhteistyötä tehdäänkin siinä mukana olevien mukaan usein raskaimman mahdollisen prosessin mukaan.

Vuoreksen suunnittelun luonnosvaiheessa tehtiin neljä osayleiskaavavaihtoehtoa, joista ns. siltavaihtoehto valittiin jatkosuunnittelun pohjaksi. Pirkanmaan liitossa tehdään samanaikaisesti maakuntakaavaa. Liitossa on myös tehty seudullinen rakennesuunnitelma, jonka viidessä eri rakennevaihtoehdossa Vuoreksen alue näyttää kokoluokaltaan 7 100 – 13 900 asukkaan alueena. Vastaavasti Vuoreksen kaavoituksen yhteydessä tehdään selvitystä siitä, miten suunniteltava alue sopeutuu seutukaavan kokonaisuuteen. Vuoreksen alueen yhteinen yleiskaava vastaa Tampereen kaupungin strategisiin tavoitteisiin laajeta etelän suuntaan. Vuores ei sinänsä tue Lempäälän aluerakennetta, mutta Lempäälän puolelle sijoitettu pientalorakentaminen luo alueelle pienimuotoisempia asumisvaihtoehtoja Tampereen puolen tiiviin kerrostalorakentamisen lisäksi. Lempäälän puoleinen asutus hyötyy Vuoreseen rakennettavista peruspalveluista.

Tehdyn siltaratkaisun myötä asutus on voitu liittää osaksi kaupungin pääväyliä ja julkisen liikenteen verkkoja siten, että olevien pääväylien vapaata kapasiteettia voidaan käyttää hyväksi. Tällöin Vuoreksen rakentamisen heijastusvaikutukset kaupungin muuhun väylästön jäävät pieneksi. Uuden sillan meluvaikutukset ulottuvat loma-asutukseen ja vaikuttavat linnustoon. Vuores liittyy läheisesti Hervantaan, ja olemassaolollaan vahvistaa Hervannan kehittämistä aluekeskuksena. Vuoreksen

alueelle sijoittuvat kaikki asukkaiden tarvitsemat peruspalvelut, joten asuinalueena sillä on edellytyksiä muodostua toimivaksi asuinalueeksi myös kestävä kehityksen kriteereitä tarkastellen.

Vuoreksen suunnittelun yhteydessä on tehty poikkeuksellisen laajoja selvityksiä alueen luonnonolosuhteista, vesistöistä, kasvillisuudesta ja eläimistöä. Selvitysten tulokset on yleiskaavassa otettu huomioon niin, että aiemman seutukaavan virkistysalueet ovat suunnittelun myötä vähenneet vain 9 % ja kaikki merkittävimmät luontotyypit on voitu ottaa suunnittelussa huomioon.

## ***Yleiskaavayhteistyön saavutukset ja ongelmat***

Seuraavassa esitellään tapaustutkimusten perusteella yhteistyön saavutuksia ja ongelmia. Ensin perehdytään yhteistyön sisällölliseen puoleen. Toiseksi esitellään hallinnollisen puolen ongelmia ja edistyksen askeleita ja kolmanneksi yhteistyön suhdetta seudun muuhun strategiseen suunnitteluun.

### ***Kestävän kehitys suunnittelun sisältönä***

Maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksista yhdyskuntarakenteen taloudellisuus, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö ja joukkoliikenteen taroituksenmukainen järjestäminen ovat suunnittelun taustalla kaikilla tapausseuduilla. Niitä ei kuitenkaan nimenomaan lain sisältövaatimuksina ole suunnittelussa aina tunnistettu. Lain sisältövaatimuksia ja edellä mainittuja tavoitteita pidetään hyvän suunnittelun periaatteina, jotka tulee huomioida suunnittelussa joka tapauksessa. Erityisesti Kouvolan seudulla on analyttisesti kartoitettu mahdollisuuksia olevan rakenteen täydentämiseen ja kunnallisteknisiin säästöihin alueita tarkoituksenmukaisesti tiivistämällä ja uusia avauksia välttämällä. Kouvolan kaupunkiseudun yhteistyö sai myös alkunsa selvityksistä, joissa todettiin hajanaisen ja tuhlailvan yhdyskuntarakenteen kustannukset. Turun kaupunkiseudulla yleiskaavayhteistyössä laajennettiin Turun kaupungin strategiatarkastelu keskitetystä ja hajautetusta rakenteesta seudulliseksi. Yhteistyön pohjaksi valittiin keskusakselimalli, jonka tavoitteena on rakenteen leviämisen estäminen. Vuoreksen alue taas liittyy Tampereen kaupungin strategiseen valintaan tiivistää vetovoimaista etelän suuntaa kalliin ja rakennetta hajauttavan pohjoisen asemasta. Oulun seudulla yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on ollut tavoitteena, mutta toteuttaminen on ollut vaikeaa kuntien pitäessä kiinni mm. omista korkeista väkilukutavoitteistaan.

Turun, Oulun ja Kouvolan kaupunkiseuduilla on yleiskaavayhteistyön rinnalla edennyt seudun liikennejärjestelmäsuunnittelu. Seuduilla on myös havaittu maankäytön suunnittelun ja liikennesuunnittelun lähentymistä ja aiempaa selkeämpää yhteensovittamista. Kouvolan seudulla alueita tiivistetään olemassa olevan joukkoliikenteen verkostoon liittyen. Turun seudulla tiivistäminen ja aluerakenteen täydentäminen on myös suunnattu pääsääntöisesti joukkoliikenneväylien tuntumaan. Oulun seudun pienemmät kunnat ovat havahtuneet siihen, ettei uusia taajamia olekaan mielekästä sijoittaa irralleen pääjoukkoliikenteen väylistä tai omista taajama-keskuksista.

Yleiskaavalliset selvitykset ovat pääosin suuntautuneet selvittämään yhdyskuntarakenteen toimivuutta, sen toteuttamis- ja käyttökustannuksia, joukkoliikennettä, palvelujen saatavuutta ja uudisrakentamisen sijoittumismahdollisuuksia. Sen sijaan vähemmällä tarkastelulla ovat olleet maisemaan sekä luonnon- ja kulttuuriarvoihin liittyvät kysymykset, jossain määrin virkistys- ja viheralueet sekä erityisesti kaupan kysymykset, joiden pitäisi liittyä tiiviisti myös yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tarkasteluun. Vain Oulun seudulla jo yhteisen yleiskaavan tavoitteissa mainitaan maisemansuojelu, maisematyypin olennaisten piirteiden säilyttäminen sekä eheän ja jatkuvan vihervestoston luominen. Se helpottaa ekologisen käy-

tävien säilymistä katkeamattomana ja näin myös eläinten elinolosuhteiden parantamista. Luonnonalueiden saarettuminen rakentamisen vuoksi ja ekologisten käytävien puuttuminen on yksi merkittävimmistä uhista eri eliölajeille. Virkistys- ja suojelualueet ja ulkoilureitit täydentävät osaltaan luonnonalueiden monipuolisuutta. Vuores on puolestaan ainoa yleiskaavallisen yhteistyön alue, jossa eläin ja kasvilajit ja maisematyypit on tarkasti ja perusteellisesti inventoitu niin, että suunnittelussa on mahdollista hyvinkin yksilöidysti ottaa alueen biodiversiteetti huomioon. Vuoreksen alueen ympäristövaikutusten arvioinnissa asetettiin rakentamiselle myös erikoisehtoja, jotka tähtäävät vesiensuojeluun ja eläinlajien liikkumisen mahdollistamiseen alueella.

Kaupan suuryksiköt ovat kaikissa kaupunkiseutujen esimerkeissä sijoittuneet liikkumistarvetta lisäten, yhdyskuntarakennetta hajottaen ja usein myös keskustoja tai asuntoalueiden lähipalveluita heikentäen. Myös aito keskustelu asumisen tarpeista ja kuntien kyvystä ja profiileista asuntojen tarjoajina on Oulun seutua lukuun ottamatta jäänyt vähälle tarkastelulle.

Yleiskaavayhteistyön sisällöt ovat siis tapaustutkimusten valossa kestävään kehitykseen viittaavia, mutta käytännössä markkinaorientaatio on suunnittelun tavoitetasolla saanut vahvemman aseman. Esimerkiksi Kouvolan seudulla elinkeinosektori ja maankäyttösektori toimivat korostetun tiiviissä yhteistyössä. Hiljeneviä markkinoita pyritään herättämään suunnittelun keinoin luomalla valmiuksia ottaa vastaan yrityksiä mihin tahansa seudun kuntaan. Markkinaorientoitunut suunnittelu ei kuitenkaan välttämättä ole kestävä kehityksen vastainen suunta, vaan se voi olla myös seudullista ajattelua tukeva suunta. Kun esimerkiksi yritysten sijoittamista seudulle voidaan tarkastella seudullisesti ollaan mahdollisesti otettu jo askel kohti toimivampaa yhdyskuntarakennetta.

Ekologinen kestävyys ei siis ole millään kaupunkiseudulla ollut yhteistyön lähtökohtana, vaan pikemminkin yhteistyössä on tavoiteltu seudun kilpailukyvyyn tehostamista ja sisäisen kilpailun kontrollia. Biodiversiteettiin ja sen muutoksiin ei yhteisissä yleiskaavoissa ole juurikaan kyetty luomaan vielä toimivia työmetodeja. Vielä ei juurikaan puhuta ilman (liikenne tai teollisuuden päästöt) tai veden laadusta (maatalous, asutuksen ja teollisuuden päästöt) puhumattakaan eri eläinlajien menestymisen ehdoista, joista ei ehkä vielä ole kaavoituksen kannalta ajatellen riittävä tietoaakaan. On myös huomattava, että kuntien suunnitteluorganisaatioista pääsääntöisesti puuttuu biologinen asiantuntemus.

Kestävä kehityksen sisältö ymmärretään virkahenkilöiden parissa samankaltaisesti, vaikka sisällöstä ei olisikaan erikseen keskusteltu. Kestävä kehitys rinnastetaan usein hyvän suunnittelun periaatteeksi, mutta harvempi haastateltava määrittelyissään kiinnitti huomiota kestävään kehitykseen suunnittelun menettelytapana, jolla viitataan mm. suunnittelun avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Osa haastateluista näki kestävä kehityksen käsitteenä, joka on liian kattava, jolloin sen alle voidaan sijoittaa vastakkaisiakin suunnittelutavoitteita. Esimerkiksi Vuoreksen alueen suunnittelussa ovat törmänneet virkahenkilöiden ja asukkaiden näkemykset siitä, mikä on kestävä kehityksen mukaista suunnittelua. Virkahenkilöiden määritelmän mukaan on kestävä kehityksen mukaista rakentaa Vuores mahdollisimman suurena, jolloin alueelle saadaan asutettua mahdollisimman paljon asukkaita, ja paineet rakentaa ja samalla vaarantaa luonnonarvoja muualla pienenevät. Asukkaista puolestaan osa näkee, että on kestäväntä rakentaa Vuores mahdollisimman pienenä, jolloin mahdollisimman vähän luontoa tuhoutuu Vuoreksen alueella.

### **Hallintoprosessissa kestämyyttä**

Tutkimuksessa on kartoitettu kuntien kaavoituksesta vastaavien virkahenkilöiden, alueellisten ympäristökeskusten ja maakuntaliittojen virkahenkilöiden, kansalaisjärjestöjen edustajien, kaupungin- ja apulaiskaupunginjohtajien sekä luottamushenkilöiden näkemyksiä ja kokemuksia yhteistyöstä.

Yleiskaavayhteistyön organisoinnissa ja menettelytavoissa kestäväan kehitykseen liitetyt ominaisuudet, avoimuus ja vuorovaikutteisuus, ovat siis sisällöllistä tasoa heikommin sisäistettyjä ja toteutettuja. Hallinnolliset organisaatiot ovat sulkeutuneita ja laajempaan osallistumiseen ei ole panostettu monen yksittäisen kunnan yleiskaavaprosessin tavoin. Esimerkiksi Kouvolan ja Turun kaupunkiseuduilla ei asukkaiden osallistumiseen yleiskaavalliseen yhteistyöhön ole juurikaan kiinnitetty huomiota. Oulun kaupunkiseudullakin asukkaiden osallistumisen järjestäminen on jätetty seututasolla pitkälti kuntien harteille. Vuoreksen alueen kahden kunnan välisessä yhteistyössä osallistuminen on sen sijaan noussut hyvinkin keskeiseksi osaksi prosessia. Yleiskaavayhteistyön suurimpana vaarana seututasolla onkin, että siitä tulee virkahenkilöiden ja hallinnollisen eliitin työtä, jossa rivivaltuutettujen, muiden sektorien virkahenkilöiden ja erityisesti asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ovat riittämättömät. Tapauskohteissa yleiskaavayhteistyö perustuikin pitkälti virkahenkilöiden yhteistyöhön sekä asiantuntijaselvityksiin. Valtuutetuista on pitkälti tullut osallisia muiden osallisten rinnalle.

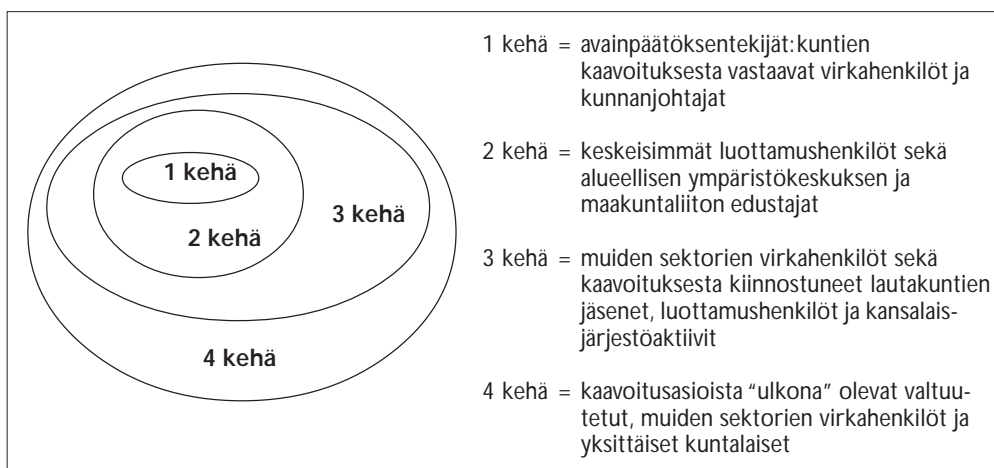
Osallistumisjärjestelyjen puuttumisen tai vähäisyyden taustalla ovat usein virkahenkilöiden ajatukset siitä, että osallisia eivät kiinnosta muut kuin paikalliset, omaan elinympäristöön liittyvät konkreettiset muutokset. Seututason ajatellaan myös olevan liian vaikeasti hahmotettava asukkaille. Toisaalta tutkimuksessa tuli esille, että yhteinen yleiskaava voi olla osallisille helpompi osallistumisen väylä, koska paikallistasolla asiat usein henkilöityvät ja kärjistyvät. Virkahenkilöillä on usein mielessä, että sopivia, koko seutua edustavia osallisia on vaikea tässä mielessä löytää. Osallistumista verrataan edustukselliseen demokratiaan, eli etsitään seudullista ulottuvuutta tai eniten kannatusta saavia mielipiteitä sen sijaan että nähtäisiin osallistuminen eri näkökulmien ja argumentoinnin areenana. Edustavuuden vaatimus ei vastaa uuden maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita. Lain mukaisen vuorovaikutteisuuden ja osallistumisen kehittämisen taustalla on se, että voidaan turvata osallisten parempi mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Sen seurauksena eri tekijät ovat monipuolisesti ja yhdenvertaisesti päätöksenteossa esillä (Jääskeläinen & Syrjänen 2000). Toisaalta uuden maankäyttö- ja rakennuslain tuoma osallistumisen vaade ei koske epävirallista raja-alueiden yhteistyötä tai muuta yleiskaavallista yhteistyötä. Sen sijaan oikeusvaikutteista kuntien yhteistä yleiskaavaa se koskee siten kuin muutakin yleiskaavoitusta.

Osallistumisen ohuuden taustalla on pitkälti osallistumisen työkalujen soveltamisen osaamattomuus seututasolla sekä yhteistyöhön määriteltyjen resurssien vähäisyys. Kuntatason osallistumismuotojen ei katsota soveltuvan seututasolle, eikä seututason ylipäätään ajatella edellyttävän kunnantason kaltaista osallistumista. Seututason heikkoa panostusta osallistumiseen ovat lisänneet myös pettymykset osallistumiseen kuntatasolla. Jos osallistuminen kuntatasolla koetaan aikaa vieväksi ja tuloksiltaan heikoksi, on todennäköistä, että asenne kantaa myös yleiskaavayhteistyöhön, jolloin osallistuminen hoidetaan vähimmäisvaatimuksin ja vähät resurssit suunnataan muuhun kuin aikaa vievän osallistumisen järjestämiseen. Suunnittelualueen jakaminen pienempiin osiin tai erillisiin teemoihin olisi perusteltua alueen hahmottamisen helpottamisen kannalta. Osallistumiselle tulisi antaa mahdollisuus erityisesti strategisella tasolla ja suunnittelun läpinäkyvyyteen tulisi erityisesti panostaa.

Viitekehys-luvussa (luku 3, kuva 2) esitetty Haverin ja Majoisen (1997) kaavio yhteistyön toimijoista kolmella kehällä pitää pitkälti paikkaansa myös yleiskaavayhteistyön suhteen. Yhteistyön ytimessä ovat kuntien kaavoituksesta vastaavat virkahenkilöt ja kunnanjohtajat. Kaavoittajat muodostavat keskeisen ryhmän, jota johtaa kuntayhtymän suunnittelupäällikkö, apulaiskaupunginjohtaja tai kunnan suunnittelujohtaja. Kunnanjohtajat muodostavat oman työtä tukevan ryhmänsä. Kunnanjohtajien tuki kaavoittajille ja vaikutusvalta luottamushenkilöihin nähden on keskeinen yhteistyön onnistumisessa. Toisella kehällä ovat kuntien yhteisessä yleiskaavassa keskeiset kunnallispoliitikot, kuten kaupunginhallituksen ja kunnanhalli-



tukset puheenjohtajat ja kunnanhallitusten jäsenet, jotka muodostavat kaavan hyväksyvän elimen. Tällä kehällä ovat myös alueellisen ympäristökeskuksen ja maakunnan liiton edustajat, jotka kuuluvat yhteistyöryhmään, mutta jotka ovat kuitenkin enemmänkin neuvoo-antavassa kuin suunnittelevassa asemassa. Kolmannella kehällä on kaavoituslautakuntien jäseniä sekä niitä valtuutettuja, jotka ovat kiinnostuneita maankäytön suunnittelusta ylipäätään, seuraavat asioita ja osaavat vaikuttaa oikeaan aikaan. Samalla kehällä on myös kaavoitusasioissa valveutuneita, usein kansalaisjärjestöissä toimivia asukkaita. Esimerkiksi Vuoreksen tapauksessa asukasosalliset muodostavat yhteisen yleiskaavan organisaatiossa oman ryhmänsä. Tällä kehällä ovat myös muiden sektorien, kuten teknisen ja ympäristötoimen virkahenkilöitä, jotka avustavat suunnittelussa. Uloimmalle kehälle jäävät ne valtuutetut, muiden sektorien virkahenkilöt ja asukkaat, joita asiat eivät kiinnosta tai jotka syystä tai toisesta eivät ole tietoisia meneillään olevasta suunnittelusta.



Kuva 5. Kuntien yhteisen yleiskaavan toimijat neljällä kehällä Haveria ja Majoista (1997) mukailten.

Eri ryhmien välillä on ollut vähän vuorovaikutusta, joskin kunnanjohtajilla on ollut keskeinen tehtävä tiedon ja tavoitteiden välittäjänä ryhmien välillä. Joustavat ja epäviralliset vuorovaikutusmuodot eivät ole saaneet jalansijaa, vaan organisaatiomallit tukeutuvat pitkälti perinteisiin hallintomalleihin.

Yleiskaavoituksesta vastaavat virkahenkilöt pitävät yhteistyötä kannatettavana. Vastustajat ovat useimmiten kunnallispoliitikkoja. Luottamushenkilöiden pelot liittyvät useimmiten yhteistyön taloudellisiin kustannuksiin sekä pelkoon oman kunnan itsenäisyyden menettämisestä. Kouvolan ja Oulun seuduilla jotkut kuntien luottamushenkilöt katsoivat, että yhteistyö on tie kuntaliitoksiin. Toiset taas näkivät yhteistyön olevan tae siitä, että kuntaliitoksia ei tarvita. Kouvolan seudulla kuitenkin nähdään, että kuntien erilaista poliittisista valtasuhteista johtuen kuntaliitoksiin ei päästä, vaikka halua olisikin. Oulun seudulla yhden puolueen pitäessä valtasemaa yhdistyminen voisi olla helpommin perusteltavissa.

Yleiskaavayhteistyössä törmäävät ison keskuskunnan ja pienten ympäristökuntien suunnittelukulttuurit. Suuressa kunnassa on totuttu virkahenkilötyönä hoitamaan isolla ja tehokkaalla suunnittelukoneistolla asioita eteenpäin. Pienissä kunnissa puolestaan kunnallispoliitikoilla on usein sananvaltaa enemmän. Lisäksi pienemmissä kunnissa virkahenkilöt tekevät usein keskenään enemmän yhteistyötä yli sektorirajojen kuin suurissa keskuskunnissa. Yleiskaavoituksella on usein merkittävämpi rooli suuren kuin pienen kunnan kaavoituksessa. Suuressa keskuskunnassa onkin useimmin vahvistettuja yleiskaavoja ja koko kunnan alueen kattava yleiskaava, kun taas pienemmissä kunnissa yleiskaavoitus voi olla vahvistamattomien osayleiskaavojen varassa. Pienten kuntien suunnittelussa myös maakuntaliiton suunnittelulla on perinteisesti ollut enemmän vaikutusta suurten kuntien pyrkiessä toimimaan

maakuntaliitosta riippumattomina. Näistä suunnittelukulttuurin eroista voi muodostua ja onkin muodostunut ongelmia, mikäli niitä ei tiedosteta. Toisaalta niistä voidaan myös oppia. Pienten kuntien virkahenkilöt saavat selvitysaineiston kautta täydennystä niukkoihin suunnitteluresursseihinsa ja poliitikot ”joutuvat” kiinnostumaan koko seudun asioista. Keskuskunnan poliitikot ja virkahenkilöt voivat puolestaan ottaa oppia joissain pienemmissä kunnissa viriävästä poliittisen puolen, virkahenkilöiden ja asukkaiden keskusteleammasta kulttuurista. Ainakin erään tapausseudun pienen kunnan kaavoittaja koki, että oman kunnan luottamusmiehet keskustelevat maankäytön kysymyksistä toisinaan äänekkäästikin ja keskuskunnan luottamushenkilöitä enemmän ja lienevät siten paremmin myös tietoisia seudullisen suunnitelman sisällöistä ainakin oman kuntansa osalta. Yhteinen yleiskaava voi toimia oppimistapahtumana laajemman suunnittelukokonaisuuden ja erilaisten suunnittelukulttuurien huomioimisena kaikille osapuolille.

Kuntien yhteisen yleiskaavan, kuntien omien yleiskaavojen ja maakuntakaavan tarkkuustasossa, keskinäisessä hierarkiassa ja ohjaavuudessa on ollut epäselvyyttä. Kuntien yhteinen yleiskaava on mielletty kaavatasoksi maakuntakaavan ja kuntien yleiskaavojen väliin, vaikka se asettuu kunnan yleiskaavojen kanssa samalle hierarkia- ja tarkkuustasolle. Yksi yhteisen yleiskaavan ongelmista, josta ei tosin tapausten valossa vielä ole kokemuksia, ovat kaavamuutokset. Miten jatkossa tullaan suhtautumaan mahdollisiin yksittäisiin muutoksiin? Muutetaanko koko kuntien yhteinen yleiskaava, jos yhdessä kunnassa tulee kaavaan muutos? Yleisperiaatteena on, että kunnan myöhempi yleiskaava tai osayleiskaava voi tulla aikaisemman yhteisen yleiskaavan tilalle, kunhan kaavaa laadittaessa katsotaan, että kaava ottaa huomioon yhteisen yleiskaavan osoittaman laajemman alueen maankäytön (Haapanala 2001). Ongelma voikin olla pikeminkin henkinen kuin tekninen, eli yhden kunnan erottautuminen yhteisesti sovitusta voi aiheuttaa säröjä yhteistyöhön. Tulevaisuus näyttää, millaisen muodon ja aseman suunnitteluinstrumenttinä kuntien yhteiset yleiskaavat saavat ja millaiseksi muodostuu niiden ja uusien maakuntakaavojen sekä kunnan omien yleiskaavojen suhde.

### ***Suhde seudun strategiseen suunnitteluun ja muiden sektorien suunnitteluun***

Tapausten valossa on nähtävissä merkkejä seudullisen strategisen suunnittelun voimistumisesta. Esimerkiksi Oulun seudulla kuntien yhteinen yleiskaava liittyy mm. seudun aluekehitys- ja seutu-ohjelmaan. Monet haastatelluista virkahenkilöistä näkevät, että suunnittelun strateginen puoli tulee myös jatkossa voimistumaan. Yleiskaavayhteistyön suhde seudullisiin strategioihin kaipaakin vielä vahvistumista. Esimerkiksi Turun kaupunkiseudulla, jossa yhteistyö on pitkälti kaavoja yhteensovittavaa, kaavojen taustalla olevat tavoitteet ja strategiat on sulautettu kuntakoh-taisiin kaavoihin jo ennen niiden yhteensovittamista.

Seudullinen elinkeinotoimi toimii läheisessä vuorovaikutuksessa yleiskaavallisen yhteistyön kanssa erityisesti Kouvolan seudulla. Myös Oulun kaupunkiseudulla on heijastusvaikutuksia näiden kahden sektorin välillä. Ympäristö-, sosiaali- ja terveyssektorien yhteys yleiskaavayhteistyöhön on sen sijaan jäänyt toistaiseksi ohueksi kaikilla tapausseuduilla. Tähän lienee osaltaan syynä heikko vaikutusten arviointien sitominen suunnittelutyöhön. Esimerkiksi Kouvolan seudun maankäyttöstrategiaan ei ole tehty vaikutusten arviointia ja Turun sekä Oulun seuduilla ainakin haastatellut virkahenkilöt kokevat vaikutusten arvioinnin jääneen kaavatyöstä toistaiseksi irrallisiksi. Vaikutusten arviointien huolellisempi sitominen suunnitteluun ja eri sektorien yhteistyön edistäminen olisivat tie kohti kestävämpää yleiskaavayhteistyötä.

Muiden sektorien epäonnistuneella yhteistyöllä saattaa toisaalta olla myös vaikutusta maankäytön yhteistyön onnistumiseen. Esimerkiksi Kouvolan seudulla ongelmat jätehuollon yhteistyössä ovat saaneet luottamushenkilöt epäilemään myös

muiden sektorien yhteistyön onnistumista. Yhteistyön esteenä saattavat olla myös naapurikunnasta saadut negatiiviset mielikuvat. Esimerkiksi Turun seudulla ympäristökunnissa on toisinaan suhtauduttu varauksellisesti yhteistyöhön palveluiden järjestämisessä Turun kaupungin kanssa.

Kouvolan seudulla maankäytön seudullinen suunnittelu on liittynyt selkeimmin seudulliseen strategiaan sekä muihin kuntayhtymän sektoreihin. Yleiskaavayhteistyön on koettu myös onnistuneen sitomaan eri sektoreita yhteen ja luomaan perustaa koko seudun strategiselle suunnittelulle. Tulevaisuuden haasteena kaikilla tapausseuduilla on yleiskaavayhteistyön kiinnittyminen kuntien omiin strategioihin. Tähän tavoitteeseen pääsemisessä voi olla myös avain vähintäänkin luottamusmiesten kiinteämpään osallistumiseen suunnitteluun: mikäli seudullinen maankäytön suunnittelu perustuu kuntakohtaisiin tavoitteenasetteluihin ja toimii yhteisesti hyväksytyyn seudun kokonaisstrategian työkaluna, on myös luottamusmiesten panos työssä mukana.

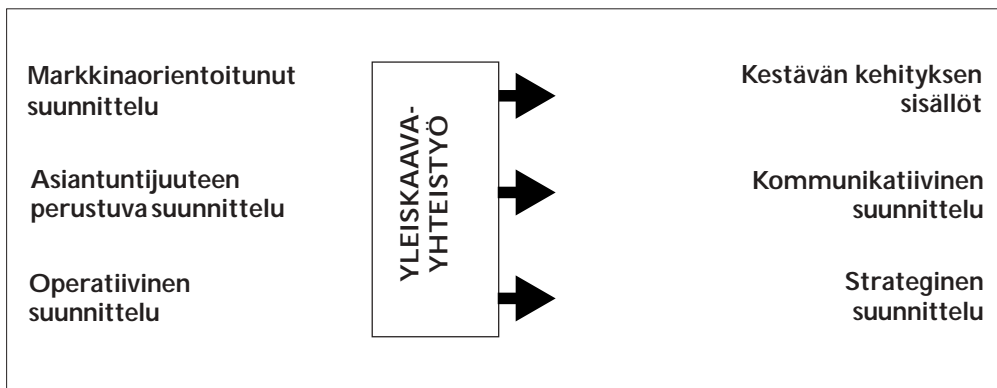
Seuraavassa kuvassa on yhteenvetona tapausseutujen kokemusten perusteella niistä tekijöistä, jotka ovat vaikuttaneet siihen, että yleiskaavayhteistyöhön on päästy sekä niitä ongelmia, joita yhteistyöhön liittyy.

	YHTEISTYÖTÄ EDISTÄVIÄ TEKIJÖITÄ	YHTEISTYÖN ESTEITÄ JA ONGELMIA
<b>HALINTO</b>	<p>Yhteistyön perinne, esimerkiksi osallistuminen yhteistyöpiilotteihin tai raja-alueyhteistyön tekeminen</p> <p>Yhteistyötä tekevien kuntien samankaltainen suunnittelu- ja toimintakulttuuri (virka-hlö/luottamushlö -vetoinen)</p> <p>Yhteistyössä mukana olevien mielestä sopivan kokoinen yhteistyöorganisaatio: ei liian suuri (= byrokraattinen) eikä liian pieni (= merkityksetön)</p> <p>Luottamushenkilöt on pyritty sitouttamaan suunnitteluun jo alkuvaiheessa</p> <p>Halu irrottautua maakuntakaava-prosessista: halu esimerkiksi korostaa oman kaupunkiseudun asemaa suhteessa muihin kuntiin</p> <p>Helppoja polkuja eteneminen askel kerrallaan – ajatus oppimisprosessista. Hyvä henki osapuolten, esimerkiksi kaavoittajien kesken – kokouksista henkireikä. Seudulla myös riittävästi rohkeutta ja pilottihenkeä</p> <p>Aikaansaava ja kaikki osapuolet huomioiva yhteistyön vetäjä, joka on riittävän merkittävässä asemassa</p> <p>Yhteiset selvitykset ja tietokannat nähdään hyötynä kaikille. Pyritään tiedollisesti ja henkisesti samalle tasolle</p> <p>Keskuskunnan aito kiinnostus yhteistyötä kohtaan ja vastuunkantaminen koko seudusta: yhteistyöelimissä esimerkiksi keskuskunnan aliedustus suhteessa muihin kuntiin</p>	<p>Perinteet painavat liikaa: organisaatiot – ovat liian toimijakeskeisiä ja uusien mallien muodostaminen vaikeaa</p> <p>Osapuolten roolien epäselvyys ja kuntien erilaisuuden ymmärtämättömyys</p> <p>Organisaatio koetaan pienuudestaan huolimatta byrokraattiseksi ja kalliiksi: seutuyhteistyön taloudellinen ja henkinen tuki on heikolla pohjalla</p> <p>Kehyskuntien luottamushenkilöt eivät ole riittävän tietoisia yhteistyöstä tai heitä ei kiinnosta se</p> <p>Asukkaiden ja valtuutettujen osallistumisen puuttuminen tai kapeus: virkahenkilöpainotteisuus ja selvityksiin perustuvan asiantuntijatiedon ylikorostaminen</p> <p>Yhteistyö on liian toimijakeskeistä, jolloin mukana on toimijoita, joilla ei ole aikaa tai kiinnostusta toimia yhteistyössä. Yhteistyö koetaan pikemminkin taakaksi kuin mahdollisuudeksi</p> <p>Yhteistyön vetäjä vetää liian kovaa jolloin kaikki eivät pysy mukana tai hänellä on seudun tasolla liian vähänvaikutusvaltaa</p> <p>Selvitykset, arvioinnit ja sisältövaatimukset menevät sekaisin ja jäävät liian vähälle huomiolle. Yhteistyöhön osallistuvat kunnat ovat työn alkaessa tiedollisesti ja henkisesti hyvin eri tasoilla, jolloin yhteistyössä mukana pysyminen on hankalaa</p> <p>Keskuskunta ei tunne tai arvosta ympäristökuntien erilaista suunnittelukulttuuria: keskuskunta vetää liian kovaa</p>
<b>SISÄLTÖ</b>	<p>Yhtenäinen seutu, ei esimerkiksi hajottavia luonnonelementtejä, jolloin on totuttu ajattelemaan naapureita (esimerkiksi keskuskunnan maa-alan väheneminen saattaa "auttaa" yhteistyötahdon löytymisessä)</p> <p>Löytyy rohkeutta keskustella sisällöllisesti vaikeistakin asioista</p> <p>Liikennesuunnittelun ja muiden sektorien sisällöllinen lähenyminen maankäytön suunnitteluun</p> <p>Yhteistyön aloittaminen seudullisella selvityksellä, (esimerkiksi kaavavarantoseelvitys tai liikennejärjestelmäsuunnitelma), joka virittää osapuolet seudulliseen konkreettiseen sisältöajatteluun</p> <p>Kuntien samankaltainen maapolitiikka</p> <p>Kyky keskustella sisällöllisellä tasolla seudullisesti</p>	<p>Maantieteellisesti epäyhtenäinen tai vaikeasti hahmotettava alue</p> <p>Arkojen asioiden, kuten kaupan jättäminen selvitysten ulkopuolelle, josta voi seurata turhautumista yhteistyön saavutuksiin</p> <p>Vaikutusten arvioinnin ohuus ei tue muiden sektorien sitomista yhteistyöhön</p> <p>Selvitysten määrä ja laatu vaihtelee kuntien välillä, usein pienten kuntien tappioksi. Kunnat eivät ole samalla lähtöviivalla. Kaikki kunnat eivät myöskään esimerkiksi puutteellisen tekniikan vuoksi kykene käyttämään selvityksiä hyväkseen</p> <p>Voimakas poikkeusluparakentamisen perinne haittaa yhteistyön sisällöllistä toteuttamista</p> <p>Tosiasiallisen seudullisen sisällöllisen tarkastelun puuttuminen</p>
<b>STRATEGINEN SUUNNITTELU</b>	<p>Seutu toiminut yhtenäisenä seutukaavoituksessa, on tehty esimerkiksi kaupunkiseudun seutukaava</p> <p>Maankäytön sitominen aluekehityssuunnitteluun: maankäytöstä toteuttamisen työkalu</p> <p>Muiden sektorien, esimerkiksi elinkeinosektorin tiivis sitominen maankäyttösektoriin</p> <p>"Paineiden" purkaminen ennen kaavoituksen aloittamista: selvitykset ja keskustelut seudun tulevaisuudesta</p> <p>Ajatus taloudellisista säästöistä: taloudellinen ahdinko ja osavien resurssien puute yhdistää</p> <p>Kuntaliitoksen pelko poistuu (tai kasvaa) kun tehdään yhteistyötä</p>	<p>Kuntien omien strategioiden sitominen seudulliseen suunnitteluun heikkoa</p> <p>Maankäytön suunnittelu ei kytkeydy seudun kehittämiseen ja strategioihin tai näitä ei ole</p> <p>Maankäytön yhteistyöllä ei ole yhtymäkohtia muiden sektorien kanssa ja selvitykset eivät ole yhtenevät seudullisten strategioiden kanssa: sekaannuksia ja turhautumista</p> <p>Yhteistyön jatkosta ei keskusteltu: puuttuu käsitys siitä, mihin ollaan menossa</p> <p>Yhteistyön ylikorostaminen: yhteistyöstä itsessään tulee tärkeämpi kuin sen sisällöstä</p> <p>Pelko kuntaliitoksista tukkii yhteistyöilmapiirin</p>

Kuva 6. Yhteistyötä edistäviä tekijöitä sekä yhteistyön esteitä ja ongelmia.

## Lopuksi

Yhteistyö nähdään yleensä positiivisena ja kannatettavana asiana. Yhteistyöhön liittyy kuitenkin myös ongelmia erityisesti hallinnon järjestelyjen osalta. Yhteistyöstä muodostuu helposti pienen eliitin toimintaa ja tästä syystä yleiskaavayhteistyön hallinnollisen puolen suunnittelu vaatii huolellista suunnittelua ja paneutumista, jotta tuloksena olisi kestävä kaavaratkaisu. Suunnittelun laatu ei liity ainoastaan lopputulokseen vaan myös prosessiin, jolla tulokseen on päästy. Kuntien yhteinen yleiskaavasunnittelu vastaa tällä hetkellä vielä enemmän perinteisessä mielessä ymmärrettävää asiantuntijuuteen perustuvaa kaavoitusta kuin kommunikatiivista suunnittelua. Yleiskaavayhteistyön sisällöt ovat jo tapaustutkimusten valossa kestävään kehitykseen viittaavia, mutta käytännössä markkinaorientaatio on suunnittelun tavoitetasolla saanut vahvemman aseman. Ekologinen kestävyys ei ole yleiskaavayhteistyön päämäärä, vaan pikemminkin ”sivutuote” kaavan muiden tavoitteiden saadessa suuremman huomion. Kannustavat saavutukset esimerkiksi taloudellisemmän ja toimivamman yhdyskuntarakenteen suuntaan antavat kuitenkin toivottavasti rohkeutta ottaa vastaan vaativampiakin sisällöllisiä haasteita. Suunnittelussa on strategiseen suunnitteluun viittaavia piirteitä, mutta suurelta osin yhteistyö on vielä operatiivisen tason suunnittelua seudullisista strategioista irrallaan. Mikäli yleiskaavayhteistyöstä muodostuisi kestävämmän kehityksen mukaista, pitäisi sen siten olla myös kommunikatiivisempaa ja strategisempaa. Seuraava kuva havainnollistaa tilannetta.



Kuva 7. Kuntien yleiskaavayhteistyön haasteet.

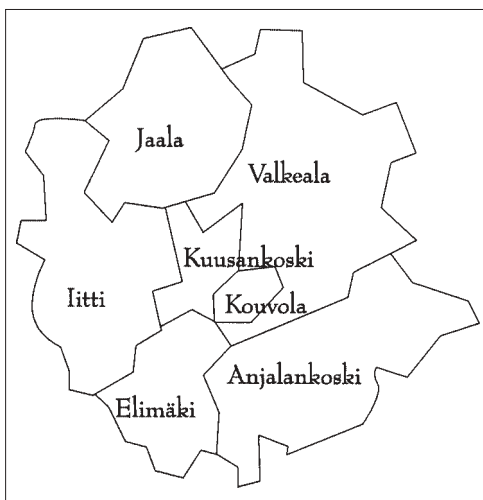
Tapaustutkimukset osoittavat, että yleiskaavayhteistyö voi saada monia hallinnollisia ja sisällöllisiä muotoja. Yhteistyötä voidaan tehdä hyvinkin tarkkana kuntien omat yleiskaavat korvaavana kuntien yhteisenä yleiskaavana tai vastaavasti löyhempänä yleiskaavallisena yhteistyönä, joka ei viime kädessä sido kuntia. Yhteistyötä voidaan tehdä myös vain tiettyihin seudullisiin teemoihin puuttuen. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei määritä kuntien yhteisen yleiskaavan hallinnollisen organisaation muotoa, vaan sen miettiminen jää yhteistyöalueelle itselleen. Tältä osin kynnys yleiskaavayhteistyöhön aloittamiseen voi olla korkealla tai matalalla: selvän organisaatiomallin puuttuminen voi aiheuttaa toisille epäselvyyttä ja epävarmuutta ryhtyä työhön, kun taas toiset voivat nähdä tilanteen mahdollisuutena kokeilla uudenlaisia hallinnollisia malleja tai vahvistaa olemassa olevaa seutuhallintomalliaan. Yhteistyön tavoitteet voidaan määritellä omien tarpeiden pohjalta. Kaikkia asioita ei tarvitse ratkaista kerralla, vaan on mahdollisuus edetä askel kerrallaan. Esimerkiksi sisällöllisten asioiden rajaaminen työn alkuvaiheessa voi olla poliittisesti viisasta: kun yhteisymmärrys saavutetaan yhdessä asiassa, se on todennäköisesti helpompi saavuttaa myös toisessa, ehkä vaikeammassakin asiassa. Toisaalta selvien ohjeiden ja mallien puuttuminen voi nostaa aloituskynnyksen myös korkealle. Var-

sinkin yhteistyön alkuvaiheessa onkin syytä muistaa, että onnistunut yhteistyön prosessi itsessään on vähintään yhtä tärkeä kuin sen lopputulos. Vain luottamuksen ja keskinäisen oppimisen ilmapiiri voi synnyttää kestävä kehityksen mukaista suunnittelua.

## Tapaustutkimukset

Tässä luvussa kuvataan tutkimuksen tapauskohteet, Kouvolan, Turun ja Oulun kaupunkiseudut sekä Tampereen ja Lempäälän yhteinen Vuoreksen alue. Tapaukset on esitelty lyhyesti Yhteenveto-luvun alussa.

### Kouvolan kaupunkiseudun kuntayhtymävetoinen yleiskaavayhteistyö



Kouvolan kaupunkiseutu muodostuu seitsemän kunnan muodostamasta alueesta. Kaupunkikuntia ovat Kouvola, Kuusankoski ja Anjalankoski ja maaseutumaisempia kuntia Elimäki, Iitti, Jaala ja Valkeala.

Kuva 8. Kouvolan seudun kunnat.

#### Taulukko 1. Tapausseudun kuntien asukasluku ja valtuuston poliittinen jakauma

(Lähde: Tilastokeskus 2002, kuntien omat internetsivut).

	asukasluku (31.12.2001)	Poliittinen jakauma: valtuuston suurimmat puolueet 2002			
		SDP	Kokoomus	Keskusta	Muu (merkittävä)
Kouvola	31 425	20 %	33 %	8 %	27 % (Sit)
Kuusankoski	20 604	50 %	14 %	2 %	26 % (Sit)
Anjalankoski	17 469	47 %	16 %	30 %	-
Valkeala	11 233	23 %	14 %	48 %	14 % (SKL)
Elimäki	8 562	17 %	26 %	43 %	-
Iitti	7 415	26 %	15 %	37 %	19 % (Sit)
Jaala	1 933	12 %	35 %	53 %	-

### Suunnittelun perinteet ja yhteistyötahdon löytyminen

Kouvolan seudulla on perinteitä maankäytön seudullisesta yhteistyöstä jo runsaan kolmenkymmenen vuoden ajalta. Yhteistyön alkutaipaleella yhteistyöalue kattoi Kouvolan, Kuusankosken, Valkealan ja Elimäeltä Korian alueen. Varsinainen alkusysäys yhteistyölle tuli 1970-luvun puolessa välissä, jolloin ministeriötasolta annettiin kehoitus seudulliseen yhteistyöhön. Näistä ajoista lähtien on seudulle tehty valtuustokausittain seutukaavanomaisia kaupunkirakenneselvityksiä ja -suunnitelmia.

Myös ajatusta Pohjois-Kymenlaakson omasta seutukaavasta on aika ajoin herätelty. Ennen kuntayhtymän työtä suunnittelu oli kuitenkin ylhäältä päin ohjattua ja siksi väkinäistäkin. Eräs suunnittelua pitkään seurannut, nykyinen kunnanjohtaja kuvaillee seuraavasti:

*"Olen niin kauan ollut näissä hommissa, että muistan kyllä ne aikaisemmat vaiheet ja se oli todella vähän sellaista kaavoitusteknistä hallinnollista yhteensovittamista, eikä aitoa kunnista käsin syntynyttä yhteistoimintaa, että niin kuin ylhäältä ohjattiin että tekkää." (haastateltava 16)*

Ylhäältä päin ohjaamisesta huolimatta Kouvolan seudulta on vuosikymmenten aikana löytynyt myös henkilöitä, joilla on ollut omaehtoista kiinnostusta seudulliseen asioiden tarkasteluun ja uusien menetelmien kehittelyyn. Seudulla koetaankin, että virka- ja luottamushenkilöt ovat olleet keskimääräistä valveutuneempia. Yhteistyön edistäjäksi on koettu myös se, ettei keskuskunta Kouvola ole liian ylivoimainen kooltaan tai voimasuhteiltaan muihin verrattuna. Seutua pidetään myös maantieteellisesti tiiviinä. Seutua halkova Kymijokikin pikeminkin yhdistää kuin hajottaa:

*"No tämä on sikäli hyvä tämä kuntaseitsikon alue, kun tässä ei ole selkeästi isoa ykköstä, mikä pitää kaikki muut helmoissaan. Eli Kouvola ja Kuusankoski ovat aika tasaväkisiä kuitenkin. Sitten nämä muut tasoittavat sitä. ... Mutta ei niin kun Lahden seudulla, jossa Lahti on ihan selkeä tosi iso ykkönen, eli siellä menee kaikki niin kuin Lahti haluaa ja toivoo. ... Ja sitten tämä alue on aika kompakti. Tämä on aika hyvä alue. Ei ole hajanainen, että ei ole tuossa Saimaata tai Päijännettä välissä." (haastateltava 9)*

Yhteistyötä on aika ajoin varjostanut kuntaliitosten pelko. Varsinkin 1990-luvun alun kuntien taloudellinen ahdinko nosti keskusteluihin kuntaliitosten mahdollisuuden, mutta johti kuitenkin yhteistyön tiivistämiseen ja Kouvolan seudun kuntayhtymän perustamiseen vuonna 1994. Kuntayhtymälle annettiin myös seudullisen maankäytön suunnittelun tehtävä. Taustalla oli toive saavuttaa taajamarakenteen tehokkaamman käytön suunnittelulla taloudellisia säästöjä. Kuntayhtymän suunnittelujohtaja totesi työn alkuvaiheessa, että kaavoja tullaan purkamaan jopa sellaisilta alueilta, jotka on osittain rakennettu: "Kunnille tulee halvemmaksi ostaa talot pois kuin ylläpitää tehotonta taajamarakennetta" (Wikström 4.6.1996). Kuntayhtymän perustamisen myötä päätettiin siirtyä tarkastelemaan Kouvolan seutua kokonaisuudessaan ja valita sisäisen kasvun periaate.

Yhteistyön keskeisin motiivi on edelleenkin taloudellisten säästöjen aikaansaaaminen. Seudun erään kunnan kuntajohtaja totesikin haastattelussa, että jos kaikilla kunnilla menisi itsenäisesti hyvin ja jokainen tulisi omillaan toimeen, olisi yhteistyö varmasti löyhempää.

### **Seudullinen maankäyttöstrategia suhteessa kuntien omaan yleiskaavoitukseen ja maakuntakaavoitukseen**

Ympäristöministeriö vahvisti Kymenlaakson kokonaisseutukaavan 19.6.2001. Seutukaava kattaa koko maakunnan alueen ja kaikki maankäyttömuodot ja se korvaa aiemmat viisi vaiheseutukaavaa ja niihin tehdyt muutokset. Vaikka työ ei virallisesti ollut vielä uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntakaava, pyrittiin uuden lain henkeä soveltamaan sisällön ja kaavan yleispiirteisyyden osalta. Kaavaprosessi kuulemisineen toteutettiin kuitenkin aiempien käytäntöjen mukaisesti (Kymenlaakson Liitto 1999).

Seudun yleiskaavallinen suunnitelma hyväksyttiin Kouvolan seudun yhtymähallituksessa 5.12.2000 ja toimitettiin toistamiseen peruskunnille lausuntoa varten. Maankäytön ohjausryhmä ja yhtymähallitus hyväksyivät kuntien lausunnoissa esitetyt toimenpiteet 7.5.2001. Yhtymähallitus esitti yleiskaavallisen suunnitelman hyväksyttäväksi kuntayhtymän yhtymävaltuustolle, joka hyväksyi Kouvolan seudun yleiskaavallisen suunnitelman 24.9.2001.



Kymenlaakson seutukaava ja Kouvolan seudun yleiskaavallinen suunnitelma on pyritty sovittamaan yhteen siten, ettei niissä ole olennaisia ristiriitoja. Työt on sovittettu aikataulullisesti yhteen ja suunnitelmien sisältö on ollut käytettävissä puolin ja toisin. Kuntayhtymään on esimerkiksi saatu kaavavaraukset maakuntaliitosta, ja varauksia on hyödynnetty työssä. Kouvolan seudulle keskeiset merkittävät asiat ovat välittyneet seutukaavaan. Kouvolan seudulla koetaankin, että yleiskaavallisen maankäyttöstrategian ratkaisut saavat vahvistuksen vahvistetun seutukaavan kautta.

Töiden päällekkäisyyden mielekkyydestä on toisaalta kuultu myös soraääniä. Erityisesti kuntayhtymän työn alkuvaiheessa epäiltiin, että yleiskaavallinen yhteistyö on päällekkäistä työtä seutukaavoituksen kanssa. Epäilykset muutamissa kunnan virkahenkilöissä vahvistuivat, kun seutukaavan tarkkuus paljastui maakunta-kaavamaisen yleispiirteisyyden asemasta yllättäen pienipiirteisiinkin asioihin meneväksi. Seutukaavaan suhtautuminen on kuntatasolla ollut kuitenkin perinteisesti väljää, kun taas kuntayhtymän työ nähdään suunnittelevampana ja pidemmälle menneisiin esiselvityksiin perustuvana:

*”Kymenlaaksossa seutukaava on suhteellisen yksityiskohtainen, mutta ehkä sen sitovuus käytännössä, siis sen soveltaminen on suhteellisen väljää. . . . ja toisaalta kuntayhtymän maankäyttösuunnitelma on tarkemmin perustunut pidemmälle meneviin selvityksiin ja käytännön realismiin nämä selvitykset ja ennusteet huomioonottaen.” (haastateltava 8)*

Kouvolan seudun keskeisiin taajamiin on laadittu yleiskaavat. Pääsääntöisesti kaavat on tehty osayleiskaavoina. Koko kunnan käsittäviä yleiskaavoja on vain Kuu-sankosken kaupungissa, jossa valtuusto on hyväksynyt yleiskaavan 14.12.1992. Merkittävimpiä lähivuosien yleiskaavahankkeita seudun kunnissa ovat olleet Kouvolan keskustan ja vanhan varuskunta-alueen vahvistetut osayleiskaavat, Iitin ja Valkealan rantayleiskaavat sekä Verlan osayleiskaava.

Kuntien yleiskaavoituksessa on odotettu seudullisen suunnitelman valmistumista ennen merkittäviä kaavoitushankkeita. Sama koskee myös kuntien detaljikaavoitusta. Perustan luominen uusille investoinneille, seudullisten vapaa-ajan palvelujen tuottaminen, yhtenäisen tason saavuttaminen virkistysalueiden tarjonnassa, vireillä olevien päätieverkon ratkaisujen toteuttaminen ja esimerkiksi vanhojen kaatopaikkojen maankäytön ratkaisut ovat olleet asioita, jotka tulisi voida ratkaista seudullista taustaa vasten.

Yleiskaavallisen yhteistyön tuloksena syntyneen maankäyttöstrategian muoto vastaa pitkälti perinteistä yleiskaavaa. Maankäyttöstrategia on tehty samalla tarkkuudella koko seudulle. Ajatuksena oli alun perin yleispiirteisempi kaava, mutta kuntien toivomuksesta suunnitelmasta tehtiin tarkempi. Jotkut haastatelluista virkahenkilöistä pitivät lopputulosta normaalia yleiskaavaa tarkempana, kun taas joku katsoo, että strategia voisi olla erityisesti kaupunkien keskustojen osalta tarkempi. Koko kuntayhtymän alueelta tarkempaa kaavaa ei kuitenkaan katsota järkeväksi eikä tarpeelliseksi. Mikäli jatkossa tehtäisiin vahvistettava kuntien yhteinen yleiskaava, sen muotoa haluttaisiin yleistää ja keskittyä vain seudullisesti tärkeisiin alueisiin. Alueellisen ympäristökeskuksen edustaja esitti myös ajatuksen siitä, että vain osa, kuten esimerkiksi viherverkosto, vahvistettaisiin. Kuntayhtymän maankäytön suunnittelujohtajan mukaan maankäyttöstrategiaa tehtäessä ei ole ollut niinkään tärkeää, onko kaavainstrumentti muodollisesti oikea, vaan tarkoituksena on ollut päästä vaikuttamaan kuntien maankäytön suunnitteluun.

Seudullisen suunnitelman vastaanotto on ollut kunnissa erilainen. Kouvolassa kunnan oma yleiskaavallinen suunnitelma päivitetään seutukaavan ja seudun yleiskaavallisen maankäyttöstrategian pohjalta. Kouvolassa koetaan, että molemmat suunnitelmat ovat yhteneväiset kaupungin omien tavoitteiden kanssa, ja että kaupungin näkemykset ovat siten tulleet suunnitelmissa huomioonotetuiksi. Kouvolassa yleiskaavoitus nähdään elävänä, jatkuvan muutoksen alla olevana prosessina, josta kaava on tietynä hetkenä otettu tuloste. Koko kaupunkialueen kattavan yleis-

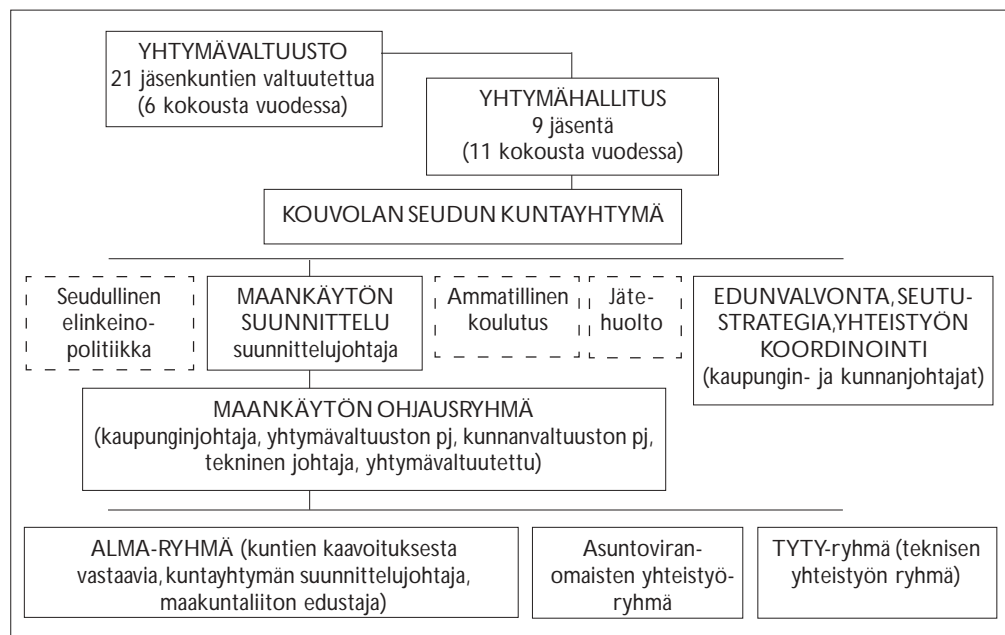
kaavallisen suunnitelman pienialaiset muutokset rakenteen sisällä ratkaistaan pääasiassa asemakaavamuutoksin. Myös Elimäellä seudun yleiskaavallinen suunnitelma otetaan sellaisenaan tarkempien taajamaosayleiskaavojen pohjaksi. Kuusankoskella on ollut vireillä kunnan osayleiskaavoja, joissa ei nähdä olevan ristiriitaa seudullisen työn kanssa. Koko kunnan yleiskaavan tarkistus on toistaiseksi odottanut tekijäänsä. Anjalankoskella tehdään taajamayleiskaavaa paikallisin, kunnan tahdon mukaisin tarkennuksin. Valkealassa kaavillaan kirkonkylän osayleiskaavaa, joka pienin tarkastuksin pitkälti seurannee seudullista suunnitelmaa. Jaalassa seudun suunnitelma otetaan vastaan ohjeellisena suunnitelmana, joka on pohjana kunnan omalle jatkosuunnittelulle. Itissä puolestaan on menossa laajamittainen ranta-yleiskaavoitus, joka koskettaa seudullista yleiskaavatyötä enemmän.

## Hallinto

Tässä luvussa esitellään Kouvolan seudun yleiskaavallisen yhteistyön hallinnollinen malli ja pohditaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutuksia suunnitteluun.

### Yleiskaavayhteistyön osapuolet ja tehtävät

Kouvolan seudun yleiskaavayhteistyö toimii siis kuntayhtymävetoisesti. Kuntayhtymässä toimii määräaikaisena suunnittelujohtaja. Hänen toimiaan valvoo ja ohjaa yhtymähallituksen nimeämä maankäytön ohjausryhmä. Käytännön suunnittelutyö tapahtuu Alma-ryhmässä, eli alueellisessa maankäytön ryhmässä, joka koostuu kunkin seitsemän kunnan kaavoituksesta vastaavista virkahenkilöistä. Samoin perustein on koottu myös teknisen yhteistyön ryhmä, Tyty-ryhmä. Seudullisen yleiskaavan hyväksyy yhtymävaltuusto.



Kuva 9. Kouvolan seudun organisaatiomalli maankäytön osalta painotettuna.

Toimijakeskeinen **Alma-ryhmä** eli alueellisen maankäytön suunnittelun ryhmä koostuu kunkin kunnan yleiskaavoituksesta vastaavista virkahenkilöistä. Ryhmän toiminta liittyy tiiviisti seudullisen maankäyttöstrategian tekemiseen niin, että kokouksia järjestetään, kun on tarvetta keskustella asioista seudulliseen suunnitelmaan liittyen. Toisaalta seudun kunnat ovat pieniä ja yleiskaavoituksen kanssa työskentelevät virkahenkilöt tuntevat toisensa vuosien takaa ja heillä toimii sitä kautta ”suorat yhteydet” toisiinsa myös seudullisen yleiskaavallisen yhteistyön ulkopuolella.

**Maankäytön ohjausryhmä** koostuu sekä kunnallispoliitikoista että virkahenkilöistä. Ryhmässä ei ole edustajaa kaikista seudun kunnista, koska ohjausryhmää kootessa tavoitteena oli aikaansaada seudullinen katsantotapa oman kunnan etujen ajamisen asemasta. Ohjausryhmän tehtävänä on paitsi ohjata ja valvoa suunnittelua, myös viedä asioita eteenpäin kunnanvaltuustoihin. Erään haastatellun mukaan kunnat ovat halunneet valita ohjausryhmään riittävän ”auktoritäärisen” henkilön, jolla on mahdollisuuksia toimia toisinaan eripuraisessakin ryhmässä ja ennen kaikkea toimia linkkinä myös omaan kuntaan päin. Tässä suhteessa ne kaksi seudun pienintä kuntaa, joiden edustajaa ei ole mukana ohjausryhmässä, ovat jääneet vuorovaikutuksesta osattomiksi. Yhteys Alma-ryhmän ja ohjausryhmän välillä on heikko. Vuorovaikutus ryhmien välillä kulkee lähinnä kuntayhtymän suunnittelujohtajan välityksellä.

Osa kuntien maankäytöstä vastaavista on ollut suoraan aktiivisesti yhteydessä oman kuntansa poliitikkoihin kertomalla suunnitelmien etenemisestä ja pitämällä muutenkin yllä aktiivista keskustelua. Seuraavassa erään aktiivisen kaavoituksesta vastaavan kuvaus prosessista:

*”... kyllä se tietysti niin on, että tällaisissa asioissa kun puhutaan kuntaa ja kuntayhtymää koskevista perusasioista, niin virkamiesten ja johtavien luottamushenkilöiden yhteen hiileen puhaltaminen, yhdessä päättäminen ja yhteistoiminta on asian a ja o. Kun virkamiehet valmistelevat, niin he pitävät myös kuntayhtymän että peruskuntien luottamushenkilöt ja päättäjät ajan tasalla, että missä mennään. ... vein sen [yleiskaavallinen suunnitelma] jo esikeskusteltavaksi ennen päätöksentekoa kunnanhallitukseen ja vasta sitten tekniseen lautakuntaan ja sitten vielä viimeisen kerran hallitukseen. Demokratiassa, mikä on kunnallislaissa määrätty, niin se vaatii kyllä yhteistyötä. Jos ajatellaan puhtaasti kuntayhtymän kannalta sitä asiaa, niin korostan vielä sitä, että pitäisi olla sellaisia luottamushenkilöitä paikalla, jotka todella uskaltavat ja pystyvät ottamaan kantaa, ja myöskin viemään sen kannan lävitse, muuten siitä ei tule mitään.” (haastateltava 3)*

Kaavoitusasioiden katsotaan ylipäätään olevan kunnissa erityisen herkkiä, ja jotkut haastateltavista kokevatkin niiden eteenpäin viemisen omissa kunnissaan erityisen vaikeaksi. Painolastia lisää ajatus siitä, että on virkahenkilön vastuulla ”myydä” esimerkiksi alma-ryhmässä keskustellut asiat ja suunnitelmat oman kunnan poliitikoille. Asioiden eteenpäin viemisessä koetaan tarvittavan omaa aktiivisuutta, mutta paljon katsotaan olevan merkitystä myös yleiskaavoituksesta vastaavan asemalla kunnan organisaatiossa sekä hänen käytettävissä olevista resursseistaan tehdä sitä mitä on yhteisesti sovittu. Merkitystä on myös hänen henkilökohtaisilla ominaisuuksillaan. Muutamassa haastattelussa tulikin ilmi kaipuu nuorista, tulevaisuuteen näkevästä veteistä, jotka ovat valmiita ottamaan vastuuta ja joilla on voimaa viedä asioita läpi. Erään kunnan virkahenkilö kaipasi tukea myös Alma-ryhmän edustukseensa. Hänen mielestään ei riitä, että kustakin kunnasta on vain yksi edustaja, koska tuolloin on liian paljon yhden ihmisen vastuulla. Myös haastateltu kaupunginjohtaja näki kaavoituksesta vastaavan työn vaikeuden:

*”Kaikki ei kykene kyllä sitä läpivientiä tekemään, se on ihan selvä. Enkä tiedä, ehkä se ei, pienen kunnan joku rakennustarkastaja, rakennusmestari joka tuolla ryhmissä kulkee, niin ei hänellä ole sellaista asemaakaan, että hän voisi niin kuin poliittisesti johtaa sen prosessin omassa kunnassaan, vaan kyllä siinä tarvitaan kunnanjohtajaa apuna, ja vihkiä keskeiset päättäjät siihen hommaan mukaan, että sen saa vietyä. Liian iso tehtävä annetaan näille kaavoitusvirkamiehille. ... Pitäisi olla niin varma sitten siellä yhteistyöryhmässä, että mihin sitoutuu ja mihin ei. Se on ihan uusi elementti kyllä näissä kunnan tehtävissä tämä yhteistoiminnan vieminen ja ei varmaan kaikki virkamiehet pysty siitä roolista luopumaan, että olen tämän kunnan virkamies ja ajattelen itsekkäästi tämän oman kuntani etua, vaan aina on sellainen epäluulo naapuria kohtaan, ja ei pystytä niin kuin helikopteriin nousemaan, vaan katsotaan aina vaan sieltä maanpinnan tasolta tätä.” (haastateltava 16)*

Kunnanjohtajilla onkin keskeinen merkitys yleiskaavayhteistyön etenemisessä niin seutu- kuin kuntatasolla. Kunnanjohtajat muodostavat oman seudullisen **edunvalvonta- ja koordinointiryhmän**, jonka tehtäviin kuuluu myös seutustrategian työstäminen. Kuntayhtymän suunnittelujohtajan mukaan kunnanjohtajat myös päivittä-

vät kuntayhtymän selvitysten ja tietokantojen kautta oman kuntansa tilannetta muihin seudun ja Suomen kuntiin nähden. Kuntayhtymän alkuvaiheessa kunnanjohtajat muodostivat myös yhtymähallituksen. Yhtymähallitus muutettiin kuitenkin poliittiseksi hallitukseksi sitovuuden parantamiseksi. Vaikka hallintomallia muutettiin, vieläkin koetaan, että yhteisesti sovituissa tavoitteissa on toisinaan vaikea pysyä. Eräs kuntajohtaja kuvaa tilannetta seuraavasti:

*”Siinä kun alkaa omassa kunnassa olla sitten sellaista asennetta että mitä helvettiä te olette menneet tällaista sopimaan ja tämä ei käy meille millään, niin siinä tulee se pienen ihmisen orpo rooli vastaan, että no enhän minä, mutta kun ne pojat, että taidatte sittenkin olla oikeassa, että se lipsuu helposti siellä työryhmässä syntynyt kanta, ja kun huomaa että on vaikea myydä, niin sanoutuu siitä sitten irti.” (haastateltava 16)*

Suunnitteluasiantuntijuus henkilöityy kuntayhtymän **suunnittelujohtajaan**. Suunnittelujohtajan asennetta työhönsä kuvattiin mm. seuraavasti: ”painaa kuin pieni eläin”, ”uskaltaa kyseenalaistaa”, ”on rohkea”, ”kestää kritiikkiä” ja ”todella pätevä”. Suunnittelujohtajaa ja hänen mielipiteitään arvostetaan laajasti ja hänellä katsotaan olevan paitsi taitoa, myös rohkeutta toimia sekä voimia tehdä töitä muidenkin edestä.

**Maakuntaliiton** edustaja on ollut mukana Alma-ryhmän kokouksissa. **Alueellisesta ympäristökeskuksesta** sen sijaan ei ole ollut edustajaa mukana ryhmässä.

Alueellisen ympäristökeskuksen edustaja peräänkuuluttaa tiiviimpää yhteistyötä seudullisten toimijoiden kesken seudullisen näkökulman esiintuomiseksi:

*”... keskeisten toimijoiden, sanotaan nyt alueellinen ympäristökeskus, maakunnan liitto ja kuntayhtymä tässä tapauksessa, taholta olisi hyvä, että yhteisesti tuotaisiin seudullista näkökulmaa esille. Kuntien kaavoituksessa painottuvat yleensä vain paikalliset näkemykset, taustalla paikalliset maanomistajat ja paikalliset poliitikot ja näkemykset. Raja ei näy maastossa, niinhän joku on sanonut, mutta se tuntuu kyllä.” (haastateltava 8)*

Asukkaiden osallistuminen seudulliseen yleiskaavayhteistyöhön on tapahtunut kuntien oman suunnittelun kautta. Kuntayhtymässä ei ole panostettu seudullisen maankäytön suunnittelun asukasosallistumiseen vähiin voimavaroihin vedoten. Kuntayhtymässä on tehty kuitenkin paikallisagendatyötä, jolla on yhteys myös maankäytön suunnitteluun.

### **Uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset suunnitteluun**

Kouvolan seudun yleiskaavallinen maankäyttöstrategia, joka hyväksyttiin syksyllä 2001, ei siis ole maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kuntien yhteinen yleiskaava. Tästä syystä lain sisältövaatimukseen ei lakitekstinä ole varsinaisesti kiinnitetty huomiota, joskin asiatasolla vaatimusten kerrotaan olleen mielessä. Kouvolan seudun yleiskaavallisen maankäyttöstrategian yhteydessä ei ole myöskään tehty ympäristövaikutusten arviointia. Keskeisin perustelu tähän on resurssien puute. Ympäristövaikutusten arvioinnin puuttuminen nähdään ongelmalliseksi ja jatkossa toivotaan, että myös siihen voitaisiin panostaa. Kaavataloudellisten vaikutusten arviointi on toisaalta noussut keskeiseksi. Erityisesti yleiskaavallisen suunnitelman lähtökohtien tarkastelussa olivat taloudelliset tekijät vahvasti mukana, kun arvioitiin rakentamattomien rakennuspaikkojen ja käyttämättömänä olevan kunnallistekniikan merkitystä kuntatalouksille.

### **Selvitykset**

Kouvolan kaupunkiseudun kuntayhtymän kaavoitusta koskevat tiedostot ovat yksityiskohtaisia, tarkkoja ja paikkatietoihin sidottuja niin, että niiden avulla on kyetty luomaan selkeitä ja yksityiskohtaisiakin analyyseja koko seudun nykytilasta ja siinä viime vuosikymmeninä tapahtuneista muutoksista. Tiedon tasossa seudun kunnat

on pyritty saamaan tasavertaisiksi suunnitelmia laadittaessa, mikä on poikkeuksellista muihin tapaustutkimuksiin verrattuna. Tämä on luonut hyvän tiedollisen pohjan seudun strategisille linjauksille ja samalla antanut hyvän tietopohjan kuntien omien yleiskaavojen laatimiselle.

Yleiskaavallisen työn yhteydessä on tehty mm. seuraavat erillisselvitykset:

- Kymenjokilaakson valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ja kohteet
- Kaavavarannot ja niiden vaikutus kunnallistaloudessa
- Joukkoliikenne kaavoituksessa
- Yhtiömuotoisen asuntokannan tila ja korjaustarve
- Pitkän aikavälin asuntotuotantotarve
- Kaupallisten palvelujen kattavuus ja mitoitus
- Muuttoliike ja muuttoketjut
- Rakennetun ympäristön seurannan indikaattorit
- Eheyttävän rakentamisen esteet
- Uusien seudullisten investointien sijainnin ohjaus

Yleiskaavaprosessin yhteydessä kuntayhtymä on kehittänyt palveluverkostoon kohdistuvan kysynnän ja tarjonnan arviointi- ja mallintamismenetelmiä ja tuottanut paikkatietosovelluksia internet- yhteyteen. Useat tehdyistä selvityksistä, kuten Kymenjokilaaksoon liittyvä selvitys, joukkoliikenneselvitys ja kaupallisia palveluja koskeva selvitys liittyvät läheisesti kestävän kehityksen teemoihin, ja tukevat niiden toteuttamista. Sen sijaan suurta osaa ympäristönsuojeluun liittyvistä tiedoista ei ole vielä koordinoitusti sijoitettu osaksi suunnittelussa käytettyä paikkatiedostoa. Tämä luonnollisesti helpottaisi jatkossa ympäristönsuojeluun liittyvien teemojen kehittämistä yleiskaavallisessa suunnittelussa muun suunnittelun tasolle.

Kuntayhtymän pyytämien tietojen keräämisessä ja niiden soveltamisessa on kunnissa ollut myös jonkin verran ongelmia. Kuntayhtymässä on tehty selvityksiä niin ripeällä tahdilla, että kaikki kuntien virkahenkilöt eivät ole aina pysyneet tahdissa mukana. Mikäli tietoa ei peruskunnista saada tai löydy, työ tehdään kuntayhtymän toimesta:

*"Vapaaehtoisessa yhteistyössä kaikkia asioita ei saada toimimaan sillä lailla, että kaikissa kunnissa organisaatiot tekisivät sen mistä on sovittu. Meidän täytyy silloin toimia niin, että selvitämme puuttuvat osat omia tietolähteitämme käyttäen. Yleensä tiedot ovat saatavissa yhtymän omista perustietokannoista. Tarvittaessa täydennetään omia tiedostoja kattavasti koko seutukunnasta." (Haastateltava 1)*

Asiantuntemus, tietokannat ja selvitykset ovat kuitenkin keskeinen tekijä siinä, että jäsenkunnat ovat ylipäättään mukana kuntayhtymän seudullisessa maankäytön suunnittelussa ja tukevat sitä. Erään kunnan yleiskaavoituksesta vastaava kuvaa tilannetta seuraavasti:

*"Että ei ole ollut enää sellaista, että tarvitsisi hatusta ottaa, että mitkä on liikennevirrat ja missä asuu minkäkin varakuusluokan ihmisiä, ja onko niillä ajokorttia ja kaikkea tällaista, ja minkä ikäistä ja ketkä muuttaa ja mihin ne muuttaa ja tällaisia, että ei ne ole olleet tutkimuksia tutkimuksen vuoksi. Kyllä niitä on varmaan joka kunta hyödyntänyt." (haastateltava 13)*

## Osallistuminen ja asiantuntijuus

Kouvolan seudun yleiskaavallinen maankäyttöstrategia perustuu siis pitkälti selvitysten kautta saatuun asiantuntijatietoon. Asiantuntijasuunnittelu näyttäytyy sekä seudulta tehtyjen selvitysten suurena määränä että laajemman osallistumisen puuttumisena. Haastatteluissa tuli esille, että yleiskaavatyö nähdään sitä täydellisempänä, mitä laajempiin selvityksiin se perustuu.

Tekniseen asiantuntemukseen luottaminen heijastuu myös muihin prosesseihin, kuten kuntayhtymän organisoimaan seudulliseen paikallisagendatyöhön. Työssä toimineeseen maankäytön teemaryhmään toivottiin osallistuvan erityisesti maan-

käytön suunnittelun asiantuntijoita ja työn tulokset koettiin heikkoina, koska ryhmäläisiltä ei löytynyt riittävästi substanssiosaamista. Paikallisagendatyössä olisi ollut mahdollista ammentaa myös asukkaiden ja asukasyhdistysten paikallista, arjen asiantuntijuutta. Toisaalta heikkoihin heijastuksiin syynä on myös se, että agendatyö käynnistyi vasta maankäyttöstrategiatyön loppuvaiheessa. Kummassakin työssä on ollut mukana samoja henkilöitä, joten sitä kautta asioita on välittynytkin.

Yleiskaavallisen maankäyttöstrategian heikkoutena on puute laajemmasta asukas- ja viranomaisosallistumisesta. Haastatteluisa muutama virkahenkilö mainitsi tämän puutteen myös perusteena sille, että yleiskaavallinen suunnitelma otetaan oman kunnan suunnitteluun vain ohjeellisena:

*”Yksi asia mikä tästä kuntayhtymän suunnitelmasta täysin puuttuu, on se, että siinä ei ole kuultu ketään, ei asukkaita, ei ketään tahoja, se on tämän virkamiestyöryhmän ja näiden poliitikkojen oma aikaansaannos, ei se sen laajempi työ ole. Kaikki paikallinen vuorovaikutus puuttuu.” (haastateltava 4)*

*”... paitsi kuntalaisten, alueen asukkaiden ja maanomistajien ym. kuulemista, niin lausuntoja myöskään viranomaisilta ei ole pyydetty. Näin suunnittelua ulkopuolelta ohjaavien tekijöiden kohdalla on tietyllä tavalla käytännössä oikaistu.” (haastateltava 8)*

Osallistumiseen ei ole vielä panostettu, koska tässä vaiheessa ei kyseessä ole maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kuntien yhteinen yleiskaava, jolloin esimerkiksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei tarvitse välttämättä tehdä. Toinen keskeinen syy on resurssien puute, eli vähäisiä resursseja käytetään mieluummin selvitysten tekemiseen kuin työläiden osallistumiskuvioiden pyörittämiseen. Yleiskaavallinen suunnitelmatyö strategian ja kaavakartan osalta onkin kuntayhtymässä pitkälti yhden ihmisen, suunnittelujohtajan, harteilla. Kolmas syy on se, että osallistumisen ja kansalaiskeskustelun ylläpitäminen ymmärretään kaiken kaikkiaan kuntatason asiaksi. Tosin ainakin haastattelujen perusteella sielläkin on innostus ollut laimeaa. Haastatteluisa ei esimerkiksi noussut esiin yhtään kansalaisjärjestöä, joka olisi ottanut maankäytön suunnitteluun osallistumisen asiakseen. Myös poliitikkojen innostusta seudullisiin maankäytön kysymyksiin pidetään heikkona:

*”Kunnat hoitavat kansalaiskeskustelua, joka on ollut seudullisissa asioissa laimeata. Esimerkiksi seutukaavoituksen yhteydessä on nähty tilaisuuksia, joissa on ollut paikalla vain muutama henkilö ja hekin liittovaltuuston jäseniä.” (haastateltava 1)*

*”Tuo, mitä muistelen noista aikaisemmista käsittelykerroista, niin tämä tietynlainen arkuus tai varovaisuus, mikä näissä poliittisissa henkilöissä tai luottamushenkilöissä sitten on, niin se pikkusen harmitti, että siellä ei joko osattu asiaan paneutua tai sitten ei haluttu nähdä vaivaa, että olisi paneuduttu että mistä tässä oikein on kysymys. Eli kuunneltiin mitä kerrottiin ja merkitään tiedoksi.” (haastateltava 10)*

*”Paitsi että vielä kun saisi nuo ihmiset osallistumaan näihin, kun niille kerran tämä mahdollisuus kerta annetaan... Olisi siihen varmaankin, en ole edes miettinyt tuota, mutta nyt kun kysyit, niin siinähan olisi voinut olla jotain yleisötilaisuuksien tapaista, mutta sitten minä kyllä sitä epäilen, että saako sinne porukkaa... Ne herää siinä vaiheessa kun se traktori tulee siihen tontin nurkalle, että kun minä en ole kuullut mitään tällaisesta ja kirjettä täältä on mennyt pilvin pimein, ja sitten ne herää. Ihan sama näissä, jos pannan joku tuollainen seudullinen kaava, ja siitä yleinen, että siellä pitäisi olla joku tosi hyvä tarjoilu, että sinne saisi porukan tulemaan. Ihan totta.” (haastateltava 13)*

Sähköpostikyselyyn tulleiden vastausten perusteella Kouvolan seudun kuntien luottamushenkilöt ovat kyllä tietoisia seudullisesta yleiskaavayhteistyöstä, mutta moni koki, että vaikutusmahdollisuudet työhön ovat heikot. Jotkut kyselyyn vastanneista kokivat, että asiat tuodaan vain tiedoksi tai liian valmiina, jotta niihin voisi enää vaikuttaa. Osa luottaakin tietämättömydessään, osaamattomuudessaan tai kiinnostuksen puuttuessa virkahenkilöiden esityksiin. Vertauskuvana valtuustojen roolista seudullisessa yleiskaavayhteistyössä käytetään kumileimasimena oloa. Valtuu-

tetut kokevat, että lautakunnilla ja kaupunginhallituksella on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa. Tyytymättömillä valtuutetuilla ei kyselyn vastausten perusteella ollut kuitenkaan ideoita paremmasta seudullisesta hallintomallista, ja jotkut vastaajista sanoivat tuntevansa nykyisenkin mallin heikosti. Valtuutettujen joukossa oli kuitenkin myös niitä, jotka olivat tyytyväisiä vaikutusmahdollisuuksiinsa. Erityisesti Kouvolan kaupunginvaltuutetut kokivat, että heillä on vaikuttamisen mahdollisuuksia. Kouvolan vastauksissa ylipäätään suhtauduttiin ympäristökuntia myönteisemmin kuntien väliseen yhteistyöhön. Kouvolan seudun kuntayhtymämallin nähtiin olevan kunnianhimoinen ja vaativa, koska se perustuu kuntien väliseen vapaaehtoiseen yhteistoimintaan. Mallia pidettiin kuitenkin hyvänä, koska vapaaehtoisuus antaa toisaalta motivaatiota tehdä yhdessä kaavoitusta eikä olla mukana vain ”pakon sanelemana”.

Seudullisen osallistumisen tai ainakin laajemman tietoisuuden lisäämiseksi seudulle on toivottu myös seutupormestarin tointa. Seutupormestari ja toimea edeltävä vaali toisi todennäköisesti seudulliset asiat laajempaan tietoisuuteen. Seutupormestari antaisi kasvot seutuyhteistyölle, toimisi seututasolla edunvalvojana, veisi asioita eteenpäin ja ennen kaikkea sitoutuisi seudulliseen kehittämiseen. Seutupormestarin vaalia yritettiin saada aikaiseksi jo edellisten kunnallisvaalien yhteydessä, mutta vaali kaatui paitsi laillisiin myös poliittisiin esteisiin. Osa kunnallispoliitikoista katsoi erästä haastateltua lainaten että ”ei sellaista päätään pidempää vakanssia tälle alueelle tarvita”.

### **Vallan jakautuminen**

Kun haastateltavilta kysyttiin, kenellä on valtaa Kouvolan seudun yleiskaavallisessa yhteistyössä, saatiin kolmenlaisia vastauksia. Ensinnäkin vallan katsottiin keskityneen kunnanjohtajille ja keskeisille luottamusmiehille. Keskeisiä luottamushenkilöitä löytyy erään haastateltavan mukaan ainakin yhtymähallituksesta:

*”... kunnanjohtajilla on ollut tässä aika iso vaikutus. Se on tietysti pahin tilanne, jos tuo kuntayhtymä elää omaa elämäänsä, että se ohjaus puuttuisi, kyllä tällaista ohjausta pitää olla. Sitten näillä herrankekkuilla, missä minä olen mukana, niin ei niillä ei ole niin isoa roolia, kunnanjohtajien rooli on merkittävä.” (haastateltava 9)*

Toiset haastateltavat näkivät valtaa olevan ”pikkupoliitikoilla”, ”takametsien miehillä”, joilla on kunnanvaltuustojen suurten puolueiden vaikutusvaltaisina jäseninä valtaa vastustaa kuntayhtymää ja siellä tehtyjä päätöksiä. He eivät ole kuntayhtymän ja yleiskaavayhteistyön vallan ytimessä, mutta heillä on valtaa oman kuntansa sisällä:

*”... kun minä vastaan yksin koko meidän kunnan kaavoituksesta, niin se ei aina tarkoita sitä, että vaikka on tehty hienoja raportteja ja selvityksiä, että se raportti ja minun sana painaa. ...jos ne [luottamushenkilöt] keksii jonkun omasta mielestään hyvän alueen, että sitä pitää ruveta virittämään, että hankitaan maata ja kaavoitetaan, niin siinä ei paljon raportti ja minun sana paina, se valitettavasti on täällä näin. ... kaupunkikuntien edustajat ovat kyllä sitä mieltä, että he saavat vietyä siihen suuntaan kun he sanovat, että ne meitä sitten aina katsovat pitkin nenän vartta, että miksi ei siellä saa. Mutta tuolla on niin paljon isommat organisaatiot, että kun täällä on tasan 1 ihminen ja 35 valtuutettua, niin on aika heikoilla, kun ne jonkun päätöksen tekee, että tuonne.” (haastateltava 13)*

*”Kyllä se tahtoo niin olla, että ne on nämä henkilöt, jotka eivät ole mukana tässä yhteistyössä, eivät kuulu yhtymävaltuustoon tai -hallitukseen, tai muulla tavalla ole näissä yhteistyöympyröissä, ovat enemmänkin sellaisia päättäjiä, jotka siellä omassa kunnassaan vaan puuhastelee, ja sitten kun nämä yhteiset asiat on siellä, niin heiltä tulee monta kertaa sellaisia ihan tietämättömyydestä johtuvaa kommentointia, ja sitten tällainen omaan kuntaan päin vetäminen on joillekin sellainen rakas aihe, että ovat tällaisia oman kuntansa poliitikkoja, jotka eivät pysty, tai eivät haluakaan asettua seudullisen politiikan tasolle, että ne näkisivät tämän kokonaisuuden, vaan se herkästi vaan se oma kunta on siinä, mitä tarkastellaan. ... Niin ne helposti kritisoi näitä seudullisia suunnitelmia, ja katsovat*

vaan, että mitäs me voitetaan tässä, tai mikä on meidän hyöty, mehän joudutaan nyt luopumaan jostain, onko tämä yhteinen hyvä minkä eteen nyt luovutaan, niin onko se nyt riittävän hyvin todisteltu, että sellaista syntyy.” (haastateltava 16)

Kolmas valtanäkökulma liittyi sijaintiin. Alueellisesti valtaa koetaan olevan Kouvolan-Kuusankoski -akselilla. Seudullisessa yhteistyössä pienemmät kunnat tuntevat jäävänsä isompien kaupunkien jalkoihin.

*”Kyllä siitä jäi sellainen maku, että Kouvola-Kuusankoski -vetoisesti tehtiin sitä, puhuttiin parikaupungista, että se väli rakennetaan yhteen, että se on yhtä, ja sitten meille maalaisserkuille esitettiin, että pitää jättää vaihettumisvyöhykkeitä tuonne välille, että niitä alueita ei saisi rakentaa, vaan pitäisi olla selvä väli siinä. Ja kun me taas ollaan huomattu se, että nuo alueet, jotka ovat lähinnä Kouvolan rajaa, menee parhaiten kaupaksi. Että kyllä se vähän tuntui meistä, että se on tässä kuntayhtymässä maankäytön kohdalla Kouvola-Kuusankoski siinä käytti sitä suurinta valtaa ja voimaa.” (haastateltava 13)*

Isojen kuntien virkahenkilöt tuntevat tekevänsä enemmän töitä yhteisen eteen. Kouvolan rooli nähdäänkin varsinkin virkahenkilöpuolella ansiokkaana. Pidetään hyvänä asiana sitä, että isoin kunta on aktiivisesti mukana yhteistyössä, koska pienet kunnat eivät todennäköisesti keskenään löytäisi yhteistä säveltä. Kouvolaa pidettiin myös sopivan kokoisena keskuskuntana. Se ei ole liian suuri ja hallitseva, kuten esimerkiksi naapurikaupunkiseutujen Lahti tai Kotka.

Kouvolassa on aktiivisesti osallistuttu yhteistyöhön ja oltu myös tyytyväisiä siihen. Virkahenkilöt ovat saaneet sovitettua seudullisen yhteistyön ja oman kunnan kaavoituksen yhteen. Sähköpostikyselyyn vastanneista Kouvolan kaupunginvaltuutetut näkivät yhteistyön tarpeellisimpana. Esimerkiksi eräs valtuutettu näkee yhteistyön tärkeimpänä saavutuksena sen, että seudullisen tason maankäytön kysymykset ovat ylipäättään tulleet tutuiksi kuntien luottamushenkilöille ja on alettu ymmärtää, että kuntien ei kannata tehdä maankäytön ratkaisuja katsomatta ensin, mitä naapurissa suunnitellaan. Monet yhteistyön vastustajista, joita sähköpostikyselyn mukaan löytyy enemmän ympäristökunnista, pitävät yhteistyötä puuhasteluna, joka vie virkahenkilöiden aikaa. Vastustajista osa vastusti erityisesti lisähenkilöiden palkkaamista ja hallinnon kasvattamista. Virkahenkilöiden tulisi kyetä tekemään yhteistyöhön liittyvät työt muiden virkatöidensä ohella. Kaavan sisältöjen osalta närää on aiheuttanut mm. se, että yhteistyöhön liittyen ympäristökuntia on kehoitettu kaavoittamaan pienempiä tontteja. Kuntayhtymän työssä katsottiin myös toisinaan edetyn liian suoraviivaisesti ja voimakkaasti, jolloin osa pienemmistä on jäänyt ”henkisesti jalkoihin”. Kannatusta yhteistyö sai vastustajienkin vastauksissa siitä, että se tuottaa taloudellisia säästöjä. Pienten kuntien luottamushenkilöiden turhautumisen taustalla ovat tosin muutkin kuin kuntayhtymään ja maankäytön suunnitteluun liittyvät toimet, kuten esimerkiksi käräjäoikeuden ja verotoimiston siirtyminen Kouvolaan.

## Sisältö

Yleiskaavallisen maankäyttöstrategian tärkeimpänä sisältönä on seudun sisäinen tiivistäminen ja vahvistaminen. Kasvu pyritään sijoittamaan olemassa olevan rakenteen sisään, ja uusien alueiden varaamista varotaan. Tämä periaate koskee niin asumista kuin työpaikkojakia.

Sähköpostikyselyyn vastanneiden luottamushenkilöiden mukaan yleiskaava-yhteistyöllä voidaan ratkaista mm. liikenteeseen, asuin- ja työpaikka-alueisiin, elinkeinopolitiikkaan, palveluihin, koulutukseen, energia-, jäte- ja vesihuoltoon, virkistysalueisiin ja ympäristöön liittyviä kysymyksiä. Näistä teemoista ja muusta sisällöstä kestävään kehitykseen liittyen on enemmän seuraavassa.





dulla ja suunnittelukaudella pysyy suunnilleen ennallaan. Mikäli työpaikkakehityksessä kuitenkin saavutetaan uusia tuloksia, jotka luovat perusedellytyksiä väestönkasvulle, on väestömääriä ja asumisen mitoituksia tarkasteltava uudelleen. Strategiaassa on myös todettu Suomen liikennejärjestelmän tavoiteasettelu, eli henkilöautoliikenteen kasvun hillitseminen, joukkoliikenteen kehittäminen ja kevyen liikenteen olosuhteiden parantaminen (Liikenneministeriö 1998).

Yleiskaavallisen suunnitelman tavoitteet ovat Kouvolan seudun yleiskaavallisen suunnitelman (ehdotus 12.12.2000) mukaan seuraavia:

**Alueiden käytön suunnittelu:** Alueiden käytössä ja eri toimintojen sijoittumisessa hyödynnetään ja tuotetaan olemassa olevia yhdyskuntarakenteita ja eheyttään taajamia. Taajamien sisällä olevat rakentamattomat rakennuspaikat ja muut rakentamiseen soveltuvat vajaakäyttöiset alueet hyödynnetään eheyttämisessä. Toiminnot sijoitetaan niin, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa. Tavoitteena on liikennetarpeen vähentäminen sekä joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn osuuden kasvattaminen. Alueiden käytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä varaamalla riittävästi yritystoiminnalle soveltuvia alueita, joiden sijoittumisessa kiinnitetään huomiota olemassa olevien työpaikka-alueiden kehittämismahdollisuuksiin, hyvään saavutettavuuteen ja työpaikkojen sijoittumiseen lähelle asukkaita.

**Maisemien, kulttuuriympäristöjen ja luonnonvarojen vaaliminen:** Kansallinen kulttuuri- ja luontoperintö sekä rakennettu ympäristö otetaan kaikessa alueidenkäytössä huomioon. Alueidenkäytössä turvataan luonnon monimuotoisuus ja kulttuuriperinteen jatkuvuus. Rakentaminen sovitetaan olemassa olevaan historialliseen rakenteeseen ja ympäristöön.

**Luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen:** Alueidenkäytöllä tulee edistää uusiutumattomien luonnonvarojen säästeliästä ja taloudellista käyttöä. Erityisesti hyvien ja laajojen yhtenäisten peltoalueiden säilymistä viljelykäytössä edistetään. Alueidenkäytön suunnittelussa eri toimintojen sijoittamisessa tulee ottaa huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja esittää vedenhankinnan turvaamista koskevat toimenpiteet. Seutukaavassa on hyvinkin tarkkaan seudullisesti inventoitu ja määriteltäviä erilaisia ympäristönsuojelun elementtejä pohjavesiensuojelusta ja luonnonympäristön suojelusta aina kulttuurihistoriallisiin maisemakokonaisuuksiin ja kohteisiin, jotka tulee suojella. Tämä seutukaavallinen tausta vaikuttaa luonnollisesti olemassaolollaan niihin määrittelyihin, jotka yleiskaavallisessa suunnitelmassa on katsottu tarpeelliseksi ottaa mukaan. Seutukaava esittää aluevarauksia osin yleissuunnitelmaa laajempina aluekokonaisuuksina, ja yleissuunnitelmalle jää lyhyemmän aikavälin strateginen ja toteutukseen tähtäävä rooli.

**Seudun aluerakenne:** Kouvolan seudulla pyritään yhdyskuntarakenteiden käytön tehostamiseen ja erityisesti olemassa olevien palvelujen, mukaan lukien joukkoliikenne, aseman vahvistamiseen sijoittamalla uudet asunnot ja palvelut nykyisen taajamarakenteen sisään. Tämä tavoite on nimetty "sisäisen kasvun tavoitteeksi". Tavoitteena on aluerakenteen taloudellinen ja toiminnallinen eheyttäminen siten, että taataan palvelujen tasapuolinen saatavuus ja että palvelut sijainnillaan tukevat toisiaan. Seudullinen suunnitteluperusta pyrkii minimoimaan ylimitoitusta ja epätarkoituksenmukaisesta aluerakenteesta aiheutuvia haitallisia seurauksia. Lisäksi maankäytön suunnittelu edistää seudullisen elinkeinopolitiikan päämääriä ja sovitaa niitä aluerakenteeseen.

**Yhteysverkot:** Seudun liikennejärjestelmää suunnitellaan ja kehitetään eri liikennemuodot käsittävänä kokonaisuutena. Erityistä huomiota kiinnitetään liikkumisen ja kuljetusten tarpeen vähentämiseen sekä liikenneturvallisuuden ja ympäristöystävällisten liikennemuotojen käyttöedellytysten parantamiseen

**Yhdyskuntatekniset verkostot:** Tavoitteena on käyttää hyväksi olemassa olevia yhdyskuntateknisiä verkostoja mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti sekä hyödyntää niissä olevaa käyttämätöntä kapasiteettia uusia asuntoja ja toimiloja rakennettaessa.

**Virkistysaluejärjestelmä:** Seudullisen yleiskaavoituksen keskeisenä tehtävänä on yhtenäisen virkistysaluejärjestelmän toteuttamisen turvaaminen sekä asuinaluekohtaisten virkistysalueiden nivominen toisiinsa kytkeytyviksi kuntarajat ylittäviksi virkistysaluevyöhykkeiksi. Taajamia jäsenettäessä hyödynnetään viheralueita luomalla niistä ekologisesti ja toiminnallisesti yhtenäisiä kokonaisuuksia, jotka välittävät yhteydet tehokkaan toiminnan ja maankäytön alueilta ympäröiville retkeilyalueille ja luontoon. Rakentamiselta vapaita ranta-alueita tulee säästyä myös kaupunkiseudun asukkaiden tarpeisiin jokamiehenoikeudella tapahtuvaan ulkoiluun ja virkistyskäyttöön.

Uudet asunnot siis pyritään sijoittamaan nykyisen taajamarakenteen sisään olemassa olevien yhdyskuntarakenteiden käytön tehostamiseksi ja olemassa olevien palvelujen vahvistamiseksi. Teollisuustonttien tarjonta vastaa yritysten kysyntää tonttien sijainnin, koon, perustamisolosuhteiden ja käyttötarkoituksen suhteen. Tonttitarjonnassa otetaan huomioon myös rautatieyhteyksiä ja logistisia palveluksia hyödyntävän teollisuuden tarpeet. Julkisia palveluja pyritään kehittämään nykyiseen keskusrakenteeseen tukeutuen. Uusia, vaille peruspalveluja jääviä asuinaluekokonaisuuksia ei kaavoiteta. Kaupallisia palveluja kehitetään nykyiseen keskustarakenteeseen tukeutuen. Nämä hyväksytyt yhteisen yleiskaavan tavoitteet vastaavat hyvin lainsäädännössä yleiskaavan sisällölle asetettuja sisältövaatimuksia.

Olevan asunto- ja palvelurakenteen käytön tehostaminen on sekä ekonomisesti että ekologisesti perusteltua, varsinkin kun seudun asukasluku on vuodesta 1975 vuoteen 1999 pienentynyt 101 838 asukkaasta 99 604 asukkaaseen eikä suuria muutoksia väestömäärissä ole nähtävissä. Kun julkinen liikenne jo nyt palvelee olevia taajamia kohtuullisen hyvin, ja kytkee asutusalueet myös pääsääntöisesti luontevasti työpaikkoihin, on täydentävä rakentaminen myös liikennejärjestelmän kannalta sekä luontoa säästävää että liikenteen haittoja ehkäisevä toimintamalli. Yleiskaavassa on kuntakohtaisesti osoitettu sekä täydennysrakentamisalueet sekä merkittävät tiivistämisen alueet.

Maankäyttöstrategiassa todettiin työpaikka-alueiden olevan seudullisesti ylimitoitettuja, mutta toisaalta sijoittuvan aluerakenteessa osin aika sattumanvaraisesti, erityisesti sentyyppisten toimintojen pohjalta, joille logistiikalla, tiestöllä ja rautatiellä on suuri merkitys. Teollisuuden työpaikka-alueita onkin vahvistettu logistisesti merkittävillä alueilla, ja osa työpaikkavarauksista on liitetty valtatie 6 varteen. Muutoin työpaikkarakentamisen mahdollisuuksia on tuettu kuntien sauma-alueilla, joiden etuna ovat hyvät joukkoliikenneyhteydet kuntien asuntoalueille. Näin on pyritty minimoimaan yksityisautoistumista työpaikkaliikenteessä.

Osa kaupallisista supermarketista on jo ehtinyt sijoittua alueelle Kuusankosken ja Kouvolan rajamaastoon ennen yhteisen yleiskaavallisen suunnitelman valmistumista. Markettien keskustoja kiihdyttävä vaikutus on jo ollut havaittavissa ja tämä on vaatinut Kouvolan kaupungilta merkittäviä panoksia keskustan elvyttämiseksi. Kaavassa on panostettu nimenomaan olevien kaupallisten keskustien kehittämiseen, eikä ole tehty uusia avauksia päätien varrelle sijoittuvaa hotellihanketta lukuun ottamatta. Julkiset palvelut laajenevat lähinnä ammatilliseen koulutukseen liittyen. Tähän liittyy varuskuntakäytöstä poistuneen Kouvolan keskusta-alueen saneeraaminen yliopistolliseksi osaamiskeskukseksi. Muut julkiset palvelut on tutkittu sijainnilisestisesti kestävä kehityksen mukaisesti sijoituviksi. Olevien koulujen ja päiväkotien käyttäjätarpeet sekä laajennustarpeet on tutkittu hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Loma-asutus ja matkailu ovat seudulla merkittäviä. Näiden alueiden aluevarauksissa on noudatettu seutukaavaa, jo vahvistettuja rantakaavoja sekä kunnanvaltuustojen hyväksymiä yleiskaavoja. Tältä osin yleiskaavallinen suunnitelma ei käsittele asioita seudullisina tai luo ratarakentamiselle seudullisia strategisia periaatteita, vaan nojautuu seutukaavaliiton ja kuntien omiin suunnitelmiin. Pääosa seudun ranta-alueista tulee kuulumaan oikeusvaikutteisten ranta-osayleiskaavojen piiriin vuonna 2005.

Virkistysaluejärjestelmään on tuotu kaikkiaan viisi uutta laajahkoa virkistysaluevarausta eri kuntien alueilla. Lisäksi yleiskaavallinen suunnitelma on korostanut toisinaan pieniäkin puistovyöhykkeitä, jotka kaava-alueilla sitovat laajempia virkistysaluekokonaisuuksia yhteen. Yleiskaavalliseen suunnitelmaan sisältyy lisäksi erityisiä ympäristöarvoiltaan tärkeitä maa- ja metsätalousalueita hyvinkin laajasti. Niihin liittyy virkistysreittejä, valaistuja ulkoilureittejä tai erityisiä tarpeita ulkoilun ohjaamisessa tai ne muodostava useampia virkistysalueita yhdistäviä ulkoilualueita. Näiden alueiden suunnittelussa edellytetään erityisesti kiinnitettävän jatkosuunnittelussa huomiota luonnon- ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin.

Ympäristönsuojelussa yleiskaavaan on sisällytetty Natura 2000 suojelutavoitteiden mukaiset alueet. Luonnonsuojelualueet on varattu luonnonsuojelulain mukaisesti. Suojelualueita kaavaan sisältyy kaikkiaan 11 560 hehtaaria. Suojelualueet jakautuvat tavoitteiden mukaan seuraavasti:

Luonnonsuojelu	61,0 %
Rakennuslainsäädännön nojalla suojellut alueet	2,0 %
Muinaismuistot	0,1 %
Maiseman ja harjujen suojelu	35,0 %
Muut	1,9 %

Harjujen suojelualueisiin liittyy luonnollisesti seudun tärkeiden pohjavesialueiden suojelu olennaisena osana. Kymenlaakson kulttuurimaisemainventointi on määritellyt kaavan maisemalliset suojelualueet sekä valtioneuvoston ja ympäristöministeriön maisematyöryhmän valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävät kohteet. Edellä mainitut erityisiä arvoja sisältävät maa- ja metsätalousalueet ovat omalla tavallaan nekin tarkoitettu maisemaa ja kulttuuriympäristöä suojelevina alueina. Myös maakuntakaavan kulttuurihistorialliset kohteet osoitetaan kaavakartoilla.

### Sisältö kestävä kehityksen kannalta

Seuraavassa haastattelukatkelmassa tiivistyy monta Kouvolan kaupunkiseudulla kestäväan kehitykseen liitettyä elementtiä:

*”Haastattelija: Miten tällainen termi kuin kestävä kehitys on ollut tässä työssä mukana...?”*

*Haastateltava: No kyllä se on tietysti yrittänyt olla siellä ja niin kuin sanoin siellä on tämä ympäristöelementti ollut mukana sen Agenda-21 -työn pohjalta hyvinkin lähellä tätä. Kyllähän tämän argumentin kuulee aika usein, mutta sillä ei varmaan ole ihan keskeistä roolia ollut, vaikkakin Kouvola jostain syystä on hyvin innokas tällä ympäristöalueella... Minusta se olisi aika hyvällä oraalla kyllä tämän kestävä kehityksen ottaminen enemmänkin tänne sisälle, että täällä on sellaista perinteistä herkkyyttä sille asialle. Mutta ehkä tässä työssä, mikä nyt tehtiin, niin se ei vielä noussut sillä tavalla, niin kuin strategisesti sellaiseksi merkittäväksi asiaksi, mutta kyllä se on tiedostettu, että sillä olisi varmaan merkitystä tulevaisuudessa ihan tällaisena strategisena avainalueena näissä asioissa, strategioiden joukossa.” (haastateltava 16)*

Ensinnäkin kestävä kehitys ymmärretään ”ympäristöelementtinä”, jolloin viitataan lähinnä ympäristösektorille kuuluvaan työhön. Haastatteluvastauksessa viitataan myös kestävä kehityksen yhteydessä paikallisagendatyöhön ja kestävä kehityksen ajatellaan välittyvän sitä kautta myös maankäytön suunnitteluun. Kestävä kehitys ymmärretään toisaalta strategiana muiden joukossa eikä kokonaisstrategiana. Kestävä kehitys on siten jäänyt tosinaan alisteiseksi esimerkiksi elinkeinotoiminnan edistämiseksi. Alueellisen ympäristökeskuksen edustaja kuvaa tilannetta seuraavasti:

*”No sellainen pieni painotusero voisi ajatella olevan, että koska kuntayhtymällä on myös vahva yritystoiminnan edistämisen intressi... tavoite siitä, että asuin- ja elinympäristö olisi terveellinen, turvallinen ja viihtyisä, keskeiset ympäristöarvot esiin nostaen, niin kuin lainsäädäntökin edellyttää, niin ehkä näkökulma voisi olla enemmän kestävästä kehityksestä lähtöisin oleva, vaikka toki molemmat tahot kumpaakin näkökulmaa tärkeänä pitävät” (haastateltava 8)*

Toisaalta Kouvolan seudun yleiskaavallista maankäyttöstrategiaa voidaan pitää monesta näkökulmasta merkittävänä yhteisenä seudullisena yleiskaavallisen kestävä kehityksen strategia-asiakirjana. Tiivistävä rakentaminen tuo uuden asutuksen jo nyt hyvin toimivan joukkoliikennejärjestelmän, rakennetun infrastruktuurin ja olemassa olevien palvelujen piiriin, ja samalla asutukseen läheisesti liittyvät luonto-alueet voivat säilyä rakentamiselta vapaana. Kuntatasolla seudullisesti ”hyvän” toteuttaminen on kuitenkin vaikeaa ja muut kuin ekologiset painotukset ovat saaneet enemmän painoarvoa. Erään kunnan kaavoituksesta vastaava kertoi esimerkin asiaan liittyen:

*”[X] esitti kaavoittajana näkemyksen ja kunnan elimet taas kuntapainotteisia, että mitkä olisivat kunnille imagotekijöinä tärkeämpiä kuin tällaiset selvät realiteetit, että mitä se maksaa, kun mennään kauemmas. Eli tällainen yhdyskuntarakenteen hajoaminen ei kunnassa painanut niin paljoa, kun taas kaavoittaja näkee, että tässä on selvä hajottava tekijä... aikaisemmin mainitsin tuon teollisuusalueen, joka sijoittuu harjujen suojelualueelle, eli kunta oli sitä mieltä, että sinne tehdään teollisuusaluevaraus ja [X] oli vähän sitä vastaan, että tämä ei oikein ole kaavan hengen mukaista, että lähde-tään luonnonarvoja vaarantamaan tällain, mutta kyllä se sinne vähän supistetussa muodossa sitten jäi se teollisuusalue.” (haastateltava 10)*

Ristiriita taloudellisten ja ekologisten arvojen välille kiteytyy myös silloin, kun kunnissa esiintyy aika ajoin paineita rakentaa Kymijoen rannoille. Tällöin törmäävät kulttuurihistorialliset tai luonnonsuojelliset arvot taloudellisiin arvoihin. Kouvolan seudun yleiskaavallisessa yhteistyössä on kuitenkin päätetty jättää rannat pois tarkastelusta, koska haluttiin jättää kunnille teema, joka on merkityksellinen mm. niiden imagojen kannalta. Rantojen ottaminen suunnitteluun mukaan olisi saattanut kaataa koko yhteistyön:

*”Haastattelija: Eikös tässä ole muutenkin rannat jääneet aika pitkälle kuntien omaan päätösvaltaan? Haastateltava: On jäänyt, kyllä, luulen, että se oli yksi sellainen elementti, jolla tämä nyt yleensä saatiin vietyä. Jos siihen olisi sorkkiuduttu tässä vaiheessa, niin se olisi voinut mennä jumiin. Että siinä joutuu koko aika tasapainoilemaan näiden kuntien tahdon ja kuntien vapausasteiden välillä.” (haastateltava 16)*

*”... kunta haluaa tällaisia tiettyjä ranta-alueita saada rakentamiseen, nimenomaan tällaisia ns. viihtyisiä asuinalueita, niitä kunta on etsinyt useita vuosia. On katsottu, että kunnan pitäisi sellaisia rantatontteja saada...Kun tämä suuntaus on se, että halutaan uusia hyviä veronmaksajia saada kuntaan, houkutella keinolla millä hyvänsä, että me annamme sellaisia 2 000 - 3 000 neliön rantatontteja Kymijoen rannalta, että tulkaa meille.” (haastateltava 4)*

Kuntayhtymän virkahenkilöt kokevat, että kestävä kehityksen kysymykset ja ympäristökysymykset voitaisiin paremmin ja tiukemmin ottaa huomioon, mikäli kuntayhtymässä olisi lisäresursseja. Ympäristötointa on seudullisen elinkeinotoimen tavoin yritetty saada seudulliseksi ja kuntayhtymän alaisuuteen, mutta toistaiseksi kuntien ympäristötoimien yhdistäminen ei ole onnistunut. Vastustajia löytyy niistä kunnista, joissa ympäristötoimi on hyvin hoidossa, kun taas halukkaimpia yhdistämiseen ovat ne, joilla vastaavaa virkaa ei ole täytössä. Eräs virkahenkilö käytti vastustusargumenttina myös sitä, että ympäristöasioiden arvellaan saavan kuntayhtymään yhdistettynä liikaa painoarvoa. Toisaalta toisessa haastattelussa haastateltava näki asian niin, että ympäristötoimien yhdistämisessä kunnat menettäisivät keskeisen välineen kunnasta pois. Eräs haastateltava näki asian taloudelliselta kannalta ja ajatteli, että yhdistäminen ei todennäköisesti toisi tarpeeksi säästöjä eikä siksi kannata. Ajatusta seudullisen ympäristötoimen perustamista ei ole kuntayhtymän haastateltujen virkahenkilöiden mukaan kuitenkaan kokonaan haudattu.

## **Maankäytön yhteys strategiseen suunnitteluun**

Yleiskaavallista maankäyttöstrategiaa pidetään strategisena suunnitelmana, vaikka sen muoto onkin hyvin yleiskaavamainen. Strategisuuden elementin tuo lähinnä

se, että suunnitelmaa pidetään suosituksena, eikä niinkään tiukasti sitovana kaavana. Erään kunnan kaavoituksesta vastaava totesi, että seudullinen maankäyttöstrategia on saanut aikaan sen, että omassa kunnassa on kiinnitetty enemmän huomiota strategiseen suunnitteluun. Kunnasta on haastateltavan mukaan puuttunut aiempi pidemmän tähtäimen maankäytön suunnittelu ja kaavoitus on painottunut lähinnä niille alueille, joille kunta on saanut maata haalittua. Strateginen suunnitelma sai kiinnittämään huomiota sisäisiin mahdollisuuksiin ja laajempaan kokonaisuuteen.

Seuraavassa paneudutaan maankäyttöstrategian kytkeytymiseen seudun strategiseen suunnitteluun sekä tulevaisuuden näkymiin.

### **Maankäytön kytkeytyminen muuhun seudulliseen suunnitteluun**

Yhteistyöllä ja seudullisella ajattelulla on Kouvolan seudulla pitkät perinteet. Työ on viime aikoina alkanut kantaa hedelmää monella sektorilla:

*”... tämä on tällainen seutukulttuurikysymys, jota on tehty pitkällä tähtäyksellä tässä, että välke alkaa näkymään, valtuustot tuntee toinen toisensa, luottamusmiehet seurustelee entistä enemmän keskenään, kokoukset kiertää, valtuustojenkin kokoukset eri paikkakunnilla, on erilaisia elimiä, missä ne toimii eri kunnista, eikä vain ne omista puolueistaan käsin. Kaiken kaikkiaan tällainen yhteinen asioiden ymmärtäminen lisääntyy koko ajan, ja nähdään yhä useimmin tällainen seudullinen etu ja koetaan, että tämä on yhteinen asia.” (haastateltava 16)*

Yhteistyön lisääntyminen myös muilla sektoreilla on edesauttanut maankäytön yhteistyön etenemistä. Maankäyttö on osa seudun kokonaisstrategiaa, jonka keskeisenä sisältönä on seutukunnan painoarvon kohottaminen ja pärjääminen kilpailussa muille seutukunnille. Jotkut haastateltavista näkivät maankäytön suunnittelun olevan koko seudullisen strategisen suunnittelun perusta. Seudun kuntajohtaja kuvaa seuraavasti:

*”Kyllä kai sitä voisi sanoa, että tämä maankäyttö on se luu siinä sisällä, tämä muu on sitten lihaa siinä ympärillä, ja ne molemmat tarvitsevat toisiaan.” (haastateltava 16)*

Seudullisen yhteistyön ylläpitämisen ja sen tuloksellisuuden kannalta keskeisenä pidetään tiivistä suhdetta elinkeinosektorin ja maankäytön suunnittelun välillä. Joidenkin mielestä suhde korostuu liiaksikin:

*”... niin nyt meille tulee joku ulkopuolinen yritys, joka lähestyy kuntayhtymää, ... niin sitten ruvetaan etsimään sitä tonttia, niin se löytyy sieltä Alman kautta pika pika, että millä kunnalla. ... Meille on monta isoa yritystä tullut tänne, ja juuri tällä yhteistyöllä, elinkeinotoimi ja Alma, kuntayhtymän kautta.” (haastateltava 13)*

*”Meiltä on kysytty, mikä meidän rooli on; ajammeko yritysten vai yhteiskunnan asioita. Kyllä kai meidän toiminta profiloituu siihen suuntaan, että yritämme edistää yritysten asioita. Jos ajatellaan esimerkiksi yritysten sijoitushankkeita, niin yhtymässä ei tehdä viranomaispäätöksiä, ei kaava-, ei ympäristölupa, ei rakennuslupapäätöksiä, vaan ne tehdään kunnissa. Yhtymän rooli on yleensä avustaa yritystä tai olla välittäjän roolissa.” (haastateltava 1)*

Vaikka yhteys elinkeinoelämään on nyt jo tiivis, toivoi jokunen haastateltava sen olevan vieläkin tiiviimpi. Esimerkiksi kuntien yhteisen vahvistettavan yleiskaavan ajateltiin sitovana instrumenttina palvelevan paremmin elinkeinoelämän tarpeita. Syntyisi luottamus siihen, ettei tule muutoksia. Seudulla ollaan elinkeinosektorin yhteistyössä jo tilanteessa, jossa taannoinen suuren yrityksen sijoittumispäätöksen peruuntuminen nähtiin kuntien itsensä, eikä helposti syyttävän sormen saavan kuntayhtymän viaksi. Kunnissa tunnustettiin, että jos olisi oltu vähemmän itsekkäitä, olisi kaikkia kuntia hyödyttänyt yritys saatu sijoittumaan seudulle.

Sähköpostikyselyyn vastanneista kunnallispoliitikoista suurella osalla ei ole selvää näkemystä maankäytön suunnittelun ja strategisen suunnittelun yhteydestä.

Osa vastaajista kuitenkin näki selviä yhteyksiä. Yksi vastaaja koki, että ”yleiskaava-yhteistyö on pohja kaikenlaiselle tulevaisuuden rakentamisen yhteistyölle”. Toinenkin näki yhteistyön hyvin tarpeelliseksi, sillä se tuo ”pitkäjänteisyyttä ja ohjaavuutta”, vaikka vastaaja kokikin yleiskaavayhteistyön toistaiseksi liittyneen heikosti seudun kehittämissuunnitelmiin kuntien pelatessa omaan pussiinsa. Kolmas näki yhteistyön elinehdoksi, jotta seutu selviää tulevaisuudessa. Vastaajan mukaan ilman yhteistyötä ajaututtaisiin ajan myötä kaaokseen, koska alue itsessään muodostuu pienistä ja lähekkäin sijaitsevista kunnista. Toisaalta yhteistyön esteinä nähtiin se, että kaikki eivät ole siihen sitoutuneita ja tekevät kuntatasolla yhteisen sovituksen kanssa ristiriitaisia päätöksiä. Ongelmaksi koettiin myös se, että kunnanvaltuutetuilla ei ole riittävästi tietoa siitä missä milloinkin ollaan seudullisessa suunnittelussa menossa.

### **Epävarmuutta tulevasta**

Haastattelussa nousi esiin epävarmuus tulevaisuudesta, siitä mihin suuntaan seudullinen maankäytön yhteistyö on menossa ja mitä vastavalmistuneella maankäytön strategialla tehdään:

*”Tämä vapaaehtoinen toiminta on hirveän suhdanneherkkää. Asiat voivat muuttua yhdessä kuukaudessa.” (haastateltava 1)*

*”siinä tavallaan ehkä mentiin toisessa järjestyksessä kuin normaalisti, eli se on ollut jo käsittelyssä, ja itse asiassa nyt sitä vasta mietitään, että mitä siitä pitäisi tehdä.” (haastateltava 8)*

Kouvolan seudun maankäyttöstrategia on tehty vuosille 1998-2025. Pitkän tähtäimen suunnittelun nähdään kuitenkin leijuvan käytännön suunnittelutehtävien ulottumattomissa. Haastateltavien mielestä strategiat ehtivät vaihtua moneen kertaan matkan varrella, ja suunnitelmat eivät ”ole voimassa” näin kauaa. Tulevaisuuden koetaan olevan täynnä arvaamattomia muutoksia, ja maankäytön suunnittelun toivotaan kykenevän reagoimaan muutoksiin tarvittaessa nopeastikin. Tästä kertoo myös maankäyttöstrategia, joka pitkästä aikalinjauksestaan huolimatta on lähinnä kuvaus nykytilanteesta ja perustuu pitkän aikavälin väestö- ja asuntotuotantoonusteseen, eli enemmänkin tilastotietoon kuin kaupunkiseudun kehittämisen normatiivisiin arvovalintoihin. Esimerkiksi Maankäyttöstrategian lopputekstissä kuvataan prosessia ja ajattelutapaa strategian taustalla seuraavasti: ”... ei pitkän aikavälin maankäyttöpäätöksiä ole perusteltua tehdä sitovasti... Luulo tai uskomus perustekijöiden muutoksesta ei ole riittävä peruste strategian muuttumiselle.” (Kouvola seudun kuntayhtymä 1998).

Yleiskaavallisen yhteistyön jatko on avoinna. Jatkosta ei ole kovin paljon keskusteltu ja kuntien kaavoittajilla on erilaisia näkemyksiä asiasta. Kahden kunnan kaavoittajat toivovat yhteistyön jatkuvan. Näistä toinen toivoo vahvistettavaa kaavaa ja toinen olisi valmis myös kuntaliitoksiin. Kolmas haluaisi jättää päätöksen jatkosta poliitikkojen harteille. Neljäs odottelee kuntaan uutta yleiskaavataso suunnittelun vastaavaa, jolle asia kuuluisi. Viides voisi jättää yhteistyön tähän, ellei sitä määrätä lakisääteiseksi ja kuudes jatkaisi selvitysten osalta, mutta ei kannata yhteistä kaavaa. Viimeisen mukaan jatko palvelee enemmänkin niitä, joilla on paineita laajeta, mutta haluaisi kuitenkin olla mukana, jos yhteistyö jatkuu. Luottamushenkilöille tehdyn sähköpostikyselyn vastausten mukaan yleiskaavayhteistyö sai kannatusta, mutta osa vastaajista lähtisi liikkeelle varovaisemmin. Tärkeänä pidettiin erityisesti raja-alueiden yhteistyötä.

Kouvola seudun yleiskaavayhteistyön tulevaisuus on auki<sup>1</sup>. Vahvistettava kuntien yhteinen yleiskaava vaatisi avoimemman ja osallistavamman prosessin sekä ympäristövaikutusten arvioinnin sitomisen kiinteämmäksi osaksi työtä. Yhteistyö kuitenkin jatkunee, ainakin niin pitkään kun työssä on tehokas veturi.

<sup>1</sup> Päivitys tilanteeseen maaliskuussa 2003: Marraskuussa 2002 tehtiin päätös, jonka mukaan seudulle aletaan laatia maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kuntien yhteistä yleiskaavaa. Suunnitteluprosessin aikana päätetään, tuleeko kaavasta oikeusvaikutteinen vai oikeusvaikutukseton.

## Yhteenveto

Kouvolan seudulla yleiskaavallisella yhteistyöllä on pitkät perinteet. Yhteistyö sai institutionaalisen muotonsa Kouvolan seudun kuntayhtymän perustamisen myötä. Yleiskaavallisen maankäyttöstrategian hyväksyy kuntayhtymän yhtymävaltuusto ja työ saa sitä kautta vaikutusvaltaa ja se sitoo kuntia ainakin moraalisesti. Lisäksi seudun maankäyttöstrategia on seutukaavan kanssa yhtenevä.

Kouvolan seudun yleiskaavayhteistyön yhteensitova voima on kuntayhtymän tuottaman asiantuntijatiedon (tietokannat, selvitykset) laajassa sovellettavuudessa. Yhteinen, kaikista kunnista samalla tarkkuudella koottu selvitysaineisto on kaittava lisä niin kuntien suunnittelijoille kuin omaa kuntaansa muihin peilaaville poliitikoille ja kuntajohtajillekin. Yhteistyö saatiin käyntiin myös maankäytön tuhlavuuden paljastavalla seudullisella kaavavarannon selvityksellä. Varsinkin kuntien luottamushenkilöiden silmät aukesivat yhteistyötarpeelle, kun selvisi mihin sirpaleinen, joka kunnassa itsenäisesti tehty maankäytön suunnittelu on johtanut. Kuntayhtymälle päätettiin antaa maankäytön suunnittelun velvoitus tavoitteena aikaansaada yhdyskuntarakenteen taloudellisempaa suunnittelua ja sitä kautta taloudellisia säästöjä. Kuntien taloudellinen ahdinko ja osaavien resurssien puute on johtanut siihen, että jokainen kunnissa säästynyt markka on hyvä peruste jatkaa yhteistyötä. Maankäytön suunnittelun yhteistyöhaluja on lisännyt sen tiivis sitominen seudulliseen elinkeinoitoimeen. Suhdetta pidetään tosin toisinaan liiankin tiiviinä.

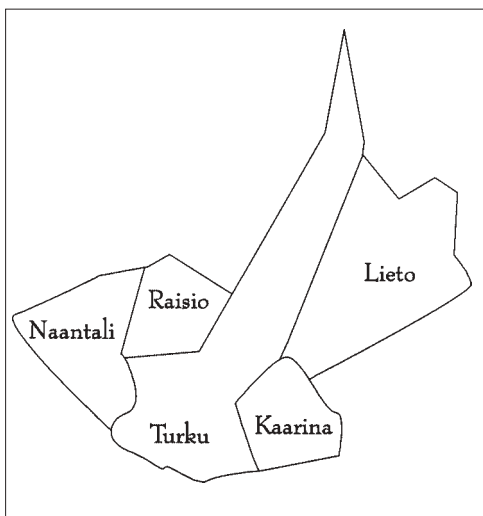
Yleiskaavallinen suunnitelma vastaa hyvin aluerakenteen kehittelyssään kestävä kehityksen kriteereihin. Suunnitelma on olevaa rakennetta hyödyntävä, ja siksi kuntien talouden kannalta edullinen. Se tukeutuu alueiltaan jo toimiviin joukkoliikenteen akseleihin ja pääosin myös jo rakennettuun, asuinalueiden lähipalveluverkostoihin. Virkistysalueiden osalta viherverkkoa on täydennetty siten, että puistoalueet yhdistyisivät laajempiin viherverkkoihin, ja näin tuettu ekologisten käytävien säilymistä ja kehittymistä.

Maankäytön seudullinen yleiskaavallinen yhteistyö on edennyt vaiheeseen, jossa mietitään työlle jatkoa ja suuntaa. Yhteistyötä kuvailtiin haastatteluissa mm. suhdanneherkäksi. Yhteistyön jatkosta onkin keskusteltu vähän ja kunnilla on erilaisia näkemyksiä asiasta. Yhteistyön jatkon kannalta merkittävää on kunnallispoliittikkojen ja asukkaiden kannatuksen saavuttaminen. Suunnittelussa tulisi ottaa askelia teknisestä kaavoituksesta kohti moniäänisempää suunnittelua. Seutupormestarista toivottiin seudullisten asioiden esiinnostajaa, mutta tapoja voi olla muitakin. Erityisen keskeistä on pienempien kuntien luottamuksen voittaminen. Luottamushenkilöiden yhteiset tapaamiset voisivat olla yksi askel eteenpäin. Kuntayhtymän resurssit ovat pienet, mutta työn lomaan voisi esitellä uusia kuntayhtymästä irrallisia foorumeja. Tämä palvelisi myös niitä, joiden mielessä on enemmänkin kuntayhtymän, kuin yhteistyön itsensä vastustaminen. Tulevaisuuden haasteena on myös ympäristövaikutusten arvioinnin sitominen prosessiin, olipa sitten kyseessä nykyisen kaltainen yhteistyö tai mahdollinen vahvistettava kuntien yhteinen yleiskaava.

Yhteistyön on katsottu toistaiseksi estävän pelätyt kuntaliitokset. Seudun kuntien erilaiset poliittiset jakaumat edesauttavat kuntien itsenäisinä säilymistä. Toisaalta seudulta löytyy niitäkin, jotka näkevät yhteistyön johtavan yhdistymisiin. Yhteistyötahtoa tarvitaan myös strategioiden ja kantavien ajatusten tasolla. Ajatus siitä että ”yhdessä olemme enemmän” on toistaiseksi saavuttamatta. Aidon kumppanuuden ja keskinäisen arvostuksen haaste on heitetty.



## Turun kaupunkiseudun yleiskaavoja yhteensovittava ja kuntien toimia koordinoiva yhteistyö



Kuva 11. Turun kaupunkiseudun kunnat.

Turun kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyötä ei synny lopputuloksena maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kuntien yhteistä yleiskaavaa, vaan yhteistyön kaavalliset tulokset tulevat näkyviin kaupunkiseudun maakuntakaavan kautta. Yhteistyö on kaavoja yhteensovittavaa ja toimia koordinoivaa yleiskaavallista yhteistyötä.

Turun kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyöalue kattaa Kaarinan, Naantalín, Raision ja Turun kaupungit sekä Liedon kunnan. Turun kaupunkiseudun maakuntakaava-alue kattaa näiden kuntien lisäksi myös Paimion, Piikkiön ja Ruskon kunnat.

### Taulukko 2. Tapausseudun kuntien asukasluku ja poliittinen jakauma

(Lähde: Tilastokeskus 2002, kuntien omat internetsivut).

	asukasluku (31.12.2001)	Poliittinen jakauma: valtuuston suurimmat puolueet 2002			
		SDP	Kokoomus	Keskusta	Muu (merkittävä)
Turku	173 686	25 %	27 %	7 %	15 % (Vas), 12 % (Vihr)
Raisio	23 216	36 %	31 %	7 %	19 % (Vas)
Kaarina	20 623	28 %	30 %	2 %	16 % (Vihr), 9 % (Vas)
Lieto	14 380	23 %	29 %	26 %	11 % (Vas), 6 % (Vihr)
Naantali	13 360	34 %	43 %	6 %	9 % (Vihr), 6 % (Vas)

### Suunnittelun perinteet: ministeriövetoisesta Turun vetovastuuseen

Maankäytön yhteistyö on Turun kaupunkiseudulla nähty keskeiseksi ja välttämättömäksi jo muutaman vuosikymmenen ajan. Virallinen yleiskaavayhteistyö käynnistyi Turun, Naantalín, Raision ja Kaarinan kuntien kesken vuonna 1974, jolloin sisäasiainministeriö antoi yhteistyöstä yleiskirjeen. Turun kaupunkiseutu oli mukana myös ministeriön ohjaamalla toisella kierroksella, jonka tuloksena julkaistiin vuonna 1981 Turun kaupunkiseudun alueiden käytön kokonaissuunnitelma. Kolmannen kierroksen tarkoituksena oli lisätä seutukaavaliittojen ja kuntien suunnitelmien vuorovaikutusta ja yhteensopivuutta. Turun kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyöstä julkaistiinkin vuonna 1986 raportti tätä aihetta sekä myös muita teemoja koskien. Turun kaupunkiseudulla yhteistyöaluetta laajennettiin vuonna 1990 siten, että Piikkiön kunta tuli mukaan. Liedon kunta oli tullut mukaan yhteistyöhön jo aiemmin. Yleiskaavayhteistyötä ohjasi ja valvoi tässä työvaiheessa yhteistyöneuvottelukunta, johon kuuluivat ministeriön, lääninhallituksen, seutukaavaliiton sekä kuntien edustajat. Neuvottelukunnan apuna toimi valmisteleva työryhmä. Kunnat eivät olleet aktiivisesti mukana suunnittelemassa, mutta heitä pyrittiin työn aikana kuulemaan. (Varsinais-Suomen seutukaavaliitto 1992)

Ministeriövetoisuus koettiin ylhäältä päin annettuna ”työntämisenä”, joka tukahdutti paikallista kiinnostusta ja siksi yhteistyön tulokset nähtiin melko laihoina. Yhteistyötä aikaisempia vaiheita kuvataan eräässä haastattelussa seuraavasti:

*”... se oli enempi sellaista, että lyötiin vähän niin kuin yleiskaavoja yhteen ja hiottiin niitä, että ne loksahda rajaseudulla yhteen. ... mielestäni se liikkui aika lailla enemmän näiden kaavan viivojen yksityiskohtien tasolla, ja huolehdittiin tietysti niistä vihervyöhykkeistä, että ne menee kuntarajojen yli näitisti ja kevyenliikenteen väylät. En muista siltä ajalta, että se olisi huonosti toiminut, mutta kyllä se vaati ministeriöstä sitä jatkuvaa narulla työntämistä tai potkimista, vähän siltä välillä tuntui, että se ei niin kauhean innokasta sitten ollut.” (haastateltava 21)*

Ministeriö- ja seutukaavaliittovetoisella yhteistyöllä nähdään jälkeempään katsottuna olleen kuitenkin merkitystä toimiessaan yhteisenä foorumina, jossa henkilöt oppivat tuntemaan toiseensa ja sitä kautta ottamaan myös yhteyttä toisiinsa. Ministeriön kautta saatiin myös vertailutietoa muilta kaupunkiseuduilta, ja oli mahdollista peilata Turun kaupunkiseudun tilannetta muihin seutuihin. Lisäksi saatiin tietoa erilaisista tekeillä olevista selvityksistä, joita voitiin käyttää omassa työssä hyväksi.

Yleiskaavayhteistyön tuloksena syntyi vuonna 1992 Yleiskaavallinen suunnitelma 2010. Suunnitelman tarkoituksena oli auttaa kuntia yleiskaavojen laatimisessa ja yhteensovittamisessa, tuoda uusia näkökulmia ylikunnallisten, yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja tuoda esille tietoa naapurikuntien hankkeista. Suunnitelmassa kuitenkin myös todetaan, että ”yhteistyösuunnittelua olisi kehitettävä enemmän kuntien itsensä yhdessä koko alueelle laatiman ”yleiskaavan” suuntaan”. Kuntien omat yleiskaavat olisivat täten ikään kuin osayleiskaavoja, ja kaupunkiseudulliset tavoitteet tulisivat kunkin kunnan kaavoituksen ylimmiksi ohjeiksi. Lisäksi todetaan: ”Tällaisessa tilanteessa saattaisi seutukaavankin sisältö yhteistyöalueen osalta olla yleispiirteisempi ja keskittyä ennen kaikkea yhteistyöalueen ja muiden Varsinais-Suomen alueiden välisiin suhteisiin” (Varsinais-Suomen seutukaavaliitto 1992). Taustalla oli kuntien tyytymättömyys seutukaavaliiton haluun tunkeutua osin jopa asemakaavatasoisella seutukaavalla kuntien kaavoitukseen. Kuntien yhteistä yleiskaavaa haluttiin käyttää uhka-aseena maakuntaliittoa vastaan: mikäli kaavoitus ei maakuntaliitossa mene yleispiirteisempään suuntaan, kaupunkiseudun kunnat ottavat ohjat omiin käsiinsä ja tekevät oman yhteisen yleiskaavan.

Turun kaupunki otti yhteistyön vetovastuun maakuntaliitolta 1990-luvun alkupuolella. Vetovastuun muutokseen liittyy keskeisesti samaan ajankohtaan maakuntaliitossa ja Turun kaupungilla tapahtunut ”sukupolvenvaihdos” eli henkilövaihdokset kaavoittajien keskuudessa sekä tästä johtunut seutukaavan teon pysähtyneisyys. Vetovastuun muutos ja henkilövaihdokset johtivat siihen, että Turun seudulle ei alettu tehdä kuntien yhteistä yleiskaavaa, vaan katsottiin hyvään alkuun lähteneen maakuntakaava-prosessin ajavan saman asian. Turun kaupungin omiin henkilövaihdoksiin liittyy yleiskaavoituksen painoarvon kohoaminen Turun kaupungin maankäytön suunnittelussa.

Seudun kuntien kaavoittajat näkevät, että Turun ryhtyessä vetämään yhteistyötä aikaansaatiin tärkeä muutos kohti käytännönläheisempää yhteistyötä. Keskeisenä pidetään myös tiedon välityksen sekä yleisen ilmapiirin parantumista suunnittelijoiden kesken:

*”... että aikaisemmin on ollut vähän sellaista, että sitten vasta kun on virallisesti tullut jo kunnan hyväksymä yleiskaava, kunnanhallituksen hyväksymä on tullut lausunnonle, niin siinä vaiheessa sitten niissä lausunnoissa on noussut esille tällaisia erimielisyyskohtia, että tästä haluttiin päästä... Kyllä tämä yhteistyön parantamisen tavoite, ja tällaisten turhien kärhämöiden, niin kyllä se tavoite toteutui.” (haastateltava 18)*

Yleiskaavayhteistyön perusajatuksena sisältötasolla on järkevä maankäyttö kaupunkiseudulla, jolla kuntarajojen nähdään kulkevan osittain mielivaltaisesti. Koska kunnat ovat pinta-alaltaan pieniä, kaavoituksen yhteensovittamista varsinkin raja-alueilla pidetään keskeisenä. Turun kaupungin yhteistyömyönteisyyden taustalla on myös huoli omakotitonttimaan hupenemisesta. Naapurikunnilla on pientalotonttitarjontaa enemmän. Turun omien rajojen tullessa rakentamiselle vastaan, kasvaa huoli myös seudullisten viheralueiden riittäväydestä, koska samaan aikaan naapu-

rikunnilla on ollut vastassa omat tavoitteensa rakentaa mahdollisimman lähelle Turun kaupungin rajaa. Raja-alueisiin liittyy myös kauppakeskusten ja markettien sijoittumiseen liittyviä ristiriitoja. Viime aikoina naapurikunnissa on tehty päätöksiä isoista hankkeista Turkua nopeammin, ja kauppakeskuksia on sijoittunut kuntien rajan tuntumaan yhdyskuntarakennetta hajottaen. Raja-alueilla on kuitenkin tehty myös yhteisiä yleiskaavaprojekteja. Esimerkiksi Turulla ja Raisiolla on kokemusta raja-alueyhteistyöstä ja parhaillaan Turku ja Kaarina sekä Turku ja Lieto tekevät yhteistyötä. Turun kaupunki tekee myös asemakaavaa Ruskon kunnan puolelle ulottuvaan logistiikkakeskukseen liittyen. Littoisten alueelle on lisäksi tehty osayleiskaavaa useamman kunnan yhteisprojektina. Käytännössä yhteistyö on toiminut siten, että kunnat palkkaavat yhteisen konsultin laatimaan yleiskaavatason selvitykset. Viranomaisneuvottelut käydään myös yhdessä. Tämän jälkeen kunnat jatkavat työtä rajan omalla puolellaan. Työtä ei siis viedä yhteisesti loppuun yhteisen kaavan muodossa, vaan hallinnollinen käsittely hoidetaan ominaan rajan molemmin puolin. Raja-alueen uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kuntien yhteinen yleiskaava on suunnittelijoiden mielestä ”turhaa byrokratiaa”, jos asiat pystytään sopimaan muutenkin:

*”... että ei se sen kummempaa ollut kun me luonnosvaiheessa katsottiin ja kumpikin teki sitten kaavat sen mukaan, että voitiin turvata ne viheryhteydet tai saatiin teitten päät kohtaamaan, että ei siinä ollut sen enempää sellaista kauhean suuren prosessin aihetta, ja samalla lailla täällä on aika eleettömästi ja sillain käsitelty muita, sanotaanko sellaiset perinteiset rajaseutukysymykset on kuitenkin aika helppoja, koska siinä on se järki, että jos toisella puolella on tekniikka, niin miksei sitten liitetä siihen, että se ei ole se ongelma, vaan ne kysymykset sitten, jotka ovat ongelmallisia, niin ne liittyvät siihen, missä on jo sanotaan sellaista suurempaa intressiä ja kilpailutilannetta, että jos joku suurempi hanke on tulossa kaupunkiseudulle, niin sitä ei sitten välttämättä kerrota, että meihin on otettu yhteyttä tässä, ja olisiko teillä parempi paikka sille, että kunnat kuitenkin lähtee siinä aika lailla itsekkäästi liikkeelle.” (haastateltava 15)*

Turun kaupunkiseudulla on tehty yleiskaavallisen yhteistyön ohessa Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Suunnittelun yhteistyöperinteistä huolimatta Turun kaupunkiseudun kunnissa koetaan edelleen olevan suuria eroja kaavoitus- ja maapolitiikassa. Yhdessä kunnassa kuvaillaan olevan tiukka ohjaus, kun taas toisessa rakennetaan poikkeusluvilla ”ilman ymmärrystä siitä, mihin yleiskaavaa tarvitaan”.

### ***Yleiskaavallinen yhteistyö suhteessa kuntien omaan yleiskaavoitukseen ja maakuntakaavoitukseen***

Turun kaupunkiseudun maakuntakaavan laatiminen aloitettiin jo 1990-luvun puolessa välissä kaupunkiseudun seutukaavan tarkistuksena. Varsinais-Suomen liitossa tehdään maakuntakaava seutukunnittain hallinnollisista syistä sekä resurssien puutteen takia, koska maakunta on 56 kunnan suuruinen. Seutukaavan tarkistusprosessin venyessä saatiin jo ennakkotietoja uudesta maankäyttö- ja rakennuslaista ja kaava päätettiin tehdä uutta lakia ennakoiden. Uudistukset ovat tulleet tarpeeseen, sillä vanha seutukaava nähtiin epäkäytännöllisenä ja pikemminkin kuntien suunnittelua häiritseväenä kuin sitä ohjaavana:

*”Tässä tulikin sellainen kysely, jossa kysyttiin lisensiaattityöhön, että miten seutukaavoitus on vaikuttanut kunnan kaavoitukseen, niin jotenkin oli kauhean vaikea orientoitua, että niin päin, että eihän se näin päin toimi.” (haastateltava 17)*

Uudessa maakuntakaavassa onkin pyritty vaalimaan yleispiirteisyyttä. Kuntien kaavoittajat ovat olleet tyytyväisiä tähän linjaukseen, joskin jotkut kokevat edelleen, että maakuntakaava on liian tarkka. Maakuntaliiton edustajan mukaan kaavan laatimisen taustalla vaikuttavat edelleen tarkan kaavan perinteet ja seudun pienipiirteisyys. Taustalla on myös se, että työ käynnistyi vanhan seutukaavan tarkistuksena

ja työn taustalla on Turun kaupunkiseudun kuntien yleiskaavoja yhteensovittava yhteistyö. Turun kaupunkiseudun yleiskaavallinen yhteistyö saa siis formaalin muotonsa maakuntakaavan kautta. Monen mielestä maakuntakaavaa voidaan pitää kuntien yhteisen yleiskaavan korvikkeena eli kaava vastaisi muodoltaan kuntien yhteistä yleiskaavaa:

*”Tämähän on maakuntakaavaksi kuitenkin aika tarkka. Mutta toisaalta on sitten niin, että tämä on nähty sitten sellaisena suorana jatkumona taikka osana, tästä tuli oikeistaan kaupunkiseudun yleiskaavan korvike, eikä siinä sitten vaan jossain vaiheessa todettiin, että tässä se sitten on. Ja se todettiin nimenomaan kaupunkien puolelta ja Turun puolelta, joka oli aikaisemmin ollut varmasti ihan eri mieltä. Että sillä lailla me vaan tehtiin tätä työtä ihan normaaliin tapaan, eikä lähdetty kauhean paljon miettimään sitä, että korvaako tämä yleiskaavan tai mitä se tekee, vaan me vaan tehtiin maakuntakaavaa. Sitten kun sitä siinä toimikunnassa pyöritettiin ja toisaalta tässä yleiskaavatyöryhmässä näitä asioita käsiteltiin, niin se ikään kuin löysi sen paikkansa.” (haastateltava 15)*

Erään kunnan yleiskaavoituksesta vastaavan mukaan kuntien yhteinen yleiskaava olisi muodoltaan kuitenkin konkreettisempi sisältäen mm. aikataulullisia painotuksia. Hän näkee, että yhteinen yleiskaava olisi enemmän toteuttamiseen kytkennässä kuin maakuntakaava, joka on lähinnä toteava. Ongelmaksi on yleisemminkin koettu maakuntakaavan hidastuus. Tässä mielessä kuntien yhteinen yleiskaava katsotaan joustavammaksi. Lisäksi Turun on katsottu olevan kuntana liian suuri, jotta maakuntakaavoitus oikeasti ohjaisi seudun suunnittelua. Ongelmana nähdään myös se, että Turun kaupunkiseudun maakuntakaava on tehty vain kahdeksan kunnan alueelle, mutta sen hyväksyjäelimenä on kuitenkin koko maakuntavaltuusto. Epäillään, onko ”periferiasta tulleilla edustajilla paljon annettavaa ja ymmärtävätkö he sitä ongelmatiikkaa” mitä seudulla on.

Maakuntakaavassa, jossa keskeistä on valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden mukaantuminen, saattaa olla joitain sisällöllisiä teemoja, jotka on esitetty yleiskaavatasoa tarkemmin. Toisaalta yleiskaavayhteistyöryhmässä raja-aluekysymyksiä on käyty lähes asemakaavan tarkkuudella. Kaavatasoja tärkeämpänä pidetään kuitenkin sitä, että sisällölliset asiat saadaan ratkaistuksi:

*”Siellä oli selvästi sitten sellaisia kysymyksiä, joissa vaan oltiin eri mieltä, ja ei ne sitten siinä ratkea, että se tehtäisiin yhteisenä kaavana, että jos itäpuolen kunnat ovat sitä mieltä, että Turun ei pitäisi kaavoittaa kaupakeskusta Skanssiin, niin ei se siitä sitten poikkea oli se kaava mikä tahansa.” (haastateltava 15)*

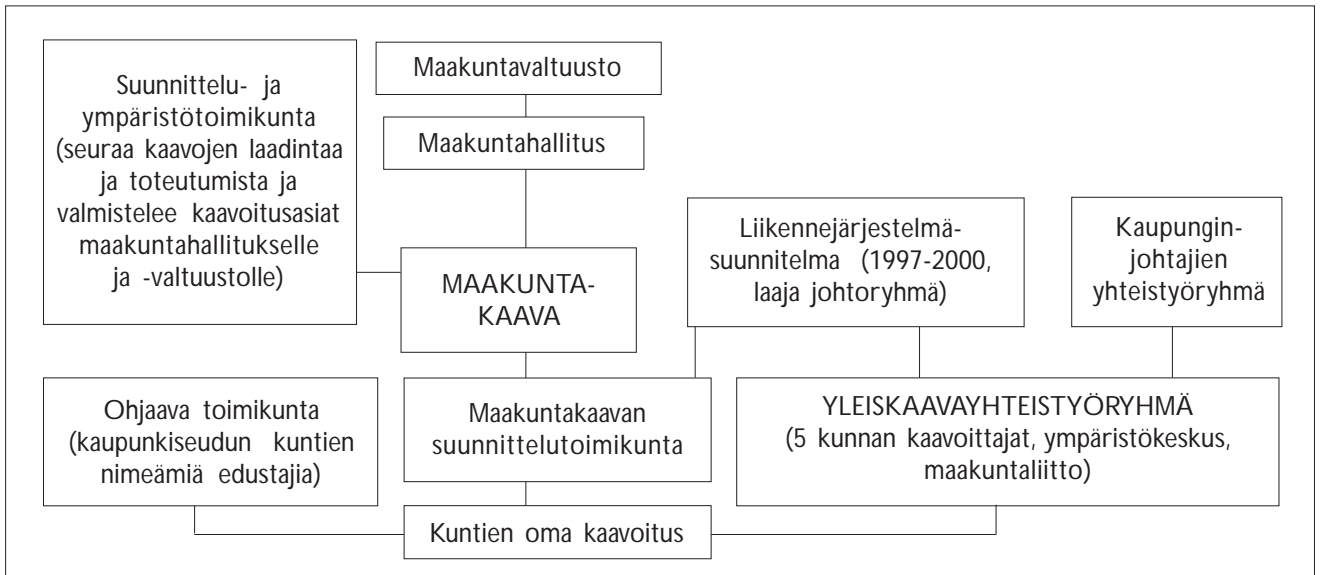
Seudun kunnissa on pyritty ajoittamaan oma yleiskaavatyö kulkemaan samanaikaiseksi maakuntakaavan laatimisen kanssa. Aikataulujen yhteensovittaminen onkin raja-alueisiin liittyvien kysymysten lisäksi toinen yleiskaavallisen yhteistyön keskeinen tavoite. Yleiskaavayhteistyöryhmän tehtävänä on koordinoita samanaikaisuutta. Kaavoittajat ovat informoineet toinen toistaan omien kuntiensä kaavoitustilanteista ja myös maakuntakaavan luonnos on ollut kunnissa tiedossa.

## Hallinto

Tässä luvussa esitellään Turun kaupunkiseudun yleiskaavallisen yhteistyön hallinnollinen malli ja pohditaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutuksia suunnitteluun.

### Yleiskaavayhteistyön osapuolet ja tehtävät

Turun kaupunkiseudun yleiskaavallinen yhteistyö saa siis varsinaisen muotonsa ja vahvistuksensa maakuntakaavan kautta. Seuraavassa kaaviossa on esitetty Turun kaupunkiseudun yleiskaavallisen yhteistyön hallinnollinen malli.



Kuva 12. Turun kaupunkiseudun yleiskaavallisen yhteistyön hallinnollinen malli.

**Yleiskaavayhteistyöryhmä** koostuu seudun viiden kunnan (Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Turku) yleispiirteisen maankäytön suunnittelusta vastaavista virkahenkilöistä. Yleiskaavayhteistyöryhmän vetäjänä toimii Turun kaupungin apulaiskaupunginjohtaja, joka alun perin myös kutsui ryhmän koolle. Ryhmä on kokoontunut noin kahden kuukauden välein. Yleiskaavayhteistyöryhmän tarkoituksena on ollut yhteensovittaa kuntien yleiskaavoja sekä valmisteilla olevaa maakuntakaavaa toisiinsa. Tavoitteena on ollut myös kaavoittajien ajattelun yhdenmukaistuminen ja ennen kaikkea yhteydenpito virkahenkilöiden välillä. Yleiskaavayhteistyöryhmästä käyttikin yksi haastateltava nimitystä ”kaavoituksesta vastaavien virkamiesten yhteinen voimistelufoorumi”. Tällä hän viittasi kaavoittajien mahdollisuuden esitellä suunnitelmiaan muille ryhmäläisille ja saada niistä kommentteja hyvässä hengessä. Toinen taas puhui ”koordinointiryhmästä”, jolla hän viittasi ryhmän tehtävään erillisten kaavatoiden ja selvitysten koordinoijana. **Liikennejärjestelmäsuunnitelman** ja yleiskaavayhteistyöryhmän työt ovat usein menneet päällekkäin kokousten ollessa peräjäälkeen.

Yleiskaavayhteistyöryhmän jäsenet kuuluvat myös **maakuntakaavan suunnittelutoimikuntaan**. Toimikunnassa on lisäksi edustajat Piikkiön, Paimion ja Ruskon kunnista. Suunnittelutoimikunnan ja yleiskaavayhteistyöryhmän toiminnan ohella kunnat pitävät omasta toivomuksestaan myös edelleen omia neuvottelujaan maakuntaliiton kanssa kahdenvälisesti maakuntakaavaan liittyen.

Yleiskaavayhteistyöryhmän ja seudun **kaupunginjohtajien yhteistyöryhmän** välillä yhteys kulkee Turun apulaiskaupunginjohtajan kautta. Kaupunginjohtajien yhteistyöryhmässä on keskusteltu maankäytön kysymysten yhteydessä mm. liikenneverkkosuunnitelmasta ja kaupan palveluverkkoselvityksestä.

**Alueellisen ympäristökeskuksen** edustaja on ollut mukana yleiskaavayhteistyöryhmän kokouksissa. Maakuntaliitossa toivotaan ympäristökeskuksen mukanaoloa yhteistyössä koko kaavoitusprosessin ajan, jotta esimerkiksi suojelualueet saataisiin jo luonnosvaiheessa merkityksi kaavaan oikein. Myös kuntien kaavoittajat toivovat ympäristökeskukselta tiiviimpää mukanaoloa ja merkittävämpiä kannanottoja. Ympäristökeskuksessa nähdään läsnäolo yleiskaavallisessa yhteistyössä tärkeänä kuntien kaavoituksen ja maakuntakaavoituksen seuraamisen kannalta, mutta toivottaan kuitenkin pääsyyä eroon kuntien toivomasta kannanottojen lausujan roolista. Vaatimusten esittämisen sijaan haluttaisiin olla enemmänkin asiantuntijaroolissa. Kuntien pitäisi itse vastata siitä, että vähintäänkin lain vaatimukset on kaavoissa täytetty eikä ajatella asiaa niin, että jos ympäristökeskukselle kelpaa, on kaikki hyvin.

Poliittinen puoli on jäänyt yleiskaavallisesta yhteistyöstä jokseenkin irralleen. Luottamushenkilöille tehdyn kyselyn mukaan yleiskaavallista yhteistyötä pidetään tärkeänä, mutta toistaiseksi sen tuloksia pidetään heikkoina, tai niistä ei ole tarkempaa tietoa. Kuntien luottamusmiesten rooli on jäänyt ohueksi myös maakuntakaavatyössä. **Suunnittelua ohjaava toimikunta** perustettiin, koska maakuntakaava on laadittu maakunnan osa-alueelle (vrt. maankäyttö- ja rakennuslaki). Toimikunta suhtautuu mukana olleen virkahenkilön mukaan melko passiivisesti yhteistyöhön. Kuntien edustajat kokevat olevansa toimikunnassa pitkälti oman kuntansa edunvalvojia, jolloin asioista avoin keskustelu ja vuorovaikutus eivät ole toimineet parhaalla mahdollisella tavalla. Taustalla voi toisaalta olla myös se, että toimikunta ei ole löytänyt paikkaansa ja siksi seudullinen ajattelu on jäänyt etäiseksi ja vaikeaksi. Toimikunnan virallisena roolina on toisaalta välittää kuntien näkemykset toimikunnan jäsenten tietoisuuteen, toisaalta kertoa maakuntakaavan työtilanteesta omissa kunnissaan. Ryhmä koostuu kuntien nimeämistä edustajista.

Maakuntaliiton seutukaava-arkkitehti luonnehtii Turun kaupunkiseudun maakuntakaavatyön ilmapiiriä virallisuontoiseksi. Jatkossa toivotaan uusien työmuotojen kokeiluja, esimerkiksi työryhmä- tai seminaarityöskentelyä. Toiveena on siirtyminen toimijakeskeisestä työskentelystä asiakokeskeisempään. Yleiskaavayhteistyöryhmän epävirallisempaa ilmapiiriä on puolestaan kiitelty monelta taholta:

*"Kyllä, siis onhan siitä [yleiskaavayhteistyöryhmästä] ihan konkreettistakin hyötyä ollut suunnittelussa ja omassa yleiskaavoituksessa, mutta kyllähän se on myös tällainen seudun henkeä kohottava asia ainakin kaavoittajien kannalta, että siinä ihmiset oppivat tuntemaan toisiaan, ja se on kuitenkin mielestäni aina ollut virkistävää käydä siellä, kuulee ja näkee missä toiset menee." (haastateltava 26)*

*"Onhan meillä kauan ollut sitä sellaista hauska nähdä yhteistyötä. Että ei nyt riidellä vähään aikaan kun nyt tavattiin, kyllähän silläkin oma painoarvonsa on." (haastateltava 22)*

*"Enemmänkin se on sellaista vitsinomaista heittäilyä, että "kun te viette kaikki meidän pientaloasukkaat" tai "kun te käytätte meidän palveluja niin pitäiskö laittaa tietullit". (haastateltava 23)*

Yksi haastateltava epäilee, onko ryhmä ollut hyväntuulisuudessaan jo liiankin yksimielinen. Kysyttäessä ryhmän toiminnan ongelmista mainitaan lähinnä vain kokousten vetäjän kiireinen aikataulu. Ryhmän vetäjän toimeliaisuudelle annettiin kuitenkin arvoa. Nähtiin myös tärkeänä, että vetäjänä on kaupunginjohtajatason henkilö, jolloin hänen eteenpäin viemille asioille tulee myös niille kuuluvaa painoarvoa:

*"Mutta sinänsä ihan hyvä, että kaupungin organisaatiossa on riittävän korkealla tasolla tämä, koska ei silläkään mitään tee, jos siellä on sitten joku pikku-virkamies, mutta kaupunginjohtajatasolla pystyy jo avaamaan ovia ja viemään niitä ohi normaali kuvioiden, vähän runttaamaan. ... Kyllä voisoin sanoa, että täytyy katsoa läpi sormien noita pieniä käytännön ongelmia, että kokonaisuus eteni hyvin ja jälkeä syntyi, tai näyttää syntyvän." (haastateltava 21)*

Yleiskaavayhteistyössä on siis formaaleja muotoja keskeisempää ollut töiden sujuva eteneminen. Yleiskaavayhteistyöryhmän toiminnasta ei ole esimerkiksi tehty loppuraporttia. Kuntien yhteisen yleiskaavan koetaan uusine hallinnollisine elimineen tuovan lisää byrokratiaa, joten lainmukaiseen yhteiseen yleiskaavaan ei ryhdytä ilman "pakottavaa syytä". Toisaalta on myös havaittu, että valtuustot rajan molemmin puolin voivat olla hyväksymättä yhteistyön tuloksena saavutettuja yhteisiä näkemyksiä, joten yhteisen yleiskaavan ajatusta ei ole lopullisesti haudattu.

### **Uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset suunnitteluun**

Turun seudun maakuntakaava tehtiin uutta maankäyttö- ja rakennuslakia ennakoiden. Uuden maankäyttö- ja rakennuslain ei koeta kuitenkaan tuoneen kovin paljoa uutta suunnitteluun:

*”Mun mielestäni tavallaan, se on tuossa kuntahommassakin tullut esille se, että ei se välttämättä ole hirveän paljon käytäntöön tuonut muutoksia, se uusi laki, sen verran avointa touhua on ollut.” (haastateltava 14)*

*”Mun mielestä se on enemmän sukupolvenvaihdoksesta kiinni, ihan oikeasti. Turun kaavoitusporukka on vaihtunut kokonaan, ja seutukaavaliitossa ... Kyllä mun mielestä muut tekijät [kuin maankäyttö- ja rakennuslaki] on enemmän vaikuttanut. ... Enempi tulee luonnonsuojelulaista.” (haastateltava 23)*

Maakuntakaavaprosessin ei koeta eroavan uutta maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneestä seutukaavan laadintaprosessista juurikaan, mutta lopputuloksen kyllä. Uusi maakuntakaava koetaan edeltäjänsä yleispiirteisemmäksi ja sen esitysmuoto on erilainen. Lisäksi maakuntakaavaa varten on tehty aiempaa seutukaavaa enemmän ja perusteellisempia selvityksiä.

### Selvitykset ja vaikutusten arviointi

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset, riittävät selvitykset ja ympäristövaikutusten arviointi ovat käsitteinä aiheuttaneet sekaannusta haastatelluille virkahenkilöille. Sekaannusta aiheuttaa erityisesti se, mille kaavatasolle minkäkin laajuinen selvittäminen kuuluu ja milloin selvitykset ovat riittäviä:

*”Sitten on just se ongelma kun tehdään yleiskaavaa, niin todetaan, että tämä on selvitetty siellä maakuntakaavan yhteydessä, ja sitten sama toisin päin, kun tehdään maakuntakaava, että tähän on siellä yleiskaavatasolla jo pohdittu, että se jää sitten tekemättä kokonaan. Tämä nyt on vähän kärjistetty, mutta vähän tällaista on, että halutaan unohtaa, se hoidetaan siellä, ja siellä sanotaan että se hoidetaan täällä, ja sitten se jää vähän.” (haastateltava 20)*

*”Että kun meidän [maakunnan liiton] selvitykset on kauttaaltaan yleiskaavatasoa tai tarkempiakin, niin silloin me toki tuotetaan hyvää tietoa kuntien yleiskaavoitukseen, mikä on tietenkin yksi hirveän hyvä lähtökohta, mutta hirvittävän raskaaksi tulee sitten tällaisen maakuntakaavan laatiminen.” (haastateltava 15)*

Selvitysten ja vaikutusten arviointien tekemisen taustalla on ollut ajatus siitä, että ne ovat kaikkien kuntien hyödynnettävissä. Maakuntaliiton ja Turun kaupungin tekemät selvitykset ja sitä kautta saatava asiantuntija-apu ovat olleet merkittäviä erityisesti pienemmille Turun ympäristökunnille. Selvitysten tekeminen ja kustannukset ovat kuitenkin rasittaneet Turun kaupunkia. Turun kaupungin edustaja kuvaa tilannetta seuraavasti:

*”... meillä oli puhetta, että tehdään tällainen yhteinen virkistys- ja viheraluesuunnitelma tähän Turun yleiskaavaan liittyen, tähän kaupunkiseudulle, ja ympäristökunnat olivat hyvin kiinnostuneita, mutta sitten huomattiin, että käytännössä se tarkoitti sitä, että Turun viranomaiset niin kuin tekisivät sen, koska täällä niitä resursseja sitten oli, ja he osallistuisivat sitten tavallaan konsulttityön valvontaan nämä ympäristökuntien viranomaiset... että nämä kaavoitusresurssit on kuitenkin sillä suurella kunnalla... Juuri näissä tällaisissa erityisyleiskaavoissa, mitkä koskettaa jotain toimintaluetta, niin se on kyllä tullut esille, että niihin on innostuttu tehdä, mutta sitten kun katsotaan, että se on niin kuin Turun otettava vastuulleen niiden valmistelu. ... nämä määrärahat, millä sitten nämä konsulttipalkkiot maksetaan, niin ei niitä naapurikunnista ole kuulunut, kun ne ovat olleet vähän kiireisiä, niin sitten on tultu sellaisiin sopimuksiin, että nyt tämä käynnistetään, kun tällä ja tällä asialla on kiire, ja Turku vastaa sitten kustannuksista niin kauan kun naapurikunnat saa budjetiehinsa riittävät määrärahat. Siinähan kunnallishallinnossa käy helposti niin, että kun virkamiehet esittävät, että nyt täytyisi maksaa tällainen ja tällainen maksu tästä konsulttityöstä, ja luottamusmiehet huomaa, että tähän on jo tehty, ja Turku on sen maksanut, niin ei niillä hirveää intoa ole sitä sitten enää. Tällaisia ongelmia.” (haastateltava 18)*

Kaikki Turun kaupungin tekemät selvitykset eivät loppujen lopulta olekaan olleet kaikkien kuntien käytettävissä. Turun kaupungin omaan yleiskaavaan liittyviä suunnitelmia on kuitenkin esitelty yleiskaavallisen yhteistyön kuluessa useaan otteeseen

avoimesti. Tämä esittely ja suunnitelmista keskustelu on ympäristökuntien mielestä ollut poikkeuksellista ja arvokasta.

Maakuntakaavan ympäristövaikutusten arviointi tehtiin konsulttityönä. Työ oli vaikutusten arvioinnin kehittämistä suuntaan, jossa yhdellä matriisilla esitetään kaikki arvioitavat vaikutukset. Osa kaavoittajista piti arviointia kattavana, osa melko kevyenä. Erään kaavoittajan mielestä suurimman huomion vei kuitenkin Naturasta juontuva vaikutusten arviointi. Liikennejärjestelmää koskevan työn yhteydessä tehtiin myös ympäristövaikutusten arviointi. Erään haastatellun mukaan vaikutusten arviointi on kaiken kaikkiaan ”sellainen hämäräalue, josta ei oikein kovin paljon osata sanoa, että mitä se on”. Toinen totesi, että vaikutusten arviointiin liittyvää osaamista on kunnissa aivan liian vähän, jotta pystyttäisiin selvittämään vaadittavia asioita.

Maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukseen toivottiin maakuntatasolla väljyyttä. Maakuntaliiton edustajan mukaan sisältövaatimusten lista on hyvä, asianmukainen ja itsestäänselväkin. Viestinä lain laatijoille kuitenkin on, että koska lain uudistuksen lähtökohtana on ollut vastuun siirtäminen paikalliselle tasolle, pitäisi silloin olla myös liikkumavaraa siinä, miten tarkasti halutaan ohjata. Mikä on maakunnan poliittinen tahto? Halutaanko ohjata väljästi vai tiukasti ja mitä asioita maakunnan ja kuntien itsensä tasolla päätetään? Haastateltavan mukaan tässä asiassa lienee erilaisia näkemyksiä eri puolilla Suomea jo maakuntien erilaisesta luonteestakin johtuen.

## Osallistuminen

Turun kaupunkiseudun yleiskaavallinen yhteistyö on siis pitkälti muodostunut virkakunnan yhteistyöksi. Kuntien luottamushenkilöt, kuntalaiset ja muut osapuolet ovat pitkälti jääneet yhteistyön ulkopuolelle. Yleiskaavayhteistyöryhmässä mukana olleen mukaan suurimpana syynä tähän on ollut se, että ryhmän tehtävänä on ollut lähinnä yleiskaavojen yhteensovittaminen, jolloin varsinaisesti mitään uutta ei liikennejärjestelmäsuunnitelmaa lukuun ottamatta ole luotu. Ryhmä on lähinnä hionut valmiita suunnitelmia toisiinsa sopiviksi. Muiden osapuolten osallistuminen yhteistyöhön on hoidettu kuntien oman yleiskaavoituksen ja maakuntakaavaprosessin kautta.

Maakuntakaavasta järjestettiin luonnosvaiheessa esittelytilaisuus seudun kunnissa. Ehdotusvaiheessa pidettiin yhteinen yleisötilaisuus. Paikalla oli tällöin mukana olleen virkahenkilön mukaan noin 20 ihmistä, joista puolet tuli paikalle kaavaan jääneen virheen takia. Kunnat ovat itse esitelleet maakuntakaavaa omien yleiskaavatöidensä yhteydessä. Näissä tilaisuuksissa on pääasiana kuitenkin ollut kunnan oma yleiskaava ja maakuntakaava on erästä haastateltavaa lainaten tullut ”kylkiäisenä”. Maakuntakaavatason osallistumisen järjestämistä pidetään maakuntaliitossa epäkiitollisena ja osallistumisen arvellaan olevan joka tapauksessa vähäistä. Myös muut haastateltavat kokivat maakuntakaavoituksen osallistumisen jääneen vaatimattomaksi. Syynä tähän pidetään sitä, että maakuntakaavoitus ei kiinnosta ihmisiä ja että se on vaikeasti hahmotettavaa:

*”... kuitenkin on selvä juttu, että tämän tasoinen kaavoitus [maakuntakaavoitus], niin ei tämä kovin montaa ihmistä sillain kansalaistasolla kosketa eikä ihmiset tiedä sen sisällöstä. Että yleensä tällaisiin kaavoituskysymyksiin reagoi ne ihmiset, joilla on jotain omaa liossa tai omia etuja tai muita tavoiteltavana, isommat maanomistajat ja muut.” (haastateltava 14)*

Maakuntakaavoitukseen osallistumisen ongelmana koetaan olevan myös sen, että on vaikea löytää esimerkiksi kansalaisjärjestöjä, joiden toiminta kattaisi koko Turun kaupunkiseudun, koska useimmat yhdistykset ja järjestöt toimivat paikallisesti. Osallisilta toivottiin siis kykyä nähdä koko maakuntakaavan aluekokonaisuus. Osallisilla on kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain mukaan oikeus osallistua yksityisinä henkilöinä oman alueensa suunnitteluun, vaikka kyseessä onkin maakuntaka-



va. Osallisia ovat uuden lain mukaan kaikki alueen maanomistajat, sekä henkilöt, "joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa" (Savolainen 1999).

Maakuntaliitossa koetaan, että kaavoitusprosessin ja asiakirjojen täytyy olla niin avoimia ja havainnollisia, että osallistuminen saadaan normaalien kuulemisten, nähtävilläolojen ja esittelytilaisuuksien kautta hoidettua. Kunnallispoliitikoille osallistumista on tehty havainnollisemmaksi purkamalla kokonaisuuksia osiin. Tätä kautta on Varsinais-Suomen liiton edustajan mukaan saatu havainnollisuutta ja konkreettisuutta siihen, mikä kaavassa on oleellista ja mikä on muuttumassa.

Erään alueella toimivan kansalaisjärjestön edustaja näkee osallistumisessa keskeisimpänä tiedottamisen parantamisen, jos asukkaat halutaan saada kiinnostumaan kaavoituksesta:

*"Osittain tottakin, mutta oleellisempaa on se, että asioista ei tiedoteta. Ei riitä, että kaupungin ilmoitustaululle laitetaan kartta. Koko materiaali avautuu tavalliselle ihmiselle aika huonosti. Epäilen, että kaupunginvaltuustokaan ei aina tiedä, mistä päättää. Luulisi, että nykytekniikalla voisi luoda havainnollisempaa. Jos on koulutusta, pystyt osallistumaan, mutta et ilman sitä. Myös se, miten suunnittelijat esittävät asioita, niin pitäisi esittää niin, että muutkin, kuin arkkitehdit ymmärtävät. Kaavoittajat pitävät hiljaisuudessa ennen kuin se tapahtuu aivan tässä nurkalla." (haastateltava 24)*

Informaatiokanavana voisivat haastateltavan mukaan toimia esimerkiksi jokaisessa kunnassa jaettavat ilmaisjakelulehdet sekä kuntien kotisivut internetissä. Toisen kansalaisjärjestön edustajan mukaan osallistumisen vähäisyydessä ei ole kuitenkaan kyse niinkään tiedottamisen heikkoudesta tai siitä, että asukkaita ei kiinnosta. Enemmänkin asia johtuu siitä, että asukkaat eivät osaa seurata oikeita kanavia, kuten lautakuntien ja valtuustojen pöytäkirjoja, tai ovat liian arkoja lausumaan mielipiteitään. Mahdollisuuksia käytetään liian vähän tai väärään aikaan:

*"... kun Suomessa herran pelko on viisauden alku, niin esim. sain puistoon rakentamista vastustamaan yhden ihmisen, joka tavallaan itse oli myös akateemisesti koulutettu ja korkeassa asemassa. Eli siinä on just se yksi ongelma, että suomalaiset on kaikesta huolimatta hyvin helposti tällaisia olen vaan tällainen pieni maan matonen, eivätkä minun mielipiteeni mitään paina." (haastateltava 19)*

Haastatellun kansalaisjärjestöaktiivin mukaan seututasolla voi vaikuttaa tuomalla esiin samoja asioita kuin kuntatasolla. Lisäksi esimerkiksi suurilla liikennehankkeilla, virkistysalueiden suunnittelulla, uusien kauppakeskusten sijoittumisella ja luonnonsuojelukysymyksillä on aina myös seudullisia vaikutuksia. Kansalaisjärjestön edustajan mukaan osallistujalle keskeisintä on muutosten ymmärtäminen. Hän toivookin, että suunnittelijat osaisivat esittää selkeästi, mitä uutta on suunnitteilla ja miten vanhat rakenteet mahdollisesti muuttuvat.

Kansalaisjärjestöt ovat osallistuneet suunnitteluun kirjoittamalla virallisia lausuntoja ja valituksia sekä keskustelemalla ja neuvottelemalla virkahenkilöiden kanssa. Lisäksi on kirjoitettu yleisönosastokirjoituksia, tehty vaihtoehtosuunnitelmia ja osallistuttu keskustelutilaisuuksiin (Laaksonen 2001). Kansalaisjärjestön edustaja kokee usein ainoana osallistumismahdollisuutena tarjottavat yleisötilaisuudet huonoksi mahdollisuudeksi vaikuttaa. Jos ei itse pääse tilaisuuteen paikalle, on usein vaikea saada tietoa keskusteluista ja esityksistä jälkikäteen, koska tilaisuuksia ei välttämättä tallenneta tai raportoida ja asiat saattavat helposti vääristyä ja kärjistyä ihmisten kuvatessa tilaisuuden kulkua. Lisäksi äänessä ovat yleensä vain vastustajat positiivisten ja asiaa kannattavien aloitteiden jäädessä vähemmälle.

Seudun kuntien kaavoittajista muutama näki asukasvaikuttamisen olevan mahdollista myös seututasolla ja erityisesti seudullisesti merkittävässä asioissa, kuten liikenne-, kauppa- tai virkistysalueratkaisujen suunnittelussa. Erään kunnan kaavoittaja pohti, että osallistuminen toimisi parhaiten, jos teemoista keskusteltaessa keskustelua ei käytäisi kaavamerkintöjen, vaan asioiden itsensä tasolla. Toinen

kaavoittaja korosti sosiaalisen kestävyden laajempaa huomioimista, johon osallistuminen loisi tukevamman perustan. Kolmannen kunnan kaavoittajan mukaan kunnittaisen maakuntakaavan esittelyn asemasta voitaisiin esitellä suunnitelmia esimerkiksi alueittain, kuntarajoja rikkoen ja erityisesti niillä alueilla, joilla kuntarajat ovat haitallisia. Toinen vaihtoehto olisi järjestää tilaisuuksia eri sisällöllisiin teemoihin liittyen. Virasto ei tunnu kaavoittajan mielestä parhaalta tilalta osallistumistilaisuuden järjestämiseen.

Yleiskaavalliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyy eräs keskeinen ongelma, jota kuntien yhteisessä yleiskaavassa ei ole. Paitsi että seudullisen osallistumisen järjestämiselle ei ole lain antamaa velvoitetta, myös valittaminen toisen kunnan puolella olevasta yleiskaavahankkeesta ei onnistu. Näin ollen esimerkiksi turkulainen ei voi valittaa Raision kaupungin omissa kaavoissa olevasta kauppakeskusvarauksesta, vaikka hankkeella onkin vaikutuksia myös Turun puolelle. Ongelmana on myös tehtyihin selvityksiin ja esimerkiksi virkahenkilötyönä tehtyyn liikennejärjestelmäsuunnitelmaan vaikuttaminen. Entä jos ne on tehty asukkaan mielestä väärin perustein?:

*”Se on hirveän hyvä idea, että tehdään isoja liikennejärjestelmäsuunnitelmia, mutta kun niissä lasketaan liikennettä sellaisella matemaattisella mallilla, joka automaattisesti tuottaa lisää liikennettä, ne mallit jo itsessään sanovat, että liikennettä tulee lisää, ja sen jälkeen kaikki ratkaisut tehdään sen pohjalta.” (haastateltava 19)*

Varsinais-Suomessa on tehty seudullista paikallis-agendatyötä. Työn yhteydessä toimi myös maankäyttöryhmä. Ryhmän työn tulokset koetaan kuitenkin heikoksi, koska toiminta-alue oli liian laaja, osallistujat liian ammattilaisia ja innostus heikkoa. Maankäyttöryhmä toimi vuoden verran, mutta vetäjän lopetettua myös ryhmän toiminta loppui. Työ oli vetäjän itsensä mukaan liian kapeilla harteilla. Osallistujat kooltaan pienessä ryhmässä olivat suurelta osin maankäytön suunnittelun ammattilaisia. Ryhmä sai kuitenkin toimintansa aikana aikaan seminaarin, joka perustui seudun kuntien kaavoittajille tehtyyn kyselyyn kestävä kehityksen huomioimisesta kaavoituksessa ja seudun tulevaisuudesta. Kansalaisjärjestön edustajan mukaan kaupungin taholta toivottiin, että kansalaiset olisivat agenda-työhön liittyen organisoineet keskinäisen foorumin, josta olisi syntynyt ideoita. Toiminta ei päässyt kunnolla käyntiin, koska sille ei saatu kaupungin tukea, eikä sille löytynyt vetäjää.

Osallistumiseen panostaminen ja asukkaiden aktiivisuus vaihtelee kunnittain. Esimerkiksi Turun oman yleiskaavatyön osallistumiseen on yritetty kaupungin taholta panostaa merkittävästikin. Osallistumista varten esimerkiksi mahdollistettiin asukkaiden käyttöön kunnan arkkitehti piirtämään asukkaiden näkemysten mukaisia vaihtoehtoja tarkasteltavaksi. Osallistumisessa on käytetty internetiä laajalti hyväksi. Esimerkiksi lautakuntien pöytäkirjat ovat Turun kaupungin kotisivuilla luettavissa jo ennen kokouksia. Turun esimerkkien soisi välittyvän myös seudulliseen työhön.

### ***Virkahenkilöt ja Turku vallan kahvassa***

Turun kaupunkiseudun yleiskaavallista yhteistyötä johtaa Turku. Tämä on kaupunkiseudun kuntien mielestä itsestään selväkin asia, koska seutu profiloituu Turun kautta. Turun myös katsotaan erästä haastateltavaa lainaten olevan ”se magneetti, joka vetää maankäyttöä”. Ympäristökuntien mielestä Turku on kuitenkin toisiaan ottanut liiankin selvän vetäjän roolin. Yhteistyöryhmässä ovat ympäristökunnan edustajan mukaan pitkälti jääneet käsittelemättä ne asiat, jotka eivät kosketa Turkua. Myös rakennemallivaiheessa koettiin, että hajautettu malli oli pitkälti Turun sisällä hajautettu, eikä niinkään kaupunkiseudullinen tarkastelu. Työstä koetaan siis puuttuneen seudullinen näkökulma. Turulta toivottiinkin tehokkuutta koko seudun vetämiseen. Naapurikunnissa on totuttu Turkua nopeampaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Nopeudesta on muodostunut naapurikuntien kilpailuvaltti, jota on

käytetty esimerkiksi kaupan suuryksikköjen sijoittumisesta kilpailtaessa. Turunjoh-  
toasemaa olisi erään haastateltavan mukaan voitu lieventää esimerkiksi puheenjoh-  
tajan kierrättämällä.

Kuntien valtuutetut tunsivat jääneensä yleiskaavallisesta yhteistyöstä ulkopuo-  
lelle. Sähköpostikyselyyn vastanneista suuri osa koki, että seudulliset kaavoitusasiat  
tulevat valtuutetuille joko vain tiedoksi tai liian valmiina. Taustalla nähtiin olevan  
myös sen, että valtuuston ote kaavoitusasioihin myös oman kunnan sisällä on ole-  
maton. Syyksi tähän koettiin toisaalta olevan sen, että kaavoitusasiat ovat ”rivival-  
tuutetulle” liian vaikeita, toisaalta sen, että virkahenkilöt ottavat huonosti vastaan  
valtuutettujen näkemyksiä. Muutama luottamushenkilö kuitenkin katsoi, että lau-  
takuntien jäsenillä on valtuutettuja parempi mahdollisuus vaikuttaa. Toisaalta jot-  
kut lautakuntien jäsenistä näkivät, että todellisuudessa kaupunginhallituksessa teh-  
dään kaikki kaavoitusratkaisut. Muutama valtuutettu kuitenkin totesi, että vaiku-  
tusmahdollisuuksia kaavoitukseen on, mikäli on oikeaan aikaan paikalla ja ymmär-  
tää asioista jonkun verran. Eräissä vastauksessa myös todettiin, että valtuustolta ei  
ole niinkään hävinnyt valta kaavoitusasioissa, vaan pikemminkin rohkeus. Vastauk-  
sissa toivottiin, että asiat tuotaisiin valtuustolle ajoissa ja että valtuusto voisi aidosti  
määrittää suunnittelun lähtökohdat.

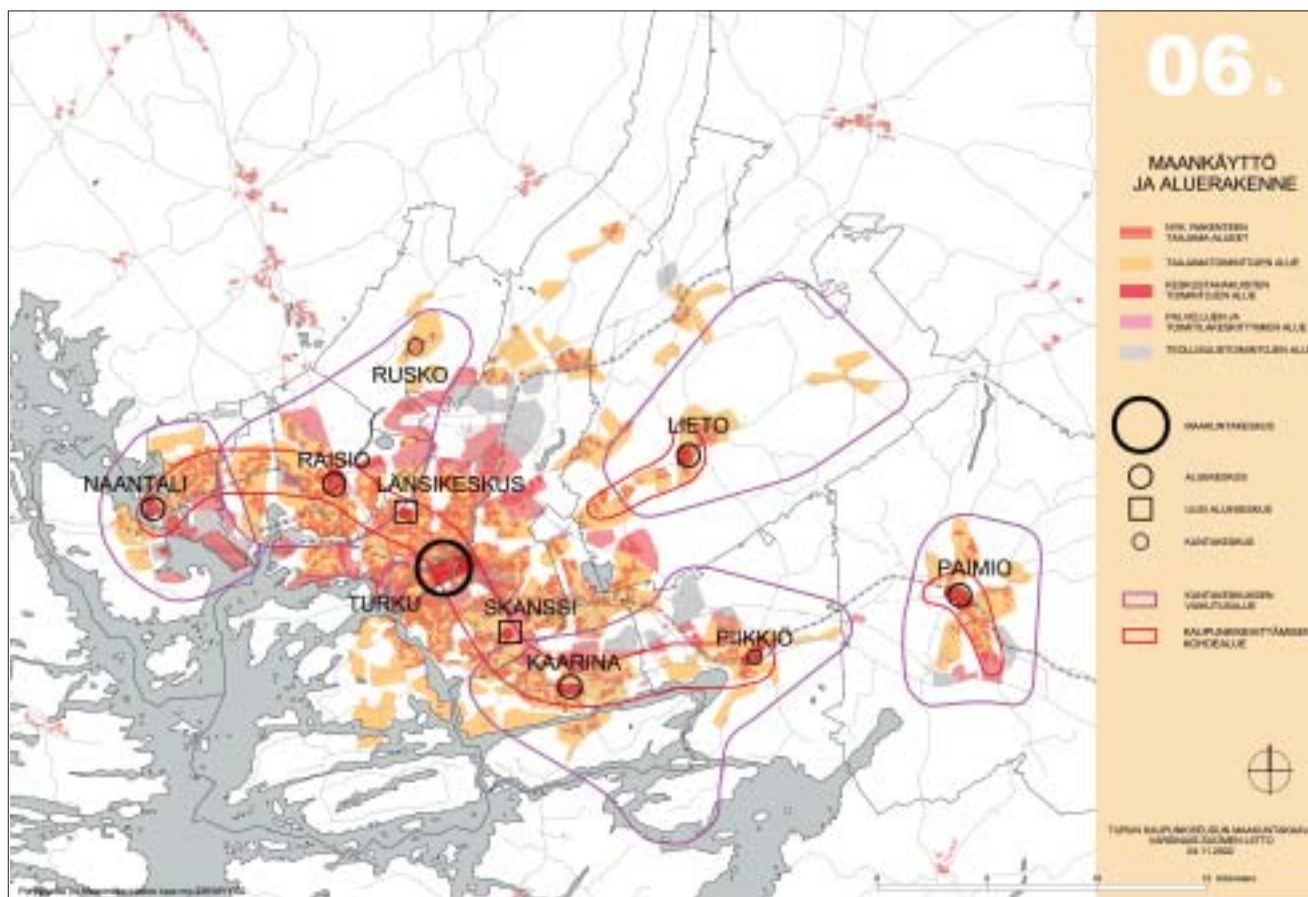
## **Sisältö**

Luottamushenkilöille tehdyn sähköpostikyselyn mukaan yleiskaavallisella yhteis-  
työllä voitaisiin parhaiten ratkaista liikenteeseen, kauppaan, palveluihin, virkistyk-  
seen, ympäristönsuojeluun ja tekniseen huoltoon liittyviä kysymyksiä. Nämä teemat  
ovat pitkälti samoja, joita yhteistyössä on käsitelty. Virkahenkilöiden mukaan seu-  
dullisesti parhaiten on onnistuttu ratkaisemaan teknisen huollon kysymyksiä, kun  
taas heikoimmin on voitu puuttua kaupan kysymyksiin. Yhteistyöteemojen ulko-  
puolta sekä virka- että luottamushenkilöt mainitsivat satamat tarpeellisina sisällöl-  
lisinä keskusteluteemoina. Ylipäätään tärkeimpinä sisällöllisinä yhteistyöaiheina  
pidettiin niitä asioita, joissa voidaan poistaa päällekkäisyyksiä yhteistyötä tekemäl-  
lä. Yleiskaavallisen yhteistyön parhaana piirteenä moni mukana ollut virkahenkilö  
piti sitä, että työssä on päästy konkreettiseen tasolle, keskustelemaan sisältökysymyksi-  
stä aidosti.

## **Sisältöanalyysi**

Turun yleiskaavallisen yhteistyön sisällöstä ja tavoitteista on vaikeaa saada selvää  
kuvaa, koska yhteistyö on ollut epävirallista eikä työn tavoitteita ole kirjattu viral-  
lisiin julkisiin asiakirjoihin. Yhteistyö näyttäytyy kuitenkin mm. maakuntakaavoit-  
uksen yhteydessä tehtyjen yhteisten selvitysten kautta. Selvitykset ovat johtaneet  
kuntien kaavoittajia pohtimaan seuturakennetta kokonaisuutena. Myös samanai-  
kainen kuntien oma yleiskaavatyö on saanut yhteisistä selvityksistä joitakin tavoit-  
teitaan.

Turun kaupunkiseudun maakuntakaavaan (ehdotus 29.1.2001) on noussut kes-  
keisenä Turun kaupunkiseudun keskusakseli ja siihen liittyen alueen olemassa olevat  
keskukset ja niiden kehittäminen. Turun ja Naantalın satamat ja niihin liittyvät alu-  
eet ovat keskeisessä asemassa myös seututasolla. Näiden alueiden kehittämisellä on  
suuri merkitys sekä yritysten että liikenteen kannalta. Kuntarajojen yli menevällä  
yhteistyöllä voitaisiin varmistaa kaupunkiseudun kannalta hyvä lopputulos. Sata-  
mien laajentumiseen liittyy myös laajoja ympäristökysymyksiä. Satamakysymystä  
ei otettu yleiskaavallisen yhteistyöryhmän käsittelyyn siitä huolimatta, että asiasta  
vallitsi osallistujien kesken melko erilaisia näkemyksiä. Turun lentokenttä ja siihen  
liittyvät alueet ovat myös seudullisesti merkittäviä. Lentokentän kehittämiseen liit-  
tyy Turun seudun kehittäminen kansainvälisesti merkittäväksi logistiikan keskus-  
seksi. Toisaalta lentokenttään liittyy myös joitakin ristiriitoja Natura-alueiden suh-



Kuva 13. Turun kaupunkiseudun rakennemallihahmotelmia Turun kaupunkiseudun maakuntakaavan mukaan. (Kuva 06b sivulta 72. Maankäyttö ja aluerakenne.)

teen. Seudullinen teema on myös kaavailtu Turun kansallisen kaupunkipuiston toteuttaminen ja rajaaminen.

Turun kaupunkiseudun mitoituksessa on lähtökohtana ollut 3-4 % vuotuinen talouskasvu ja siihen pohjautuva rakentaminen. Muina lähtökohtina mainitaan:

- Kestävän kehityksen mukainen kaupunkiseudun rakenne
- Kuntarajoista riippumaton yhteistyö
- Seudullisesti tasapainoinen palveluverkosto
- Uusien asuinalueiden sijoittaminen niin, että vältetään tarpeeton rakenteen hajauttaminen
- Olevan infrastruktuurin käytön tehostaminen
- Uusien ja vanhojen liikenteellisesti edullisten teollisuus- ja varastoalueiden hyödyntäminen elinkeinoelämän ja asumisen tarpeisiin
- Keskustojen vetovoimaisuuden vahvistaminen
- Kulttuuriympäristöjen ja kansallismaiseman turvaaminen ja hoitaminen.

Maakuntakaavaluonnoksessa todetaan, että Turun seudulla on useissa hankkeissa päästy kestävän kehityksen kannalta eteenpäin tekemällä aihekohtaisia yhteistyösopimuksia. Niiden taustalla on myös epävirallinen yleiskaavallinen yhteistyö ja luonnollisesti myös kaupunginjohtajien muodostama yhteistyöryhmä.

Turun yleiskaavallisen yhteistyön aikana laadittiin seudulle liikennejärjestelmäsuunnitelma 2000. Tavoitteeksi asetettiin, että edetään keskinäisin sopimuksin sekä tietön kehittämisessä että joukkoliikennejärjestelmän parantamisessa. Seutulippujärjestelmiä kehitetään seudulla yhtenäisiksi. Toteutuksen kärkihankkeiksi on nimetty seuraavat:

1. toteutetaan kävelyn ja pyöräilyn kehittämistoimenpiteet keskustoissa, rakennetaan pyörätieverkoston keskeiset viihtyisät pääreitit sekä poistetaan liikenneturvallisuuden kannalta ongelmalliset epäjatkavuuskohdat

2. Toteutetaan joukkoliikenteen kehittämistoimenpiteet keskustoissa ja valituilla laatukäytävillä hyödyntäen mm. liikenteen hallinnan keinoja (ns. Turun kaupunkiseudun keskusakseli)
3. Turun kaupunkiseutua kehitetään logistisena keskuksena
4. Pääväylien investoinnit kohdistetaan E-18- tien ja valtatie 8 ja välikehän kehittämiseen. Valtatie 10 toimivuus turvataan.
5. Kehitetään liikennejärjestelmää kaupunkiseudun yhteistyönä maankäytön suunnitteluun liittyen. (Liikennejärjestelmäsuunnitelma 2000, Yhteenvetoraportti 25.8.2000).

Samat trendit ja tavoitteet näkyvät myös Turun yleiskaavassa (Turun yleiskaava 2020, luonnos). Liikennejärjestelmäsuunnitelmaan liittyen linjattiin myös luottamusmiesten kantoja Turun kaupunkiseudun joukkoliikennepainotteisen keskusakselin kehittämiseksi. Jo tässä vaiheessa tämän joukkoliikenteen laatukäytävän vaatima tiivistäminen sai etenkin Turussa vastustusta eikä kehittämislinja joukkoliikenneakselin varteen jäänyt kovinkaan vakuuttavaksi. Linjaus kuitenkin näkyy Turun yleiskaavan perusteluissa, vaikka asutus hajautuu pientaloasumisen sijoittumisen vuoksi myös laatukäytävän ulkopuolelle. Oleellista on se, miten hyvin kunnat pitäytyvät rakenteessaan joukkoliikenneakseliin liittyvien alueiden tiivistämisessä ja kehittämisessä. Ainakin Turussa näytti jo olevan merkkejä siitä, että luottamusmiehet halusivat erilaisiin miljöötেকijöihin vedoten luopua joidenkin tiivistettäväksi kaavailtujen alueiden kehittelystä, mikä vastaavasti on omiaan hajottamaan aluerakennetta uudelleen enemmän yksityisautoiluun pohjautuvaksi.

Konkreettisiin toteutuksiin yhteistyö on johtanut tai on johtamassa seuraavissa asioissa:

- julkisen liikenteen ja seutulippujärjestelmän kehittämiseen
- kaupunkiseudun jätevesien yhteiseen ja nykyistä parempaan puhdistusjärjestelmään panostukseen
- yhteiseen maakaasuhankkeeseen, kaukolämmön ja maakaasuvoimalan toteuttamiseen
- jätehuollon organisointiin kaupunkiseudulla yhteisesti
- Joukkoliikenteen skenaario- ja liikennejärjestelmäsuunnitelma on kaupunkien yleiskaavoituksessa johtamassa kaupunkirakenteen tehostamis- ja tiivistämispyrkimykseen laatuväylän varrella ja siten osaltaan rakenteen eheyttämiseen
- Raja-alueiden ongelmia on kartoitettu ja myös yhteisiä suunnitelmia on tehty raja-alueiden palveluista. Nämä on tehty kuitenkin vain kuntakohtaisesti, ei yhteisesti

Turun kaupunkiseudun maakuntakaavassa on keskeiseksi noussut suojelualueiden rajaaminen ja alueisiin liittyvä selvitysten ja vaikutusten arviointien tekeminen. Suojelukysymykset ovat olleet keskeinen teema myös Turun omassa yleiskaavaprosessissa. Maakuntakaavassa suojelualueista muodostui merkinnöiltään tarkkoja ja tietoa välittäviä, jolloin maakuntakaavaa voidaan tulkita suojeluun painottuvana. Suojelun osalta kaavan on tarkoitus kuitenkin olla ennen kaikkea tietoa välittävä, ja muun maankäytön osalta enemmänkin ohjaava.

Viher- ja ekologiset verkostot tukeutuvat vanhoihin maakuntaliiton selvityksiin, joiden ei koeta kattavan seudun kohteita tasaveroisesti. Seudullinen oma virkistys- ja viheraluesuunnitelma on jäänyt toteutumatta. Turun kaupunkiseudun yleiskaavallisessa yhteistyössä ei ole puututtu rantojen rakentamiseen. Syynä tähän on lähinnä se, että rannat on jo pääosin rakennettu. Erään haastateltavan mukaan ”selaista mitoitustilukua pystytään antamaan, että sitä ei olisi jo ylitetty”.

Seudulla on tehty kaupan keskusverkkoselvitys, mutta kaupan suuryksikköjen sijainnit olivat jo tuolloin paljolti karanneet käsistä, eikä työryhmässä myöskään tehty sopimuksia asian linjauksista. Kaupan keskusverkon osalta tulokset ovatkin kaavoittajien mielestä hyvin laihoja. Seudullinen ajattelu ja kestävä kehityksen ideat ovat kauppakysymyksissä vailla voimaa:

*”Että sellainen, että mikä on todellinen tarve, ja mihin ne [kaupan suuryksiköt] luontaisemmin kestävän kehityksen ja seudullisen mielekkään rakenteen kannalta sijoittuisivat, niin ei sitä niin tehty, että kyllä siellä on aina olleet ne hallinnolliset rajat määräämässä.” (haastateltava 17)*

*”Palveluverkkoasiaa yritettiin maakuntakaava- tai seutukaavatasolla selvittää ja selvitetttiinkin, mutta sekin päättyi johonkin sellaiseen sulle, mulle, mulle, mulle, sulle, vähän mulle ja vähän sulle ja tuli verkko kuntoon ja kaikki tuli noteerattua, mutta ei otettu kantaa sen kummallisemmin.” (haastateltava 22)*

### **Sisältö kestävän kehityksen kannalta**

Haastatellut virkahenkilöt antoivat pitkälti samansuuntaisia vastauksia kysyttäessä, mitä kestävä kehitys suunnittelussa ja Turun kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyössä heidän mielestään tarkoittaa. Ennen kaikkea se nähtiin hyvän suunnittelun ajatuksena suunnitteluun sisäänrakennettuna niin, että sitä ei tarvitse erikseen alleviivata. Moni viittasi tässä yhteydessä ajatukseen keskusakselista, johon liittyy maankäytön tiivistäminen keskusakselilla, liikennesuoritteiden vähentäminen ja toimivan ja tehokkaan joukkoliikenteen aikaansaaminen. Tätä keskusakselijatusta pidettiin lähes ”tyylipuhtaana” kestävän kehityksen ideaalina. Keskusakselimalli liittyy maakuntakaavan luonnosvaiheeseen, jossa tehtiin strateginen valinta kahden mallin välillä. Keskusakselimallin vaihtoehdona oli hajautettu malli, jossa taajamarakennetta on lisätty enemmän saarille ja ulkovyöhykkeelle olemassa olevien rakenteiden yhteyteen. Mallien taustalla oli mitoitustyöryhmän työ, jossa laskettiin ennuste seudun tulevasta väestökehityksestä, ja jaettiin se kuntien kesken. Malleilla ei kuitenkaan loppujen lopuksi koettu olevan kovin paljon eroa. Hajautetun mallin nähtiin toimivan lisäksi enemmänkin ”variksenpelättimenä” ja ”markkinoiden kauhuvaihtoehtona”, jonka toteutuminen ei ole realistinen vaihtoehto. Vaikka mallien käytännön toteuttaminen on vaikeaa, pidettiin kuitenkin hyvänä sitä, että yleiskaavayhteistyössä on käyty keskustelua rakennemalleista. Strategista työtä toivottiin lisää. Keskusakseli-malli tosin juontaa juurensa jo 1990-luvun alun yleiskaavayhteistyöhön. Malli on pikkuhiljaa siirtynyt seudun kuntien yleiskaavoihin ja viimein maakuntakaavaan.

Turun kaupunki, joka on keskusakselimallin soveltamisessa keskeisessä roolissa, valitsi kuitenkin omassa yleiskaavatyössään mallien yhdistelmän. Turussa on tavoitteena toteuttaa keskitettyä mallia niin, että riittävän monipuolinen tarjonta kuitenkin säilyy myös saarilla ja pohjoisessa. Tämän kompromissimallinkin soveltamisessa on tullut esiin jo ongelmia ja Turussa onkin käymässä niin, että vaikka keskusakseli on periaatteessa hyväksytty, on yleiskaava alkanut toteutua asemakaavoitusvaiheessa enemmän hajautetun mallin pohjalta:

*”Käytännön asemakaavoituksessa törmätään, on nyt jo törmätty siihen, että vaikka valtuusto yksimielisesti hyväksyi, että periaatteessa olemme keskusakselin kannalta, mutta kun poliittinen päätöksenteko asemakaavatasolla on varsin vaikeaa, koska ne uudisasunnnot tulisi sitten sellaisiin, joissa on jo olemassa olevaa aika viihtyisää pientaloasumista, niin tottakai se asukasvastarinta sitten nousee, kun siihen oltaisiin sijoittamassa kerrostaloja, joka ainoan asemakaavan yhteydessä ja poliittiset päättäjät on tietysti hyvin herkkiä, oikeinkin herkkiä tällaisille kansalaisliikkeille. Kyllä siinä aika helposti sitten unohtuu se valtuuston tekemä periaatepäätös, että pyrittäisiin toteuttamaan tämän keskusakselin mukaista.” (haastateltava 18)*

Kestävän kehityksen teemaan liitettiin haastatteluissa myös raja-alueiden tarkastelu yhteistyönä. Tämä liittyy tavoitteeseen luoda toimivaa maankäyttöä kuntarajoista välittämättä. Kestävän kehityksen teemaan kytkettiin myös suojelukysymykset ja viherverkostoon liittyvät kysymykset.

Muutaman kunnan kaavoittaja koki, että terminä kestävä kehitys on ristiriitainen tai jo loppuun kaluttu. Kestävän kehityksen ajatusten toteuttaminen on myös joidenkin haastateltujen mielestä jäänyt heikolle asteelle. Esimerkiksi liikennesuunnitelmaan liittyen keskusteltiin raideliikenteen seudullisesta kehittämisestä, mutta se todettiin taloudellisesti kannattamattomaksi. Jotkut kokivat, että taloudellisia

laskelmia ja ennen kaikkea arvovalintoja olisi voinut tehdä toisinkin. Virkahenkilöt olivat sitä mieltä, että vaikka kestävä kehitys ja seudullinen ajattelu olisi jo heidän päähänsä sisäänrakennettuna, painaa poliittisten päättäjien mielessä enemmän markat ja talous. Uskallusta puuttuu puolin ja toisin:

*”... ne [raiotie-ajatukset] on sellaisia juupas-eipäs kysymyksiä aika pitkälle, että selvityksissä tullaan aika nopeesti siihen tulokseen aina, että se ei ole taloudellisesti kannattavaa näillä liikenne- ja asukasmäärillä. Mutta kyllä uskon, että se on taas sellaisesta poliittisesta asenteestakin jonkin verran kiinni, että halutaanko, että se olisi kannattavaa, tai voisiko laskea että se olisi kannattavaa jollain toisella tavalla.” (haastateltava 14)*

*”... tietysti jos katsotaan kestävä kehitystä, niin jos sitä katsotaan jokaisen kunnan näkökulmasta, niin lopputulos on ihan erilainen, kun jos katsotaan seudun näkökulmasta, ja sitten sellainen todella seudun näkökulmasta katsottava kestävä yhdyskuntarakenne, niin se on katsomatta, sellaista ei ole ... Että jos ajatellaan, että laki edellyttää ehdottomasti sitä, että kestävä kehitys on kaiken lähtökohta, niin kyllä voisi ajatella, että toimitaanko me lain vastaisesti, kun ei me edes tutkita, että mikä se kestävä malli on. ... että kaupunkiseudun maankäyttöä katsottaisiin ihan näin objektiivisesti, seudun näkökulmasta, niin siitä ollaan kaukana. Siihen ei pysty edes maakuntakaavan tekijä, puhumattakaan sitten että kunnat yhdessä. ... Joskus olen huomannut meidän omassakin, että meidän päättäjien kanssa kun koittaa puhua seudullisesta näkökulmasta, niin tulee hyvin helposti, että mitä sinä tällaisia, että ei ikään kuin saisi ajatella seudullisesti. Se tulee hyvin helposti sellainen. Olen aika pitkään puhunut ja häiriköinyt siinä, että eihän me olla mitään ilman sitä seutua, että se on kuitenkin se meidän yhteinen intressi, että lähdetään siitä, että seutu voi hyvin, että miten me kannetaan oma korsi kekoon sen seudun hyvinvoinnin hyväksi. Olla siinä sitten terveen itsekäs, mutta kuitenkin.” (haastateltava 17)*

Edellisen lainaukseen takana oleva kaavoittaja kokee, että yhteistyössä ei ole katsottu kaupunkiseudun tavoitteita kokonaisuudessaan, vaan taustalla ovat olleet kuntakohtaiset tavoitteet. Seutukaava ei ole ohjannut kuntien kaavoitusta ja nykyinen maakuntakaavakin on pitkälti kuntien yleiskaavojen yhdistelmä. Kaavoittajan mukaan olisi hyvä ainakin tutkia ja selvittää seudullisesti kestäviä ratkaisuja, vaikka niiden toteutumukseen ei sitouduttaisikaan. Tällöin poikkeaminen olisi ainakin tietoisinta toimintaa. Haastateltava esitti myös, että ministeriö voisi melkein toimeksiantona antaa seuduille tehtäväksi karkeat, seudullisesta näkökulmasta lähtevät yhdyskuntarakenteen tarkastelut.

## **Maankäytön kytkeytyminen muuhun seudulliseen suunnitteluun**

Yleiskaavallisella yhteistyöllä nähdään olevan heijastusvaikutuksia ainakin tekniselle sektorille, jolla yhteistyö on viime vuosina edistynyt monella taholla. Seudulle on aikaansaatu mm. sopimukset kaupunkiseudun kuntien vedenhankinnasta, seudullisesta energiatuotannosta sekä joukkoliikenteen seutulipusta. Neuvotteluja käydään seudullisen jätevedenpuhdistamon ja maakaasuun tukeutuvan seudullisen lämpövoimalan aikaansaamisesta sekä jätehuollon organisoimisesta kaupunkiseudullisesti. Asioita toteutetaan aihekohtaisin sopimuksin. Eräs haastateltava kuvaa viimeaikaisia tapahtumia seuraavasti:

*”Ei enempää voisi toivoa, ja minä olen ainakin aivan ihmeissäni, että ne on tässä edenneet sanotaan parin vuoden sisällä, niin ääsisyyssasiat ovat menneet eteenpäin niin, että näin pitääkin mennä.” (haastateltava 21)*

Maankäyttöpuolella ja teknisellä sektorilla aikaansaadulla yhteistyöllä toivotaan myös olevan heijastusvaikutuksia muille sektoreille:

*”... jopa näissä yhteisissä osayleiskaavahankkeissa, mitä meillä nyt on vireillä, niin kyllä siinä on lähdetty siitä, että sitten jos tällä maankäyttöpuolella saadaan jonkunlainen asiakirja hyväksytyä, niin se sitten hyödyttää, että myöskin nämä palveluja järjestävän hallintokunnat kävisivät sitten.” (haastateltava 18)*

Toisaalta muiden sektoreiden epäonnistuneella yhteistyöllä voi olla heijastusvaikutuksia myös maankäytön yhteistyöhön. Erään kunnan kaavoituksesta vastaava toikin esille sen, että yhteistyössä on paljon myös sellaista, jota ei voi järjellä selittää. Kaavoittaja viittasi mielikuviin naapurikunnan kyvystä järjestää palveluja ja näiden käsitysten vaikutuksista yhteistyössä tehtäviin ratkaisuihin.

Luottamushenkilöille tehdyn sähköpostikyselyn eräissä vastauksessa ongelmana nähtiin se, että samaa seudullista strategista suunnittelua tekevät monet eri tahot, kuten maakuntaliitto ja TE-keskus toisistaan irrallaan. Toisen vastaajan mukaan seudullisista strategioista huolimatta suurin ja vahvin yleensä määrää suunnan. Kolmas vastaaja kuitenkin näki, että nykyisenkin kaltainen yhteistyö tuo mukanaan myös muuta yhteistyöajattelua ja toimintaa. Jo asioista yhdessä keskustelu on merkittävää.

Turun kaupunkiseudun yhteistyötä ei ole juurikaan varjostanut kuntaliitospelko. Pikemminkin muistissa on aiemmin tapahtuneet, kivuliaatkin, kunnanosatason pakkoliitokset.

### **Työn jatkuminen**

Maakuntakaavan virallinen tavoitevuosi on 2020. Seututaso koetaan haastattelujen perusteella kuitenkin enemmänkin käytännön työkentäksi ja siksi tavoitevuosi nähdään liian kaukaisena. Visioinnin ja ”utopististen juttujen” katsotaan kuuluvan enemmänkin kunnan omaan suunnitteluun. Maakuntakaavalla ei maakuntaliiton edustajan mukaan olekaan tavoitevuoden mukaista mitoituksellista eikä ajatuksellistaakaan ohjaavaa sisältöä. Aikakauden henkeä kuvataan ylipäätään lyhytjänteiseksi.

Turun kaupunkiseudun yleiskaavallisessa yhteistyössä ollaan tilanteessa, jossa työn vetäjä, Turun apulaiskaupunginjohtaja, kokee yleiskaavallisen yhteistyön omalta osaltaan loppuun saatetuksi. Työn on ajateltu mahdollisesti siirtyvän jatkossa maakuntaliiton vedettäväksi. Tieto Turku-vetoisen työn loppumisesta tuli yllätyksenä yleiskaavayhteistyöryhmässä mukanaolijoille. Turun kaupungin vetovastuuseen on oltu tyytyväisiä. Osa pitääkin harmillisena sitä, jos työ siirtyy jatkossa maakuntaliittoon. Toisaalta myös katsotaan, että työn vetäjällä ei ole merkitystä niin kauan kun asioista saadaan sovittua ja työ menee eteenpäin.

Yhteistyön jatkosta ollaan montaa mieltä. Erään kunnan kaavoituksesta vastaavan mielestä seuraava yhteistyön askel olisi kuntien yhteinen yleiskaava, vaikka kaavoittaja epäileekin, onko siihen vielä valmiuksia. Muut kaavoittajat painottavat enemmänkin epävirallista yhteistyötä. Tärkeänä pidettiin sitä, että kunnat ovat itse työ takana. Yleiskaavayhteistyöryhmän vetäjän mukaan maakuntakaava on helppompaa tehdä kuin kuntien yhteinen yleiskaava. Edellytyksenä on, että asioista pystytään niin virkahenkilötasolla kuin poliittisellakin tasolla sopimaan. On kuitenkin hyvä, että yhteisen yleiskaavan mahdollisuus on lakiin kirjattu, jotta sitä voidaan käyttää, mikäli ongelmia seututasolla ilmenee. Yleiskaavayhteistyöryhmän viimeisessä kokouksessa sovittiinkin, että mikäli maakuntakaavatyössä alkaa ilmetä ristiriitoja, kokoontuu yleiskaavayhteistyöryhmä silloin uudelleen. Maakuntakaavan pitää olla yleiskaavojen mukainen. Intoa seudullisen yhteistyöhön jatkamiseen kuitenkin on ainakin niin kauan kuin siitä on taloudellisia säästöjä saatavana. Yhteistyön jatkona on suunnitteilla esimerkiksi seudullinen asuntotuotanto- ja maankäyttöohjelma, jossa aikatahtain olisi 5 vuotta.

### **Yhteenvedo**

Turun kaupunkiseudulla on perinteitä yleiskaavayhteistyöstä jo muutaman vuosikymmenen ajalta. Valtiovallan ja maakuntaliiton ohjauksesta on viime vuosina siirrytty Turun kaupunki-vetoiseen yhteistyöhön. Yhteistyö on ollut pitkälti konkreettiselle tasolle menevää, yleiskaavoja yhteensovittavaa suunnittelua. Yhteistyölle on koettu olevan tarvetta, koska pinta-alaltaan pienten kuntien rajat nähdään usein

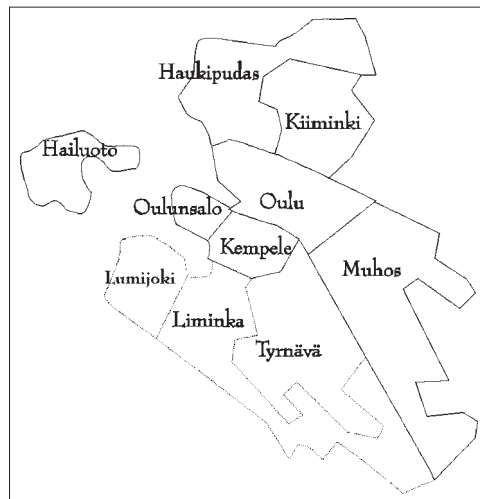


suunnittelua häiritsevinä. Toisaalta seutua pidetään sopivan kokoisena seutuna yleiskaavayhteistyölle, koska kunnat ovat pinta-alaltaan pieniä. Viiden kunnan kaavoittajat sopivat hyvin saman pöydän ääreen. Seudun kaavoittajien kesken onkin saavutettu hyvä henki. Yhteistyön vetäjän, Turun kaupungin apulaiskaupunginjohtajan, koetaan olevan toimeensa pätevä ja pitävän yllä ”tekemisen meininkiä”. Yhteistyöstä on pyritty tekemään mahdollisimman helppoa ja epäbyrokraattista. Yhteistyötä tehdään niissä asioissa, joissa on hedelmiä korjattavana ja päästään helposti yhteisymmärrykseen. Turun kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyö onkin enemmänkin kaupunkien jo päätettyjen intressien yhteensovittamista kuin seudullista innovatiivista suunnittelua. Seudulliselle tasolle on päästy lähinnä vain seudullisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteydessä. Yhteistyön jäljet löytyvät kuitenkin kuntien omista yleiskaavoista ja raja-alueiden osayleiskaavoista. Yhteistyöprosessi on koettu hedelmälliseksi.

Turun kaupunkiseudulla on toistaiseksi haudattu ajatukset kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Yhteiseen yleiskaavan laadintaan ryhdytään vain siinä tapauksessa, että asioista ei pystytä muuten sopimaan ja maakuntakaava ei enää vastaa kuntien tavoitteita. Kuntien yhteisen yleiskaavan koetaan olevan uusine hallinnollisine organisaatioineen byrokraattinen ja raskas. Ajatellaan myös, että jotkut sisällölliset erimielisyydet ovat niin vaikeita, että ne eivät ratkea oli sitten yhteinen yleiskaava tai ei. Maakuntakaavan pienipiirteisyys on myös johtanut siihen, että yhteiselle yleiskaavalle ei kaavahierarkiassa ole tilaa.

Turun kaupunkiseudun yleiskaavallisen yhteistyön hallinnollinen prosessi on toistaiseksi ollut virkahenkilöpainotteinen. Yhteistyön haasteena onkin yhteistyön laajentaminen myös luottamushenkilöiden yhteistyöhön ja asukkaiden osallistumiseen. Toistaiseksi sekä luottamushenkilöillä ja varsinkin asukkailla on ollut vähän tietoa yhteistyöstä. Turun kaupunki koetaan yhteistyön luonnolliseksi veturiksi, vaikka sen koetaan toisinaan vetävän liikaa omaan suuntaansa. Turussa on kuitenkin panostettu voimavaroja mm. yhteisten selvitysten tekemiseen. Seudullisia tarkasteluja voisi tehdä rohkeammin, vaikka aidosti seudulliseen suunnitteluun ei pystyttäisikään vielä sitoutumaan. Seudulliseen yhteistyöhön kaivataan ylipäätään seudullista strategiaa, jonka työkaluna yleiskaavallinen yhteistyö voisi paremmin toimia. Tässä lienee avain myös luottamushenkilöiden ja asukkaiden aktivoimiseen sekä yleiskaavayhteistyön heijastusvaikutusten luomiseen muillekin sektorille.

## Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteinen yleiskaava



Oulun seudun kuntien yhteinen yleiskaava kattaa Oulun kaupungin, Haukiputaan, Kempeleen, Kiimingin, Muhoksen ja Oulunsalon kuntien sekä Hailuodon saaristokunnan alueet kokonaisuudessaan. Yhteistyöhön ovat myöhemmin tulleet mukaan myös Limingan, Lumijoen ja Tyrnävän kunnat.

Kuva 14. Oulun seudun yhteisen yleiskaavan kunnat.

### Taulukko 3. Tapausseudun kuntien asukasluku ja poliittinen jakauma

(Lähde: Tilastokeskus 2002, kuntien omat internetsivut).

	asukasluku (31.12.2001)	Poliittinen jakauma: valtuuston suurimmat puolueet 2002			
		SDP	Kokoomus	Keskusta	Muu (merkittävä)
Oulu	123 274	19 %	19 %	24 %	17 % (Vas), 12 % (Vihr)
Haukipudas	16 096	21 %	9 %	40 %	23 % (Vas)
Kempele	12 877	17 %	20 %	49 %	14 % (Vas)
Kiiminki	10 791	9 %	9 %	57 %	23 % (Vas)
Oulunsalo	8 426	6 %	11 %	51 %	14 % (Vas), 11 % (RY 21)
Muhos	7 811	15 %	7 %	52 %	19 % (Vas)
Hailuoto	972	18 %	18 %	53 %	12 % (Vas)
Liminka	5 910	7 %	7 %	67 %	19 % (Vas)
Tyrnävä	5 119	7 %	11 %	67 %	11 % (Vas)
Lumijoki	1 698	-	12 %	71 %	18 % (Vas)

### Suunnittelun perinteet – sopimus pohjalta sitovaan kaavaan

Oulun kaupunkiseudulla on tehty maankäytön yhteistyötä jo muutaman vuosikymmenen ajan. Seudulle on tehty kaupunkiseudun seutukaava, joka vahvistettiin vuonna 1993. Yhteistyö oli erityisen tiivistä 1980-luvun lopulla Oulun, Kempeleen, Oulunsalon ja Pohjois-Pohjanmaan seutukaavaliiton edustajien kesken. Yhteistyön syntymisen taustalla oli ajatus siitä, että kaupunkiseudun painopiste tulee olemaan eteläisellä puoliskolla. Tuloksena yhteistyöstä on mm. lentokenttäkaupungin luominen yhteisenä projektina.

Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteisen yleiskaavan taustalla on vuonna 1994 solmittu seutusopimus. Seutusopimus on Oulun seudun kuntien linjaus seudullisen yhteistyön tavoitteista, muodoista, projekteista, kustannuksista ja organisaatioista valtuustokaudeksi. Sopimuksen takana on ajatus tehdä yhteistyötä vapaaehtoiselta pohjalta niissä asioissa, joissa yhteistä näkemystä löytyy. Sopimuksen solmivat ensimmäisessä vaiheessa Hailuoto, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Muhos, Oulu ja Oulunsalo. Vuonna 2001 mukaan tulivat seutukuntamuutoksen myötä Liminka, Lumijoki ja Tyrnävä, jotka ovat jo aikaisemmin olleet mukana seudun elinkeino-yhteistyössä. Kunnat tulivat mukaan myös yleiskaavayhteistyöhön. Ne eivät vielä tässä vaiheessa kuitenkaan kuulu kuntien yhteiseen yleiskaava-alueeseen, vaan ovat erästä haastateltavaa lainaten mukana ”oppimassa yhteistä kieltä” ja pääsevät mukaan mahdolliselle toiselle yhteisen yleiskaavan kierrokselle.

Sopimus pohjaisuus näkyy maankäytön yhteistyössä siten, että työssä edetään askel kerrallaan ja sovitaan kulloinkin niistä asioista, joista voidaan päästä yhteiseen sopimukseen. Esimerkiksi rakennemalli- ja luonnosvaiheesta on tehty erilliset sopimukset. Sopimuksilla on haluttu osaltaan varmistaa työn jatkuminen ja sitoutuneisuus siihen. Mallia pidetään onnistuneena ratkaisuna erityisesti sen keveyden vuoksi. Näin ollen ei ole myöskään tarvinnut luoda uutta seudullista hallintoa. Huonona puolena pidetään sitä, että pysyvän organisaation puuttuessa työt kasaantuvat helposti muutamalle avainhenkilölle, joilla ei ole kuitenkaan koordinaattorin asemaa.

Yhteistyön alussa ei puhuttu vielä yhteisestä yleiskaavasta, vaan yleissuunnitelmasta, jossa yhteiset periaatteet sovittaisiin ja pantaisiin samalle kartalle. Yhteisestä yleiskaavasta kuitenkin kiinnostuttiin jo ennen kuin uusi maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alussa:

*”Aika paljon oli tehty perusselvityksiä ennen kuin maankäyttö- ja rakennuslaki tuli, niin silloin me lähdeettiin hakemaan seudun elimistä päätöksiä, että tehdään seudun yhteinen yleiskaava. Ja että tähdätään siihen, että se on ministeriön vahvistama. Ihan sen takia, että meillä oli kovasti valmiuksia, paljon oli tehty ja vähän tuntui siltä, että mihin me oikein tähdätään. Ja jos ei tuota rakennuslakiuudistusta ja siinä olevaa pykälää olisi tullut, niin me olisi varmaan tehty tällainen maankäytön yleissuunnitelma joka tapauksessa, valtuustojen ohjeellisenä hyväksyttäväksi. Mutta nyt kun siihen tuli mahdollisuus, niin ajattelimme rohkeasti, että ollaan nyt pilottina sitten.” (haastateltava 33)*

Maankäytön yhteistyö on seudullisen työn lisäksi lisääntynyt myös raja-alueilla. Esimerkiksi Kempele ja Oulu ovat sopineet mahdollisuudesta käyttää palveluja rajan yli ja Oulu ja Haukipudas kuntien rajalla olevan hajakentän kehittämisestä yhteistyössä. Samoin Kempeleen ja Oulunsalon rajalle on tehty valtuustojen hyväksymä osayleiskaava. Nämä projektit ovat merkittävästi vaikuttaneet yhteistyötahoon seudullisellakin tasolla. Myös Oulun kaupungin vakavalla suhtautumisella omaan yleiskaavoitukseensa koetaan olevan heijastusvaikutuksia koko seudun yhteisen yleiskaavoituksen painoarvon kasvuun.

Yhteistyötä on kehitetty järjestelmällisesti myös muilla sektoreilla. Yhteistyö on tehostunut viime vuosina erityisesti seudullisessa elinkeinotoimessa, josta on peräisin mm. Ouluseutu-tunnus ja logo, jota on myöhemmin käytetty muunkin seudullisen yhteistyön tunnuksena. Merkittävä seudun yhteinen projekti on ollut osaamiskeskusstrategia, joka loi pohjaa myös maankäytön seudulliselle suunnittelulle. Oulun kaupunkiseudun yhteistyötahdon taustalla voi nähdä seudun muusta maakunnasta hieman poikkeavat poliittiset voimasuhteet sekä suuret kasvutavoitteet. Näistä johtuu halu profiloitua maakunnan veturina, jolla on oikeus päättää itsenäisesti omista asioistaan. Oulussa ja Oulun seudulla koetaan velvollisuutena kantaa vastuuta koko Pohjois-Suomesta ja toimia valtakunnan vastapoolina Helsingin seudulle. Toisaalta nähdään myös valtakunnan tason yli, eli yhteistyön tavoitteena mainittiin haastattelussa myös pärjääminen alueiden Euroopassa.

### **Kuntien yhteinen yleiskaava suhteessa kuntien omaan yleiskaavoitukseen ja maakuntakaavoitukseen**

Oulun kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyössä on keskeisenä periaatteena ollut suunnittelun samanaikaisuus. Samaan aikaisesti onkin työstetty paitsi kuntien yhteistä yleiskaavaa ja kuntien omia yleiskaavoja, myös maakuntakaavaa ja seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Prosessien samanaikaisuudella on aikaansaatu myös yhtenäistä suunnittelua ja -menetelmiä. Yhteisen ajattelutavan löytämisessä ovat auttaneet erityisesti seudun kuntien yhteiset selvitykset, jotka ovat myös olleet myös merkittävä lisä pienten kuntien kaavoitusresursseihin.

Oulun kaupunkiseudun alue otetaan tekeillä olevaan maakuntakaavaan pitkälti suoraan kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Maakuntaliitossa koetaan Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteisen yleiskaavan hyödyttävän maakuntakaavatyötä monella tavalla. Liitto saa selvitystietoa Oulun kaupunkiseudusta. Maakuntaliitolla on

myös paremmat mahdollisuudet keskittyä maakunnallisten hankkeiden suunnitteluun ja väestökadosta kärsivän muun maakunnan suunnitteluun, kun resursseja ei tarvitse kiinnittää nopeasti kasvavan Oulun kaupunkiseudun suunnitteluun. Oulun kaupunkiseudun kasvuluvut ovat huomattavan suuret verrattuna muuhun maakuntaan, ja maakuntaliitto joutuisikin todennäköisesti tekemään maakuntakaavaa varten Oulun kaupunkiseudusta oman erikoistarkastelun, mikäli kaupunkiseutu ei itse sitä tekisi. Maakuntaliiton kasvutavoitteet Oulun seudulle eivät kuitenkaan ole niin suuret kuin mitä seudulla itse asetetaan. Tämä epäsuhta onkin yksi syy siihen, miksi Oulun kaupunkiseudulla halutaan tehdä oma, maakuntakaavasta irrallinen kuntien yhteinen yleiskaava. Erään kunnan kaavoituksesta vastaavan mukaan Oulun kaupunkiseudun kuntien poliittiset päättäjät kokevat uhkana kaiken sellaisen, joka saattaa estää kasvua. Tästä syystä halutaan irrottautua maakuntakaavan pienemmistä tavoitteista. Oulun kaupunkiseudun kunnissa koetaan, että kuntien yhteinen yleiskaava toimii pitkälti maakuntakaavana seudulla. Maakuntakaavasta heijastuvat kuntakaavoitukseen lähinnä vain valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Osa seudun kunnista tekee kuntien yhteisen yleiskaavan kanssa samanaikaisesti omia yleiskaavojaan. Erään kunnan kaavoittaja kokee toisinaan olevansa seururakennetyöryhmässä ”tyhjän päällä”, kun omassa kunnassa ei ole omaa yleiskaavaa tekeillä. Toisaalta hän kuitenkin näkee, että seudullisen tarkastelun kautta päästään myös oman kuntarakenteen tarkasteluun. Toisessa kunnassa, jossa ei myöskään ole omaa yleiskaavaa tekeillä nähdään, että jos tehtäisiin samanaikaisesti myös omaa kunnan yleiskaavaa, tehtäisiin selvästi päällekkäistä työtä. Saadaan aikaan säästöjä, kun otetaan kuntien yhteinen yleiskaava kunnan yleiskaavaksi sellaisenaan. Taustalla on usko siitä, että yhteisen yleiskaavan muotoon pystytään vaikuttamaan riittävästi. Kunnassa, jossa oma yleiskaavatyö on vireillä, koetaan, että yhteisestä yleiskaavatyöstä on saatu tukea ja palautetta sekä uusia ajatuksia omaan työhön. Vain Oulussa ja Olunsalossa on tällä hetkellä koko kunnan aluetta koskeva vahvistettu yleiskaava.

Oulun seutu on Suomessa ensimmäinen kaupunkiseutu, jossa laaditaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kuntien yhteistä yleiskaavaa. Ongelmia on ilmennyt esimerkiksi uuden lain tulkintaan liittyen. Aluksi pohdittiin sitä, mikä on vahvistetun kuntien yhteisen yleiskaavan asema suhteessa kuntien omiin yleiskaavoihin. Lakia tulkittiin aluksi niin, että kuntien yhteinen yleiskaava on kaavatasona yleiskaavan ja maakuntakaavan välissä ja ohjeena kuntien omille kaavoille. Toinen tulkinta oli se, että yhteinen yleiskaava on kuntien yhteisen yleiskaavan kanssa samalla kaavatasolla. Ongelma on selvinnyt työn kuluessa (ks. luku I, Haapanala 2001). Aluksi kuntien yhteistä yleiskaavaa tehtiin seudullisella tarkkuudella, jolloin kaavaan ajateltiin ottaa mukaan vain seudullisesti keskeisiä teemoja. Kunnille haluttiin jättää riittävästi liikkumavaraa omissa yleis- ja osayleiskaavoissaan. Kaavoituksen edetessä ja kuntien yhteisen yleiskaavan roolin selkeytyessä on siirrytty kohti tarkempaa yleiskaavaa.

Kuntien kaavoituksesta vastaaville tehdyn sähköpostikyselyn mukaan toiveet tarkemmasta kuntien yhteisestä yleiskaavasta liittyvät tarpeeseen ja haluun aikaansaada kuntatasolle tarkempi maankäytön ohjaus varsinkin kun osassa seudun kunnista ei ole tekeillä kunnan omaa yleiskaavaa. Osa kaavoittajista näkee, että tavoitteena on loppujen lopuksi luoda kuntien yhteinen yleiskaava, joka pitkällä tähtäimellä korvaa kuntien omat yleiskaavat kokonaan. Vielä toistaiseksi yhteisen yleiskaavan hyväksymispäätöksessä tultaneen kuitenkin osoittamaan ne kunnan oikeusvaikutteiset yleiskaavat, jotka jäävät voimaan. Osa kaavoittajista kuitenkin näkee jatkossakin tarvetta kuntien omille, tarkkuustasoltaan asemakaavan ja yhteisen yleiskaavan välille sijoittuville, rakentamista ohjaaville osayleiskaavoille. Tarkemman seudullisen yleiskaavan perusteena nähtiin myös hajarakentamisen ohjaaminen ja yhtenäisen linjan luominen asian suhteen. Haluttiin puuttua myös rakentamisalueiden ulkopuolelle jäävien alueiden kaavoitukseen ja päästä eroon määrittelemättömistä maankäyttömuodoista. Taustalla on myös nykyisen kaupunkiseudun seutu-

kaava, joka on kokonaiskaava ja jossa on esitetty kaikki maankäyttömuodot. Kuntien kaavoittajat kokevat tarkemman kaavan taustalla olevan myös sen, että haluttiin aikaansaada kuntien kiinteämpi sitoutuminen kaavan tavoitteisiin ja kaupunkiseudun näkeminen yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena. Samalla Oulun seutu haluaa entistä selvemmin itsenäisesti päättää maankäytön suunnittelusta. Erään kunnan kaavoittaja näki myös, että tarkemmassa kaavamuodossa on kaiken kaikkiaan kyse tilanteeseen ajautumisesta. Tarkemman lähestymistavan takana on se yksinkertainen tosiasia, että ”kaikki osaavat parhaiten tehdä tällaista yleiskaavaa”.

Joissain kunnissa nähdään kuitenkin jo nyt ongelmalliseksi tuleva tilanne, jossa kunnan omat yleiskaavat eivät ole vahvistettuja, ja kuntien yhteisestä yleiskaavasta tulee ensimmäinen kunnan vahvistettu yleiskaava. Vahvistettu kuntien yhteinen yleiskaava on hyvä siinä mielessä, että sillä saadaan ”lain suoja” koko kunnan alueelle. Mikäli kaavasta tulee kuitenkin huono, menettävät kuntien hyväksi havaitut, joskin vahvistamattomat kaavat ohjauvuutensa. Varsinkin poliittisille päättäjille, jotka ovat sitoutuneet aikaisempaan kunnanvaltuuston hyväksymään kaavaan, ensimmäinen vahvistettava kuntien yhteinen yleiskaava voi olla iso pala purtavaksi.

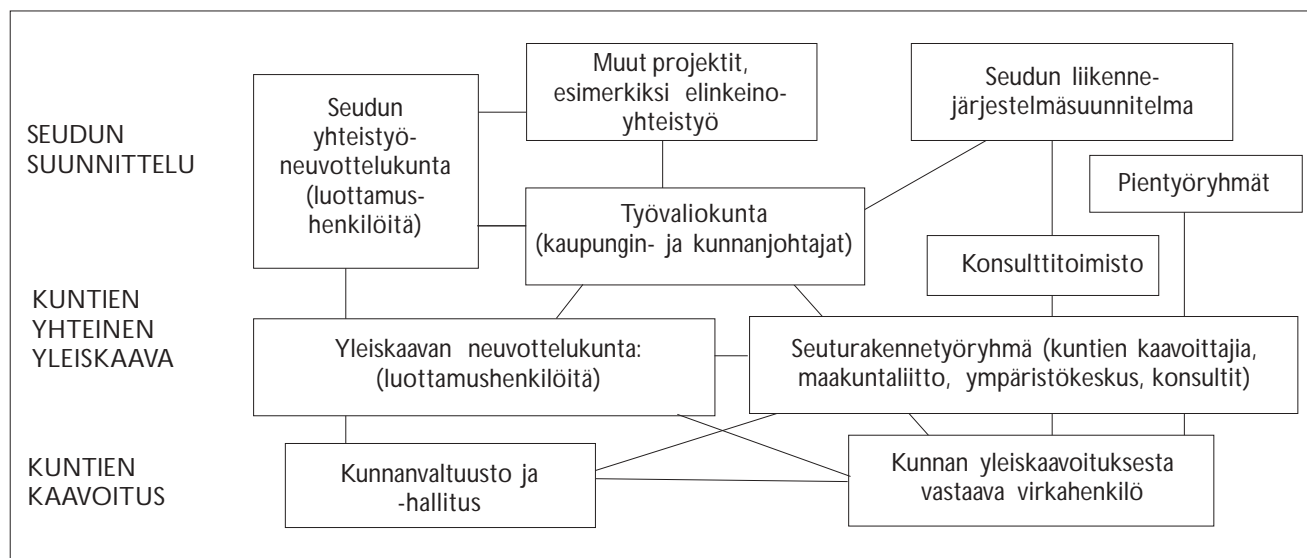
## Hallinto

Tässä luvussa esitellään Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteisen yleiskaavan hallinnollinen malli ja pohditaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutuksia suunnitteluun.

### Yleiskaavayhteistyön osapuolet ja tehtävät

Alla olevassa kaavossa on kuvattuna Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteisen yleiskaavan hallinnollinen malli. Organisaatio perustuu seutusopimukseen siten, että kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksyvä yleiskaavan neuvottelukunta koostuu lähes samoista kuntien johtavista poliittisista päättäjistä kuin seudun yhteistyöneuvottelukunta. Suunnittelusta ohjaa seuturakennetyöryhmä ja kaavan piirtämisestä vastaa konsulttitoimisto.

Oulun kaupunkiseudulla selvitettiin erilaisia kuntien yhteisen yleiskaavan organisoitumisvaihtoehtoja, mutta pohjaksi päätettiin kuitenkin ottaa kunnanvaltuustojen hyväksymä seudun seutusopimus sekä **seudun yhteistyöneuvottelukunta**. Sen on vapaaehtoiselta pohjalta koettu toimivan onnistuneesti. Seudun yhteistyöneuvottelukunta toimii kuitenkin enemmänkin neuvoo-antavana ja tietoa välittävänä



Kuva 15. Oulun kuntien yhteisen yleiskaavan organisaatiomalli.

yhteistyöfoorumina kuin seudullisena päätöksentekijänä. Sen sijaan yhteisellä sopimuksella perustetulla **yleiskaavan neuvottelukunnalla** on myös kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksymisvalta. Se toimii siis juridisena toimielimenä. Yleiskaavan neuvottelukunta koostuu kuntien luottamushenkilöistä siten, että Oululla on viisi ja muilla kunnilla yksi tai kaksi edustajaa. Oulun kaupunki on siis neuvottelukunnassa vähemmistönä, vaikka se on väestömäärältään 2/3 koko seudusta. Oulu halusi tällä vähemmistöasemallaan osoittaa, että ympäristökunnilla on painoarvoa suunnittelussa. Kyse on strategisesti merkittävästä liikkeestä, koska tällä järjestelyllä saatiin luotua pienempien kuntien luottamus yhteistyöhön:

*"... ympäryskunnat katsoi ettei kaupunki [Oulu] sanele heille, heillä on vapaus olla mukana ja tehdä ratkaisuja, ja suhtautua kriittisestikin, se oli minusta se joka myötävaikutti sen hallintomallin hyväksymiseen. Meillä ainakin se hallintomalli hyväksyttiin melko vaivattomasti. Ei sitä asetettu epäilyksen alaiseksi, että se olisi byrokraattinen tai ylhäältä ohjattu." (haastateltava 35)*

*"... ymmärretään se, ettei tällaista yleiskaavaa voi äänestämällä tehdä. Se loppuu sitten siihen. Joka tarkoittaa sitten sitä, että asioita selvitetään ja hiotaan niin kauan, että niistä ollaan yhtä mieltä. Siellä ei äänestyksiin kannata mennä, yhteistyöltä putoaa pohja pois. Sellainen perinnehän meillä on pitkään jo ollutkin, että yhteisymmärrys ja kaikkia kuunnellaan." (haastateltava 33)*

Yleiskaavan neuvottelukuntaan valitut ovat yhden kunnan edustajaa lukuun ottamatta samoja henkilöitä kuin kunnat ovat valinneet seudun yhteistyöneuvottelukuntaan. Useimmat näistä ovat kunnanhallituksen tai -valtuuston puheenjohtajia tai kunnanhallituksen jäseniä. Keskusta-puolueella on seudun kuntien poliittisista jakaumista johtuen ylivoima muihin puolueisiin nähden, joskin esimerkiksi Oulun kaupungin edustajiksi on valittu yksi kustakin viidestä suurimmasta puolueesta.

Seudun yhteistyöneuvottelukunnalla on **työvaliokunta**, joka koostuu alueen kuntajohtajista. Työvaliokunta on yleiskaavayhteistyöhön liittyen enimmäkseen perehtynyt hallintomallin kehittelyyn ja sen toimivuuteen sisällöllisten kysymysten jäätyä vähemmälle. Työvaliokunnassa on esimerkiksi neuvoteltu edellä mainittu asetelma kuntien painoarvosta yleiskaavan neuvottelukunnassa. Työvaliokuntaa pidetään joustavana työryhmänä, joka kokoontuu neuvottelukuntaa useammin. Kunnanjohtajat ovat myös aktiivisesti edistäneet yhteistyötahtoa omissa kunnissaan. Työvaliokunnan jäsenten kykyihin hallita yhteistyön kokonaisuus luotetaan. Kuntajohtajilla katsotaan olevan oman kuntansa poliittinen mandaatti toimia, ja siksi moni kokee, että tosiasiallinen poliittinen linja luodaan pitkälti työvaliokunnassa. Tärkeimmille suunnittelutyössä eteen tuleville linjauksille haetaan myös työvaliokunnan kanta. Varsinaiset päätökset tekevän yleiskaavan neuvottelukunnan rooliksi saattaakin muodostua "kumileimasimena" toimiminen. Erään kunnan kaa-voituksesta vastaava kuvaa tilannetta seuraavasti:

*"... kun ne [yleiskaavan neuvottelukunta] ovat valittaneet, että kun he kokoontuu vaan 3-4 kertaa vuodessa, että mikä sellainen elin on, jolle tuodaan vaan valmiita asioita ... luulen, että tämä seuturakennetyöryhmä ja työvaliokunnan rooli taas pelaa siten, että kussakin kunnassa tämä, joka edustaa seuturakennetyöryhmässä kuntaa, niin informoi sitten esimiestään, eli kunnanjohtajaa tai kaupunginjohtajaa, että kyllä niin kuin minun osaltani sitä luottamusta on molemmin puolin, että kyllä ne nämä tärkeimmät linjaukset on katsottu yhdessä." (haastateltava 39)*

**Kunnanvaltuustojen** tehtävänä on lausuntojen antaminen. Yhteys neuvottelukunnassa oleviin kunnan luottamushenkilöihin tulisi olla tiivis ja neuvottelukunnan jäsenten pitäisi hakea oikeutus toimilleen omasta kunnasta. Kuntien virkahenkilöt ovat yhteiseen yleiskaavaan liittyen pitäneet yhteyttä oman kuntansa luottamushenkilöihin ja myös seuturakennetyöryhmä on vienyt heille asioita tiedoksi. Informaation jakamiseen yritettiin panostaa erityisesti työn alkuvaiheessa. Näin poliitikoille ei jälkepäin syntyisi hämmennystä ja ajatusta siitä, että he eivät tieneet, mistä päättivät, kun sitoutuivat kuntien yhteisen yleiskaavan tekemiseen. Joissain kunnissa hallintomallin hyväksyminen veikin pitkään. Taustalla oli paitsi epävar-

muus oman päätösvallan menettämisestä myös pelko siitä, että yhteistä yleiskaava tehdään vanhojen huonoksi havaittujen toimintamallien mukaisesti:

*”Siinä oli hirveän paljon sellaista, silloinkin kun minä olin kunnanhallituksessakin esittelemässä, niin vanhoja pitkän linjan poliitikkoja, jotka on maakuntaliiton aikana olleet mukana. Niin niillä oli pitkiä katkeria puheenvuoroja, että niistä ei ole koskaan ole x:lle ollut mitään hyötyä, me ollaan aina saatu tapella meidän väkiluvun kanssa. Eikä saada valtiosuusia, kun meille pannaan liian pienet ennusteet. Että me ollaan aina saatu riidellä asioista. Sellaista vastarintaa, suoraan sanottuna.” (haastateltava 34)*

Edellisen lainauksen takana oleva kunnan kaavoituksesta vastaava virkahenkilö kuitenkin toteaa tilanteen omassa kunnassaan rauhoittuneen, ja olevansa näin jälkeinpäin vain tyytyväinen siihen, että asioista käytiin alkuvaiheessa ”kuumana” ja keskustelu oli ”kiihkeää”. Nyt ainakin pelko siitä, että kunnan poliitikot eivät olisi tietoisia päätöksistään, on poissa. Kunnan poliitikot ovat myös kaavatyön edetessä olleet kiinnostuneita asiasta. Tyytymättömyydestä maakuntakaavaan tuli myös loppujen lopuksi pikemminkin kannuste kuin este yhteisen yleiskaavan tekemiselle. Havaittiin, että yhteisellä yleiskaavalla saadaan päätöksenteko pidettyä maankäytön suunnittelussa omien päättäjien käsissä, poissa maakuntavaltuustolta. Koettiin, että kun kaavan tekee itse, siihen myös sitoutuu.

Erityisesti Oulussa koettiin, että pienemmissä ympäristökunnissa yleiskaavoituksen ja seudullisen tarkastelutavan merkitys on työn edetessä kasvanut luottamushenkilöpuolella. Seutuidentiteetin nähtiin voimistuneen. Toisaalta seudulla on edelleen kuntia, joissa luottamushenkilöiden osallistuminen ja kiinnostus työtä kohtaan eivät ole olleet samalla tasolla. Seudullisia asioita ei koeta niinkään tärkeiksi, vaan korostetaan oman kunnan paikallisia asioita:

*”Ehkä luottamusmiehetkin monta kertaa hyväksyvät jonkun yleissuunnitelman tai jonkun muun näkemättä mitä se merkitsee sitten yksityiskohtaisessa suunnittelussa, ja luottavat siihen, että sitten kun tulee asiat eteen, niin sitten he voivat vaikuttaa siihen. Ainakin meillä on tällä hetkellä tapahtunut niin kuin Oulussakin, että on tällainen poliittinen murros, että vanhat, pitkäaikaiset, luotettavat ja kuntaa laajasti näkevät luottamusmiehet ovat jäämässä syrjään, ja on tullut tällaisia nuoria, nopeasti kantaa ottavia, jotka ovat sitä mieltä, että tässä on poliittinen tahto, ja virkamiesten tehtävänä on toteuttaa se. Eivät suostu näkemään, että tässä kaavoituksessa on pitkäjänteisyyttä.” (haastateltava 39)*

Suunnittelua ohjaa **seuturakennetyöryhmä**, joka koostuu kuntien kaavoituksesta vastaavista virkahenkilöistä, Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliiton ja ympäristökeskuksen edustajista sekä kaavaa piirtävän konsulttitoimiston edustajista. Puheenjohtajana toimii Oulun kaupungin talous- ja suunnittelujohtaja. Seuturakennetyöryhmää koottaessa harkittiin myös mallia, jossa päävastuu ja puheenjohtajuus kiertäisi kuntien kesken. Ajatus kuitenkin haudattiin, koska ajateltiin, että varsinkin pienten kuntien kaavoittajilla on jo nyt liikaa töitä jo omankin kuntansa kaavoitusta hoitaessaan.

Seuturakennetyöryhmä toimii jo ennen kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen aloittamista asiantuntijaryhmänä seudun neuvottelukunnan ja työvaliokunnan apuna. Seuturakennetyöryhmä on yhteisen yleiskaavan myötä paisunut suureksi, lähes 20 hengen kokoiseksi. Ryhmän suuruutta pidetään jo työtä haittaavana, koska se ei enää kykene suunnittelemaan, vaan ryhmässä pikemminkin tuodaan asioita tiedoksi ja hyväksytään niitä. Toisaalta kuitenkin monet ryhmän jäsenet kokevat, että seudun suunnittelukulttuuri on jo niin vakiintunutta, että ryhmän suuri koko on pikemminkin vain tekninen ongelma. Ongelmaan on lisäksi etsitty apua erityisongelmia varten perustetuista pienemmistä **työryhmistä**, joihin on otettu mukaan myös muita kuin seuturakennetyöryhmän jäseniä. Tällaisia erityisryhmiä on koottu pohdimaan esimerkiksi kaavan esitystapaa ja merkintöjen sisältöjä sekä moottoriurheilukeskuksen sijaintia. Mikäli ryhmä ei olisi jo nyt näin suuri, mukana olisivat erään kunnan kaavoittajan mukaan voineet olla myös kuntien ympäristösihteerit ja rakennustarkastajat kuntien laajojen haja-asutusalueiden vuoksi.

Seuturakennetyöryhmästä on ollut tukea erityisesti pienempien kuntien kaavoituksesta vastaaville. Kaavoittajat kokivat, että seuturakennetyöryhmä on tuonut heille paitsi uusia ajatuksia työhönsä, myös turvallisuutta ja selkänöjää. Pienten kuntien kaavoittajat olivat pääsääntöisesti sitä mieltä, että on virkistävää käydä seuturakennetyöryhmän kokouksissa. He myös arvostivat Oulun kaupungin panostusta seuturakennetyöryhmän työhön. Katsottiin, että puheenjohtaja on paikkansa ansainnut ja tarpeeksi korkealla kaupungin hallinnossa, jotta työllä on myös laajempaa merkitystä.

Itse kaavaa ja sitä varten tehtyä selvityksiä ja vaikutusten arviointeja tehdään oululaisessa **konsulttitoimistossa**. Ulkopuolisen konsulttitoimiston käyttöön päädyttiin lähinnä käytännön syistä, sillä projekti kokonaisuudessaan nähdään niin vaativaksi, ettei kukaan pystyisi tekemään koko seudun kuntien yhteistä yleiskaavaa omien muiden töidensä ohella. Ilmassa on ollut myös ajatus seutukoordinaattorin toimen ja yhteisen yleiskaavan oman toimiston perustamisesta. Koordinaattori huolehtisi kuntien yhteisen yleiskaavan, selvitysten ja tietopankin ajan tasalla pitämisestä. Toimistossa voitaisiin mahdollisesti tehdä myös kuntien osayleiskaavoja tilaaja-tuottaja -mallin mukaisesti. Kunnille jäisi omasta asemakaavoituksestaan huolehtiminen. Kaikki eivät kuitenkaan ole olleet asiasta innostuneita. Koordinoivaa toimistoa verrataan keskusvirastoajatteluun ja pelätään, että toimisto irtaantuu käytännön työstä ja alkaa elää omaa elämäänsä. Erityisesti pienten kuntien valtuustoille koordinoiva toimisto on epämieluisen ajatus, koska valta kaavoitusasioissa halutaan mahdollisimman paljon pitää omissa käsissä. Eräs kunnan kaavoituksesta vastaava kuvaa asiaa seuraavasti:

*"Minusta meidän kunnanhallitus pystyy kielteiseen poikkeuslupapäätökseen, kun se saa tehdä itse. Jos sen tekee ympäristökeskus, niin se on hirveetä. Ja on siinä semmoista pelkoa että valta siirtyy jonnekin, se on ihan sanottu ääneen just niillä sanoilla noissa keskusteluissa. Että Oulu rupeaa sanelemaan, että mitä me tehdään. Se on ihan selvästi se pelko."* (haastateltava 34)

**Alueellisen ympäristökeskuksen** rooli hakee kuntien yhteisessä yleiskaavatyössä vielä paikkaansa. Esimerkiksi seuturakennetyöryhmässä ympäristökeskuksen edustajaa pidetään sekä jäsenenä että asiantuntijana. Ympäristökeskuksessa mielletään oma rooli enemmänkin asiantuntijaksi, koska ympäristökeskuksen edustaja ei esimerkiksi osallistu äänestyksiin, mikäli sellaisia tulee työssä vastaan.

Yhteistyön ilmapiiriä kuvattiin sopuisaksi ja hyväksi. Kuntien kaavoituksesta vastaavat virkahenkilöt kuvasivat esimerkiksi seuturakennetyöryhmää henkireiäksi, jossa voi "vapaamminkin heittää jopa herjaa ja itseironiaa". Koettiin, että työssä on "pioneerihenkeä" ja siinä saa olla "uudisraivaajana". Toisaalta täysin ongelmitta ei kaavoittajien yhteistyössä ole selvitty. Jotkut pienempien kuntien kaavoittajista ovat kokeneet, että heidän asiansa eivät kiinnosta samassa määrin kuin toisten. Esimerkiksi järjestetyillä kuntakierroksilla heräsi seudun pohjoisissa kunnissa tunne, että seudun mielenkiinto ja painopiste oli Oulun eteläisissä kunnissa. Ilmapiirin tunnettiin kuitenkin yhteistyön edetessä parantuneen. Esimerkiksi erään kunnan kaavoittajan mukaan kaikkia tietoja ja lausuntoja ei tarvitse enää kysyä virallisia teitä pitkin, vaan asioita voidaan hoitaa suoraan esimerkiksi sähköpostilla, jolloin tiedonkulku on nopeaa ja vaivatonta. Muutoinkin ilmapiirin tunnettiin olevan pohjalaisen räväkkä ja avoin, mutta maltillinen:

*"Ja tämä on ehkä just tätä pohjalaista, että sehän perustuu siihen, että asiat aika tavalla avoimesti keskustellaan, eikä pienet kunnat, jos ne sanovat aina, kun tykkää, että esimerkiksi kysyvät, että onko Oulu tässä niin, tai että pienemmän kunnan näkökulma on tämä, ja silloin se niin kuin puidaan aina läpi, että sikäli tämä on aina sellaista, voisi sanoa monta kertaa aika selkokielistä asioiden käsittelyä, mutta se kuuluu tähän asiaan, ja siellä on kuitenkin säilynyt se sellainen aika hyvä avoin ilmapiiri... Mutta ei minkäänlaista hyssyttelyä, eikä sellaista, että ei oteta, kun tämä on niin vaikeeta, että se on täällä aika jännä, oikeistaan itse tykkään tästä näin, että täällä vaan, aika sellainen räväkkä toiminnan ilmapiiri, ja se on aika mainio."* (haastateltava 37)



*”... pohjois-pohjalaisethan on aika levollisia kuitenkin, että me ei ensimmäisenä nousta barrikadeille, ... taitaa olla tuolta muualta, ... , ne jotka ylilyöntejä esittää, me maltillisesti mietitään. ... Tällaista vakaata tämä ajattelu on.” (haastateltava 41)*

Kuntien yhteisestä yleiskaavasta on muodostunut oppimisprosessi. Mukana olevat ajattelevat, että tulee toinenkin yhteisen yleiskaavan kierros, ja joitain asioita voidaan jättää myös sinne. Ensimmäinen kierros voidaan ottaa uudisraivaajahengessä ja korostaa erityisesti yhteistyötä prosessina:

*”Kyllä varmaankin tuolla seururakennetyöryhmässäkin on tullut monesti esille, että ehkä se tärkeintä tässä on se prosessi. Että ei tämä kartta kovin paljoa kuntien omista tahdoista, eikä kuvasta jotakin yhteistä tahtoa, joka on syntynyt kuntien omista, jokaisen, vaan nimenomaan se, että tämmöisiä asioita käydään läpi. Ja että saadaan ylipäätään yhteinen kartta, niin se on hyvä saavutus. Ja se mitä sen aikana on oppinut, prosessista. Että tulevaisuutta ajatellenhan se on varmasti sellainen tapa, johon pitää oppia. ... Kyllä se sillä lailla on varmasti ollut positiivinen kaikille loppujen lopuksi tämä kokemus, päättäjillekin.” (haastateltava 34)*

Seudun kuntien yhteiseen yleiskaavaan on sen pilottiaseman vuoksi saatu ministeriöltä jonkin verran taloudellista tukea. Henkistä ja juridista tukea olisi toivottu enemmän erityisesti prosessiin alkuvaiheessa kaavahierarkian selvittämisessä. Haastateluissa toisaalta tiedostettiin, että asia on uusi myös ministeriötasolla ja todettiin erästä haastateltavaa lainaten, että ”opitaan sielläkin”.

### **Uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset suunnitteluun**

Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa olevan kuntien yhteisen yleiskaavan myötä Oulun kaupunkiseutu sai mahdollisuuden luoda järjestäytyneemmän muodon kuntien maankäytön yhteistyölle. Lain soveltaminen ei ole kuitenkaan sujunut ongelmitta. Suurin epäselvyyden aihe on ollut edellä mainittu ongelma siitä, asettuvatko kuntien yhteinen yleiskaava ja kuntien omat yleiskaavat samalle vai eri kaavatasolle. Lain tulkinnan epäselvyyksien ei ole kuitenkaan annettu häiritä työtä liikaa. Ajatellaan, että seudun suunnittelukulttuuri on jo niin vakiintunutta, että epämääräinenkin uusi suunnitteluväline voidaan ottaa käyttöön.

### **Selvitykset, vaikutusten arviointi ja lain sisältövaatimukset**

Oulun kaupunkiseudulla tehtiin joukko seudullisia selvityksiä jo ennen varsinaisen kuntien yhteisen yleiskaavan aloittamista. Selvitysten tarkoituksena on ollut saattaa tietoja seudun kunnista samalle tasolle. Kunnat ovat osallistuneet selvitysten tekemisen kustannusten maksamiseen prosentuaalisesti kunnan asukasluvun mukaisesti. Oulu maksoi siten suurimman osan kustannuksista, mutta kaupungissa pidetään tätä kohtuullisena, koska tehtyjä selvityksiä olisi joka tapauksessa tarvittu Oulun omaa yleiskaavaa varten. Moniin selvityksistä on oltu tyytyväisiä, ja niistä on arvioitu olevan apua kuntien omassa suunnittelussa. Osan selvityksistä koettiin kuitenkin olevan liian yleispiirteisellä tasolla, jotta niitä voisi suoraan hyödyntää paikallisella tasolla.

Ennen kuntien yhteisen yleiskaavan aloittamista tehtiin mm. seuraavat selvitykset:

- Oulun kaupunkiseudun asumisen kehittämismahdollisuudet ja yhdyskuntarakenne (1997)
- Oulun kaupunkiseudun muuttoliiketutkimus (1997)
- Oulun seudun kehittämissuunnitelma 1997-2000 (1997)
- Oulun kaupunkiseudun työpaikka-aluevarausten perusselvitys (1998)
- Oulun kaupunkiseudun asunto-ohjelma (1998)
- Ouluseutu kansainvälisenä asuinalueena (1998)
- Oulun kaupunkiseudun maisemarakenne (1998)
- Oulun kaupunkiseudun virkistys- ja vapaa-ajan alueiden suunnitelma (Viva) (1998)

- Ouluseutu vertailussa (1998)
- Oulun ja Oulun seudun asuntomarkkinat 1990-luvulla (1999)
- Oulun kaupunkiseudun alueellisen työpaikkaomavaraisuuden lisääminen (1999)
- Palveluverkkoinventointi ja alakeskusten luokittelu Oulun seudulla (1999)
- Kaupan palveluverkoston kehittyminen sekä suurmyymälöiden sijoittuminen (1999)
- Oulun kaupunkiseudun alueellisen työpaikkaomavaraisuuden lisääminen. (1999)
- Oulun kaupunkiseutu – alakeskusten kehittäminen (2000)

Työssä mukana olleet kuntien virkahenkilöt kokevat vaikutusten arvioinnin jääneen toistaiseksi melko irralleen yleiskaavaprosessista. Rakennemallivaiheessa vaikutusten arviointi tehtiin samassa konsulttitoimistossa kuin missä kaavaa piirretään. Luonnosvaiheessa arviointi on ajateltu annettavaksi ulkopuoliselle asiantuntijaraadille. Oulun kaupungin omassa yleiskaavatyössä on jo toiminut työtä arvioiva foorumi osana osallisuushanketta. Esimerkki kuntien yhteisen yleiskaavan arviointityöhön tulee kuitenkin Oulunsalosta, jossa käytettiin asiantuntija-arviointia kunnan oman yleiskaavan rakennemallivaiheessa. Kaavoituksesta vastaavat virkahenkilöt pitävät vaikutusten arviointia vaikeana tehtävänä, ja ajattelevat asiantuntijoiden tekemän arvioinnin toimivan erilaisia indikaattoreita paremmin. Asiantuntijoillekin löytyy kuitenkin epäilijänsä. Esimerkiksi eräs virkahenkilö pohti, onko asiantuntija-arviointi enää maanläheistä ja meneekö se pikemminkin tieteen teoksi.

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimusten koetaan olevan suunnittelijoiden päässä ikään kuin hyvän suunnittelun periaatteina. Jotkut pitävät niitä turhanakin ohjeistuksena:

*”Ja se, että mitä pitää tehdä, niin ne kaikki on tehty tuossa meidän selostusluonnoksessa. Jo kun sisällysluetteloa katsoo, niin vanhana ja kyynisenä virkamiehenä tuntuu, että liiankin kanssa kaikki ohjeistetaan ja joka otsikon alle pitää jotain kirjoittaa. Mutta ehkä se on hyvä niin edelleenkin, vaikka kyllä se alkaa ihmisten kaalissa olemaan, sisään kirjoitettuna. Hyvähän sitä on korostaa vielä.” (haastateltava 33)*

## Osallistuminen

Vastuu osallistumisen järjestämisestä on siirretty pitkälti kuntatasolle, josta asiat on tarkoitus nostaa seututasolle. Taustalla on ajatus siitä, että kuntien omiin yleiskaavoihin osallistuminen on tärkeämpää. Ajatellaan myös, että kuntien yhteinen yleiskaava ei kosketa yksittäistä ihmistä siinä määrin kuin kunnan oma kaava. Koetaan myös, että päällekkäistä työtä ei kannata tehdä, ja siksi esimerkiksi kuntien omat yleiskaavat ja kuntien yhteinen yleiskaava ovat kunnissa nähtävillä ja esiteltävinä yhtä aikaa. Kunnissa, joissa ei ole omaa yleiskaavaprosessia meneillään, on järjestetty erillisiä tilaisuuksia seudun kuntien yhteisen yleiskaavan esittelyä varten. Seututasolla toimii internetissä ”projektipankki”, jonne on koottu keskeisiä selvityksiä, suunnitelmia ja kaavan eri vaiheita nähtäväksi ja kommentoitavaksi. Uusimmat, tekeillä olevat suunnitelmat ovat kuitenkin salasanan takana, joten niihin ei suunnittelu- ja luottamushenkilöelinten ulkopuolisilla ole pääsyä. Internetsivuilla on asiakirjoja kattavasti, mutta sieltä puuttuvat mm. suunnitteluun ja päätöksentekoon liittyvät pöytäkirjat. Seuturakennetyöryhmän jäsenten mukaan osallistumiseen on panostettu se mikä voidaan ja mikä on tässä vaiheessa järkevää. Seuraavilla kierroksilla voidaan panostaa enemmän:

*”On pidetty mun mielestä jalat maassa siten, ettei ole lähdetty ylenmääräisiin osallistumisprosesseihin, koska se vie valtavasti resursseja ja siitä vaikuttavuudesta ei ole varmuutta. Mutta sanotaan että kaikki tehdään mikä pitää ja enemmänkin.” (haastateltava 33)*

*”... että onko nyt niin, että tällaiseen ensimmäiseen yhteiseen ponnistukseen ei kaikkia aineksia vioteta, että se on sellainen kehityspolku, että nyt koitetaan, se muodollinen vuorovaikutus hoidetaan,*

*eikä pakotetaakaan asukkaista siihen, ei pakoteta, mutta vuorovaikutuksen, siinä onnistuminenhan vaatii suunnittelua, ja monenlaista taitoa ja hoksaamista ja innostamista ja aikaa.” (haastateltava 41)*

Seututason osallistumiseen on siis toistaiseksi panostettu maltillisesti. Taustalla vaikuttavat huonot kokemukset kuntatason osallistumisesta. Esimerkiksi Oulussa koetaan, että osallistumisen eteen on tehty paljon työtä, mutta tulokset ovat silti olleet laihoja. Oulu on ollut mukana mm. sisäasiainministeriön koordinoimassa osallisuushankkeessa, jossa yhtenä osaprojektina oli osallistuminen Oulun yleiskaavan 2020 laadintaan. Tavoitteena oli luoda malli uuden maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteelle kehittää maankäytön suunnitteluprosessia entistä vuorovaikutteisemmaksi ja kokeilla yleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelman toimivuutta. Ongelmaksi nähtiin pyrkimyksistä huolimatta osallistujien vähäisyys. Syynä ajatellaan olevan sen, että yleiskaavataso on liian yleisellä tasolla, ja siksi se ei kiinnosta asukkaita.

Yksittäiset asukkaat ovat seututasolla kiinnostuneet lähinnä yksittäisistä seudullisista kysymyksistä, kuten esimerkiksi raviurheilukeskuksen uudelleensijoittamisesta sekä Kempeleenlahden ylitystiestä. Idea ylitystiehen katsotaankin alun perin tulleen kuntalaisaloitteesta. Erään haastatellun virkahenkilön mukaan asukkaiden osallistumishalukkuuden taustalla on usein tyytymättömyys oman kunnan yleiskaavoitukseen ja toive siitä, että kuntien yhteinen yleiskaava toisi parannuksen vallitsevaan tilanteeseen. Myös kansalaisjärjestön edustaja kokee, että seututasolla asioiden käsittely voi olla helpompaa. Paikallistasolla asiat usein henkilöityvät. Kansalaisjärjestön edustaja toivoo osallisten ja järjestöjen parempaa huomioimista jatkossa esimerkiksi lausuntoja pyytämällä ja tiedottamalla niiden huomioimisesta lausunnon antajalle. Myös suunnitelmien nähtävilläoloaikojen pidentäminen olisi hyvä asia. Toiveena on myös, että kutsuja yleisötilaisuuksiin lähetettäisiin suoraan keskeisille kansalaisjärjestöille. Tilaisuuksissa olisi hyvä kirjata myös suulliset mielipiteet huolellisesti ylös. Toivotaan myös koulutusta kansalaisille uudesta lainsäädännöstä. Yhteisten toimielinten pöytäkirjojen olisi hyvä olla julkisia, jotta muut osalliset voivat seurata, missä suunnittelussa mennään. (Hellström 2001)

Kuntien yhteisessä yleiskaavassa on kuntien valtuutetuista tullut pitkälti osallisia muiden osallisten rinnalle. Kunnan virkahenkilöt ovat varsinkin työn alkuvaiheessa yrittäneet panostaa luottamushenkilöiden mukaan ottamiseen suunnitteluun. Osa luottamushenkilöistä silti koki, etteivät he tiedä, missä työssä ollaan menossa. Sähköpostikyselyyn vastanneista luottamushenkilöistä osa kuitenkin tunsikin, että heillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa, ja he eivät ole menettäneet valtaansa kuntien yhteisen yleiskaavan myötä. Erässä vastauksessa esimerkiksi todettiin, että valtuutetun oma kiinnostus ratkaisee vaikutusmahdollisuudet ja että vaikutusmahdollisuuksia on, mikäli itse haluaa tai jaksaa olla riittävästi mukana. Eräs kyselyyn vastannut yleiskaavan neuvottelukunnan jäsen kokee, että erityisesti lautakuntien jäsenillä on vaikutusmahdollisuuksia, koska he ovat lausunnonantajia.

Sähköpostikyselyyn vastauksissa nousi esiin tyytymättömyys hallintomallia kohtaan. Koettiin, että hallintomallin olisi pitänyt olla luottamushenkilöpainotteisempi. Yleiskaavan neuvottelukunnan katsottiin eräissä vastauksissa olevan liian ”helpoin elin” hyväksymään kaavan, sillä vaikka valtuusto on valinnut jäsenet, on suora yhteys kansalaisiin katkennut. Nähtiin myös, että yleiskaavan neuvottelukunnan jäsenet eivät ole ainakaan työn alkuvaiheessa perehtyneet asioihin riittävästi. Syynä saattaa olla paitsi kiinnostuksen puute myös se, että asiat tuodaan heille liian valmiina, tai että neuvottelukuntaan on valittu liian kiireisiä, joskin kunnan päätöksenteon kannalta keskeisiä henkilöitä. Eräs luottamushenkilö ehdotti vastauksessaan mallia, jossa jokaisen kunnan valtuustosta olisi valittu enemmän edustajia, neljännes tai viidennes koko määrästä. Toinen katsoi ongelmalliseksi sen, että neuvottelukunnassa ei ole riittävästi hajontaa puolueiden kesken, vaan joistain puolueista on vain yksi edustaja tai ei yhtään. Neuvottelukunnassa pitäisikin vastaajan mukaan olla jokaisesta kunnan valtuustoryhmästä ainakin yksi edustaja. Vastauk-

sisä painotettiin sitä, että asioita tuotaisiin vähintäänkin tiedoksi valtuustoille useammin. Eräs kyselyyn vastannut luottamushenkilö toivoikin, että hallintomalliin tulisi liittää vähimmäisvaatimukset siitä, miten kunnissa asiaa informoidaan ja pyydetään lausuntoja. Koettiin myös, että asioita ”runnetaan” liian nopealla aikataululla. Tarvittaisiin enemmän aikaa asioille kehittyä. Toisaalta kuitenkin kuntien yhteisen yleiskaavan koettiin puutteistaan huolimatta olevan valtuutettujen tiedossa jossain määrin, kun taas maakuntakaavaprosessista eräs vastaaja totesi, että siitä ”ei tiedetä valtuustossa tätäkään vähää”. Luottamushenkilöt toivoivat lisää koulutusta kaavoitusasioihin liittyen. Eräs ehdotus oli se, että yhteistyötä lisättäisiin myös lautakuntatasolla siten, että seudun kuntien teknisten lautakuntien jäsenet pitäisivät enemmän yhteiskokouksia.

Luottamushenkilöiden osallistumisessa ja tiedontasossa sekä virkahenkilöiden tiedon jakamisessa on eroja kuntien välillä. Esimerkiksi erään Oulun ympäristökunnan kaavoituksesta vastaava näkee, että ”aito osallistuminen” on käytännössä mahdollista vielä pienessä kunnassa ja hän kokeekin, että omassa kunnassaan on ajoittain vilkkaanakin käyneen keskustelun kautta päästy ratkaisuihin ja niihin sitoutumiseen:

*”... jos puhutaan hienosti tämän uuden maankäyttö- ja rakennuslain hengestä, täällä on mahdollisuudet siihen vielä. Mahdollisuudet siihen, että asioista keskustellaan ja osallistutaan, käytännössäkin eikä vain teoriassa. Esimerkiksi x:n kaavaan kun tehtiin tavoitesuunnitelmaa, niin meillä oli monta yleisötilaisuutta ja kättä väännettiin hiihtoladuista, palavereja pidettiin urheilijoiden kanssa. Kun lopulta kaava saatiin, niin kaikki oli ihan tyytyväisiä. ... Täällä niin kuin oikeasti niistä keskustellaan ja riidellään ja sitten päädytään johonkin.” (haastateltava 34)*

Oulun seudulle yritettiin saada aikaan seudullista paikallisagendatyötä, mutta yhteistä tarmoa ja vetäjää ei työlle löytynyt. Ongelmana koettiin olevan erityisesti sen, että Oulun kaupungin oma agendatyö oli liian pitkällä edellä muita kuntia. Oulussa koetaan, että kaupungin agendatyö on heijastunut myös kunnan yleiskaavoitukseen varsinkin kun kaupungin yleiskaavoittajat ovat olleet mukana tekemässä agendatyötä.

### **Onko valta Oululla?**

Oulun kaupungilla on väkilukuunsa nähden ollut aliedustus seudun yleiskaavan neuvottelukunnassa. Suuri osa seudun selvityksistä ja raporteista on tehty Oulun kaupungin aloitteesta ja vetäminä, mutta asia koettiin kaupungin tehtäväksikin, koska sillä on resursseja pienempiä kuntia enemmän. Oulun valta-aseman nähtiin ylipäätään viime vuosina hellittäneen ja seutumyönteisyyden kasvaneen:

*”Kyllä se on varmaan kaupunki saanut ministeriöltä ja valtionhallinnolta semmoisia ohjeita, että teidän pitäisi olla myönteinen ja ymmärtäväinen ja joustaa, että tästä päästään eteenpäin. Koska asenne on viidessä vuodessa muuttunut aivan erilaiseksi, mitä 5 vuotta sitten neuvoteltiin kaupungin kanssa, nehän saneli että he tekee kaavan tuohon, piste. Tehkää te mitä haluatte. Mutta nyt ne on kauhean ystävällisiä, neuvottelullisia ja valmiita joustamaan. ... Aidosti on se asenne kyllä muuttunut niin paljon myönteisemmäksi ympäristökunnille, että sitä kokee ympäristökuntakin, että on tasavertainen niissä palavereissa, neuvotteluissa ja työnohjauksessa. Tietenkin se on yksi keino jolla myötävaikutetaan sen hankkeen toteuttamista.” (haastateltava 35)*

Oulun kaupungin seutumyönteisyyden taustalla on monia syitä. Oulun yleiskaavaprosessia sivusta seurannut naapurikunnan kaavoittaja näki esimerkiksi, että Oulun oma yleiskaavaprosessi on lukuisine selvityksineen, päätöksentekokoneistoineen ja osallistumisprosesseineen huomattavasti raskaampi kuin seudun kuntien yhteinen yleiskaava. Tässä voi piillä yksi porkkana Oulun seutumyönteisyyteen, eli ajatus siirtyä ennen pitkää työläästä oman kaavan tekemisestä pelkän seudun yhteisen yleiskaavan tekemiseen. Voimakkaampi seutumyönteisyyden taustatekijä lienee kuitenkin Oulun kaupungin aito halu kehittää seutua strategisesti Pohjois-Suomen

kasvumoottorina ja kantaa vastuuta koko Pohjois-Suomen tulevaisuudesta. Tässä työssä halutaan profiloitua seutuna. Seutuistumisen taustalla on myös Oulun kaupungin huoli jäädä varjoon ympäristökuntien hyvistä veronmaksajista. Toisaalta Oululla ei ole maapolitiikkansa ansiosta samaa ongelmaa kuin esimerkiksi Turulla ja Tampereella, joilla kaupungin rajat tulevat jo vastaan. Ratkaisuja pystytään löytämään myös oman kunnan sisältä. Oulun kunnallispoliitikoilla on myös kuntaliitostoiveita, joiden toteutumista yleiskaavayhteistyön toivotaan nopeuttavan.

Oulun kaupunki on kuitenkin erilaisessa asemassa muihin nähden suunnittelukulttuurinsa kautta. Oulussa on totuttu katsomaan asioita virkamiesmäisesti, kun taas pienemmissä kunnissa luottamushenkilöillä on painavampi rooli:

*”... Oulussa on iso koneisto ja siellä on tavallaan juna kulkenut jo 25 vuotta. Siellä on virkamiehet valmistellut asioita, luottamuselimissä keskustellaan strategiakysymyksistä ja virkamiesten esitykset menee just niin ja niin, kuin ne on aina menneet. Se toimintakulttuuri on aivan toinen kuin tämmöisessä pienessä kunnassa. Sitten kun nämä kaksi pannaan rinnakkain, niin mä olen sitä mieltä, ettei meidän toimintakulttuuri ole yhtään sen väärempi kuin Oulun. Se on vain erilainen.” (haastateltava 34)*

*”Kyllä ne [luottamushenkilöt] on puhunut seudullisesta direktiivistä, että tuleeko samanlaiset kuin EU-direktiivit. Että Oulun kaupungilta tulee meille direktiivit, joita sitten noudatetaan, rivi riviltä.” (haastateltava 35)*

Henkilötasolla vallan ytimessä ovat kaupungin- ja kunnanjohtajat. Yhteistyön alullepanijana katsotaan olevan Oulun kaupunginjohtajan, joka profiloitui ensin ”elinkeinokunnanjohtajana”, jolloin hänellä oli talousväen luottamus takanaan varsinkin kun IT-sektori oli kasvussa ja seutu muutenkin nousussa. Luottamus yhdellä sektorilla sai aikaan luottamusta myös toiselle, ja maankäytön yhteistyössä päästiin alkuun. Kaupunginjohtajan vaihduttua myös uuden Oulun kaupunginjohtajan katsotaan pitkälti olevan ratkaiseva henkilö yleiskaavayhteistyön eteenpäin viennissä ja virallistamisessa. Tosin myös muiden kuntien johtajien panos yhteistyön eteenpäin viennissä omissa kunnissaan on ollut merkittävä:

*”Näen että tämä on kunnanjohtajista ja kaupunginjohtajasta kiinni. Jo ennen tätä virallista osuuttakin tuli kaupungin- ja kunnanjohtajilta se positiivinen viesti, että tehkää vaan, kun seudun kaavoittajat halusi porukkana tätä tehdä. En erottaisi sieltä ketään erikseen, tilausta oli koko ammattiporukan suunnasta, se koettiin niin tärkeäksi ja motivoivaksi. Kukin haki omilta johtajiltaan luvan tehdä, vähitellen se siitä sitten. Kyllä luottamushenkilöiden rooli tietenkin on aivan ratkaiseva siinä kohtaa, kun päätösvaltaa delegoitiin.” (haastateltava 33)*

Edellisessä lainauksessa mainitaan myös luottamushenkilöiden keskeinen rooli kuntien yhteisen yleiskaavan päätösvallosta päätettäessä. Tämä olikin merkittävä askel, koska samaan aikaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä yleiskaavan alustusmenettely poistui ja kuntatasolla koetaan pikemminkin tapahtuneen kaavaasioissa ylireagointia. Sähköpostikyselyn vastauksissa kuitenkin todettiin, että kuntien yhteisen yleiskaavan myötä luottamushenkilöiden valta on kaavoitusasioissa vähentynyt. Valtaa koettiin siirtyneen virkahenkilöille ja erityisesti kunnanjohtajista kootulle työvaliokunnalle. Eräs kyselyyn vastannut näki prosessin painottuneen virkahenkilöihin, mutta ei toisaalta koe, että valtaa olisi siirtynyt luottamusmiehiltä pois, vaan kyse on pikemminkin ”uudenlaisesta, tähän aikaankin liittyvästä työskentelymuutoksesta”. Toinen vastaaja koki, että tunne vallan menetyksestä on viime kädessä sidoksissa siihen, saadaanko kuntien yhteiseen yleiskaavaan sisällytettyä kuntatasolla halutut asiat.

## Sisältö

Oulun seudun kuntien yhteisessä yleiskaavassa on painotettu työn alkuvaiheessa enemmän hyvää yhteistyöprosessia kuin kaavan sisältöä. Katsotaan, että ensimmäi-

sellä kierroksella on tärkeää saada prosessi toimimaan ja toisella kierroksella voidaan keskittyä sisältöön enemmän:

*”Siinä mielessähän tämä ensimmäinen yleiskaavakierros on mitä suurimmassa määrin oppimisprosessi kaikille, ja siinä mielessä tärkeä. Olenkin sanonut, että oleellisinta tässä on tämä prosessi ja että se viedään loppuun. Jos näitä priorisoi, niin toissijaista sittenkin on se sisältö. Ei ollenkaan merkitykseton, nyt ei tätä saa ymmärtää väärin. Mutta niin yleisellä tasolla tehdään ratkaisuja, että voidaan niiden takana olla ja että se syntyy. Tämähän on jatkuvaa prosessia siitä eteenpäin, tulee toinen yleiskaavakierros jossakin vaiheessa, tulee yleiskaavan toteuttamisohjelmia, voidaan mennä askelta eteenpäin tarkkuustasossa tai kasvattaa niiden asioiden määrää, joita sidotaan ja ohjataan tällä aparatuurilla.” (haastateltava 33)*

*”... voihan siinä tietysti käydä niin, että lopulta ei saada yhteistä yleiskaavaa, mutta siinäkin ajattelun, että itse tämä prosessi, ja se, että sitä ollaan kuitenkin oltu tekemässä ja yritetty, niin kyllä siinä nyt jotain on selvinnyt, että ei ne sillain hukkaan mene, että tulipa tästä nyt vahvistettua tai ei.” (haastateltava 36)*

Yhteisen yleiskaavan ensimmäisellä kierroksella oli aluksi tavoitteena keskittyä erityisesti seudullisiin kysymyksiin. Työn edetessä työn luonne on kuitenkin muuttunut tarkempaan suuntaan. Pyritään strategiseen kaavaan ja muut tarpeelliseksi koetut asiat esitetään eri kartoilla, joista osa voi vahvistua ja osa jää selostuksen liitteeksi.

Luottamushenkilöille tehdyssä sähköpostikyselyssä mainittiin seudullisesti keskeisinä teemoina mm. liikenteeseen, asuin- ja työpaikka-alueisiin, kulttuurihistoriaan, rantojen suojeluun, viheralueisiin ja seudullisiin liikunta- ja urheiluhankkeisiin liittyvät hankkeet. Mainittiin myös tekniseen huoltoon liittyvät seudulliset, usean kunnan yhteiset hankkeet. Toivottiin myös, että kauppaan ja yleensäkin palveluihin liittyviä kysymyksiä voitaisiin tarkastella seudullisesti. Yhteistyöllä haluttiin aikaansaataavaksi paitsi taloudellisia säästöjä ja päällekkäisyyksien poistamista, myös hallittua yhdyskuntarakennetta ja tasapuolisuutta seudulle, jossa kuntien voimavarat ja kyky selviytyä velvoitteistaan vaihtelevat tuntuvasti. Lisäksi toivottiin kuntien maankäytön yhteistyön lisäävän yhteistyötä myös muilla sektoreilla. Toisaalta kuitenkin monessa vastauksessa toivottiin, että kuntien yhteinen yleiskaava säilyy ”ylätason” kaavana, ja kunnilla itsellään säilyy riittävästi päätösvaltaa.

### Sisältöanalyysi

Kaavatyö aloitettiin tekemällä kolme erilaista rakennemallia. Työn sisällöllisiksi lähtökohdiksi otettiin rakennemallivaiheessa seuraavat kuusi pääkohtaa:

- 1) Uudet asumisen alueet
- 2) Uudet työpaikka-, teollisuus- ja palvelualueet
- 3) Keskusverkko: luokitus ja sijainti
- 4) Suojelu- ja virkistysalueet
- 5) Liikennejärjestelmä
- 6) Merkittävät seudulliset hankkeet

Rakennemallit eivät kuitenkaan eronneet kovinkaan paljon toisistaan. Työtä tehneen konsultin mukaan ongelmana oli se, että kuntien väestötavoitteet olivat kaikissa malleissa samat ja näin ei saatu esiin seudun kannalta kovin merkittäviä erilaisia rakenteellisia vaihtoehtoja.

Eri mallien vaatimat palvelut ja alakeskukset on tutkittu mallikohtaisesti, ja luotu suositusmalli alueiden kehittämiselle. Rakennemalleista valittiin yleiskaavaluonnoksen pohjaksi malli, joka perustuu seudun sormimaiseen yhdyskuntarakenteeseen, Oulun keskustan ja kuntakeskusten vahvistamiseen.

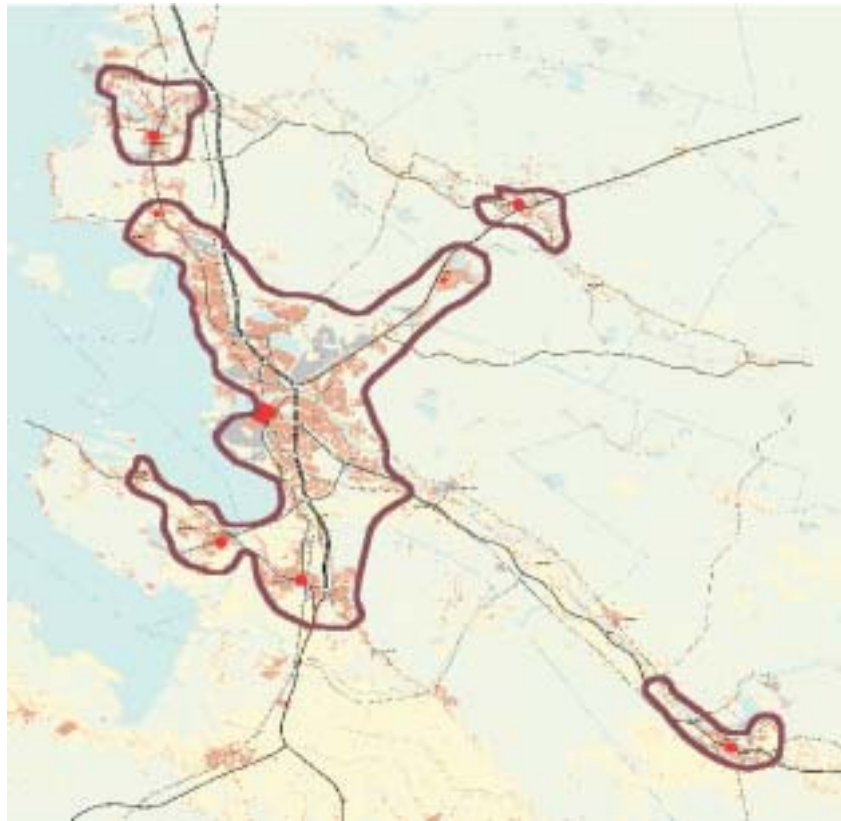


Kuva 16a. Keskusmallissa A painotetaan seudun suurimpien keskusten kehittämistä. yhdyskuntarakenteesta ei muodostu yhtenäistä, vaan kuntarajat luovat siihen katkoksia. Yhdyskuntatekniikan kannalta ei välttämättä taloudellinen. (Oulun seudun yleiskaavan tiivistelmäpaperi)



Kuva 16b. Ketjumalli B tukee verkottuvien melko omavaraisten asuin- ja työssäkäyntialueiden muodostumista, joiden määrä voi kehittyä joustavasti. Malli lisää liikennesuoritteiden määrää, mutta hajauttaa liikennettä myös alemmalle tieverkolle. (Oulun seudun yleiskaavan tiivistelmäpaperi)

Kuva 16c. Painopistemalli C on rakenteeltaan tiivein. Se tukee Oulun keskustaa ja sen etelä- ja pohjoispuolisia tehokkaan rakentamisen aluekokonaisuuksia, tämä malli vastaa hallitusti yhdyskuntarakenteen tiivistämistarpeeseen ja mahdollistaa tehokkaan joukkoliikenteen. (Oulun seudun yleiskaavan tiivistelmäpaperi)



Seudullisesti merkittävistä hankkeista oli jo työn alkuvaiheessa mukana seuraavat toiminnot, joiden katsottiin palvelevan seutua yhteisesti:

- Moottoriurheilukeskus
- Ampumaurheilukeskus
- Eläinurheilukeskus
- Vapaa-aika ja matkailualueet
- Golfkenttä
- Monikäyttöareena
- Tuulivoimalapuistot
- Seudullinen jätteiden käsittelyalue
- Vasikkasuon maa-ainesten ottoalue

Oulun seudun yleiskaavan väliraportissa 2 ”Tavoitteet ja strategiat” (18.8.1999) on annettu seuraavat tavoitteet, jotka heijastelevat yhteisen yleiskaavan lainmukaisia laatuvaatimuksia:

**Yhdyskuntarakenne:**

- Yhdyskuntarakennetta tiivistetään ympäristön ja ihmisten lähiympäristön laadusta tinkimättä. Tavoitteena on kokonaisuutena toimiva ja ehjä kaupunkirakenne, joka minimoi liikkumistarvetta.
- Seudun yleiskaavassa esitetään taajamavyöhykkeen tiivistämisalueet sekä työsäkäynti- ja asioimisalueet riittävien vaikutusselvitysten pohjalta. Asunto- ja työpaikka-alueet suunnitellaan toistensa läheisyyteen.
- Kasvu eli lisärakentaminen ohjataan ensisijaisesti olevan rakenteen sisälle. Tähän saakka vajakäyttöisiä alueita sekä käyttötarkoitukseltaan muuttuvia alueita otetaan käyttöön. Tarvittaessa kasvua ohjataan myös kunta- ja alakeskusten läheisyydessä hyvin joukkoliikenteellä saavutettavissa oleville alueille.
- Kaupunkiseudun rakennetta ja muotoa kehitetään siten, että henkilöautoliikenteen tarve vähenee ja eri väestöryhmille turvataan tasapuoliset liikkumismahdollisuudet joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä parantaen.
- Keskustat pidetään kilpailukykyisinä, toimivina ja eheinä. Oulun keskustaa vahvistetaan pääkeskuksena.



#### *Asumisrakenne:*

- Asumisrakenne vuonna 2020 perustuu jo nyt olemassa oleviin taajamavyöhykkeisiin ja niiden eheyttämiseen.
- Kasvu sijoitetaan ensisijaisesti jo rakennettujen alueiden sisälle hyödyntäen olevaa rakennetta. Näillä alueilla lisätään rakennettavien tonttien tarjontaa.
- Suositaan kerrostalorakentamisen kanssa kilpailukykyisiä pientalokorttelityyppejä ja kehitetään pienomakotitaloalueita, tarvittaessa olevia kaavoja tarkistamalla.
- Huolehditaan asuinalueiden laadullisesta kehittämisestä ja olevan asumisrakenteen jatkuvasta ylläpidosta ja uusiutumisesta.
- Lieverakentaminen kanavoidaan tukemaan olemassa olevia taajamia ja taajamavyöhykkeitä.
- Osa alueista tutkitaan selvitysalueina.
- Kuntien rajat tutkitaan yhteissuunnittelualueina.

#### *Palvelurakenne:*

- Oulun seutu sisältää valtakunnan osakeskustasoiset palvelut, joiden vaikutusalueena on Pohjois-Suomi ja sen lähialue Barentsin alueella.
- Palvelurakenteen rungon muodostavat Oulun keskusta lähivyöhykkeineen ja kuntakeskukset.
- Oulun keskukset Kaijonharju-Linnainmaa ja Kaakuri vahvistuvat oman vaikutusalueensa palvelukeskuksina. Koillisuunnan palvelukeskuksen tarve ja vaikutus selvitykset tutkitaan.
- Luodaan toimiva seudullinen palvelujärjestelmän malli.
- Kaupan toimintaedellytyksiä kehittämällä turvataan tasapainoinen seudullinen palveluverkko ja vahvistetaan Oulun pääkeskuksen asemaa.
- Kaupan sijoittumisessa tukeudutaan ensisijassa oleviin rakenteisiin.
- Joukko- ja kevytliikenne nähdään osana palvelujärjestelmää.

#### *Työpaikka-aluerakenne:*

- Työpaikka-alueiden kehittämisen lähtökohtana on seudun nykyinen työpaikka-aluerakenne.
- Asukkaiden ja työpaikkojen määrää alueittain tasapainotetaan. Edellytykset työpaikkojen sijoittumiselle lähellä asukkaita turvataan. Työpaikkatoiminnat sijoitetaan hyvin saavutettaville paikoille.
- Oulun keskustaa ja kuntakeskuksia lähialueineen kehitetään seudullisina työpaikka-alueina. Toimitilaverkoston innovatiivisina solmukohtina kehitetään mm. Oulun keskustaa, Linnainmaata, Lentokentän aluetta ja Kakkuria.
- Yrityksiä houkuttelevia sijaintipaikkoja hyödynnetään muodostamalla niistä toimivia kokonaisuuksia.
- Seudun työpaikat jäsenellään kolmeen ryhmään: keskusta-alueet, korkean teknologian alueet ja perinteisen teknologian alueet ja määritellään erityyppisten työpaikkojen painopistealueet.

#### *Liikennejärjestelmä:*

- Kehitetään Oulun talousalueelle soveltuva, sen maankäyttöä palveleva ja riittäviin vaikutusarviointeihin perustuva liikennejärjestelmä.
- Mahdollistetaan henkilöauton omistamisesta riippumaton hyvä elämä kaupunkiseudulla.
- Luodaan edellytykset kävellen tai pyörällä päivittäin tehtävien seudun sisäisten matkojen osuuden kasvulla.
- Asunnon ja työpaikan välisille matkoille kehitetään moottoriajoneuvojen kuorimitusta vähentäviä malleja.
- Kehitetään logistiikkapalveluja.
- Varmistetaan sujuvat kaukoliikenteen pääliikenneyhteydet.

*Yhdyskuntateknisen huollon alueet:*

- Energiahuollon turvaamiseksi tarkastellaan mahdollisen kolmannen turvevoimaleyksikön sekä tuulivoimala-alueiden sijaintia.
- Osoitetaan valtakunnallisen sähkön runkoverkoston sijainti ja tarkistetaan 110 kV:n sähköjohtovarausten tarpeellisuus.
- Pohjavesivarojen riittävyys ja laatu turvataan aluevarauksin.

*Maisema, viherverkko ja rakennettu ympäristö (Seudullinen VIVA -verkosto):*

- Muodostetaan seudullinen viherverkko VIVA-suunnitelman mukaan.
- Verkostoa kehitetään nykyistä yhtenäisemmäksi muodostamalla viheralueista VIVA-kehä, jonka keskipiste on Oulujoen suisto. Vihervyöhykkeinä kehitettäviä alueita ovat Virpiniemi, Koiteli, Oulujoen suisto, Sanginjoen alue, Varjakka ja Hailuoto.
- Seudun maisemarakenne ja arvokas ympäristö otetaan huomioon alueen toimintoja jäseneltäessä.
- Korostetaan seudun merellisyyttä kehittämällä veneilyverkostoa.
- Moottorikelkkailu- ja vaellusreitistössä varmistetaan yhteydet laajempiin reitistöihin.
- Huolehditaan vesistöjen, maaperän ja ilman puhtaudesta.

*Aluekohtaiset erityistavoitteet:*

- Oulun keskustaa tuetaan pohjoisimman EU-alueen elinvoimaisena ja viihtyisenä keskuksena.
- Pohjoista suuntaa vahvistetaan palvelujen, asumisen ja korkean teknologian työpaikkojen alueena.
- Koillisen suunnan osalta huolehditaan uusien kaupunginosien liittämistä osaksi seudullista yhdyskuntarakennetta ja riittävien palvelujen saamista.
- Kaakkoista suuntaa kehitetään uusien kaupunginosien liittämiseksi osaksi seudullista yhdyskuntarakennetta ja turvataan suunnan maisema-arvot.
- Eteläistä suuntaa vahvistetaan kehittämällä ylikunnallisia Lentokentäntien ja Kempele-Kaakkuri-yhteistyöaluetta.

*Ympäristövaikutusten arviointi:*

- Seutuyleiskaavan tavoitteena on liikennesuunnittelun ja muun yhdyskuntasuunnittelun saumaton yhteensovittaminen. Kaavaratkaisuista johtuvien ympäristövaikutusten arvioinnissa painotetaan tämän tavoitteen toteutumista.
- Työssä tuodaan lisäksi esille ne seudulliset hankkeet, joille osoitetaan maankäyttövarausta seutuyleiskaavassa, mutta joille laaditaan erikseen hankekohtaiset ympäristövaikutusten arvioinnit.

Kauppaa ja julkisia palveluita on yleiskaava-alueen suunnitelmassa käsitelty laajalti, ja yleiskaava sisältää tavoitteellisen seudullisen keskusverkon, jonka tehtävänä on tukea alueen kehitystä eri väestöryhmiä alueellisesti tasapuolisemmin palvelevana. Keskusverkko on myös hierarkkisesti jäsenelty siten, että kaavassa on osoitettu keskustatoimintojen alueina seuraavat:

- C1 Oulun ydinalueella, pääkeskus
- C2 muut kuntakeskukset
- Aluekeskukset omalla merkinnällään, jota ovat nykyinen Kajonharju-Linnamaa sekä uutena aluekeskuksena Hiukkavaara ja Kaakkuri
- Paikalliskeskukset, jota seudulle on osoitettu yhteensä kaikkiaan 14
- Lähikeskukset, joita on osoitettu yhteensä 25
- Vähittäiskaupan suuryksiköille (KM) voi sijoittaa yli 2000 k-m<sup>2</sup> suuruisen vähittäiskaupan myymälän. Selvityksissä todettiin, että tällaisten kauppojen tulisi sijaita aluekeskusten yhteydessä, ja luonnos noudattaa tätä periaatetta.

Oulun seudun yleiskaavaluonnoksessa arvioidaan liikennemäärien edelleen kasvavan lähes samalla nopeudella kuin 60-luvulta 2000-luvulle. Oulun sisällä tämä edellyttää suuriakin uusia järjestelyjä, uusia väyliä, eritasoliittymien kehittämistä ja mm. uuden sillan rakentamista Oulujoen yli. Joukkoliikenteessä perustan muodostaa nykyisen kaltainen itsekannattavuuden periaatteella toimiva linja-autoilla hoidettava joukkoliikenne. Jo luonnosvaiheen yhteenvetoon sisältyy arvio, jonka mukaan suunnitelluista liikennelympäristön parannustoimenpiteistä huolimatta vain noin 5 % esimerkiksi keskustaan suuntautuvasta liikenteestä voidaan saada siirtymään joukkoliikenteeseen. Vaikutukset kulkumuotojakaumaan olisivat siis kovin vähäiset hyvästä tavoitteidenasettelusta huolimatta.

Luonnosvaiheeseen tultaessa (21.11.2001) jo tehty seudullinen yhteistyö on ollut vaikuttamassa kuntien asuntoaluevarauksissa siihen, että kunnissa on otettu tiukempi linja yhdyskuntarakenteen hajottamiseen uusilla, muusta rakenteesta irrallisilla kaavoilla. On alettu etsiä mahdollisuuksia toteuttaa tuleva asutus tiiviimmin julkisen liikenteen laatuväyliin tukeutuvana (Kempele, Kiiminki). Raideliikenteeseen seudullisen liikenteen katsotaan tukeutuvan ainoastaan Muhoksen osalta.

### **Sisältö kestäväen kehityksen kannalta**

Monet haastatelluista virkahenkilöistä näkevät kestäväen kehityksen ajatusten olevan mukana suunnittelussa sisäänrakennetusti, hyvänä suunnitteluperiaatteena. Kestäväen kehityksen kysymyksenä nähdään erityisesti tiivis yhdyskuntarakenne ja liikenne- ja ratkaisut. Näiden koetaan liittyneen myös toisiinsa hyvin suunnittelun kulessa:

*”On sillä lailla, että se kuntarakenteen eheyttäminen ja tiivistäminen on yksi tärkeä tekijä. Ettei laajenneta alueita sen takia että jossakin olisi sellaisia paineita, että sinne pitäisi saada lisää asutusta. Keskitetään se aivan välttämättömiin laajennusalueisiin ja tiivistetään rakennetta, ja siten että olisi nykyisten verkostojen vaikutuspiirissä. Ja käyttäisi nykyisiä palveluja, tukisi nykyisiä palveluja. Kyllä se nyt on ymmärretty että se on sitä kestävää kehitystä. Ei kannata rakentamatonta maastoa vallata, jos pystytään tiivistämään ja eheyttämään.” (haastateltava 35)*

*”... se oli vähän tällaista hajanaista se ajattelu silloin, että sitä nyt mennään sinne, missä kunta omistaa maata, ja kaavoitetaan ja rakennetaan, että ei ollut sitten kuitenkaan sitä sellaista linjaa. Että kyllä minusta se on kirkastunut aika voimakkaasti, että pitää tiivistää tätä koko seudun rakennetta, ja on nähty, että joukkoliikenteeseen ja muuhun ne vaikutukset on aivan selvät, jos tehdään näin. Jos me ruvetaan kaavoittamaan sieltä täältä vaan ympäri meidän omaa taajamaa ajattelematta mitään muuta, niin ei siitä tulee hyvää rakennetta. ... kyllä näen, että se on lähinnä tämän yhdyskuntarakenteen kautta, että on tämä [kestäväen kehityksen] prinssiippi nyt saatu päähän, että sinne keskustaan päin, siis Ouluun päin rakennetaan, ja otetaan huomioon esim. joukkoliikenne, nyt on otettu joukkoliikenne huomioon ihan eri lailla yleiskaavasunnittelussa, että sitä kautta se tulee, ei se oikeistaan, kyllähän se kuitenkin aika pientalovaltaista on ja hajanaista, tai alueellisesti aika laajalle rakennetaan, vaikka en nyt sano, että se hajanaista sittenkään yhdyskuntarakenne on, mutta voisi se tiiviimpikin olla, jolloin sillä olisi ehkä paremmin edellytyksiä tuolle joukkoliikenteelle, että siinä on. Mutta kyllä tässä on kuitenkin siihen suuntaan saatu käännettyä jotain kelkkaa.” (haastateltava 42)*

*”... mutta tämä liikenteen ja maankäytön yhdistämisen ajatus on kyllä, voi sanoa, siinä on tapahtunut edistystä. Ja siinä on ihan sellaista, se lähtee siitä, että molemmin puolin, ja voi sanoa näin, että erityisesti liikenneasiantuntijat ovat ihan aidosti lähteneet siihen integroituun suunnitteluun ja viestineet sitä, että he eivät tee mitään, ellei sillä ole maankäyttöllisiä perusteita, että kun aikaisemmin on kritisoitu Tielaitosta just ja tietojen yleistä, että ne on sellaisia valtioita valtiossa, ja ne ensin vetelee ne tiet ja, mutta nyt tässä voi kyllä sanoa, että tietojen ottivat ihan toisen kurssin.” (haastateltava 37)*

*”... on voitu luopua sellaisista liikenneväylävarauksista, mitä nyt esimerkiksi edellisessä seutukaavassa on ollut, kun on voitu liittää maankäytön suunnittelu liikennesuunnitteluun. Siellä oli sellaisia kehäväylävarauksia, jotka eivät tukeutuneet maankäyttöön ollenkaan, ne on nyt voitu nähdä sitten tällaisiksi turhiksi.” (haastateltava 40)*

Seudulla on yritetty panostaa yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen kuntakeskuksia tukemalla. Asuntotuotantoa on käynnistetty kuntakeskusten alueilla ja pyritty siten pitämään yhdyskuntarakennetta eheämpänä. Kuntakeskuksen vahvistamisen taustalla on kestävän kehityksen ajatusten lisäksi ”Oulun uhka”. Omaa kuntakeskusta pyritään vahvistamaan, jotta painopiste pysyisi oman kunnan rajojen sisäpuolella eikä valuisi Oulun rajalle. Kaikissa kunnissa ei kuitenkaan pystytä säätämään rakentamista toivotulla tavalla. Kuntien maapolitiikka ja kaavoitus eivät pysy vauhdissa mukana maanhankinnan määrärahojen, kunnallistekniikan ja voimien ehtyessä kasvun jatkuessa. Kestävän kehityksen periaatteiden katsotaankin olevan selvillä, mutta toisaalta myönnetään, että on jouduttu antamaan yhdyskuntarakenteen hajoamiselle periksi. Periksi antaminen liittyy seudun ja erityisesti kuntien omiin koviin kasvutavoitteisiin. Seutu nähdään Pohjois-Suomen keskuksena ja tavoitteena on ottaa vastaan kaikki se kasvu, mitä seudulle on keskittymässä niin kauan kun kasvu jatkuu. Kasvulla halutaan taata kilpailukyky Etelä-Suomen keskuksien kanssa:

*”Ehkä se on se, että sillä [kasvu] on saatu valtakunnallisesti julkisuutta, Oulun kasvu on ylistetty ja näitä toimintamalleja ehkä liikaakin. On saanut ansiotonta arvonnousua, ja sitten koetaan, että meidän pitää pystyä vastaamaan tähän haasteeseen.” (haastateltava 35)*

Työn alkuvaiheessa yritettiin aikaansaada pienempää seudullista kokonaisväestötavoitetta, mutta kunnat eivät suostuneet tinkimään omista tavoitteistaan. Eräs haastateltava esimerkiksi katsoi, että rakennemallivaihtoehdoista valittaessa monella kunnalla oli painavimpana perusteena sellaisen mallin valitseminen, jossa kunta kasvaa eniten. Kasvu on siis edelleen haluttua, vaikka kokemuksia kasvukivuista on jo monessa seudun kunnassa, kun palvelutuotanto ei pysy asukasluvun kasvun vauhdissa. Erään kunnan kaavoituksesta vastaava kokikin, että kuntien yhteinen yleiskaava perustuu hyvistä tavoitteistaan huolimatta hyvin voimakkaalle kasvulle, jota ei ole ohjannut ekologinen ajattelu tai joukkoliikenteen kehittäminen, vaan henkilöautoliikenne. Virkahenkilö kuvasi seuraavasti:

*”... että meidän rakennetaan tavallaan, meillä on kaikilla haaveena tällainen eurooppalaistyyppinen kävelykeskuskäytävä, ja siltihän me rakennetaan tällaista ameriikkalaistyylistä, siis sehän on selvä juttu, että me ripotellaan seudun asutus pitkälle pientaloihin, niin eihän se koko, me tehdään kyllä liikennejärjestelmätöissä sitä, että yritetään niillä reunaehdoilla, mitä on, sitä joukkoliikennettä edistää, mutta ei tämä rakenne perustu mihinkään joukkoliikenteeseen.” (haastateltava 39)*

Erään liikennejärjestelmäsuunnitelman tuloksiin pettyneen kunnan kaavoituksesta vastaavan mukaan työssä olisi pitänyt tarkemmin tutkia erilaisia vaihtoehtoja ja ottaa kaikki liikennemuodot mukaan tarkasteluihin. Suunnitelma on keskittynyt pikemminkin tieverkkoon ja ajomäärien ennustamiseen kuin esimerkiksi joukkoliikenteen aitoon kehittämiseen. Luovat ratkaisut puuttuvat.

Oulun kaupunkiseudulla halutaan vastata asukkaiden toiveisiin erilaisista asumismuodoista ja -ympäristöistä. Tavoitteeksi on otettu se, että asukkailla tulisi olla mahdollisuus asua niin kuin he haluavat. Seudulla on tehty asuntotuotannon tarpeisiin liittyen seudullinen selvitys, jossa on tarkasteltu sitä, mihin kuntaan seudun asukkaat haluaisivat muuttaa ja miksi. Selvityksen ja keskustelujen pohjalta yhteisen yleiskaavan luonnoksen selostuksessa esitetään, että Oulussa olisi tiivistä ja matalaa rakentamista, ympäristökunnista Oulunsalossa, Kempeleessä ja Haukiputaalla olisi lähinnä omakotiasumista pienehköillä tonteilla ja Kiimingissä ja Muhoksella olisi väljää, perinteistä omakotiasumista. Seutuyhteistyössä toivottiin huomioitavan toisten kuntien velvollisuus ottaa vastaan omakotiasujia ja toisten kerrostaloasujia. Oulun kaupungissa koetaan jääneen heikoimpaan asemaan naapurikuntien houkutellessa ns. parhaat asukkaat omakotitonteilleen:

*”... että minusta siinä yleiskaavassa pitäisi ikään kuin tarjota erilaisia asumismahdollisuuksia, vaihtoehtoja eri puolilta Suomea tänne tuleville ihmisille. Että mikä tuntuu kotoisalta, ettei tavallaan*

*pakoteta. Sanotaan vaikka että Kuusamossa syntynyt pakotetaan asumaan Limingan niityillä, niin siitä ei tule mitään. Se ei halua asua siellä.” (haastateltava 34)*

*”... edelleen ympäristökunnat mielellään tästä muuttajaporukasta keräisi kermat päältä, ja jättäisi tällaisen huonomaineisen Oulun osalle, ja Ouluhan vaatii nimenomaan, että meidän pitäisi kantaa myös osuutemme tässä, joka on mielestäni ihan perusteltua, mutta tässä suhteessa kuntien toiminta on vähän itsekästä.” (haastateltava 39)*

*Kilpailua työpaikka-alueiden sijoittumisesta on käyty Oulun, Kempeleen ja Oulunsalon kesken. Pohjoisen kunnat kokevat olevansa ulkopuolisia tässä kilpailussa. Erään eteläisen kunnan kaavoituksesta vastaava kuvaa tilannetta seuraavasti:*

*”Että siellä on aika hurjat luvut, kerta kaikkiaan. Että siinä on vähän ollut sellaista nokitusta, että me ollaan vähän x:n kanssa aina vähän nokitettu, että kumpi panee vähän enemmän sinne kerrosalaa, että kyllä siinä on ehkä vähän sellainen ylikuumentunut tilanne nyt.” (haastateltava 42)*

Poikkeuslupa-menettelyllä on merkittävästi vaikutusta siihen, millaiseksi yhdyskuntarakenne muotoutuu. Nopeasti kasvavalla Oulun seudulla kaavat ovat olleet toisinaan liian hitaita instrumenttejä ohjaamaan rakennetta. Eräessä virkahenkilön haastattelussa esimerkiksi todettiin, että markkinavoimat ovat niin vahvat, että taistelu on tuomittu häviämään, jos asettuu vastahankaan. Kehityksessä pitää ennemminkin yrittää pysyä mukana, kuin koettaa ohjata sitä ja pyrkiä annetuilla edellytyksillä mahdollisimman hyvään lopputulokseen. Varsinkin poliittisen tahdon koetaan kallistuvan usein omien suurten hankkeiden taakse:

*”... heti kun uusi maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan, se antoi kunnalle vallan, niin ensimmäisessä kunnanhallituksen kokouksessaan kunnanhallitus myönsi 20 edellisenä vuonna kielteisen päätöksen saatua poikkeuslupaa. ... Että tässä suhteessa, että vaikka tahtotasolla puhutaan yhteisestä tahdosta, niin sitten kun konkreettisia hankkeita tulee, niin tavallaan kun puhuin noista markkinavoimista, niin kyllä ne saa hirveän helposti tällaisen poliittisen tuen ... Että nämä on yleensä yksittäisiä hankkeita, ja kyllä kunnat niin kuin häpeillen näitä vie vähän eteenpäin, että vasta viimeisessä hädässä sitten kun pitää pyytää naapurin lausunto, pyydetään. Ja tämä ei varmaan johdu niin kuin virkamiesten tahdosta tai tahdottomuudesta, vaan tämä liittyy tähän meidän poliittiseen kulttuuriin... Kysymys on kuitenkin hankkeesta, jonka arvo on 100 tai 150 miljoonaa, niin kuka tahansa kunta ottaisi mielellään sen.” (haastateltava 39)*

*”... tämä yhteinen yleiskaava ei kerkiä siihen aikatauluun, kun meidän pitää saada sinne asemakaavoitettua uutta aluetta, niin me tehdään itse asiassa siellä sellaista oikeusvaikutteista osayleiskaavaa ... Mutta tähän yhteiseen on sitten viety ne ratkaisut sieltä, siihen tuli ihan tällainen aikataulullinen juttu.” (haastateltava 42)*

*”... että kyllähän täällä on poikkeusluvalla rakennuslupaa haettu, niin että ei ole ollut asemakaavaa, ja yritys on sitten tullut sinne kunnan päätöksellä.” (haastateltava 40)*

Joissain luottamushenkilöiden sähköpostikyselyn vastauksissa nostettiin esiin yleiskaavan ohjaamattomuuden ongelma. Esimerkiksi eräs sähköpostikyselyyn vastannut oululainen luottamushenkilö esitti toiveen siitä, että yleiskaavaa kunnioitettaisiin tulevana vuosina, eivätkä nopeasti esiinpolkaistut hankkeet ajaisi yleiskaavan yli. Ongelmia ovat aiheuttaneet erityisesti kaupan suuryksiköiden sijoittumiset. Kaupan kysymykset oli tarkoitettu käsitellä keskusverkkoselvityksessä ennen yleiskaavayhteistyön aloittamista ja seudulle tehtiinkin kaksi kaupan sijoittumiseen liittyvää selvitystä. Seudun kaavoittajista osa kuitenkin koki, että selvityksiä ei ole tehty riippumattomasti ja selvitykset olivat enemmänkin nykytilanteen toteavia, kuin uuden suunnittelua:

*”... tässähän nyt pikkuisen ehkä tämä kaavoitus on mennyt eri tahtia käytännön kanssa, kun näillehän on myönnetty lupiaakin jo näille kaupoiille täällä... mielestäni tämä asia on järjestynyt tavallaan niin kuin muualla, kun tässä yleiskaavayhteistyössä, että sitä ei ole tarvinnut tässä riidellä, vaan se on hoidettu muussa yhteydessä, ja on tavallaan sieltä otettu opiksi ja mietitty nämä selvityksistä ja sitten tästä tilanteesta.” (haastateltava 36)*

*”Siinä vähän tulee mieleen, että kyllähän nyt voidaan auvoista yhteistyötä harrastaa kun tuollaiset norsut on lasikaapissa temmeltäneet. Jjotain on luvatta rakennettu ja jotain luvan perästä yritetään rakentaa, niin ne on tuolla hallinto-oikeudessa, korkeimmissa hallinto-oikeuksissa, ja lähinnä tällaisen kaupan sisäisten valitusten takia, kauppaketjujen välistä, sisäisen kaupan, jäsenten välisten neuvotteluiden jäljiltä. Että yksi asia, jonka takia on tuntunut hyvältä, että tällaista yhteistä yleiskaavaa tehdään, ja vielä oikeusvaikutteistakin, niin on se, että tätä kaupan rakennetta tästä eteenpäin, sehän ei ole valmis vielä, maailma ei valmis vielääkään, niin että siinä saadaan tällainen ylikunnallinen päätöksentekoviranomainen.” (haastateltava 41)*

Moni epäilikin, olisiko yhteistyö edennyt näin pitkälle, mikäli kaupan kysymykset olisi otettu yhteistyöhön mukaan jo alkuvaiheessa. Niistä riitelemine voi kaataa koko yhteistyön. Joissain ympäristökunnissa katsottiin, että halu jättää kaupan kysymykset seudullisen suunnittelun ulkopuolelle on tullut erityisesti Oulun taholta. Koettiin, että Oulu on tehnyt omat kauppapaikkaratkaisunsa seutuyhteistyön ulkopuolella. Erään ympäristökunnan kaavoituksesta vastaavan mukaan hänen kunnassaan podetaan huonoa omaatuntoa omista kaupparatkaisuista. Koetaan, että kun on itse annettu rakentaa marketteja huonoihin paikkoihin, ei ole myöskään varaa kritisoida naapurikuntien huonoja hankkeita. Niinpä joitain kielteisiä lausuntoja ja valituksia on jätetty antamatta. Valittajina ovatkin kuntien sijaan olleet naapurikuntien yrittäjät. Kaupan kysymyksille on annettu periksi. Nähdään, että ne elävät omaa elämäänsä ja että sijoittelulta on viime kädessä tulosajatteluun sitoutuneilla kaupaketuilla.

Oulun kaupunkiseudulle on laadittu kaupunkiseudun virkistys- ja vapaa-ajan alueiden suunnitelma (viva). Viva-suunnitelman tarkoituksena oli luoda runko maankäytön suunnitelmalle. Suunnitelmaa pidettiin joissain kunnissa kuitenkin liian yleisellä tasolla olevana ja siinä törmättiin maanomistuksellisiin ongelmiin. Haastatteluissa tuli kuitenkin esille, että Viva-selvitys avasi yleispiirteisyydestään huolimatta joillekin kuntien kaavoittajille uusia tapoja katsoa seutua ja oman kunnan aluetta. Selvityksen katsottiin ruokkivan erityisesti verkostoajattelua ja seudullista näkemystä. Viher- ja virkistysalueet ovat perinteisesti sijoittuneet kuntien rajalle usein ilman tarkempia selvityksiä. Viva-selvityksessä keskityttiin siihen, että viheralueet ovat yhteydessä toisiinsa. Seudulla on myös viritetty ajatusta perustaa seudullinen virkistysalueyhdistys, joka voisi ostaa seudullisia virkistysalueita ja alkaa kehittää ja hoitaa niitä. Vastuu rantojen rakentamisesta on puolestaan siirretty kuntakohtaisen kaavoituksen ja päätöksenteon piiriin.

Aito seudullinen tarkastelu ja kasvusta vastuun ottaminen odottaa siis pitkälti vielä yhteisen yleiskaavan toista kierrosta. Toisaalta erään kunnan kaavoituksesta vastaava totesi, että kestävä kehityksen periaate toteutuu kuitenkin jo siinä, että seudullisesti ylipäätään voidaan yhteisesti sopia ainakin joistakin asioista ja jokaisen kunnan ei tarvitse varautua kaikkeen.

## ***Yhteys strategiseen suunnitteluun***

Oulun seudulla kuntien yhteisen yleiskaavan tekemisen aloittaminen liitettiin valtion taholta annettuun aluekehittämisen tehtävään ja uuden aluekehityslain voimaantumiseen. Seudulla koettiin, että aluekehitystyössä luotiin tahtotila maankäytön yhteistyöhön eri toimijoiden kesken ja saatiin mahdollisuudet kehittää seutukaavoituksessa aikaansaatu yhteistyötä dynaamisempaan suuntaan. Seudun visio sovitettiin yhteen maakunnan ja kuntien omien visioiden kanssa. Aluekehitystyössä opittiin strategisten välineiden käyttäminen. Uudesta maankäyttö- ja rakennuslaista löytyi myöhemmin väline yhteiseen yleiskaavaan. Eräs haastatelluista virkahenkilöistä kuvasi prosessia seuraavasti:

*”... tämä noudattaa ihan tällaista klassista strategisen suunnittelun järjestelmää, eli ensin on luotu ne visiot, ja katsottu, tsekattu, että maakunnan ja seutukunnan ja kaikkien seutukunnan kuntien visiot sopivat yhteen. Niissä on kaikissa omia painotuksiaan, mutta ne eivät saa olla ristiriidassa*

*keskenään. Sitten on pantu ne painopisteet, mihinkä milläkin kaavalla keskitytään, ja nekin on yhdessä tsekattu, että ne eivät ole keskenään ristiriidassa. Jos on, niin sitten se keskustellaan pois.” (haastateltava 37)*

Käytännön työssä on kuitenkin törmätty myös ongelmiin. Esimerkiksi eräs sähköpostikyselyyn vastannut kunnan luottamushenkilö kertoi, kuinka kunnan omassa elinkeinostrategiassa ja kuntien yhteisessä yleiskaavassa tavoitteet tietyn kunnan osa-alueen suhteen menevät ristiin. Vastaaja katsoikin, että yhteinen yleiskaava liittyy enemmän Oulun kaupungin kehittämisstrategiaan, ja vain sivuaa muiden ympäristökuntien strategiaa. Myös toinen kyselyyn vastaaja puuttui samaan ongelmaan ja totesi, että vuorovaikutus ei ole ollut riittävää seudun ja kuntien omien tavoitteiden välillä.

Kyselyyn vastanneista luottamushenkilöistä lähes kaikki kuitenkin näkivät yhteistyön positiivisena ja kannatettavana asiana. Koettiin, että seudun tasapainoinen kehittäminen liittyy seudun vetovoimaan, jonka kasvu parantaa seudun kilpailuedellytyksiä ja kehitysmahdollisuuksia. Eräs luottamushenkilö näki prosessin myös oppimisprosessina. Yleiskaavatyössä kuntien väliset eroavaisuudet, niin hyvät kuin huonotkin, ovat tulleet kaikkien tietoisuuteen. Toinen luottamushenkilö näki, että yhteistyön myötä kuntien välinen luottamus on parantunut ja kuntien voimavarat ja vahvuudet tulevat seutukunnan käyttöön. Lisäksi varsinkin ympäristökunnissa pidettiin tärkeänä sitä, että asioita pohditaan seudun tasolla myös pidemmällä tähtäimellä, koska omassa kunnassa asioita ei useinkaan ajatella ”nenänvartta pitemmälle”.

### **Maankäytön kytkeytyminen muuhun seudulliseen suunnitteluun**

Oulun kaupunkiseudun yhteistyö on projekti- ja ohjelmaperusteista. Kunnilla on haluttu säilyttää riittävä määrä tehtäviä ja vastuuta sen sijaan, että luotaisiin vankkoja seudullisia organisaatioita. Yhteistyön varsinaisena käynnistäjänä monella sektorilla pidetään Oulun seudun kaupunkiohjelmaa. Kaupunkiohjelman yhtenä tavoitteena oli määritellä seudun kunnille yhteiset maankäytön suunnittelun tavoitteet, joita noudattamalla seudun yhdyskuntarakennetta eheytetään ja kehitetään nykyistä paremmin elinkeinoelämää ja asukkaita palvelevaksi. Tässä yhteydessä mainittiin myös kuntien yhteinen yleiskaava keinona toteuttaa asetetut tavoitteet (Kortesoja 1998). Seudun ohjelmatyössä maankäytön suunnittelua pidettiin keskeisenä sektorina ja sen kautta halutaan luoda perustaa muille hankkeille ja projekteille. Luottamushenkilöiden vastauksissa yleiskaavayhteistyön nähtiin liittyvän seudulliseen strategiseen suunnitteluun mm. seudullisten palvelujen, liikennejärjestelyjen ja elinkeinoelämän kehittämisen kautta. Toisaalta koetaan, että maankäytön yhteistyön alkuun pääsemisessä muiden sektorien yhteistyöllä on ollut vaikutusta. Onnistunut yhteistyö muilla sektoreilla on antanut uskoa myös yleiskaavayhteistyöhön.

Elinkeinoyhteistyö on edennyt seutuyhteistyössä pisimmälle, mutta sen suhde seudulliseen maankäytön suunnitteluun nähdään ohueksi. Suhde toimii toistaiseksi lähinnä vain kunnan suunnittelun tasolla, sillä seututasoisen yhteistyön on jäänyt pitkälti tilastojen tuottamiseksi maankäytön suunnittelun mitoituksen tueksi. Koetaan, että sektorit elävät eri sykkeellä, ja siksi tiivis yhteistyö ei ole mahdollista. Toisaalta elinkeinoyhteistyön yhteydessä käydään taustakeskusteluja ja puidaan erimielisyyksiä esimerkiksi kaupan ja työpaikkojen sijoittumisesta. Nämä keskustelut ovat osaltaan madaltaneet kynnystä myös maankäytön yhteistyöhön tiivistämiseen. Maankäytön yhteistyöllä on ollut vaikutusta puolestaan yleisen yhteistyöilmapiirin luomisessa:

*”... elinkeinoasiamiehet kun ne lukee lehdestä, että ollaan ensimmäisenä Pohjois-Euroopassa yhteistä yleiskaavaa, niin nekin niin kuin havahtuu ja ajattelee, että se on jotain hienoa, että pitää koittaa nyt tässä kehikossa pysyä.” (haastateltava 41)*

Toisaalta joissain sähköpostikyselyn vastauksissa koettiin, että maankäytön yhteistyön ja elinkeinotoimen yhteistyö on jo nyt hyvin tiivistä ja jatkossa toivottaisiin pikemminkin yhteistyön vahvistamista myös muihin sektoreihin nähden. Esimerkiksi raja-alueiden kouluverkkoa ja muita palveluja voitaisiin katsoa rajoista riippumatta, kuntien rakennusjärjestysten yleislinjauksia voitaisiin yhtenäistää ja perustaa säätiö tai muu organisaatio hankkimaan ja ylläpitämään seudullisia virkistysalueita. Eri sektorien seudulliset strategiat tulisi liittää myös kuntien yhteiseen yleiskaavaan.

Laajemmalla alueellisella tasolla Oulun seutu kiinnittyy tiiviisti Pohjois-Suomen strategiatyöhön ja Perämerenkaari-strategiaan. Luottamushenkilöille tehdyn sähköpostikyselyn vastauksissa nähtiinkin kuntien yhteisen yleiskaavayhteistyön tukevan Oulun seudun asemaa ”Pohjois-Suomen kasvukeskuksena” sekä ”alueellisena toimijana”. Vastauksissa koettiin myös, että kuntien yhteinen yleiskaava on itsessään ”signaali Oulun seudun vahvuudesta toimia tasavertaisena Etelä-Suomen voimakeskusten kanssa”. Erityisesti Oulussa nähtiin, että kaupungilla on velvollisuus miettiä koko Pohjois-Suomen tulevaisuutta:

*”Me nähdään että meidän pitää täällä olla vahvoja ja kilpailukykyisiä koko seutuna, jotta tämä maan aluerakenne jollakin tavalla pysyisi tasapainossa. Että mikä on Oulun intressi, se on minusta yleisempi kuin mikään itsekäs kuntaintressi. Me nähdään kyllä, että me kaikki hyödytään, Oulukin hyöttyy tästä yhteistyöstä olemalla vahva, kilpailukykyinen seutu.” (haastateltava 33)*

Uutena esimerkkinä maankäytön suunnittelun kytkeytymisestä muihin hankkeisiin on Oulun kaupunkiseudun osallistuminen sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton seutukuntien tukihankkeeseen, Seutu-hankkeeseen. Oulun seudulla Seutuhankkeen kolme päälinjaa ovat kuntien yhteinen yleiskaava, tietoyhteiskuntakehitys ja yhteinen palvelutuotanto. Tavoitteena on kuntien vapaaehtoisen seutuyhteistyön tukeminen mm. kevyemmin organisoituja yhteistyöelimiä perustamalla. Yksi esimerkki Oulun kaupunkiseudun muutoksesta organisaatitasolla on ajatus antaa kuntien yhteinen yleiskaava ympäristökeskuksen vahvistettavaksi.

Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteiseen yleiskaavatyöhön liittyy väistämättä myös kysymys kuntaliitoksista. Liitosajatuksia tukee se, että seudun kunnissa yhdellä puolueella on merkittävä valta-asema. Luottamushenkilöille lähetetyn sähköpostikyselyn monessa vastuksessa puututtiinkin kuntaliitosasiaan. Moni Oulun kaupungin luottamushenkilöistä esitti toiveitaan yhteistyön johtamisesta seudun kuntien yhdistämiseen yhdeksi suurkunnaksi. Samansuuntaisia toiveita tuli myös joiltakin naapurikuntienkin vastaajalta, joskin useampi ilmaisi pikemmin pelkonsa kunnan sisäisiin asioihin ja itsenäisyyteen puuttumisesta. Pelko tai toive kuntaliitoksista on johtanut jossain määrin siihen, että yhteistyötä toisinaan ylikorostetaan.

Yhteistyöstä on tullut myös osa seudun imagoa. Seudulla ollaan ylpeitä siitä, että on saatu aikaan jotain sellaista, josta muualla maassa vielä haaveillaan:

*”Olen ajatellut, että jos mitataan seutuyhteistyön voimakkuutta portailla, niin siellähän on yhteisiä hankkeita ja yhteistä elinkeinopolitiikkaa, ja aika korkealla siellä portailla on yhteinen maankäytön suunnittelu, eli se mittaa sitä kehittyneisyyttä ja väittäisin, että me ollaan aika kehittyneitä siinä yhteistyössä. Ja nyt kun vielä tämä seutuhanke ja tämä palveluyhteistyö menee eteenpäin, niin me ollaan melkein ylätasanteella siinä.” (haastateltava 33)*

*”Mutta sellaista olen pannut merkille, että mielellään koettaisiin sellaiseksi kulissiksi tuo seutuyleiskaava, halutaan että se olisi sellaisen näennäisen yhteistyön kulissi. Eli halutaan näyttää että on kauhea yhteistyöhalu ja hyvät tavoitteet, mutta sitten mielellään nähtäisiin ettei sillä kuitenkaan olisi sitä painoarvoa, mikä sillä kuuluisi tosiasiaassa olla jos se vielä oikeusvaikutteisena tulee ja vahvistetaan. Mutta siinähän se sitten mitataankin, se todellinen yhteistyöhalu.” (haastateltava 35)*

*”Ja kyllä siinä varmaan on tällainen, kun se on vähän erikoisempaa vielä tällainen seutuyhteistyö, niin ylpeys siitä, että me saadaan aikaan, se ruokkii sitä, että muualla Suomessa ei välttämättä tämän tyypistä hanketta ole, niin kun lehdestä saadaan lukea, tai joku ministeriöstä sanoo, tai jossakin, niin se on jotenkin hienon tuntuista, että me ollaan mukana tässä aloittamassa.” (haastateltava 41)*



## Yhteenveto

Kuten muillakin tapausseuduilla, niin myös Oulun kaupunkiseudulla on maankäytön yhteistyön perinteitä. Seudulle on aiemmin tehty mm. kaupunkiseudun seutu-kaava. Yhteistyötahdon tiivistymisen taustalla on ollut halu päättää itse oman seudun maankäytöstä. Seututasolla voidaan myös pitää yllä kasvuajattelua ja tavoitetta toimia koko Pohjois-Suomen veturina. Toiveena on ollut säästöjen aikaansaaminen sillä, että ei tehdä päällekkäistä työtä. Oulun kaupungin luottamushenkilöillä on ollut yhteistyötahdon taustalla ajatuksia kuntaliitoksesta, kun taas suuri osa pienten kuntien luottamushenkilöistä on nähnyt yhteistyön keinona välttää kuntaliitokset. Seudun yhteistyötahdon löytymiseen on vaikuttanut niin ikään ajatus siitä, että yhteistyötä tehdään askel kerrallaan niissä asioissa, joissa yhteistä tahtoa löytyy. Oulun seudulla on korostettu ajatusta oppimisprosessista. On nähty, että yhteistyössä oleellista on prosessi ja se, että se saadaan vietyä loppuun. On puhuttu myös toisesta yleiskaavakerroksesta, jolloin voidaan mennä tarkempaan kaavoitukseen tai kasvattaa niiden asioiden määrää, joita yhteisellä yleiskaavalla sidotaan ja ohjataan. Kuntien yhteisen yleiskaavan tekemisessä mukana olleista näkyi monesta halu tehdä yhteistyötä. Mukana on ollut ”pioneerihenkeä”, halu toimia ”uudisraivaajana” kentällä, josta kokemuksia ei vielä ole. On haluttu näyttää, että seudulla saadaan aikaan myös sellaista, joka ei muualla Suomessa vielä onnistu.

Kuntien yhteinen yleiskaava on sidottu osaksi seudullisia strategioita ja ohjelmia. Yhteinen yleiskaava on pyritty näkemään välineenä, jonka avulla voi saada enemmän voimaa seudun kehittämiseen. Ennen maankäytön yhteistyön tiivistymistä on seudulla tehty mm. elinkeinoyhteistyötä onnistuneesti. Elinkeinoyhteistyön koetaan toimineen ”paineiden purkamisen” areenana. Maankäytön yhteistyöhön on ollut helpompi ryhtyä, kun taustakeskusteluja on ensin käyty toisella sektorilla. Maankäytön yhteistyö on hyvällä imagollaan myöhemmin osaltaan vastavuoroisesti vahvistanut elinkeinotoimen yhteistyöstä. Myös selvitykset yhdellä sektorilla ovat edesauttaneet yhteistyön aloittamisessa toisella sektorilla. Selvitysten avulla on nähty yhteistyön hyödyllisyys käytännössä.

Oulun seudun yhteistyön vahvuutena koettiin olevan sen sopimus pohjainen toimintamalli. Organisaatio on kevyt, mikä vastaa kuntien toiveita. Toisaalta sopimus pohjaisuudessa voidaan törmätä siihen, että ongelmien ilmettyä yhteistyö voi kaatua nopeastikin. Oulun seudun kuntien yhteisessä yleiskaavatyössä on kuitenkin haettu ja saatukin vakautta etenemällä pienin askelin. Esimerkiksi eri työvaiheista on tehty erilliset sopimukset. Ympäristökuntien yhteistyötahtoa lujittaa lisäksi se, että organisaationmalli perustuu Oulun kaupungin aliedustukseen muihin kuntiin nähden. Osa prosessissa mukana olevista on kuitenkin toivonut luottamushenkilöpuolella jatkossa siirtymistä toimijakeskeisestä organisaatiosta asiakkeskeisempään siten, että kokoonpanossa olisi enemmän henkilöitä, joita maankäytön kysymykset aidosti kiinnostavat ja joilla on aikaa perehtyä niihin. Ylipäätään luottamushenkilöiden ajan tasalla pitämiseen ja seudulliseen asukasosallistumiseen tulisi panostaa entistä enemmän.

Yhteisen yleiskaavan laatiminen on johtanut kuntia harkitsemaan omia aluerakenteitaan selkeämmin osana seudullista kehitystä. Pienissä kunnissa prosessi on vähentänyt yhdyskuntarakenteen hajautumisen paineita seudullisesta rakenteesta irrallisiksi asuntoalueiksi. Kestävän kehityksen periaatteet on selkeästi kirjattu yhteisen yleiskaavan tavoitteisiin. Liikennejärjestelmäsuunnitelman myötä joukkoliikenneväyliin liittyviä alueita on valittu sekä työpaikkojen että asutuksen kasvualueiksi, ja näin on yritetty minimoida henkilöautoliikenteen tarvetta. Liikenteellisesti on pyritty pääsääntöisesti hyödyntämään jo olevia väyliä. Tiestön kehittäminen on välttämätöntä vain Oulun kaupungin sisällä muutamassa avainkohdassa.

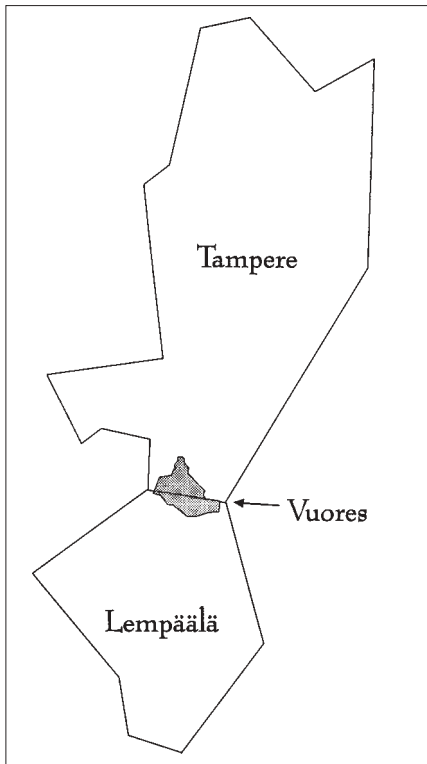
Yhteistä yleiskaavaa ei ole juurikaan tarkasteltu kuntatalouksien kannalta. Analyysia olevasta kaavatilanteesta, tyhjistä tonteista tai tyhjäkäytöllä olevasta kunnallistekniikasta, ei seudulla ainakaan yhteismitallisena ole, mikä voi helposti

johtaa virhepäätelmiinkin todellisesta kaavoitustarpeesta. Toinen kysymys, joka saattaa vaikuttaa lopputulokseen, on kuntien voimakkaat väestönkasvuodotukset. Tavoitteena voisi olla toteutettavien asioiden priorisointi ja yhteensovittaminen siten, että toteuttamisjärjestyksellä voitaisiin turvata alueiden eheä ja taloudellinen toteuttaminen siinäkin tapauksessa, että todellinen kasvu olisi selvästi odotettua hitaampaa.

Mielenkiintoiseksi Oulun seudun yleiskaavan tekee se, että siinä on hahmoteltu myös erityyppisiä asuntopoliittisia ratkaisuja sijainnista riippuen. Samoin on myös haettu näkökulmia pienten kyläkeskusten täydennysrakentamiselle, eheyttämiselle ja elvyttämiselle. Oulun seudun yleiskaavassa on otettu jo lähtökohdaksi seudun maisemarakenteen, arvokkaiden ympäristöjen ja viheralueiden antamat lähtökohdat. Näitä alueita pyritään myös suunnitelmallisesti kehittämään sekä muodostamaan jatkuvia, erilaisia viher- ja virkistysalueita yhdistäviä reittejä, jotka samalla luovat ekologisia käytäviä myös biodiversitettiä ajatellen. Kaupan kysymyksiä on selvitetty erillisessä raportissa, jossa on hahmoteltu koko suunnittelualueen palveluluokitus asuinalueisiin liittyvin palvelukeskuksin. Keskustelu yksityiskohtaisesta kaupan suuryksiköiden sijoittelusta on kuitenkin toistaiseksi jätetty työstä pois yhteisymmärryksen ja yhteistyöhengen säilyttämiseksi.

Varsinaisena haasteena Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteiselle yleiskaavatyölle on kestävä kehityksen periaatteiden aito huomioon otto. Yleiskaavan rooli suunnitteluinstrumenttina kaipaa vahvistamista, sillä kuntien yhteistyönä tekemä yhteinen yleiskaava menettää merkitystään, mikäli kunnat edelleen toteuttavat laajamittaista omaa poikkeusluparakentamistaan. Seudullisen näkökulman saavuttaminen vaatii vielä voimistamista. Haasteena on myös kiinnittää huomiota siihen, että kaikki yhteistyöosapuolet pysyvät mukana nopeasti etenevissä hankkeissa, jotta yhteistyöstä ei muodostu toimintaa yhteistyön itsensä ja kaupunkiseudun imagon vuoksi. Tulevaisuus näyttää, muodostuuko Oulun kaupunkiseudun yhteisestä yleiskaavasta myös sisältöpuolella onnistunut projekti. Yhteistyötahdon synnyttämisessä, suunnittelun eri osapuolten lähentymisessä ja asioista yhdessä pohtimisessa työ on jo maineensa veroinen.

## Tampereen ja Lempäälän Vuores – kahden kunnan yhteinen yleiskaava



Tampereen ja Lempäälän rajalle sijoittuvan Vuoreksen alueen osayleiskaavoitus sai virallisesti alkunsa kuntien valtuustojen helmikuussa 2000 tekemillä päätöksillä. Tarkoituksena on laatia Vuoreksen alueelle kuntien yhteinen, asuinalueen osayleiskaava.

Kuva 17. Vuoreksen alueen sijainti kaupunkirakenteessa.

### Taulukko 4. Tampereen ja Lempäälän asukasluku ja poliittinen jakauma

(Lähde: Tilastokeskus 2002, kuntien omat internetsivut).

	asukasluku (31.12.2001)	Poliittinen jakauma: suurimmat puolueet 2002			
		SDP	Kokoomus	Keskusta	Muu (merkittävä)
Tampere	197 774	24 %	30 %	4 %	15 % (Vas), 12 % (Vihr)
Lempäälä	16 761	28 %	28 %	19 %	12 % (Vas)

### Yhteistyön tausta ja suhde maakuntakaavoitukseen

Tampereen ja Lempäälän yhteistyö Vuoreksen alueella alkoi jo ennen uuden maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa. Yhteistyö käynnistettiin Tampereen taholta. Yhteistyötoiveen taustalla oli Tampereen kaupungin laajenemissuuntien kartoitus, jonka perusteella etelän suunta todettiin parhaaksi vaihtoehdoksi, ja katsottiin, että kaupunkirakenne voisi laajeta Lempäälän kunnan rajalle saakka. Tällöin kuitenkin aiheutuisi Lempäälän puolelle laajenemispaineita rajan tuntumaan, joten katsottiin, että hanketta on parempi suunnitella yhteistyössä. Yhteistyön hyötynä katsottiin olevan myös sen, että näin voitaisiin tehdä kumpaakin kuntaa palvelevia rajasta riippumattomia selvityksiä. Kuntien yhteinen yleiskaava tuli työmuotona mukaan, kun haluttiin tuoda selvitystöihin mukaan mahdollisuus rakentaa alueesta seutukaavan antamia mahdollisuuksia suurempi. Jo työn alkuvaiheessa oli tiedossa, että uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiin tulee mahdollisesti uusi kaavamuoto, kuntien yhteinen yleiskaava, ja työtä pyrittiinkin tekemään uutta lakia ennakoiden.

Vuoreksen alue on merkitty vahvistetussa Pirkanmaan 3. seutukaavassa noin 7 000 asukkaan taajamatoimintojen alueeksi. Tämän vanhan seutukaavan koetaan olevan liian tarkka muodoltaan ja syntyneen pitkälti kuntien yleiskaavojen pohjalta.

Pirkanmaan liitossa on meneillään ensimmäisen maakuntakaavan tekeminen. Taus-  
taselvityksenä on valmistunut rakennesuunnitelma Tampereen seudulle. Rakenne-  
suunnitelmassa on viisi vaihtoehtoa, joita on vertailtu ja analyysin lopputuloksena  
on tehty kaupunkiseudun rakennekartta. Vuoreksen alue on merkitty vaihtoehtotar-  
kasteluissa siten, että alueen asukasmäärä vaihtelee 7 100 - 13 900 välillä. Vastaavas-  
ti Vuoreksen kaavoituksen yhteydessä tehdään selvitystä siitä, miten suunniteltava  
alue sopeutuu seutukaavan kokonaisuuteen.

Vuoreksen esimerkin innoittamana myös Tampereen itäinen naapurikunta,  
Kangasala, on esittänyt varovaista kiinnostusta yhteisestä yleiskaavasta kuntien  
rajalle. Seudullisesta kuntien yhteisestä yleiskaavasta ei Tampereen kaupunkiseu-  
dulla ole ollut suurempaa keskustelua, vaikka Tampereen kasvupaineet ovat tiedos-  
sa. Yhteistyötä tehdään seudulla muutamilla muilla sektoreilla. Nämä tekijät voivat  
jatkossa houkuttaa myös seudulliseen maankäytön yhteistyöhön:

*"Meillä tällä seutukunnalla on hyvin monenlaista yhteistyötä. On jätehuollot, vedet, puhtaat ja  
likaiset, pelastuslaitokset ja monta muuta asiaa. Koko ajan se minusta on hyvällä kasvulla, mennään  
siihen suuntaan mutta natinoitta ja rytinöittä se ei taida mennä."* (haastateltava 30)

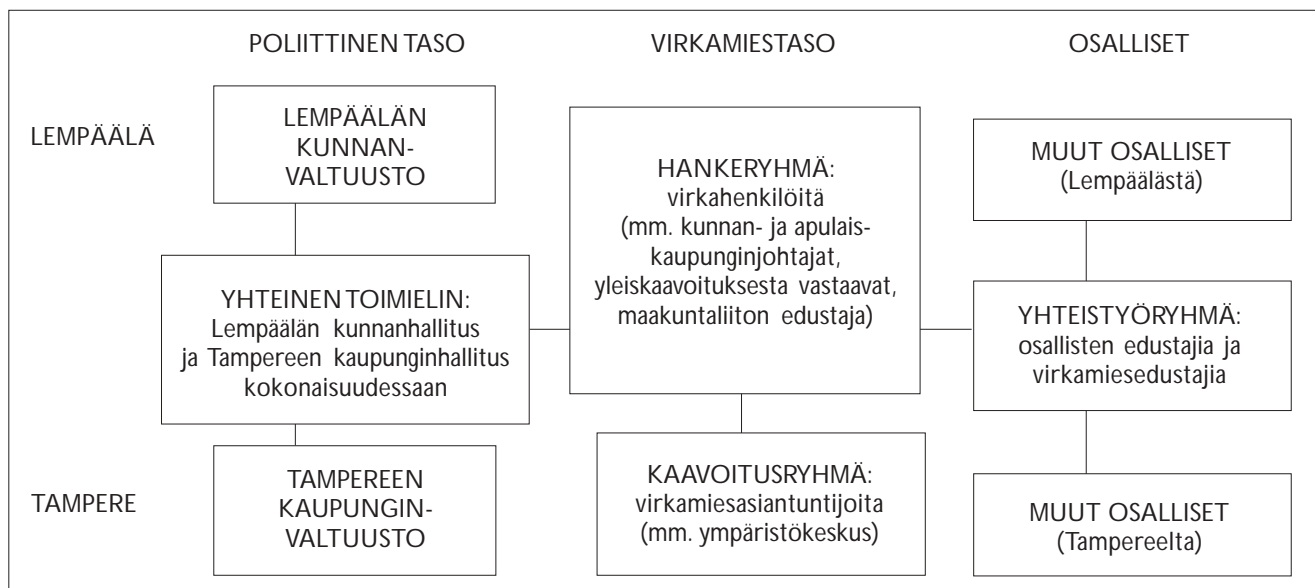
## Hallinto

Seuraavassa esitellään Vuoreksen alueen kuntien yhteisen yleiskaavan hallinnolli-  
nen malli ja pohditaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutuksia suunnitte-  
luun.

### Vuoreksen kuntien yhteisen yleiskaavan hallintomalli

Vuoreksen alueen suunnittelussa toimii neljä työryhmää: suunnitteleva hankeryh-  
mä, suunnittelua ohjaava ja tukeva kaavoitusryhmä, osallisista koottu yhteistyöryh-  
mä sekä poliittisista päättäjistä koottu yhteinen toimielin, joka hyväksyy kuntien  
yhteisen yleiskaavan.

Vuoreksen alueen 21-henkinen **yhteinen toimielin** on koottu kaikista Tampe-  
reen kaupunginhallituksen 11 ja Lempäälän kunnanhallitusten 10 jäsenestä. Yhteis-  
tä toimielintä koottaessa myös muita organisoitumismahdollisuuksia harkittiin, mut-  
ta ne todettiin kuntien oman päätösvallan säilyttämisen kannalta toimimattomiksi.  
Toimielimellä on koettu olevan kaksijakoinen rooli. Suunnittelun alkuvaiheessa toi-  
mielin on suunnittelua ohjaava ja keskustelevala elin, kun taas vaihtoehtojen valin-  
nassa ja lopullisessa päätöksenteossa se on päättävä elin ja hyväksyy lopulta kuntien



Kuva 18. Vuoreksen alueen suunnittelun organisaatiomalli.

yhteisen yleiskaavan. Tämä roolijako näkyy siten, että ne kokoukset, jotka liittyvät suunnitteluun, ovat suljettuja ja ne, joissa tehdään päätöksiä, ovat avoimia. Sen rooliksi on kuitenkin muodostunut toimielimen suuresta koosta johtuen enemminkin päätösten tekeminen kuin asioista neuvottelemine ja keskusteleminen. Toimieli-  
men katsotaan muistuttavan kunnanvaltuustoa ja sen työtapoja. Työskentelyssä näkyy erään mukana olevan mukaan jako Tampereen ja Lempäälän jäseniin henkilötasolla lähinnä vain siten, että oman kunnan- tai kaupunginhallituksen jäsenelle on hel-  
pompia puhua ja häntä on helpompia ymmärtää kuin naapurikunnan jäsentä. Sen sijaan asiatasolla jakautumista kunnittain ei koeta tapahtuneen.

Lempäälän **kunnanvaltuusto** ja Tampereen **kaupunginvaltuusto** siirsivät oman päätösvaltansa yhteiselle toimielimelle sen perustamisen hyväksymisen yhteydes-  
sä. Tämä siirto on haastatellun virkahenkilön mukaan suunnittelun kuluessa tahto-  
nut välillä unohtua kun valtuutetut ovat vaatineet lisää valtaa itselleen. Valtuustolle on Vuoreksen suunnittelun edetessä viety asioita tiedoksi ja lähtökohdaksi on myös otettu, että ennen kuin yhteinen toimielin hyväksyy lopullisen kuntien yhteisen yleis-  
kaavan, kumpikin valtuusto antaa asiasta lausunnon.

Vuoreksen alueen suunnittelusta vastaa **hankeryhmä**, joka on koottu johtavista virkahenkilöistä ja kuntien kaavoittajista. Ryhmässä ovat mukana mm. Lempäälän kunnanjohtaja, Tampereen kaupungin apulaiskaupunginjohtaja, Pirkanmaan liiton aluesuunnittelujohtaja ja Tampereen kaupungin kaavoitusjohtaja. Hankeryhmä valmistelee ja seuraa käytännössä Tampereen kaupungin yleiskaavayksikössä tehtävän kaavan suunnittelutyötä ja vie kaavan myös nähtäville. Hankeryhmää pidetään Vuoreksen alueen suunnittelun keskeisimpänä ryhmänä. Eräs haastateltavista vertasi sen toimintaa kunnanhallituksen toimintaan. Ison ja pienen kunnan suunnitelukulttuurin erosta kertoo se, että Lempäälässä kunnanjohtajan osallistumista hankeryhmään ja sitä kautta konkreettiseen kaavoitukseen, pidetään poikkeuksellisena. **Kaupunginjohtajien** mukanaolo eri ryhmissä katsotaan kuitenkin merkitykselliseksi, koska kyse on mittakaavaltaan isosta hankkeesta ja ennen kaikkea naapurikunnan kanssa tapahtuvasta yhteistyöstä.

Hankeryhmä nimitti **kaavoitusryhmän** auttamaan, ohjaamaan ja vahtimaan hankeryhmän työtä. Kaavoitusryhmä koostuu Tampereen ja Lempäälän kaavoittajien lisäksi ympäristöasiantuntijoista ja teknisistä asiantuntijoista. **Alueellisen ympäristökeskuksen** edustaja on mukana tässä ryhmässä. Vuoreksen suunnittelutyössä ympäristökeskuksen rooliksi on muodostunut asiantuntijan ja lausuntojen antajan rooli. Käytännön suunnittelutyöhön on resurssien vähäisyydestä johtuen otettu etäisyyttä. Ympäristökeskuksessa kuitenkin koetaan, että sen rooli kuntien yhteisen yleiskaavan prosessissa hakee vielä paikkaansa. Muut osapuolet kokevat samoin. Ympäristökeskuksella nähdään olevan erityisen merkittävä rooli toimies-  
saan koordinaattorina kaupungin ja ympäristöministeriön välillä ja patistaessaan osapuolia riittävän varhaisessa vaiheessa keskinäisiin neuvotteluihin. **Ministeriön** ohjaavuuden käytännön suunnittelutilanteisiin koetaan kuntien yhteisen yleiskaavan alkutaipaleella viivästyneen.

Vuorovaikutteiseen 14-henkiseen **yhteistyöryhmään** kuuluu maanomistajien, asukkaiden, muiden alueen käyttäjäryhmien ja kuntien edustajia. Yhteistyöryhmän tehtävänä on seurata kaavoitusta ja välittää tietoa asukkailta suunnittelijoille ja suunnittelijoilta asukkaille. Yhteistyöryhmään valittiin niitä osallisia, joilla on haas-  
tatellun virkahenkilön mukaan ”eniten osallispintaa”, eli lähinnä sellaisia henkilöitä, jotka edustavat alueella toimivia yhdistyksiä, kuten esimerkiksi omakotiyhdistyksiä. Ryhmässä ovat mukana myös Tampereen kaupungin apulaiskaupunginjohtaja ja Lempäälän kunnanjohtaja, kuntien kaavoittajia, muutama muu virkahenkilö sekä konsulttitoimiston edustaja. Ryhmässä on mukana myös maanomistajien edustaja sekä tulevien asukkaiden edustaja Tampereen teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnasta. Yhteistyöryhmän toiminnasta on muodostunut virallisluontoista kokouskäytäntöihin sidottua toimintaa. Ryhmän osallisilla ja ryhmän kokoajilla on ollut erisuuntaisia näkemyksiä siitä, mikä ryhmän tehtävänä on. Ryhmän kokoajien

mukaan ryhmän tehtävänä on lähinnä tiedonvälitys sekä suunnittelijoiden että asukkaiden suuntaan, kun taas jotkut osallisista näkevät, että he voivat ottaa osaa myös itse suunniteluun.

Varsinainen suunnittelutyö, kaavan piirtäminen ja selvitysten tekeminen, tehdään pitkälti Tampereen kaupungin yleiskaavatoimistossa. Lempäälän kunta osallistuu kustannuksiin. Vaikutusten arvioinnin ja joidenkin selvitysten tekemisestä on vastannut paikallinen konsulttitoimisto.

Kuntien yhteisen yleiskaavan hallinnollista organisaatiota mietittäessä esitettiin jo arveluja prosessin raskaudesta. Organisaatio onkin osoittautunut raskaaksi erityisesti niiden toimijoiden kohdalla, jotka toimivat useassa ryhmässä. Näiden virkahenkilöiden työ nähdään kuitenkin välttämättömänä, jotta ryhmät eivät erästä haastateltavaa lainaten ”alkaisi elää omaa elämäänsä”. Eräs haastateltava kaipasi vielä yhtä uutta tasoa suunnitteluun: päättävällä toimielimellä voisi olla valmis-televa lautakunta-tyyppinen tai kunnanhallitusta vastaava taso. Ryhmien ilmapiiriä kuvaillaan hyväksi, joskin erään useassa ryhmässä toimivan haastateltavan mukaan ryhmissä on usein ”aika harva äänessä”.

### **Uuden maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset suunnitteluun**

Vuoreksen alueen kuntien yhteinen yleiskaava on kahden kunnan yhteisenä yleiskaavana uuden maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäinen tapaus. Sekä Tampereen että Lempäälän virka- ja luottamushenkilöpiireissä koetaan ainakin toistaiseksi kuntien yhteinen yleiskaava käyttökelpoiseksi suunnitteluvälineeksi. Ongelmia ovat aiheuttaneet pikemminkin ylipäätään yleiskaavaa koskevat lain vaatimukset mm. osallistumisesta ja selvitysten tekemisestä. Seuraavassa on erään haastatellun virkahenkilön kommentti uuteen lakiin liittyen:

*”Jos tästä nyt päästäisiin sellaiseen sujuvaan loppuun, niin voi sanoa, että se kannatti, mutta jos tämä nyt leviää tähän, niin sitten voi sanoa, että ei se edes kannattanut. En tiedä, mikä tätä nykyä on ylipäätäänkin tuollaisen uuden alueen hyvä kaavoitusprosessi. Tuntuu aika mahdottomalta monta kertaa näissä nykylainsäädännön kiemuroissa. ... tietysti kartalla on viiva sillä kohdalla [rajalla], mutta ei se meidän suunnitelma-asetelmassa ole, eikä meillä keskustelut ole käyneet sillä lailla, että meillä olisi joku vastakkain asetanta Tampere vastaan Lempäälä, vaan kyllä ne asetannat tulee jostain ihan muusta, Särkijärven kesämökkiläiset vastaan yleensä kaupungin laajeneminen ja yleensäkin näkemykset siitä laajeneeko Tampere ja mihin suuntaan.” (haastateltava 30)*

Osallistumisen järjestämisen ja lisääntyneen selvitystyön myötä kaavoitusprosessien katsotaan hidastuneen. Kaavoituksesta vastaava virkahenkilö totesikin Vuoreksen alueen kaavoituksesta puhuessaan, että jos alueen kaavoitusta olisi tehty viisi-toista vuotta sitten, olisi työ ollut valmis jo aikaa sitten. Erityisesti lain vaatiman osallistumisen toteuttamisessa koetaan, että tuhlataan resursseja. Nähdään, että valitusten määrä ei osallistumisjärjestelyillä vähene, vaan että ”ne samat valittaa varmasti, vaikka kuinka osallistuvat”. Koetaankin, että ”uudessa laissa on idealismia aika vahvasti mukana”.

Vuoreksen alueen kuntien yhteisessä yleiskaava-prosessissa on siis noussut esiin asioita, jotka eivät liity pelkästään yhteistyönä tehtävään yleiskaavaan, vaan uuden maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen yleensä. Tämä on osoitus siitä, että kuntien omaan suunnittelukulttuuriin liittyvät piirteet siirtyvät myös yhteistyöprosessiin.

### **Vaikutusten arviointi ja lain sisältövaikutukset**

Vuoreksen alueen suunnittelutyö aloitettiin ympäristövaikutusten arvioinnilla syksyllä 1998. Arvioinnin tulosten perusteella piti päättää, aloitetaanko rakentaminen Vuoreksen alueella vai ei. Ennako-olettamuksena oli, että aloitetaan. YVA-selvityksen yhteydessä todettiin, että vaikka alueella on arvokkaita luontoalueita, rakenta-

minen voidaan kuitenkin ohjata niin, että näitä alueita ei turmella. Lisäksi vaikutusten arvioinnissa päädyttiin esittämään joukkoa toimenpiteitä, joilla rakentamisen havaittuja haitallisia seurausvaikutuksia voitaisiin rakennusvaiheessa lieventää.

Vuoreksen alueen suunnittelussa on myöhemmin tehty myös sosiaalisten vaikutusten arviointi. Suunnitteluun osallistuneen mielestä sosiaalisten vaikutusten arviointi olisi voinut prosessina olla osallistavampi ja osalliset olisivat voineet tuoda enemmän näkökulmia siihen, miten arviointi tehdään. Arvioinnin tehnyt konsultti näki prosessissa myös parantamisen varaa. Hän koki, että sosiaalisten vaikutusten arviointi on ollut samalla kehittämistyötä ja että kokemuksista on kuitenkin opittu jatkoa silmällä pitäen.

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukseen on kiinnitetty huomiota mietittäessä perusteita sille, miten kuntien yhteinen yleiskaava eroaa seutukaavasta. Sisältövaatimukset ovat kuitenkin useimmilta osapuolilta hukkuneet muiden selvitysten, arviointien ja vaatimusten sekaan. Niiden ei katsottu tuoneen suunnitteluun juurikaan mitään uutta:

*”... sisältövaatimuksia ja vaatimuksia, niin niitähän riittää teksteissä joka lähtöön. Kysymyshän on sitten siitä, että sitten päätetään jollain tavalla ... kaikki tekijät eivät voi yhtä aikaa toteutua maksimaalisesti, niin se on aina jonkinlainen, on vaan yksi ratkaisu, joka sen kokoelman sitten asettaa jonkinlaiseen järjestykseen. Mitään ideaalia ei ole, jossa ne kaikki voisivat toteutua, niin ei ole olemassa. Ja siitähän se tulee tavallaan se päätöksenteon sattumanvaraisuus, että se ratkaisu, jolle sitten enemmän näitä päätöksenteon voimia sitten kerääntyy, niin sehän sen sitten voittaa, sehän on melkoinen soppa, julkisuutta, asiantuntijavaikuttamista, selvityksiä, kustannuslaskentaa, toteuttamisrealismia, tahtoa. ... Niin, siinä se on vanha rakennuslaki ja uusi rakennuslaki, mikään ei ole muuttanut.” (haastateltava 31)*

## Selvitysten valta

Vuoreksen alueen suunnittelussa on tehty runsaslukuisesti erilaisia selvityksiä. Selvityksiä on tehty mm. seuraavasti:

- Koipijärvi-Vuoreksen alueen maisemaselvitys (Tampereen kaupungin ympäristövirasto 1994)
- Liito-oravan esiintyminen ja suojelutoimenpiteet Tampereen kantakaupungin alueella (Lagenström, M. 1998)
- Tampereen-Lempäälän Vuoreksen osayleiskaava-alueen liito-oravainventointi (Lagerström, M. 2000)
- Vuoreksen osayleiskaava-alueen luontoselvitys (Korte, Kai, Tampereen kaupungin kaavoitusyksikkö 2000)
- Liikenteelliset selvitykset (Suunnittelukeskus 1999)
- Rakennuskustannukset ja käyttökustannukset eri vaihtoehtoilla (Suunnittelukeskus Oy 1999)
- Ruskontien joukkoliikennelinjaston moottoritievaihtoehto (Tampereen kaupungin liikennelaitos 2001)
- Vuoreksen alustavien osayleiskaavavaihtoehtojen liikenteelliset vaikutukset (Tampereen kaupunki, Tampereen kaupungin Liikennelaitos, TTKK 2000)
- Vuoreksen osayleiskaavan vaikutusarviointi --Siltavaihtoehtojen vertailu (Suunnittelukeskus Oy 2000)
- Alustavien osayleiskaavaluonnosten meluselvitys (Viatek Oy 2000).

Selvitysten yksi keskeinen aihepiiri on ollut luontokohteiden kartoitus. Vuoreksen alueen suunnittelun rinnalla on tarkasteltu myös sitä, mitä tuhoutuisi, jos Tampereen kaupungin alueella rakennettaisiin laajamittaisesti muualle kuin Vuoreksen alueelle. Näiden kartoitusten perusteella todettiin, että jokaiselta alueelta löytynee aina jotain arvokasta. Mitä enemmän inventoidaan, sitä enemmän löytyy:

*”Että eihän me löydetä sellaista paikkaa, missä ei olisi jotain luontoarvoja, jotka menetetään. Siinä mielessä annetaan vähän valheellinenkin kuva, että jos me ei nyt Vuorekseen mennä, niin me sääs-*

tetään luontoa. Mutta todellisuudessa voi olla että me mennään paljon hankalampiin paikkoihin. Ja tässä on tietysti vielä se, että mitä enemmän tutkitaan, mitä enemmän siellä inventoidaan, sitä enemmänhan sieltä löytyy arvokasta. Tässä on siinä mielessä hankala, että jos me mentäisiin mille tahansa näistä vaihtoehtoisista alueista ja tehtäisiin vastaavan tasoiset inventoinnit, niin yhtäkkiä se tilanne voisi olla se, että erittäin paljon huonompi vaihtoehto mennä näille muille alueille. ... tästähän [Vuoreksen alue] tiedetään suurin piirtein kaikki nyt.” (haastateltava 27)

Vaikka selvityksiä on tehty paljon, etenkin asukasosalliset ovat kokeneet, että niitä puuttuu edelleen joistakin keskeisistä teemoista. Koettiin esimerkiksi, että ennen suunnittelun aloittamista olisi selkeämmin pitänyt selvittää Vuoreksen vaihtoehdot seudullisesti sekä paikallisen raideliikenteen mahdollisuudet. Osa selvityksistä koettiin tehdyksi väärään aikaan ja väärällä tarkkuudella. Tällöin pääkysymys, eli se, onko Vuores rakenteellisesti järkevä paikka rakentaa ja mitä ympäristövaikutuksia rakentamisella on, on hukkunut selvitystöiden alle. Tähän on osaltaan ollut vaikuttamassa ennakoajatus siitä, että Vuoreksen alue tullaan toteuttamaan vähintäänkin seutukaavan antaman mahdollisuuden kokoisena. Jotkut kokivatkin selvityksiä tehtäneen selvittämisen itsensä vuoksi mieltämättä mitä lisäarvoa tai merkitystä niillä on kaavoitukseen ja ketä varten niitä tehdään:

”Niin no kyllähän niitä [selvityksiä] valtavat määrät on tehty, mutta kai se on sitten lainsäätäjän tarkoitus ollut, että niitä tehdään, että kyllä se ainakin jos noin yleisellä tasolla puhutaan, niin on hirveästi lisännyt työmäärää, ja ainakin minä oletin, että uuden maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitus oli niin kuin nopeuttaa näitä kaavoitusprosesseja, niin kyllä se on ihan päinvastoin tapahtunut, että nyt vaaditaan näitä selvityksiä niin, että kaavoitus on hidastunut kyllä.” (haastateltava 29)

”Meillä on ollut mahdollisuus tehdä selvitystä selvityksen perään niin että tuntuu joskus, että asia itsessään hukkuu sinne asiakirjojen määrään.” (haastateltava 30)

” Toki kaupunki, kyllähän siellä on yleiskaavatyötä tehty vuosikymmenet, niin on se aika luonnollistakin että jos kerran ovat sitä mieltä että tuonne [etelän suuntaan] voitaisiin mennä, niin kyllä varmaan ovat tutkineet kaikki vaihtoehdot. Että on se tietysti tavallaan itsestään selvääkin nyt sitten. Mutta kuten sanottu, kyllähän tässä selvästi on sellaista ilmapiiriä, että se pitää nyt todistaa, että se on perusteltua.” (haastateltava 27)

”... tämä marssijärjestys, että jos ennen kun Vuoresta olisi tehty, olisi tehty tällainen rakennesuunnitelma, jossa olisi nähty nämä isot linjat, niin ne olisi voitu päättää sieltä alta pois, ja sen jälkeen lähteä sitten yleiskaavaa varten tekemään näitä sinänsä tarpeellisia yksityiskohtaisempia selvityksiä, mutta kun tämä oikeistaan lähti toisin päin, eli siellä tehtiin näitä yksityiskohtaisia selvityksiä, aina sen mukaan kun jossain yleisötilaisuudessa joku kysymys nousi esille.” (haastateltava 32)

”... kyllähän tämä Vuores osoittaa, kun siinä on yritetty tietyllä lailla noudattaa aika pitkälle sitä, että asiat selvitetään hyvin ja vastataan koko ajan niihin esiin tulleisiin kysymyksiin ja siihen kritiikkiin, niin siitä tulee sitten tavattoman raskas prosessi. Ja juuri se yritys vastata kysymyksiin ja vähän sen peruslogiikan huono hahmottuminen johtaa siihen, että väärässä vaiheessa tehdään vähän niin kuin väärän tasoisia selvityksiä, ja aineistoja jne. Että se pääkysymys oikeistaan, että onko se rakenteellisesti järkevä paikka rakentaa ja tuhotaanko siinä nyt jotain olennaista siitä virkistysalueverkosta, niin peittyä koko sen muun hössötyksen alle. Ja kuitenkin sitten tehdään niin kuin työtä sellaisella yksityiskohtaisella tarkkuudella, joka ei oikeistaan ole millään lailla relevanttia sen pääkysymyksen kanssa tässä vaiheessa, koska ne kysymykset, jotka siihen yksityiskohtaisuuden asteikoille menee, niin ne nyt sattuu olemaan sen julkisuuden kannalta ja sen kansalaisvaikuttamisen kannalta huomattavasti vetovoimaisempia asioita kun se, että olisiko se pidemmällä aikavälillä rakenteellisesti hyvä paikka rakentaa verrattuna nyt sitten johonkin muuhun tarjolla olevaan vaihtoehtoon.” (haastateltava 31)

Haastattelun virkahenkilön mukaan ajatuksena on ollut, että selvityksiä tehdään uuden lain vaatimusten mukaisesti niin, että niitä ei ole ainakaan liian vähän, vaan mieluummin liian paljon. Onko kenties haluttu myös näyttää, mihin uuden lain toteuttaminen vie - lukuisiin selvityksiin ja sitä myötä pitkittyneisiin kaavaprosesseihin? Tilanne koettiin kaikkien suunnittelun osapuolten taholla epäselväksi ja asioihin kaivattiin selkeämpää ja ryhdikkäämpää otetta. Haastatellut virkahenkilöt ko-



kivat, että ministeriöltä ei ole saatu riittävästi opastusta, mutta toisaalta sitä ei ole osattu odottaakaan. Asia on uusi eikä selkeitä toimintamalleja vielä ole.

Lukuisista selvityksistä on tarkoituksena tehdä tiivistelmä erityisesti luottamusmiehiä silmällä pitäen, jotta heidän päätöksensä olisi erästä haastateltavaa lainaten ”tietoinen valinta”. Selvitysten suuri määrä onkin toistaiseksi tukenut kaavoituksen virkahenkilöiden asiantuntijavaltaa:

*”Kyllä se tänä päivänä tässäkin mielestäni aika pitkälle kyllä virkamiehet nämä asiat päättää, että aika vaikea on. Tässäkin on niin paljon sitä paperia ja aineistoa, että tavallisen luottamusihmisen perehtyminen niihin kaikkiin on aika vaikeeta... Mielestäni Vuoreksessa on jo ongelmana se, että sitä selvitystä on niin paljon, että se keskustelu tahtoo aina välillä jäädä johonkin täysin epäoleelliseen seikkaan. ... että ainakin luulen, että luottamusihmiselle se on aika vaikea pala, saada siihen enää kiinni tai vaikuttaa sillä tavalla kun joku haluaa.” (haastateltava 32)*

Seuraavassa luvussa tarkastellaan tarkemmin Vuoreksen alueen suunnitteluun osallistumiseen ja osallistamiseen liittyviä ongelmia.

### Osallistumisen ongelmat ja asiantuntijavallan painolasti

Vuoreksen alueen suunnittelu käynnistyi epäedullisesti. Erään sähköpostikyselyyn vastannan luottamushenkilön mukaan Vuoreksen suunnittelun alkuvaiheessa, ennen vaikutusten selvittämistä ja osallistumisen aloittamista julkistettiin jo ”suur-Vuoreksen” hankesuunnitelma. Tampereen kaupunginhallitus ikään kuin päätti jo tässä vaiheessa, että Vuoresta lähdetään kehittämään ns. siltavaihtoehdon pohjalta. Tämä synnytti vastaajan mukaan epäluottamuksen ilmapiirin ja vastarinta tiivistyi välittömästi. Tämän jälkeen kaavoitusprosessi on mennyt osallistavampaan suuntaan, mutta vastaajan mukaan ”selvitykset ja osallisten näkökannat eivät ole vaikuttaneet päätöksiin”. Suunnittelussa mukana olevien virkahenkilöiden mukaan Tampereen yleiskaavayksikössä piirretty Vuoreksen alueen karttamuotoon tehty mitoitustarkastelu pääsi julkisuuteen liian varhain. Tarkastelu sai erityisesti alueen nykyiset asukkaat ajattelemaan, että alue on jo valmiiksi suunniteltu. Tämä alkuasetelma sai osaltaan aikaan sen, että suunnitteluprosessia on kuvattu lukkiutuneeksi ja näkemyksiä musta-valkoiseksi.

Osallistumiseen on panostettu suunnitteluprosessiin edetessä monella tavalla. Organisatorisesti näkyvin on yhteistyöryhmä, joka on koottu osallisten ja virkahenkilöiden edustajista. Edustavuutta pyrittiin aikaansaamaan niin, että valinnassa otettiin huomioon ryhmään halukkaiden henkilöiden taustatahojen laajuus sekä painoarvo suunnittelun kannalta. Halukkaiksi ilmoittautuneita yhteisöjen edustajia ja yksityishenkilöitä oli kaikkiaan noin 50, joista valittiin yhteistyöryhmään mukaan reilu kymmenen. Yksityishenkilöitä ei valittu mukaan. Edustavuuden ajatuksesta on muodostunut ongelma ainakin osalle osallisista. Koettiin esimerkiksi, että asioita on tuotu tiedoksi liian myöhään, liian lähellä päättävän toimielin kokousta, jolloin osallisille ei ole jäänyt riittävästi aikaa järjestää jäsenkokousta ja valmistella lausuntoaan asiasta jäsenten kesken. Eräs osallistuja koki ongelmalliseksi sen, että hänen oletetaan kommentoivan jo kokouksessa vasta saamiaan materiaaleja. Hän ei ole kuitenkaan voinut toimia näin, koska osallistujien on tarkoitus edustaa yhdistystä ja puhua yhdistyksen kautta sen sijaan että osallistuja esittäisi omia mielipiteitään. Osallinen myös koki osallistumisen vastuullisuuden: jos hänen edustamansa yhdistys ei olisi osallistunut, asiaa olisi helposti tulkittu niin, että yhdistystä ei asia kiinnostaisi tai asia ei ole yhdistyksen kannalta merkittävä. Osallisten myös oletetaan kantavan suunnittelussa mukana olevana vastuuta suunnitelmasta.

Yhteistyöryhmän toiminnan lisäksi osallistumismahdollisuuksia on järjestetty mm. kaikille avoimien yleisötilaisuuksien muodossa. Osallisille on mahdollistettu suunnittelijoiden tapaaminen ja henkilökohtainen keskustelu. Suunnittelussa käytettävä selvitysaineisto ja asiakirjat ovat olleet nähtävillä. Tiedotuksessa apuna ovat olleet internetissä toimivat Vuoreksen alueen verkkosivut, jotka on helppo löytää

sekä Tampereen että Lempäälän kuntien omilta verkkosivuilta. Internetsivuilta on kaikkien luettavissa esimerkiksi yhteisen toimielimen kokousten pöytäkirjat sekä hanke- ja yhteistyöryhmän kokousmuistiot. Lisäksi sivuilla on ollut mahdollista ottaa osaa ajoittain vilkkaanakin käyneeseen keskusteluun Vuoreksen alueen suunnittelusta.

Vuoreksen alueen suunnittelussa on suunnittelijoiden mukaan pyritty mahdollisimman avoimeen suunnitteluun. Avoimuutta on haluttu aikaansaada paitsi osallisista kootun yhteistyöryhmän, myös mm. Vuores-foorumien avulla. Yleisötilaisuuksista on kuitenkin usein muodostunut vastakkaisasetelmia yleisön ja suunnittelijoiden välillä. Tilaisuuksia kuvattiin ”kuumiksi” ja ilmapiiriä ”hyökkääväksi”. Jotkut virkahenkilötahot kokivatkin, että ”kansalaiskeskustelupuolella hukataan ruutia” ja keskustelua pidettiin ”sähläyksenä”. Koettiin, että alkuasetelmat ovat pysyneet lukuisista selvityksistä huolimatta samoina:

*”... on sellaisia, esimerkiksi nyt kun pyydettiin lausuntoa, nimenomaan arvioimaan näitä kahta jäljellä olevaa vaihtoehtoa, niin ne [asukkaat] totesi että näitä vaihtoehtoja he eivät kannata ollenkaan vaan jotain ihan muuta vaihtoehtoa. Eli eivät tavallaan osallistu siinä mielessä tähän suunnitteluun. Mutta sehän on ymmärrettävääkin. Jos kerran on sitä mieltä, että tämä on väärä tai huono hanke, niin sitten tietysti ovat sitä mieltä.” (haastateltava 27)*

*”... se ei muutu siitä selvittämisestä yhtään tippaa, ja vaikka pidettäisiin miljoona kokousta, ja sama mekastushan siellä täytyy sitten joka kokouksessa käydä pitämässä. Eikä se asia siitä miksikään muutu. ... Ja silloin kun on se voimakas intressi, niin mikään yleispiirteinen järkihän sitä ei hevin miksikään muuta. Ei tutkimukset eikä selitykset eikä mitkään, vaan siinä käydään sellaista tavallaan paikallispoliittista kamppailua siitä, että kuinka paljon sitä saadaan sitä näkökulmaa julkisuuteen ja saadaan sitten päättäjät sitä sitten kunnioittamaan. ... se kansalaisvaikuttaminen ja siihen liittyvä tällainen poliittinen intressi on kauhean vaikeasti sovitettavissa siihen sellaiseen, jos voi sanoa, sellaiseen suunnittelulliseen logiikkaan, tai asettamuksiin. Väärät asiat nousevat väärissä vaiheissa liian korkeiksi siinä keskustelussa.” (haastateltava 31)*

Yhteistyöryhmän kokouksissa mukana olleen osallisen mukaan suunnittelijat ovat kokouksissa lähinnä esitelleet prosessin senhetkistä tilannetta ja tuoneet tuoreita selvityksiä jaettavaksi osallisille, jolloin toiminta on ollut enemmänkin tiedon yksisuuntaista vastaanottamista, sen sijaan että ryhmässä olisi keskusteltu tai neuvoteltu asioista ja virkahenkilöiden taholta annettu arvoa osallisten asiantuntijuudelle. Kokoukset ovat jääneet kaikessa virallisuudessaan ainakin haastatellulle osalliselle paitsi etäisiksi, myös epäselviksi. Osallisen on ollut prosessin edetessä vaikea ymmärtää, mikä missäkin suunnitteluprosessin vaiheessa on oleellista. Osallinen toivookin, että kaavoittajat voisivat enemmän informoida siinä, missä vaiheessa pitäisi antaa palautetta ja minkälaista palautetta he toivovat. Ongelmia on tullut myös käytettävän kielen kanssa:

*”... jollain tavalla on ollut tällaisena ennako-oletuksena, että mun pitäisi tavallaan, että se kieli, millä tavalla kaavoittaja puhuu, niin mun pitäisi olla jo selvillä siitä, että mistä se puhuu. Ja sitten kun en osaa kysyä taas tai tuoda esille, mitkä voisivat olla vaihtoehtoja sitten sille kielenkäytölle. ... Ehkä sen takia meidänkin mielipiteet ovat jääneet sellaisiksi laihoiksi, ainakin mun mielestäni, että jos enemmän olisi ollut käsitystä siitä kaavakielestä, niin sitten olisi ollut helpompi koko prosessissa se, miten olisi osallistunut siihen, olisi ollut tehokkaampaa se osallistuminen.” (haastateltava 43)*

Haastateltava osallinen ei pitänyt ”virkamieskieltä” kuitenkaan tarkoituksellisena, vaan pikemminkin kykenemättömyytenä puhua toisella tavalla. Osallinen kaipasi-kin tahoja, joka osaisi sekä kaavoittajien että osallisten kieltä ja kertoisi osallistumisen mahdollisuuksista ja suunnitteluun vaikuttamisesta. Virkahenkilöinä toimivat yhteistyöryhmät eivät välttämättä ole paras toimintamuoto osallisten kuulemiseen. Mikäli ryhmiä on, ne voisivat osallisen mukaan paremminkin toimia tiettyihin teemoihin liittyen, kuin kaiken kattavina. Osallisille voisi myös järjestää koulutusta samalla tavalla kun suunnittelijoita on koulutettu uuden maankäyttö- ja rakennus-

lain ja vuorovaikutteisen suunnittelun saloihin. Koulutustilaisuudet voisivat olla kaikille yhteisiä, jolloin niistä olisi myös se hyöty, että jatkossa pystyttäisiin mahdollisesti paremmin ymmärtämään toisia ja puhumaan yhteistä kieltä. Virallisluontoisuudesta johtuen osallinen kokikin, että ryhmän toimintaan osallistuminen ei ole niinkään tuonut uusia vaikuttamisen keinoja edustamalleen järjestölle, sillä järjestön taholta olisi joka tapauksessa annettu samalla tavalla kirjallisesti mielipiteitä. Osallinen myönsikin, että usein järjestöissä vaikuttavat osalliset ovat osaltaan omissa tapojensa vankeja. Jotkut ovat esimerkiksi harjaantuneita lausuntojen ja muistutusten kirjoittajia, mutta keskustelevalle osallistuminen voi olla vaikeaa. Vuoreksen tapauksessa etuna ryhmässä toimimisesta ja mukanaolosta on kuitenkin ollut se, että yhdistys on saanut materiaalia ja tietoa suunnittelusta helposti käytettäväkseen.

Virkahenkilöt mielsivät siis yhteistyöryhmän roolin enemmänkin tiedonvälittäjänä, kun taas osallisista osa koki olevansa ryhmässä myös suunnittelijoiden roolissa. Yhteistyöryhmässä mukana olleet asukasyhdistykset ovat yrittäneet tuoda suunnitteluun ja rakennemallien vertailuun mukaan mm. oman ”kyläseutuvaihtoehdonsa”. Asukkaat ovat oman vastasuunnitelmansa lisäksi mm. antaneet lausuntoja, tehneet valituksia, kirjoittaneet erilaisissa yleisönosastoissa sekä käyneet henkilökohtaisia keskusteluja suunnittelijoiden kanssa. Asukkailta tulleita ideoita on myös otettu suunnitteluun. Esimerkiksi rakennemallivaiheessa olleen ”Ruskontie-vaihtoehdon” katsotaan tulleen asukasosallisen ideoimana.

Ongelmista huolimatta yhteistyöryhmässä mukana ollut suunnittelija koki, että ryhmässä toimiminen on ollut positiivinen kokemus. Positiivisuutta ovat tuoneet ennen kaikkea ne osalliset, jotka osaavat keskustella asiallisesti eivätkä turhaan ”vauhkoa”. Suunnittelija myös koki, että ryhmässä mukana olleilta, alueella asuvilta asukkailta on saatu paljon arvokasta tietoa alueesta. Nähtiin myös, että asukkaat luottavat suunnitteluun ja ymmärtävät sitä paremmin, kun mukana on heidän oman ryhmänsä edustaja. Suunnittelijan mukaan yksi osallinen pystyy selittämään taustaryhmille suunnitelmat paljon uskottavammin kuin kaikkietävät asiantuntijat.

Luottamushenkilöille tehdyn sähköpostikyselyn mukaan valtuutetut ovat kokeneet menettäneensä valtaa Vuoreksen alueen suunnittelussa. Moni toivoi, että olisi voinut vaikuttaa esimerkiksi Särkijärven siltaa koskevaan päätökseen, vaikka mielessä onkin se, että valtuusto aikanaan siirsi päätäntävällän yhteistyöelimelle. Eräs kyselyyn vastannut kaipasi suunnitteluun myös suunnittelevaa luottamushenkilöelintä, joka olisi tarpeeksi pieni ja asioihin paneutunut. Nykyinen kaupungin- ja kunnanhallituksista koottu yhteistyöelin nähtiin liian laajana ja sen jäsenet liian kiireisinä kyetäkseen paneutumaan riittävän syvällisesti asioihin. Yhteisessä toimielimessä mukana olleen luottamushenkilön mukaan luottamushenkilöistä koostuva yhteiselin kävi suunnittelun alkuvaiheessa varsin vähän periaatteellisia keskusteluja keskeisistä sisällöllisistä kysymyksistä. Luottamushenkilön mukaan kokouksissa virkahenkilöt ovat lähinnä esitelleet suunnitelmia ja luottamushenkilöt esittäneet vain tarkentavia kysymyksiä. Näin ollen esimerkiksi Vuoreksen koosta tai sillasta ei ainakaan selvitysvaiheessa käyty suurempaa keskustelua, vaikka nämä teemat olivat usein esillä erityisesti julkisuudessa.

Maakuntaliitto ja alueellinen ympäristökeskus ovat vähine voimavaroinen olleet prosessissa pitkälti sivustaseuraajia. Tampereen kaupunki on tottunut toimimaan veturina:

*”... sen olen nähnyt, että tämäntyyppisissä asioissa esim. Tampere ei halua, eikä Lempäälä, että heidän asioitaan siinä laatimisessa päättää jotkut kihniöläiset tai längelmäkeläiset ... Tampere on tottunut hoitamaan asioitaan, niin ne ei ikään kun edes katsoneet, että onko se nyt seutukaavassa, että se oikeistaan vasta tuolta ministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen kautta niillä alkoi hiljalleen tulla se etenemisjärjestys esille.” (haastateltava 32)*

*”... että kyllähän se tietynlainen tosiasia on, että nämä isot ja voimakkaat kaupungit on sen verran itsetietoisia, että ne eivät ole nyt oikein nähneet meille [alueellinen ympäristökeskus] välttämättä*

mitään kauhean isoa annettavaakaan. ... Onhan se varmaan vähän sellainen henkinekin juttu, kun on iso suunnitteluorganisaatio, niin kyllähän se pyrkii suunnittelemaan, ja kun ei voi naapurin alueita suunnitella, niin kyllähän sitä suunnitellaan omia alueita." (haastateltava 31)

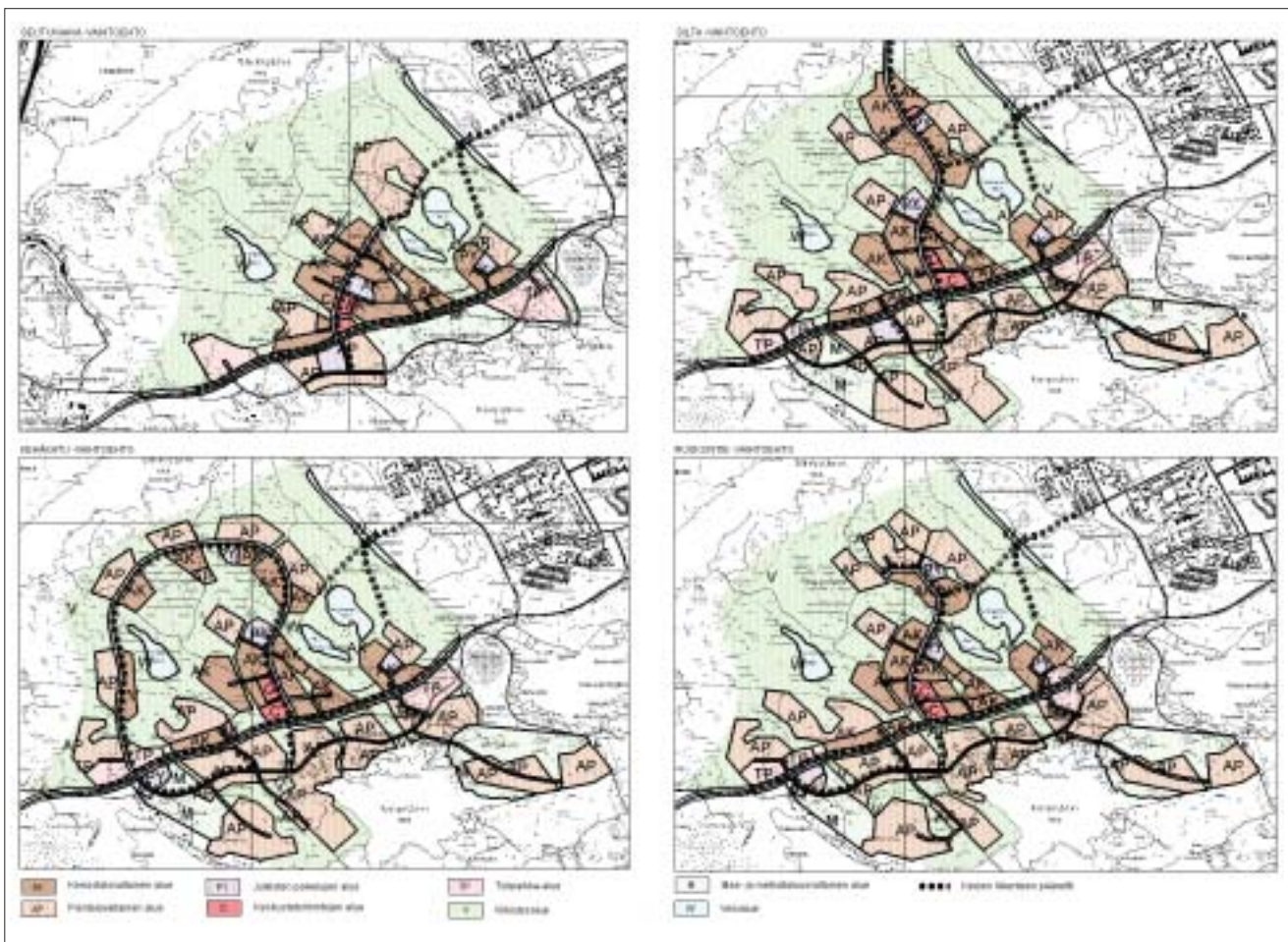
## Sisältö

Tampereen ja Lempäälän yhteistä Vuoreksen alueen yleiskaavaa on pyritty suunnittelemaan siten, että alue toimisi kokonaisuutena kuntarajasta riippumatta. Kuntien rajan ajatellaan näkyvän lähinnä vain talotyypeissä siten, että Tampereen puolelle tulee pääosin kerrostalo- ja rivitalotuotantoa kun taas Lempäälän puolelle omakotitalotuotantoa. Rajan merkitys voi näyttäytyä selkeämmin kuitenkin jatkossa, kun alueelle aletaan suunnitella palvelujärjestelmää.

## Sisältöanalyysi

Tavoitteena on ollut suunnitella 7 000 - 13 500 asukkaan suuruinen asuinalue Tampereen ja Lempäälän väliin. Suunnitteilla oleva alue on kokoluokaltaan merkittävä, eikä vastaavanlaista ole suunniteltu yhtenä kokonaisuutena muutamaan vuosikymmeneen. Koska Tampereen kaupunkirakennetta halutaan laajentaa etelään päin nähdään, että Vuores olisi järkevää ottaa käyttöön mahdollisimman laajana.

Vuoreksen alueen suunnittelutyössä oli aluksi neljä rakennemallivaihtoehtoa: seutukaava-, silta-, kehäkatu ja Ruskontie-vaihtoehto. Alkuvaiheessa mukana oli myös nolla-vaihtoehto. Tämä vaihtoehto kuitenkin päätettiin jättää pois, koska valtuustot ovat päättäneet, että Vuorekseen rakennetaan. Keväällä 2001 yhteinen toimielin teki päätöksen, jonka mukaan neljästä vaihtoehdosta kaksi, siltavaihtoehto ja



Kuva 19. Vuoreksen alueen rakennemallivaihtoehdot: seutukaava-, silta-, kehäkatu- ja Ruskontie (Vuoreksen osayleiskaavan vaikutusten arviointiraportti, sivun 11 kuvat )

Ruskontie-vaihtoehto jäivät tarkempaan tarkasteluun. Seutukaavan mukainen vaihtoehto jäi pois, koska sen ei katsottu vastaavan riittävästi kaupunkiseudun kasvuun. Kehäkatu-vaihtoehto puolestaan pudotettiin pois sen hajanaisuuden, ja siten luonnonalueiden tuhlavuuden vuoksi. Peruskysymykseksi jäi, tehdäänkö silta vai ei. Lopulta päädyttiin siltaratkaisuuksi sitä julkisen liikenteen toimivuudella perustellen. Siltaratkaisun katsottiin olevan siinä määrin merkittävä investointi, että se myös edellyttää alueen tehokasta rakentamista. Hyväksytty kaavaluonnos mahdollistaa 13 000 - 15 000 asukkaan alueen toteuttamisen. Alueelle on kaavailtu sijoittuvan pari elintarvikeliikettä, neljä ala-astetta ja yksi yläaste sekä kirjasto ja liikuntahalli. Päiväkodit ja neuvola-terveyskeskus kuuluvat myös suunnitelmiin. Loput alueen palveluista tarjoaisi lähimpänä olemassa olevana suurempana kaupallisena keskustana Hervannan keskus, jonka aluekeskusasemaa Vuores vahvistaa.

Osayleiskaavalla on laskettu voitavan sijoittaa alueelle noin 6 900 asuntoa, josta 5 500 on Tampereen ja 1 400 Lempäälän puolella. Keskustoimintoja on osoitettu Ruskontien ja Särkijärven yli johtavan pääkokoojan tuntumaan ja hieman pohjoisempaan kokoojakadun varteen.

Aluerakenne jää melko hajanaiseksi maaston monimuotoisuudesta johtuen. Aluetta pirstaloivat mm. lammet ja suoalueet. Virkistysalueiden sijoituksella on pyritty suojaamaan maaston monitahoisesti tutkittuja merkittäviä luontokohteita ja alueita.

### **Strategiset kysymykset sisältötasolla – kestävän kehityksen painotukset**

Tampereen kaupungin strategia-raportissa vuodelta 1997 (Tampereen kaupunki 1997) kestävä ympäristö liitetään luonnonvarojen säästämiseen, luonnon monimuotoisuuden huomioonottamiseen, päästöjen ja jätteiden rajoittamiseen, liikkumistarpeen ja energian käytön vähentämiseen, maankäytön tehostamiseen ja riittävien yhtenäisten viheralueiden varaamiseen. Päämääränä on tiivis ja kaupunkimainen perusrakenne. Kasvusuunnaksi on otettu mieluummin Helsinki-Hämeenlinna-Tamperevyöhyke kuin pohjoiseen Nurmi, Sorila, Aitoniemi -alue. Vuoreksen alueen suunnittelu liittyy valittuun kasvusuuntaan. Vuoreksen suunnittelun käynnistämistä on edesauttanut se, että kaupunki omistaa maata alueella. Tampereella usko väestönkasvuun on kova, ja ajattelu onkin jo siirtymässä etelän ja pohjoisen joko-tai -asetelmasta kasvu-uskovaiseen sekä-että -ajatteluun. Kerros- ja rivitalopainotteinen Vuores ei siis välttämättä ole enää pohjoisen suunnan vaihtoehto vaan omakotitonttipainotteinen pohjoinen voi joka tapauksessa tulla rakennettavaksi Vuoreksen lisäksi:

*”... se alkaa oleen niin, että Tampereen kaupunginkin hallinnollisten rajojen sisäpuoli on aika pitkälle rakennettu ja näin merkittäviä rakentamattomia alueita ei nyt oikein sitten, jotka nyt ovat edes jollakin aikavälillä käyttöön saatavissa, niin ei niitä valintoja nyt niin hirveästi. Että on tämän kaltainen alue ja sitten vielä kalliimpi alue. Ja kun ei sitä kuitenkaan sitä mahdollista verotuloa ja sitä kaikkea, mitä siihen kytkeytyy, niin ei muualle olla niin päästämässä, niin siitähän se tulee sitten se pakko.” (haastateltava 31)*

Kestävä kehitys ymmärretään virkahenkilöiden haastatteluvastauksissa samansuuntaisesti. Kestävän kehityksen mukaisen yhdyskuntarakenteen nähdään liittyvän ennen kaikkea olemassa olevan rakenteen hyväksikäyttöön sekä luonnonympäristön säästämiseen. Käsitettä itsessään pidetään kuitenkin vaikeana, vanhentuneenakin, ja toisaalta myös epäselvänä:

*”... kyllähän se mielestäni on tämä idea kestävän kehityksen kannalta on se, että on kestävä kehitys rakentaa tämä väestö, joka nyt joka tapauksessa tänne on tulossa, niin sijoittaa tähän suht tiiviisti tähän Tampereen kaupungin kylkeen ja jättää sitten ne muut alueet vapaiksi, jossa sitten saa ihmiset kulkea ja eläimet. Ja liikenteellisesti mielestäni tämä on kestävän kehityksen mukaista sijoittaa tämä kehätien tuntumaan ja hyvien yhteyksien päähän. Jotkuthan tätä katsoo, että tämä on hajallaan yhdyskuntarakenteesta, että tämä on irrallinen alue, mutta olen kyllä eri mieltä asiasta.” (haastateltava 29)*

*”Minusta kestävän kehityksen, vähän ihmisestä riippuen, voi ymmärtää hyvin monella tavalla. ...*

*Kun mietitään asutaanko kaupunkimaisittain vai pientaloissa, niin saadaan jo sille kestäväälle kehitykselle sellainen peruserimielisyys, jota ei minusta mikään laki kyllä sovita ihmisten mielissä. ... Kullakin on sille vähän eri merkityksensä. Ja kun se on tällainen, niin toiset haluavat sen jo unohtaa, kun sille ei löydy yhteistä määritelmää.” (haastateltava 30)*

*”... itse asiassa me ei oikein tiedetä, että mitä se nyt sitten tarkoittaa, kestävä kehitys. Se on laissa, mitä se tarkoittaa? Miltä se suunnitelma näyttää, joka edustaa kestävästä kehitystä? Mitä siinä pitää olla sellaista, toisenlaista kuin semmoisella, joka ei edusta sitä? Mikä se on? ... Miten se piirretään kartalle?” (haastateltava 28)*

*”No se [kestävä kehitys] on vähän sellainen kysymys, että niitä nyt kukin vähän tulkitsee sitten omalla tahollaan ja tasollaan, eihän siitä mitään valmista tule. Jonkun mielestä väljyys ja viihtyisyys on kestävä kehitys ja jonkun muun mielestä tehokkaat rakenteet, jotka tuottavat juuri näitä liikennesuoritteita, ja sitä kautta päästöjä ja energian kulutusta vähentää. Harva niitä nyt yhdistämään rupeaa. ... Kaikki tahot miettivät niitä omalta taholtaan, ei kenelläkään ole valtaa ratkaista sitä muiden puolesta.” (haastateltava 31)*

Kestävän kehityksen määrittely ja soveltaminen jatkuu, sillä Vuoreksen alue on valittu mukaan kolmivuotiseen EU:n Ecocity-tutkimushankkeeseen, jossa kehitetään kestävä kehitys mukaisia ratkaisumalleja rakentamiseen. Tutkimuksen keskeisiä aiheita ovat tiiviin, tilaa säästävän asumisen suhde ympäristöystävälliseen liikennejärjestelmään ja energiahuoltoon. Hankkeessa mukana oleviin kaupunkeihin on tarkoitettu tutkimuksen aikana kehittää ja toteuttaa kestävä kehitys mukaisia yhdyskuntaratkaisuja. (Tampereen kaupunki 2002)

### **Yhteys strategiseen suunnitteluun: kenen strategioita Vuores vastaa?**

Vuores vastaa siis Tampereen kaupungin strategiaan edetä pohjoisen asemasta etelään. Sen sijaan Lempäälälle suunta on strategiatasolla ongelmallisempi. Lempäälän kunnan asukasluku on kasvanut voimakkaasti viime vuosina, ja kunnan on ollut vaikea vastata palvelujen kasvavaan tarpeeseen riittävän nopeasti. Vuoreksen alue on kunnalle kunnallistaloudellisesti vaikea alue toteuttaa. Lisäksi Lempäälän tavoitteena on erityisesti ollut kuntakeskuksen vahvistaminen, joskin Tampereelle johtavan nauhataajamankin tiivistämistä pidetään keskeisenä. Vuoreksen alueen suunnitteluun on kuitenkin lähdetty mukaan, koska yhteistyön nähdään omien vähien suunnitteluresurssien johdosta olevan kunnalle edullista. Lisäksi Vuoreksen alueella ajatuksena on yhteisten palveluiden järjestäminen myös kunnallisten palvelujen, kuten esimerkiksi vesihuollon osalta. Lempäälän puolella olisi mahdollisesti vain ala-aste ja päiväkotit muiden palveluiden ollessa Tampereen puolella. Lempäälällä on lisäksi mahdollisuus edetä oman puolensa suunnittelussa omaa tahtiaan, haluttaessaan myös Tamperetta hitaammin. Osa Lempäälän luottamushenkilöistä on myös tyytyväisiä siihen että Vuoreksen alue suunnitellaan ja toteutetaan, koska sen myötä kuntaan saadaan lisää omakoti- ja rivitalotuotantoa. Yhteistyö Tampereen ja Lempäälän välillä on sujunut virkahenkilötasolla hyvin. Yhteistyön uskotaan myös jatkossa sujuvan hyvin, mikäli virkahenkilöpuolen kannalta päästään ”oikeisiin” ratkaisuihin.

Kaikki Lempäälän kunnan luottamushenkilöt eivät kuitenkaan suhtautuneet Vuoreksen rakentamiseen yhtä myönteisesti. Erään sähköpostikyselyyn vastanneen mukaan Lempäälällä ei ole mitään tarvetta mennä rakentamaan Vuoresta. Valtuutetun mukaan olisi järkevämpi siirtää rajaa Vuoreksen osalta, jolloin Tampere voisi yksin toteuttaa Vuoreksen alueen rakentamisen. Toinen vastaaja näki perusongelmaksi sen, että kunnat ovat liian eri kokoisia, jotta suunnitteluyhteistyö voisi aidosti toimia. Lisäksi vastaaja, Lempäälän kunnanvaltuuston jäsen, näki, että Vuores vastaa vain Tampereen kaupungin strategioihin, sillä Lempäälän strategiana ei ole luoda uutta vanhanaikaista lähiötä.

Vuoreksen alueen kuntien yhteinen yleiskaava on askel kohti yhteistyötä, joskin vain kahden kunnan välisenä. Koko kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyötä ei nähdä lähtijän tavoitteena, vaikka tarvetta sille voisi ollakin:

*”... jos tämä olisi yhtä kuntaa, niin järkevintä olisi tähän panna niin paljon siitä väestökasvusta kun se nyt järkevää on, eikä esim. tänne Vuorekseen ollenkaan, mutta kun raja menee tuossa, niin se menee. ... Tampere on itse sanonut, että jos Lempäälä olisi heitä, niin näinhän ne tekisivätkin, mutta taas niin ei varmaan tänä päivänä voida, eikä päättäjät halua, että esimerkiksi Tampere rahoittaisi Lempäälän palveluja, eli ei se yhteistoiminta vielä niin hyvin toimi. Vaikka periaatteessa ne säästäsivät sillä tavalla, että ei tarvitsisi sitten ehkä oman kunnan alueelle, johonkin vähän hankalaan paikkaan laittaa kalliimpaa, mutta ei tämä yhteistoiminta tietysti näin sujuvaa vielä ole.” (haastateltava 32)*

Luottamushenkilöille lähetetyssä sähköpostikyselyssä suuri osa vastaajista näki, että Vuoreksen alueen suunnittelu on hyvää harjoittelua kuntien väliseen yhteistyöhön kaava-asioissa, vaikka lopputuloksesta ei näytäkään kaikkien mielestä tulevan kovin onnistunut. Kovin moni kyselyyn vastanneista luottamushenkilöistä ei kuitenkaan olisi vielä valmis kuntien yhteiseen seudulliseen yleiskaavaan, vaan toivottavampaa tässä vaiheessa on tapauskohtainen harkinta ja rauhallinen eteneminen. Keskeisimpänä motiivina yhteistyölle mainitaan useissa vastauksissa taloudellisten säästöjen saavuttaminen. Luottamushenkilöiden mukaan seudullisella tasolla keskeisiä sisällöllisiä seudullisesti tarkasteltavia teemoja ovat palvelut, liikenne, kauppa ja ympäristönsuojelu. Myös omakotitontitarjonnan ja -kysynnän väliseen epäsuhtaan toivotaan seudullisella yhteistyöllä selvyttä. Toistaiseksi kuitenkin katsotaan, että maakuntaliitto on se elin, jossa seudullisia asioita käsitellään. Seudun yhteistyö voisi alkaa pikemminkin raja-alueiden, ehkä epävirallisestakin yhteistyöstä. Erästä sähköpostikyselyyn vastannutta luottamushenkilöä lainaten: ”pelko itseenäisen päätävävallan siirtymisestä naapuriin on vielä suurempi kuin halu toisensa onnistua”.

## **Yhteenveto**

Vuoreksen alueen kuntien yhteisen yleiskaavan taustalla on Tampereen kaupungin tahto laajentaa asuntorakentamista etelään päin. Kun seutukaavan varaus ei riittänyt Tampereen tarpeisiin, kaupunki teki Lempäälän kunnalle aloitteen suunnittelu-yhteistyöstä. Kuntien yhteiseen yleiskaavaan ryhdyttiin pitkälti käytännön sanelemana, joskin taustalla on aimo annos myös pilottihenkeä.

Vuores on esimerkki melko perinteisestä raja-alueyhteistyöstä. Seudullinen rakenteellinen ajattelu on kaavan yhteydessä ollut ohutta, koska kaavalla ollaan pitkälti ratkaisemassa Tampereen kaupungin väestönkasvuun liittyvää ongelmaa. Tampere saa Lempäälästä ”välillisesti” pientalotontteja, joita se itse on päättänyt olla kaavoittamatta.

Suunnitteluprosessiin ovat tuoneet läpinäkyvyyttä esimerkiksi hyvät internet-sivut, ja niillä toimiva asioista avoin tiedottaminen. Osallistuminen ja osallistaminen on jäänyt kuitenkin pitkälti yksi- tai kaksisuuntaiseksi tiedon jakamiseksi ja vastaanottamiseksi ja mielipiteiden esittämiseksi. Sisällöllisellä tasolla olisi toivottavaa päästä mittaluokaltaan näinkin suuren hankkeen yhteydessä seudulliseen näkökulmaan; kun voitaisiin aidosti seudullisesti selvittää esimerkiksi yhdyskuntarakenteen täydennysrakentamista ja liikenne- ja aikansaataisiin todennäköisesti myös kestävämpää yhdyskuntarakennetta.

# 6

## Kehittämisaatuksia ja kannustuksen sanoja

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kuntien yhteinen yleiskaava on otettu kunnissa vastaan varovaisesti. Yhteisiä yleiskaavoja on toistaiseksi tekeillä vain Oulun kaupunkiseudulla, Tampereen ja Lempäälän rajalla olevalla Vuoreksen alueella sekä Rokuan alueella Muhoksen, Utajärven ja Vaalan kuntien yhteistyönä. Ajatuksia yleiskaavayhteistyön suuntaan on herätelty ainakin Kuusamon ja Kemi-Tornion seuduilla sekä Ylivieskan, Nivalan ja Utajärven seudulla. Tässä luvussa mietitään miksi yleiskaavayhteistyö on Suomessa harvinaista sekä sitä miten yhteistyöhön voisi kannustaa, ja ennen kaikkea millaiseen yhteistyöhön.

Yhteistyölle ei ole olemassa yleispäteviä malleja, vaan yleiskaavayhteistyön tulee perustua alueen omiin lähtökohtiin ja tarpeisiin. Keskeisiä kunkin yhteistyöalueen itsensä ratkaistavia kysymyksiä ovat mm. seuraavat: Mitä maankäytöllisiä teemoja yhteisellä yleiskaavalla halutaan saavuttaa? Mitkä seudulliset strategiat ohjaavat maankäytön suunnittelua? Millainen organisatorinen malli sopii yleiskaavayhteistyöhön?

Tässä luvussa esitetään tapaustutkimusten perusteella yleiskaavayhteistyön ongelmakohtia ja niihin mahdollisia ratkaisuja, jotka toivottavasti viitoittavat yleiskaavayhteistyötä suunnittelevien kuntien tietä. Tapaustutkimusten joukosta on poimittu myös hyviä ja kannustavia esimerkkejä. Tämän luvun voi lukea myös muusta tekstistä irrallaan, ja siksi siinä toistuu joitain edellä esitettyjä ajatuksia. Luku jakautuu kolmeen osaan: liikkeelle lähtö, hallinnon kokoaminen sekä yhteistyön sisällöt.

### **Liikkeelle lähtö**

Tässä luvussa tarkastellaan yhteistyön taustalla olevia tekijöitä: miksi yhteistyöhön kannattaa ryhtyä, millainen yhteistyömuoto kannattaa valita, mikä alue on sopiva yleiskaavayhteistyöhön sekä mitä kannustimia yleiskaavayhteistyöhön on.

### **Tilanteen kartoittaminen – miksi yhteistyötä?**

Kuten edellisessä yhteenveto-luvussa todettiin, yhteistyö ei välttämättä ole itseisarvoisesti aina pelkästään hyvä ja kannatettava asia. On tärkeää miettiä työn aluksi miksi yhteistyöhön ryhdytään ja mitä sillä halutaan saavuttaa. Onko riittävää, että saavutetaan joitain tuloksia esimerkiksi sisällöllisellä tasolla, vai halutaanko luoda pitkäjänteisempää suunnittelua?

Keskeisin yleiskaavayhteistyöhön johtava tekijä on ”todellinen tarve”. Yhteistyötarvetta syntyy samanaikaisesti tai on jo syntynyt aikaisemmin myös muilla sektoreilla. Kuntien yhteinen yleiskaava ei välttämättä olekaan paras tapa aloittaa seudullista yhteistyötä, vaan yhteistyö voi alkaa esimerkiksi yhteisten selvitysten tekemisellä yhteisen tahtotilan löytämiseksi. Seuraavaan kuvaan on koottu keskeisim yleiskaavayhteistyötä edistäviä ja hidastavia tekijöitä.



Yleiskaavayhteistyötä edistäviä tekijöitä	Yleiskaavayhteistyötä hidastavia tekijöitä
Alueella on yleiskaavayhteistyön tai muiden sektorien yhteistyön perinteitä	Seutuidentiteetin puuttuminen. Pikemminkin mielikuvia "huonoista" naapureista esimerkiksi palvelujen järjestäjänä ja huonomaineisten asukkaiden asuttajana
Kyky nähdä myös kauaskantoiset ja välilliset yhteistyön hyödyt. Halu päästä "henkisesti" samalle tasolle, päästä eroon kilpailutilanteesta ja löytää seudun yhteishenki ja -tahto	Kilpailu asukkaista, yrityksistä ym.
Kuntien ja seudun visiot eivät ole ristiriidassa	Pelko itsenäisyyden menettämisestä (yhteistyö johtaa kuntaliitokseen)
Ajatus siitä, että yhteistyö johtaa tai ei johda kuntaliitokseen	Kuntien erilainen toimintakulttuuri ja erilaiset poliittiset jakaumat
Yhteinen, laajapohjainen ajatus kestävämmän yhdyskuntarakenteen saavuttamisesta	Keskuskunta on liian suuri tai menestymätön: haluttomuus sitoutua keskuskunnan vetämään yhteistyöhön
Seudun merkityksen korostaminen ja yhteistyötä myös muilla sektoreilla (esimerkiksi virkistys ja vapaa-aika, joukkoliikenne, palvelut, elinkeino, jätehuolto)	Ei yhteistyön perinteitä eikä siten esimerkkejä hyvistä tai huonoista toimintatavoista. Ei yhteistyöperinnettä muillakaan sektoreilla
Halu poiketa vanhoista hallinnollisista malleista	Kaavoitus vain operatiivista suunnittelua; strateginen ohjaus puuttuu
Halu poiketa maakuntakaavasta (sisältö/prosessi)	Pelko uusia hallinnon malleja kohtaan
Halu saavuttaa yhteistyöllä taloudellisia säästöjä	Oma hyvin toimiva kaavoitus nähdään oman kunnan ylpeydenaiheena, jota ei haluta jakaa muiden kanssa
Halu saada omiin tiedollisiin resursseihin täydennystä	Osaamattomuus ja pelko tehdä muunlaista kuin perinteistä kaavoitusta
Yhtenäinen seutu maantieteellisesti	

Kuva 20. Yleiskaavayhteistyötä edistäviä ja hidastavia tekijöitä (Salmi 2001, tapaustutkimukset).

Maankäytön yhteistyötä edistäviä tekijöitä tavoitteiden tasolla ovat ennen kaikkea seudun korostaminen myös kuntien omissa kehittämistavoitteissa, seutuidentiteetin synnyttäminen ja sen tukevoittaminen, sekä se, että suunnittelussa nähdään seudun kannalta myös kauaskantoiset ja välilliset hyödyt. Nähdään, että "seutusumma on suurempi kuin kuntien yhteenlaskettu summa" (Salmi 2001). Taustalla on usein myös kyky nähdä seutuistuminen tulevaisuuden suuntana, ja halu aktiivisesti panostaa siihen, olla "ajan hermolla". Samalla pyritään eroon kaikille haitallisesta kilpailutilanteesta. Maankäytön yhteistyön ollessa Suomessa vielä harvinaista, yleiskaavayhteistyö voidaan nähdä onnistuessaan myös imago-projektina. Näin on tapahtunut Oulun kaupunkiseudulla, jossa kuntien yhteinen yleiskaava nähdään esimerkkinä siitä, että seudulla pystytään kokoamaan voimat yhteen ja tekemään sellaista, joka muualla Suomessa on vain haaveena. Taustalla voivat olla myös Kouvolan seudun tavoin seudun kuntien samankaltaiset taloudelliset ongelmat ja sitä kautta halu yhdistää voimat. Seudullinen tarkastelu voi johtaa paitsi esimerkiksi uusien ekologisesti ja taloudellisesti kestävämpien seudullisten hankkeiden sijaintipaikkojen löytämiseen, myös uusien seudullisten vahvuustekijöiden löytämiseen. Yleiskaavayhteistyö voidaan kokea työkaluna tässä rakennemuutoksessa.

Seutuajatteluun sitoutuminen on tapausten valossa vaikeaa erityisesti pienemmille kunnille, joissa ei nähdä vahvuutena koko seutua itsessään, vaan mahdollisen menestyksen koetaan tulevan ison kunnan imussa. Tosin liian suuren keskuskunnan nähdään joskus aiheuttavan myös epävarmuutta: nopeiden muutosten maailmassa ei haluta sitoutua johonkin, jonka heikko tulevaisuus voi viedä koko seudun taantumaan. Lisäksi negatiiviset mielikuvat suuresta naapurista ja sen asukkaista tai toisesta naapurikunnasta palvelujen järjestäjänä saattavat olla esteenä koko yhteistyöhön ryhtymiselle. Liian suuren naapurin vieressä myös kuntaliitospelko voi olla suuri. Yhtenäinen toimintakulttuuri ja politiikka madaltaa raja-aitoja ryhtyä yhteistyöhön, mutta toisaalta se saattaa johtaa myös kuntaliitokseen. Seutuyhteistyön kuitenkin katsotaan vaativan yhteistyösapuoleksi myös suuremman kunnan, jonka tehtävänä on tasoittaa pienten kuntien välillä usein olevaa kilpailuasetelmaa.

Normatiiviseen ajatteluun ja seudun kehittämistavoitteisiin liittyy myös kestävä kehityksen toteuttaminen. Kestävä kehitys liittyy pitkän aikavälin suunnitteluun, tavoitteeseen luoda niin hallintoon kuin suunnittelun sisältöönkin uudenlaisia rakenteita, joiden vaikutukset saattavat näkyä vasta vuosikymmenten kuluttua. Seudullinen näkökulma on tarpeellinen esimerkiksi yhdyskuntarakenteen ekologisuuden ja taloudellisuuden sekä kestävä liikennejärjestelmän ja palveluiden suunnittelun kannalta. Kestävä kehitys liittyy myös läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisääntymiseen suunniteluissa.

Strategisella tasolla yleiskaavayhteistyötä edistää halu luoda yhteinen seudullinen strategia kuntien omien strategioiden pohjalta. Seudullisen maankäytön suunnittelun taustalla vaikuttavat usein hyvät kokemukset yhteistyöstä muilla sektoreilla, kuten teknisellä sektorilla tai palvelujen puolella. Maankäytön yhteistyö onkin helpompi aloittaa, mikäli on keskusteltu seudullisesti esimerkiksi järkevästä kouluverkosta tai ollaan tyytyväisiä jätehuollon yhteistyöhön. Maankäytön yhteistyöhön voivat innostaa myös ajatukset uudeltaisesta seudullisesta hallintomallista. Taustalla voi olla esimerkiksi tyytymättömyys oman seudun päätäntävaltaan maakunnan muihin kuntiin ja kaupunkiseutuihin nähden. Toisaalta joskus yhteistyön esteenä voi olla myös pelko uusia malleja kohtaan. Niiden koetaan tuovan lisää byrokratiaa ja taloudellisia rasitteita. Yhteistyötä voidaan kuitenkin tehdä myös kevyemmällä organisaatiolla, kuten Turun kaupunkiseudulla on tehty. Yleiskaavallisen yhteistyön edellytyksenä on kuitenkin ollut seudun kaavoittajien hyvä henki ja yhteistyöhalu.

Tapaustutkimuksissa yleiskaavayhteistyön taustalla on ollut halu poiketa maakuntakaavasta sisällöllisesti tai tavoitteiden tasolla. Keskuskunnan taholta poikkeamisen syynä voi olla omien maa-alueiden loppuminen, jolloin syntyy helposti halu kaavoittaa lähelle naapurikunnan rajaa tai rajavyöhykkeenä toimivalle virkistysalueelle. Tällöin heräävät usein myös naapurikunnan toiveet yhteistyöhön, sillä keskuskunnan rajojen läheiset alueet ovat yleensä kiinnostavia. Toisaalta yhteistyön esteenä voi olla tyytyväisyys oman kunnan kaavoitukseen: jos omaa hyvää kaavoitusta pidetään kunnan menestystekijänä, sitä ei välttämättä haluta jakaa muiden kanssa. Taloudelliset säästöt ovat usein myös kimmokkeena yhteistyölle. Tämä koskee erityisesti pieniä kehyskuntia, jotka saavat yhteistyön myötä mm. selvitysaineistoa ja asiantuntija-apua oman kaavoituksensa tueksi.

Tapaustutkimusten valossa Oulun kaupunkiseudulla ilmeni työn alkuvaiheessa ongelmia sijoittaa kuntien yhteinen yleiskaava oikealle paikalleen kuntien omiin yleiskaavoihin ja maakuntakaavaan nähden. Ongelmia saattaa tulla myös siitä, miten suhtaudutaan mahdollisiin kaavamuutoksiin: muutetaanko koko seudun kaavaa yhdessä kunnassa tapahtuvan muutoksen takia? Ongelmallisia tilanteita ovat myös ne, joissa kunnan kannalta vanhat, hyvät ja vuosien työn takana olleet hyvät kaavoitusperiaatteet jäävät alisteiseksi seudun näiltä osin ehkä heikomman tasoiselle tai yleispiirteisemmälle kaavalle. Nämä ovat kaikki asioita, jotka on syytä tiedostaa ja keskustella ennen työhön ryhtymistä.

## Millaista yhteistyötä?

Yhteistyömuodon valitsemisen taustalla on keskeistä miettiä, mitä yhteistyöllä halutaan saada aikaan niin sisällön kuin hallinnonkin tasolla. Keskeinen kysymys on se, riittääkö pääseminen yhteisymmärrykseen vain joistain seudullisista teemoista, kuten viher- ja virkistysalueiden jatkuvuudesta, vai halutaanko saada aikaan kaava, jonka kunnat voivat ottaa suoraan omaksi yleiskaavakseen. Onko tärkeämpi saada yhteistyö alulle kuin saada aikaan kuntien yhteinen yleiskaava? Onko sitova kaava tärkeämpi kuin esimerkiksi strateginen, yleiskaavallinen suunnitelma? Keskeinen kysymys on myös se, ovatko kaikki kunnat mukana yhteistyön kaikilla osa-alueilla. Voidaanko yleiskaavayhteistyön puitteissa käsitellä myös teemoja, jotka eivät koske kaikkia? Onko tällöin parempi käsitellä asioita pienemmässä ryhmässä, mutta yleiskaavayhteistyön alaisuudessa? Seuraavassa kuvassa on jaoteltu yhteistyömuotoja yhteistyöalueen tavoitteiden mukaan.

		Hallinto	Sisältö	Strateginen suunnittelu
Yleiskaavallinen yhteistyö	Raja-alue-yhteistyö tai rajatun teeman yhteistyö	Halu tukeutua olemassa oleviin suunnitteluorganisaatioihin tai tehdä vain pieniä muutoksia. Hallintomalli pitkälti virka-henkilöpohjainen.	Halu selvittää "teknisiä ongelmia"; yksittäisten kaavallisten ratkaisujen tarkastelemiseen. Halu myös jättää ratkaisujen toteuttaminen viime kädessä kunnille itselleen.	Halu keskittyä enemmänkin tekniseen ohjaukseen. Strategiset vallinnat on tehty aiemmin.
	Strateginen yhteistyö	Halu tukeutua olemassa oleviin suunnitteluorganisaatioihin tai kokeilla uudenlaisia epävirallisia yhteistyömuotoja; mahdollisuus myös kevyihin muotoihin.	Halu tehdä kokonaistarkasteluja ja saada yhteistyö alulle, mutta jättää ratkaisujen toteuttamisen viime kädessä kunnille itselleen.	Halu tarkastella vain seudullista maankäytön suunnittelua tai kiinnittää maankäytön yhteistyö joko yhteen tai useampaan sektoriin tai seudullisiin kokonaisstrategioihin; mahdollisuuksien moninaisuus.
Kuntien yhteinen yleiskaava	Raja-alue-yhteistyö tai rajatun teeman yhteistyö	Halu luoda yhteistyöhön pysyvyyttä ja näkyvyyttä hallinnollisilla ratkaisuilla.	Halu saada aikaan kuntia sitova ratkaisu rajatuissa teemoissa tai alueella, esimerkiksi poikkeaminen maakuntakaavasta sisällöllisesti tai kuntia sitovan viheralueverkoston aikaansaaminen.	Halu kiinnittää maankäytön suunnittelu yhden tai useamman kunnan strategiaan valintoihin, esimerkiksi valittuun kasvusuuntaan.
	Strateginen yhteistyö	Halu luoda uudenlaisia suunnitteluorganisaatioita.	Halu saavuttaa seudullinen maankäyttöratkaisujen sitovuus.	Halu kiinnittää kunnat ja seudullinen maankäytön yhteistyö tiiviimmin seudulliseen kehityspolitiikkaan ja laajempaan yhteistyökuvioon. Yhteistyötä on tehty tai tehdään myös muilla sektoreilla.

Kuva 21. Yhteistyömuotojen vertailu yhteistyöalueen tavoitteiden mukaan.

## **Millä alueella?**

Tapausseuduista Oulun ja Kouvolan kaupunkiseutujen yleiskaavayhteistyöalueet muodostuvat seutukuntajaon mukaisista alueista. Turun kaupunkiseudun yhteistyö perustuu aiemmin käytettyyn yhteistyöalueeseen. Kaikilla tapausseuduilla on yksi isompi keskus ja ympärillä pienempiä kuntia. Arto Haverin ja Kaija Majoisen (1997) mukaan kuntien välisen yhteistyön edellytykset ovatkin suotuisimmat kaupunkiseuduilla, joissa on yksi asemaltaan selkeä keskus ja muita vahvuuksiltaan erilaisia kuntia, koska kilpailusuhde syntyy kahden yksikön välille sitä herkemmin, mitä samanlaisempia ja vahvuuksiltaan tasavertaisempia ne ovat. Myös tapaustutkimusten haastatteluisissa isosta keskuskunnasta katsottiin olevan pääasiassa etua: iso ja menestyvä keskus tuo vaurautta koko seudulle ja luo seudun identiteetin.

Seudun maantieteellisillä seikoilla katsottiin olevan merkitystä yhteistyön syntymiselle. Todettiin, että mitä yhtenäisempi seutu on maantieteellisesti, sen paremmat ovat yhteistyömahdollisuudet. Yhtenäisyyttä haittaavat esimerkiksi erottavat vesielementit, kuten järvet tai joet tai huonot liikenneyhteydet seudun eri osissa. Toisaalta kuntien yhteinen yleiskaava voi toimia myös esimerkiksi usean kunnan alueelle ulottuvan järviolueen tai jokilaakson maankäytön suunnittelussa, jolloin maantieteellinen elementti hajottamisen sijaan yhdistää kunnat toisiinsa (Rakennuslakitoimikunta 1998).

Seudun yhtenäisyys perustuu kuitenkin ennen kaikkea yhteisiin kokemuksiin ja yhdessä tekemiseen (Haveri & Majoinen 1997). Yhteinen historia yhdistää, kuten myös yhteistyö muissa kuin maankäytön asioissa. Yhteisöllisyyden syntyyn vaikuttavat myös henkilösuhteet ja käytännön työtä tekevien henkilöiden persoonalliset ominaisuudet. Seutua saattaa yhdistää usein myös ulkoinen uhka, esimerkiksi kilpailutilanne toisen seudun kanssa.

## ***Muutoksen ja itsenäisyyden menettämisen pelko ja sen voittaminen – yhteistyön kannustimet***

Maankäytön suunnittelu nähdään kunnalliseen toimialaan kuuluvana perusoikeutena, josta luopumista verrataan jopa kunnan verotusoikeudesta luopumiseen. Yhteistyötahtoa rajoittavat usein muistot valtiovallan yhteistyökäskyistä ja pakkoliitoksista. Tapaustutkimuksia varten haastatelluista virkahenkilöistä ei kuitenkaan kukaan ollut periaatteessa yhteistyötä vastaan. Vastustajiksi leimattiin pikemminkin kunnallispoliitikot. Haastattelujen perusteella oli kuitenkin havaittavissa, että kunnissa, joissa yleiskaavoituksesta vastaava virkahenkilö oli aktiivisesti pitänyt yhteyttä kunnan luottamusmiehiin, esitellyt heille keskeneräisiä suunnitelmia ja pitänyt keskustelua yllä, oli myös luottamushenkilöiden helpompi lähteä mukaan yhteistyön tielle. Keskeisin yhteistyön mahdollistaja onkin se, että ajatus ja tahto tehdä yhteistyötä on riittävän tukevalla pohjalla yhteistyötä tekevissä kunnissa. Virkahenkilöiden muodostama yhteistyöryhmä ei ole tällöin riittävä.

Yhteistyöstä tulee viimeistäänkin kiinnostavaa, kun yhteistyön hyödyistä saadaan näyttöä. Yhteistyöhön kannattaakin lähteä pienin askelin. Oulun kaupunkiseudusta kannattaa ottaa tässä suhteessa esimerkkiä: kaikkea ei tarvitse osata ratkaista ensimmäisellä kierroksella, vaan asioita voidaan jättää toisellekin yleiskaavakierrokselle. Olemassa olevia esimerkkejä kannattaa muutenkin tarkastella, jotta samoja virheitä ei toistettaisi. Esimerkkejä ja kokemuksia on kuitenkin toistaiseksi vielä vähän. Kannustavia esimerkkejä kaivataan niin hallinnon järjestämiseen kuin sisällöllisiin teemoihinkin liittyen sekä tuloksia siitä, että yhteistyöllä saadaan aikaan taloudellisia säästöjä.

Seuraavassa laatikossa on esitetty kannustimia yleiskaavayhteistyölle.

#### **YLEISKAAVAYHTEISTYÖN KANNUSTIMIA:**

- Tuloksena taloudellisempi, toimivampi ja tarkoituksenmukaisempi yhdyskuntarakenne
- Tuloksena ekologisesti kestävämpi yhdyskuntarakenne – seudun yhteisen laadullisen tavoitetaso luominen
- Strategisen ohjaamisen lisääntyminen – yleiskaavayhteistyöstä saadaan strategisen suunnittelun työkalu
- Yhteistyö on askel kohti toivottua kuntaliitosta tai keino välttää se
- Seudullinen identiteetti ja kilpailukyky korostuvat: kuntien välisen kilpailun vähentäminen tai poistaminen sekä mahdollisuus seudun imagon luomiseen
- Mahdollisuus aikaansaada uusia toimivampia hallinnollisia malleja
- Mahdollisuus poiketa maakuntakaavan sisällöstä tai tavoitteista
- Yhteistyö on apu kuntien resurssipulaan – seudulliset selvitykset palvelevat kaikkia
- Yhteistyön kautta paranevat kyky vastata seudullisesti erityyppiseen asutuskysyntään

Monet kunnat kuitenkin kokevat, että edellä mainitut tekijät eivät ole riittäviä porkkanoita yhteistyöhön ryhtymiseen. Erityisesti kuntien yhteisen yleiskaavan koetaan lisäävän byrokratiaa uusien hallinnollisten organisaatioiden myötä ja vievän kuntien itsenäisyyden. Lisäksi koetaan ongelmalliseksi yhteisen yleiskaavan vahvistaminen ympäristöministeriössä, kun kuitenkin samaan aikaan kunnan omien yleis- ja asemakaavojen alustusmenettelystä on luovuttu. Uudet hallinnolliset mallit pitäisi-kin ennen yhteistyöhön ryhtymistä ymmärtää mahdollisuutena. Yhteistyöalue voi itse määrittellä organisaation. Yleiskaavayhteistyö luo mahdollisuuden myös kokeiluille ja irtiotoille. Takaisin vanhaan malliin voi palata, mikäli uusi ei toimi.

Yleiskaavayhteistyöllä on Suomessa perinteitä. Aikaisempi yhteistyö ei ole kuitenkaan lähtenyt aina kunnista itsestään käsin, vaan toiveet yhteistyön aloittamisesta ovat tulleet valtiovallalta (Marjanen 1992). Kunnista itsestään lähtevänä yhteistyö on monelle kunnalle uutta ja yhteistyön suurimpana esteenä voikin olla rohkeuden puuttuminen. Eräs haastateltava esittikin, että yhteistä yleiskaavaa tekevän kaupunkiseudun pitäisi saada pilottikohdeasema ja esimerkiksi ministeriö tukijoukoksi. Henkisen tuen lisäksi myös taloudellinen tuki olisi tarpeen seudullisen yhteistyön kehittämisessä. Yleiskaava-avustuksia on viime vuosina suunnattu yhdyskuntakehityksen kannalta merkittävien kohteiden yleiskaavojen laatimiseen. Myös yhteiset yleiskaavat ovat saaneet avustusta. Määrärahan pienuuden takia nämä avustukset ovat kuitenkin varsin vähäisiä. Tuella ja siihen liittyvällä ympäristöhallinnon ohjauksella on kuitenkin oma kannustava merkityksensä. Tarpeellinen lienee myös erilaisten verotukseen liittyvien kokeiluiden toteuttaminen yhteistyötahdon lujittamiseksi. Esimerkkejä uusista yleiskaavayhteistyöhönkin liittyvistä hallinnollisista malleista ja esimerkiksi yhteisöveron seudullisesta jakamisesta saadaan ainakin valtakunnallisen Seutu-hankkeen tuloksina (Sisäasiainministeriö 31.1.2002). Kahdeksalla seudulla toteutettavia kokeiluja kannattaa seurata.

### ***Hallinnon järjestäminen***

Yleiskaavayhteistyön hallinnolliset ja prosessuaaliset mahdollisuudet ovat moninaiset. Lausuntojen pyytäminen ja niihin vastaaminen on malli, josta haluttaisiin siirtyä luovempiin ja vuorovaikutuksellisempiin toimintatapoihin. Seutukenttä on siis avoinna uusille organisaatiomalleille, mutta millaisille?

#### ***Millainen hallinnollinen organisaatio?***

Yleiskaavayhteistyön esteenä on usein pelko byrokratian lisääntymisestä. Vaikka esimerkiksi Kouvolan seudun kuntayhtymässä tehdään yleiskaavallista suunnittelua pit-

kähti yhden tai kahden hengen voimin, jotkut silti kokevat organisaation veronmaksajien rahojen tuhlauksena ja turhana byrokratiana. Ongelmana on myös demokration menettämisen pelko. Yhteistyöelimet koetaan epädemokraattisesti valituiksi ja kuntalaisten vaikuttamiskeinot eivät toimi aina edes kunnallishallinnon minimivaatimusten tasolla (vrt. Rantahalvari 1991).

Seutuorganisaatiota ei pitäisi ainakaan alkuvaiheessa kasvattaa kovin suureksi, vaan tavoitteena voisi ainakin epävirallisemmassa yhteistyössä olla pikemminkin joustava, tilanteiden mukaan muuntuva organisaatio. Henkilökeskeisten organisaatioiden asemasta voitaisiin miettiä myös asiakeskeisempiä organisaatioita. Onko keskeistä saada mukaan vain seudun johtohenkilöt, vai myös ne, joita yhteistyö kiinnostaa ja joilla on siihen annettavaa? Esimerkiksi tapaustutkimusten luottamushenkilöt esittivät toiveita valita organisaatioihin kunnanhallitusten jäsenten tai kunnanvaltuuston puheenjohtajien sijaan luottamushenkilöitä, joilla on aikaa ja kiinnostusta osallistua työhön. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että kaikki seudun poliittiset ryhmät saavat organisaatioihin vähintäänkin yhden osallisen mukaan. Lisäksi muiden kuin kaavoitussektorin virkahenkilöiden osallistuminen olisi keskeistä esimerkiksi vaikutusten arvioinnin tukevoittamiseksi suunnittelussa. Myös muita osallisia, kuten elinkeinoelämän edustajia ja asukkaita voisi pyytää mukaan myös halukkuuden eikä vain edustavuuden perusteella. Laajapohjainen yhteistyö on kestävyysedellytys.

Organisaatiota perustettaessa on keskeistä kiinnittää huomiota organisaation päätösvaltasuhteisiin. Halutaanko esimerkiksi, että kooltaan suuri keskuskunta voi äänestystilanteessa voittaa toisin äänestäneet ympäristökunnat, vai annetaanko pienemmille kunnille mahdollisuus muodostaa yhdessä enemmistö? Jälkimmäisellä mallilla voidaan saada pienet kunnat sitoutumaan yhteistyöhön, koska tiedetään, että iso kunta ei voi liikaa ohjata yhteistyötä. Esimerkiksi Oulun kaupunkiseudulla yleiskaavayhteistyön poliittiseen neuvottelukuntaan valittiin Oulun kaupungilta vähemmän edustajia kuin mitä se väkilukuunsa suhteutettuna olisi ansainnut. Näin ollen ympäristökunnilla on yhdessä enemmän ääniä kuin Oulun kaupungilla. Tämä ratkaisu antoi luottamusta ympäristökunnille lähteä mukaan yhteistyöhön. Järjestelyssä vaarana voi kuitenkin olla ylidemokraattisuus, halu toimia mahdollisimman demokraattisesti, jolloin yhteistyöstä saattaa loppua energia ja uudistushalu (Haveri & Majoinen 1997). Keskeinen kysymys tietenkin on, onko yhteistyössä syytä mennä tilanteisiin, joissa äänestäminen on ainoa tie eteenpäin.

Tutkimushaastatteluisa tuli esiin kaikilla neljällä seudulla organisaatioiden vaikeaselkoisuus jopa niissä itse toimiville. Ryhmällä oli vaikeasti muistettavia ja toisiaan liiaksi muistuttavia nimiä. Nimet, kuten ”ohjausryhmä”, ”yhteistyöryhmä” tai ”hankeryhmä” eivät kerro niiden toimijoista mitään. Joillain rakenteilla tai ryhmien nimillä saattaa myös jo valmiiksi olla huono kaiku. Esimerkiksi ”kuntayhtymä” liitettiin tapausseutujen haastatteluisa muiden sektorien, esimerkiksi sairaanhoidon huonosti toimineeseen yhteistyöhön. Ryhmän toimintaa tai osapuolia kuvaavammille nimille olisi käyttöä, varsinkin kun seudullisten organisaatioiden tunnettavuus kaiken kaikkiaan on heikkoa.

Seudullisten organisaatioiden heikon tunnettavuuden taustalla on mm. se, että seudullinen yhteistyö ei ole noussut kunnallisvaalien teemaksi. Asian korjaamiseksi esimerkiksi Kouvolan seudulla viritettiin kokeilua seutupormestarin valitsemisesta. Ajateltiin, että äänestettäessä seudulle pormestari, saataisiin myös seudulliset asiat nousemaan kansalaiskeskusteluun. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ollut vielä valmiina kokeilulle, joten hanke kariutui. Myös seutuvaltuuston valitseminen suoraan kunnallisvaalien yhteydessä voisi tuoda kaivattua pontta yhteistyön tunnettavuudelle ja kiinnostavuudelle.

## ***Vetovastuu ja vastuun jakaminen***

Yhteistyön vetäjällä on keskeinen vaikutus siihen, millaisiin tuloksiin yhteistyössä

päästään. Vetäjältä odotetaan yhteisen edun ajamista ja luottamuksen saavuttamista.

Vetovastuu ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla vain yhden henkilön tai kunnan vastuulla, vaan vastuuta voidaan myös jakaa esimerkiksi kierrättämällä puheenjohtajuutta. Toinen tapa on pitää kokouksia vuorotellen alueen eri kunnissa. Kokousten yhteydessä voidaan myös esimerkiksi tehdä ekskursioita puheenjohtajuudesta tai kokouspaikasta vastuussa olevaan kuntaan tai kunnan ajankohtaisiin maankäytön kysymyksiin. Tämä antaisi pienemmille kunnille tunteen siitä, että heidänkin asiansa ovat seudun kannalta kiinnostavia ja tärkeitä. Henkilön vaihtuminen voisi lisäksi tuoda uusia innovatiivisia työtapoja ja näkökulmia työskentelyyn. Kiertävässä puheenjohtajuudessa on tosin myös ongelmansa, koska sillä ei välttämättä saavuteta seutuyhteistyölle keskeistä jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä (Haveri ja Majoinen 1997). Lisäksi ongelmia saattaa aiheutua, mikäli henkilö hoitaa seudullista puheenjohtajuutta omaan kuntaansa liittyviä tehtäviä laiminlyömällä. Vaarana on myös edustuksellinen ylidemokraattisuus, eli on mietittävä kuinka keskeistä on, että seudun kaikki kunnat ovat mukana kaikissa työryhmissä ja päätöksenteossa. Liika yhteistyön ja yksimielisyyden korostaminen kaikissa asioissa voi myös johtaa yhteistyöväsymykseen ja terveen kriittisyyden vähenemiseen. On mietittävä onko yhteistyön tavoitteena päästä kaikissa asioissa yksimielisyyteen, vai ovatko myös eriävät kannat sallittuja. Yksimielisyyden ollessa tavoitteena harvoin päästään suunnittelun ”arolle aloille” ja seudullinen tarkastelutapakin voi olla uhattuna.

Yksi vastuun jakamisen työtapana on ryhmätyöskentely. Esimerkiksi Kouvolan seudulla kaavoittajista koottu ryhmä työskenteli pareittain eri osa-alueiden parissa. Oulussa ryhmiä perustettiin ongelmalähtöisesti. Turun seudulla puolestaan toimivaksi työmuodoksi havaittiin selvästi seudullisten teemojen tarkastelu, esimerkiksi seutua halkovan joen tai moottoritien tarkastelu. Näin saadaan seudullinen näkökulma työhön mukaan itsestään.

Tapausseutujen haastattelujen mukaan kaikista keskeisimpänä työvaiheena nähtiin yhteistyön alkuvaihe; mikäli siinä tulee ongelmia, on työtä vaikea jatkaa eteenpäin. Yhteistyön todettiin monessa haastattelussa olevan ”pienestä kiinni”, joten luottamuksen saaminen alkuvaiheessa niin vetäjää kuin koko yhteistyötä kohtaan on tärkeää. Yksi keskeinen tie edetä alkuvaiheessa on pyrkiä löytämään niitä asioita, joissa kunnat voivat täydentää toinen toisiaan. Kuntien vahvuuksien ja heikkouksien kartoittamisella voidaan torjua myös kilpailuasemaa.

## ***Osallistuminen – edustuksellisuudesta strategiseen osallistumiseen***

Osallistumisesta niin yleiskaavalliseen yhteistyöhön kuin kuntien yhteiseen yleiskaavaankin ei tapausten valossa ole kovin kannustavia esimerkkejä. Virkahenkilöt pitävät asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista vaikeana, ellei peräti mahdottomana yleiskaava-alueen ollessa koko seudun kokoinen. Koetaan, että asukkaita eivät kiinnosta seututason asiat ja että asukkaat kiinnostuvat suunnittelusta vasta, kun ”traktori on takapihalla”. Esimerkiksi paikallisagendatyön myötä on kuitenkin synnytetty usealle seudulle uudenslaisia yhteistyömalleja, mutta niiden yhteys yleiskaavayhteistyöhön on ollut heikko.

Tapausutkimusten perusteella uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukainen osallistuminen nähdäänkin pitkälti kuntatasolle sopivaksi toiminnaksi. Useissa tapausseutujen haastatelussa käytettiin edelleen termiä ”kuuleminen” osallistumisen sijaan, joka osaltaan kertoo siitä, että osallistumista ei nähdä vielä lain tavoitteiden mukaisena vuorovaikutuksen lisäämisena, jonka tavoitteena on osallisten parempi mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Osallistuminen määritellään siis enimmäkseen yksisuuntaiseksi toiminnaksi. Puhe vuorovaikutuksen lisääntymistarpeesta yleiskaavayhteistyössä sisältää kuitenkin ajatuksen kaksisuuntaisesta ja jopa monisuuntaisesta osallistumisesta (Roininen & Wallin 2002). Usein osal-

listumista seututasolla verrataan myös edustukselliseen demokratiaan eli osallistujien odotetaan ajavan tietyn taustaryhmänsä etuja. Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtana on kuitenkin se, että kuntien yhteisissä yleiskaavoissa osallistuminen on järjestettävä samoin periaattein kuin kuntatason yleiskaavoissa. Yhteinen yleiskaava ei ole siis syy vähentää vuorovaikutusta. Sen sijaan se saattaa merkitä osallistumistapojen uudenlaista ajattelua.

Yleiskaavayhteistyössä tulee suuresta osasta kuntien luottamushenkilöitä osallisia siinä missä muistakin osallisista, koska heillä ei ole päätösvaltaa kaavan hyväksyjänä. Tämä vähintäänkin pitäisi aiheuttaa paineita osallistumiskäytäntöjen kehittämiseen. Osallistumisen perusedellytys on virkahenkilöiden aito kiinnostus vuoropuheluun ja eri osapuolten osallistumisen mahdollistamiseen. Minimivaatimukseksi on läpinäkyvyyden lisääminen kaavoitusprosessissa. Osallisille on vähintäänkin tuotava tiedoksi tavalla tai toisella, mitä on meneillään, ja millaisia muutoksia suunnitellaan.

Osallistumisen keinoja on monia. Yleisötilaisuudet ja työryhmätyöskentelyt ovat käytetyin, vaikkakaan ei ainoa keino. Keskustelua voitaisiin kaavakartan esittelyn asemasta käydä jo aikaisemmassa vaiheessa, kaavoituksen vasta alkaessa ja tavoitteita määriteltäessä. Tällöin maankäytön ratkaisuja keskeisempää olisi kansalaiskeskustelussa löytää niitä arvoja, jotka ovat suunnittelun taustalla. Näin välttyttäisiin esittelijä-yleisö -asetelmalta, jossa kaavan laatija esittelee valmiita suunnitelmia ja osallisen kommentit jäävät useimmiten hajanaisiksi. Esimerkiksi Raine Mäntysalo esittää tilalle monialaista pienryhmätyöskentelyä, jossa ryhmien jäsenet olisivat irti edustamisen asemasta ja synnyttäisivät suunnitelman yhdessä. Ryhmät voitaisiin perustaa esimerkiksi yleisötilaisuudessa halukkaista osallistujista (Harju & Lehtonen 12.6.2002). Osallistumismahdollisuuksista tulisi ylipäätään tiedottaa laajasti ja varmistaa, että esimerkiksi keskeiset kansalaisjärjestöt ovat tietoisia hyvissä ajoin. Paitsi kansalaisjärjestöjä, tulisi tilaisuuksiin ja työskentelyyn kutsua myös taustaltaan erilaisia asukkaita sekä elinkeinoelämän edustajia ja poliitikkoja, jotta erilaiset toimijat olisivat tietoisia toistensa näkemyksistä alueen kehittämiseksi. Seututasolla keskeistä on myös järjestää yhteisiä tilaisuuksia seudun eri kuntien poliitikoille, jotta tutustutaan naapurikuntien kannalta keskeisiin teemoihin ja voidaan myös vaihtaa keskenään kokemuksia yhteistyöstä. Yhden, koko seudun käsittävän yleisötilaisuuden tai työryhmätyöskentelyn sijaan seutu voitaisiin jakaa pienempiin alueisiin. Yleisötilaisuuksia voisi myös järjestää niillä kuntien raja-alueilla, joilla yhdyskuntarakenne jatkuu tiiviinä rajan molemmin puolin. Näin saadaan otettua jo ensimmäinen askel kohti ylikunnallista ajattelua. Tilaisuuksissa tulisi kirjata mielipiteitä ylös ja muutoinkin yleiskaavayhteistyöhön liittyvien pöytäkirjojen tulisi olla julkisia. Aineistoa voi kerätä esimerkiksi internetiin.

Seuraavassa on tiivistettynä lisää toimia yleiskaavayhteistyön avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.



## **TOIMIA YLEISKAAVAYHTEISTYÖN AVOIMUUDEN JA LÄPINÄKYVYYDEN LISÄÄMISEKSI:**

### **Koulutus:**

Järjestetään yhteisiä koulutustilaisuuksia kaikille eri osapuolille mm. uudesta laista ja vaikutusmahdollisuuksista sekä kaavajärjestelmästä, eri kaavamuotojen tehtävistä, esitystavoista ja kaavamerkinnoistä.

### **Forum-työskentely:**

Kerätään erilaisia osapuolia keskustelemaan alueen tilasta ja suunnittelutarpeista. Kannustetaan osallistujia tekemään positiivisia aloitteita alueen kehittämiseksi. Päätäjien neuvottelukuntien oheen kansalaisten neuvottelukuntia ja/tai eri toimijoista koottu yhteinen neuvottelukunta.

### **Työryhmätyöskentely, workshopit ja suunnittelupajat:**

Hyödyllisimmillään suunnittelu- tai kehitysprosessin alkuvaiheessa. Osallistujat voidaan jakaa erilaisten teemojen mukaisiin työryhmiin joko ennakkoon tai avoimen keskustelutilaisuuden aikana. Työryhmissä pohditaan ratkaisuja erityiskysymyksiin teemoittain.

### **Yleisötilaisuudet:**

Järjestetään yhteisiä tilaisuuksia eri osapuolille ja esim. poliitikoille kuntarajoja ylittäen. Panostetaan suunnitelmien ymmärrettävyyden parantamiseen esimerkiksi illustraatioilla tai alkuvaiheen skenaarioilla sekä painotetaan sitä, miten vanhat rakenteen mahdollisesti muuttuvat. Yleisötilaisuuksia voidaan järjestää monin tavoin, esimerkiksi kävelyretkenä.

### **Viranomaisyhteistyö:**

Kunnan sisällä parannetaan vuorovaikutusta mm. sosiaali-, terveys-, ympäristö- ja koulutoimen kanssa. Kunnan ulkopuolella parannetaan yhteistyötä valtion eri viranomaisten kanssa.

### **Suunnitelmien nähtävilläoloaika:**

Tieto nähtävilläolosta lähetetään esim. keskeisille kansalaisjärjestöille. Taataan riittävän pitkä nähtävilläoloaika ja kannustetaan antaman palautetta.

### **Lausunnot:**

Lausuntoja on hyvä pyytää monelta eri osapuolelta. Palautteen antaminen lausuntojen antajille on toivottavaa ja voidaan järjestää neuvotteluja lausuntojen pohjalta. Asukkaista voidaan koota myös "testiraati", jonka avulla pyydetään palautetta suunnitelmista.

### **Tiedottaminen:**

Taataan monipuolinen ja avoin tiedottaminen erilaisista osallistumisen mahdollisuuksista. Laitetaan esimerkiksi pöytäkirjat ja kokousmuistiot internetiin tietopankkiin, mutta myös muualle nähtäväksi.

(menetelmistä lisää esim. <http://www.hut.fi/Yksikot/YTK/koulutus/metodikortti/Methodit.html>)

## **Selvitykset, vaikutusten arviointi ja sisältövaatimukset**

Yleiskaavallista yhteistyötä, josta tuloksena ei ole kuntien yhteistä yleiskaavaa, eivät koske lain velvoitteet vaikutusten arvioinnista, riittävistä selvityksistä tai sisältövaatimuksista. Kaupunkiseudun yhteiset selvitykset ovat tapaustutkimusten valossa kuitenkin yksi keskeinen tekijä yhteistyötahdon lujittumiseen. Yhteisten selvitys-

ten kautta on saatu seudun kuntiin yhteneväinen teknisen tiedon taso. Kun selvitykset tehdään yhdessä, säästetään myös kustannuksia ja saadaan kunnista vertailukelpoista asiantuntijatietoa. Lisäksi ne kunnat, joissa esimerkiksi ympäristöasioiden hoitaminen on resurssien tai taitojen puutteen vuoksi heikkoa, saavat täydennystä toimintaansa. Näin helpotetaan paitsi suunnittelevien virkahenkilön, myös kunnallispoliitikkojen työtä, sillä samalla tarkastelutasolla kaikista kunnista kerätyt tiedot auttavat oman kunnan henkisessä ja fyysisessä sijoittamisessa seutuun ja muihin kuntiin nähden.

Myös eri vaikutusten seudullisilla arvioinneilla parannetaan tiedon tasoa ja syvennetään seudullista näkökulmaa. Yleiskaavat yleensä ja yleiskaavallinen yhteistyö sen erityistapauksena ovat kertomus koko kulttuurin tasosta. Yleiskaavallisen yhteistyön kautta voidaan erillisiä yleiskaavoja paremmin puuttua rakenteellisiin kysymyksiin, kuten esimerkiksi liikenteen päästöihin, ilman laatuun tai viheralueiden jatkuvuuteen, joiden suunnittelulla on laajojakin ekologisia vaikutuksia.

Yleiskaavojen laadulle on luotu erilaisia tarkistuslistoja. Yleiskaavojen laadusta ne voivat kuitenkin kertoa vähän. Yleiskaavojen ja nimenomaan yhteisten yleiskaavojen laadullista tasoa voidaan mitata myös sillä, millainen tiedontaso on yhteisesti seudullisesti saavutettu tai millaiset valmiudet ja mahdollisuudet tutkimustiedolla on kyetty luomaan.

## ***Yhteistyön sisällöt***

Yleiskaavayhteistyössä hallinnon järjestäminen on keskeistä, mutta yhteistyöhön on vaikea motivoitua ilman konkreettista työn sisältöön kiinni pääsemistä. Yhteistyö on tapaustutkimusten valossa alkanut sujuvasti esimerkiksi seutua halkovan teeman, kuten tien, jokilaakson tai virkistysalueen yhteissuunnittelulla.

## ***Kestävä kehitys yhteistyön kannustimena***

Seudullinen yhteistyö on mahdollista nähdä vastauksena paitsi kuntien lisääntyvien tehtävien ja vähenevien resurssien ongelmallisen yhtälön purkamiseen, myös kestävän kehityksen vaatimusten toteuttamiseen. Keinotekoiset kuntarajat estävät usein kestävän kehityksen kannalta järkevän, koko seudun tarpeet ja resurssit huomioonottavan suunnittelun.

Yhteistyön välttämättömyys korostuu erityisesti yhteistyötä ekologisesta näkökulmasta katsottaessa. Yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä puhuttaessa usein nousee esiin myös kysymys luonnontilaisten alueiden säilyttämisestä ja jatkumisesta kuntarajoista riippumatta. Ekologisten käytävien on muodostettava jatkuvia verkostoja, jotta eri eliölajien mahdollisuudet olisivat turvatut. Luonnonalueiden saarettuminen on merkittävä uhkatekijä luonnon monimuotoisuudelle.

Maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhdistäminen on avainasemassa yhdyskunnan toimivuutta parannettaessa. Paitsi yhdyskuntarakenteen ja liikenteen taloudellisuus, myös joukkoliikenteen toimivuus edellyttää asutuksen harkittua tiivistämistä joukkoliikenteen reittien varteen. Kun pyritään siihen, että tuleva kaupunkirakenne palvelisi sosiaalisesti ja tasapuolisesti eri väestöryhmiä ja myös eri-ikäisiä ja autottomiakin käyttäjiä, maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen korostuu entisestään. Pyrkimys vähentää liikenteen päästöjä ja mahdollisesti myös henkilöauton käyttöä suuntaavat yhteisiä yleiskaavoja laadittaessa pohtimaan nykyistä vakavammin maankäytön ja liikenteen välisiä yhteyksiä.

## ***Yleisiä kehittämishaasteita sisältöön ja laatuun liittyen***

Yhteinen yleiskaava vaatii onnistuakseen yhteistä, ja samalla lähtöviivalla olevaa luotettavaa tietopohjaa nykytilanteen selkeäksi analysoimiseksi ja suunnitelmavai-

toehtojen testaamiseksi. Tällaista paikkatietokantaa kunnilla ei seudullisella tasolla juurikaan ole. Kouvolan seudun kuntayhtymä muodostanee yhden harvoista poikkeuksista.

Miten yhteismitallisen paikkatietokannan luomista seutukunnittain voitaisiin kehittää yhteisiä yleiskaavallisia tarpeita varten? Voisivatko maakuntatasolla kehitettävät paikkatietokannat kattaa kaikki ne asiakokonaisuudet, joita yhteisen yleiskaavan laatimiseksi tarvitaan, vaikkakin samaan aikaan maakuntakaavat yleispiirteistyvät ja kaavoina niiden informaatioarvo yleiskaavoitukselle ja myös muulle suunnittelulle kepeenee?

Kuntien yhteisissä yleiskaavoissa tulisi keskittyä ainakin seuraavien teemojen kaatamiseen:

- Kaavavarannot ja niiden toteutuneisuus, vapaat rakennuspaikat ja hyödyntämättömät kunnallistekniset verkostot
- Asuminen, asumiseen liittyvät palvelut, julkiset palvelut
- Liikenne, joukkoliikenne, kevytliikenne
- Energiahuolto
- Vesihuolto
- Ympäristön päästöt, saasteet, melu, saastuneet maa-alueet
- Jätehuolto, hyötykäyttö, kierrätys
- Kaupallisten palvelujen sijoittuminen, määrä ja laatu, asioimisliikenne
- Yritysten sijoittuminen, työmatkaliikenne
- Maisema-analyysit, maisemat ja maisematyypit
- Perustuotannon kannalta merkittävimmät (rakentamiselta suojeltavat) alueet
- Ekologiset käytävät ja biodiversiteetti, eläin- ja eliölajit
- Luontosuhteiltaan arvokkaat alueet, eri tavoin suojellut alueet
- Seudullisesti merkittävimmät virkistysalueet, reitit ja toiminnalliset kohteet
- Rakennetun ja kulttuuriympäristön kannalta merkittävät alueet ja kohteet.

Digitaalinen tietomuoto mahdollistaa kohteiden yksilöidyn informaation liittämisen karttapohjaan, jolloin se mahdollistaa hyvinkin yksilöidyn linkitetyn tiedon keräämisen eri aiheista suoraan teemakarttoihin liittyvänä hyvän suunnittelun tueksi. Tiedostot voisivat täydentyä jatkuvasti tutkitun tiedon ja myös tehtyjen päätösten ja yhdyskunnissa tapahtuneiden muutosten myötä. Tiedostot olisivat tärkeä apu sekä kuntien yleiskaavoitukselle että kuntien yhteisille yleiskaavoille ja niiden strategiselle ja laadulliselle kehittämiselle. Eri teemoista voitaisiin maakuntatasolla kehittää myös jonkinlaisia ”hyvän ympäristön suositusnormeja”, joita vastaan kunnat tai seutukunnat voisivat omia olosuhteitaan suhteuttaa ja tarkastella omia ratkaisujaan suhteessa ”suositustavoitteisiin.” Kuntien lisäksi tiedostoista voisi kehittää kaupallisiakin versioita liike-elämän eri tarpeisiin.

Ongelmana yhteistyössä on se, miten voitaisiin käsitellä seudullisissa yleiskaavayhteistyössä tilanteita, joissa kestävä kehityksen rakenne- tai kehittämissuunnat olisivat edullisempia ja paremmin sijoittuvia kehittämiskeskuksen ulkopuolella, kuin varsinaisessa kasvukeskuksessa. Pienten kuntien talous ei normaalitilanteessa kestä suurta määrällistä kasvua lyhyellä aikavälillä. Voitaisiko kenties maakunnallisesti tai valtakunnallisesti muodostaa ”kestävän kehityksen rahastoja”, jotka voisivat olla tukemassa kestävä kehityksen aluerakenteen toteuttamista silloin, kun kohde-kunta on pieni eikä voi nopeasti vastaanottaa tarvittavan kasvun paineita?

Yhdyskuntien perustamiskustannukset tunnetaan jo melko hyvin. Yhdyskuntien käyttökustannukset ovat kuitenkin hyvin vähän tutkittu alue. Käyttökustannukset ovat hyvinkin ratkaisevasti riippuvaisia yleiskaavallisista seudullisista ratkaisuista. Osaan käyttökustannuksista osallistuvat kunnat, ja osan maksaisivat käyttäjät. Tältä alueelta olisi tarpeen saada liikkeelle tutkimusta, jossa myös yhdyskuntarakenteen erilaisia käyttökustannuksia olisi tarkasteltu kaikki toiminnot kattavasti ja eri maksajien kannalta. Se auttaisi kuntia päätöksenteossa.

## ***Pitääkö kaikista asioista päästä sopuun?***

Tapaustutkimusten perusteella yleiskaavayhteistyössä on onnistuttu tarttumaan joihinkin keskeisiin sisällöllisiin teemoihin, kuten yhdyskuntarakenteen taloudellisuuteen ja joukkoliikenteen edellytysten parantamiseen. Yhteistyössä on ollut toisaalta myös arkoja sisällöllisiä teemoja, joista ei ole kyetty yhteistyössä keskustelemaan. Tällaisia ovat tapaustutkimusten valossa esimerkiksi rannat ja kaupan kysymykset. Teemat on jätetty yhteistyön ulkopuolelle mm. siitä syystä, että koko yhteistyön pelätään kaatuvan, jos yhteistä tahtoa ei asiassa löydetä. Tämä saattaa olla poliittisesti viisasta. Toisaalta liiallisen yksimielisyyden etsiminen ja arkojen asioiden välttäminen voi myös aiheuttaa turhautumista.

Yhteistyön onnistumisen merkki ei kuitenkaan pitäisi olla ristiriitojen vähäisyys, vaan pikemminkin se, että aroistakin asioista pystytään keskustelemaan, vaikka niistä ei kuntia sitovaan päätökseen päästäisikään. Ainakin tiedettäisiin, mitä eri toimijoita seudulla on ja mikä olisi seudun toivottava tulevaisuus, vaikka oltaisiinkin voimattomia toteuttamaan toivottuja kehityspolkuja.

## ***Kaavakartan kehittäminen ja yhteys strategiseen suunnitteluun***

Tapaustutkimuksista Kouvolan seudun maankäyttöstrategia ja Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteinen yleiskaava noudattavat perinteisen yleiskaavan mallia, vaikka tapaukset ovatkin luonteeltaan erilaisia. Yleiskaava voisi kuitenkin olla strategisempi silloin, kun kunnat tekevät edelleen omia yleiskaavojansa ja seudullisen yleiskaavayhteistyön roolina on enemmänkin antaa suuntaviivat tarkemmalle kaavoitukselle. Kaupunkiseudun yleiskaavassa ei myöskään välttämättä tarvitse käsitellä koko aluetta samalla tarkkuudella. Seutu voidaan perinteisten maankäyttömuotojen sijaan jakaa esimerkiksi dynaamisen ja orgaanisen muutoksen alueisiin sekä vakiintuneisiin alueisiin. Dynaamisille alueille pyritään ohjaamaan uutta rakentamista ja toimintoja, kun taas orgaanisen muutoksen alueilla kyse on enemmänkin sopeuttavasta suunnittelusta ja vakiintuneilla alueilla maankäyttömuodot ovat pysyviä ja ympäristö on pitkälti ”valmiiksi rakennettu” (Pakarinen 1995).

Yhtenä mahdollisuutena on myös kaavan osittainen vahvistaminen, jolloin kaavasta vahvistetaan esimerkiksi vain viherverkosto. Vahvistettukaan kuntien yhteinen yleiskaava ei riitä kuitenkaan sellaisenaan ohjaamaan kaupunkiseudun kehitystä, vaan tarvitaan myös sitoutumista yhteisesti hyväksytyihin pidemmän tähtäimen tavoitteisiin ja niitä toteuttamaan laadittuihin strategioihin.

Seutuyhteistyö on asia, jota on helppo kannattaa. Yhteistyön edistäminen näkyikin seudullisten projektien ja ohjelmien tavoitteissa. Projektiperusteisessa yhteistyössä on kuitenkin vaaransa, sillä maankäytön suunnittelu ja kestävä kehityksen kysymykset vaativat aina myös pitkän tähtäimen suunnittelua ja sitoutumista. Yhteistyön ja seudun kokonaisstrategian tulisi ylipäätään muodostua kuntien omien tavoitteiden pohjalta, jolloin yhteistyön lähtökohtana tulee olla perehtyminen ensinnäkin siihen, mitä seutu ja sen muodostamat kunnat itsessään ovat. Tässä perehtymisessä erilaisilla selvityksillä on keskeinen rooli. Pysyvyyden takaamiseksi yhteistyö tulisi sitoa osaksi kuntien omia strategioita. Kuntien luottamusmiehillä ja seudun yhteisellä toimielimellä on näiden strategioiden määrittelyssä ja yhteensitoamisessa keskeinen rooli.

Maankäytön yhteistyön keskeinen edellytys on, että yhteistyötä tehdään myös muilla sektoreilla. Sektoreilla tulee olla myös vuorovaikutusta keskenään. Kuntien yhteinen yleiskaava tai yleiskaavallinen yhteistyö toimii parhaiten, mikäli se ymmärretään seudullisen kokonaisstrategian työkaluksi.

Paitsi kuntien sitoutumista yleiskaavayhteistyöhön, tarvitaan myös viranomaisyhteistyötä. Yleiskaavayhteistyö on sopiva työkalu myös mm. maakunnan liiton, alueellisen ympäristökeskuksen ja TE-keskusten seudullisten strategioiden esiintuomiseen ja yhteensovittamiseen.

## Lähteet

- Airamo, Raimo (2002). Yleiskaavoitus osoittaa maankäytön linjaukset kunnassa. Rakennettu Ympäristö 1/2002.
- Arola, Tuija (2001). Tontintuotannon ongelmat kunnissa. Suomen Kuntaliitto, Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.
- Aronen, Kauko (2001). Seudullisen yhteistyön todellista syventämistä tarvitaan. Kuntalehti 6/2001.
- Eriksson, Päivi (1999). Strategia paikallisena käytäntönä; Kaupungin virkamiehen strategiointia. Hallinnon tutkimus 4/1999.
- Euroopan komissio (1996). Euroopan kestävä kehityksen kaupungit; Kertomus. Kaupunkiympäristön asiantuntijaryhmä. Bryssel.
- Evans, Bob (1997). From town planning to environmental planning Andrew Blowers ja Bob Evans toimittamassa teoksessa Town planning into the 21st century. Routledge, London.
- Haapanala, Auvo (2001). Kuntien yhteinen yleiskaava kaavajärjestelmässä. Esitelmä seminaarissa Kuntien yleiskaavayhteistyö, Oulussa 20.9.2001.
- Haila, Anne (1999). Kaupunkiohjelmat: uudenlainen tapa rakentaa kaupunkeja. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisussa Näkökulmia kaupunkitutkimukseen; Kaupunkitutkimusforum 1999.
- Hakanen, Maija (1993). Kestävä kehityksen periaatteet asumisen ja yhdyskunnan suunnittelussa; Loppuraportti. Teknillinen korkeakoulu, arkkitehtiosasto, rakennetun ympäristön tutkimuslaitos, julkaisu B 23.
- Hakanen, Maija (1999). Yhdyskuntien ekologisesti kestävä kehityksen arviointi, kriteerit ja mittaaminen. Suomen Kuntaliitto, Acta 107/1999.
- Hakanen, Maija (2000). Kuntien kestävä kehityksen strategiat. Ympäristö 5/2000.
- Harju, Auli & Lehtonen, Pauliina (12.6.2002). Mitä on urbaani kansalaisosallisuus? Tiivistelmä 25.1.2002 Tampereella järjestetystä Urbaani kansalaisosallisuus -seminaarista. <http://mansefoorumi.uta.fi/aiheita/tre21/seminaaari.htm>
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (1997). Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto.
- Herala, Nina. (1997). Toimivallanjako Pohjoismaiden kaavoituksessa. Vertailu kestävä kehityksen ohjauksesta kaavoituslainsäädännöllä Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Universitas Wasaensis.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000). Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press.
- Hokkanen, Pirjo (toim.) (1996). Kestävä kehitys kaavoituksessa – menetelmä kaavojen arvioimiseksi. Keski-Suomen ympäristökeskus, suunnittelukeskus Oy.
- Huttunen, Satu (2000). Ekomodernin suunnittelun reunaehdot kaupunkiseudulla; Hyvä elinympäristö ja toimiva yhteistyö kaupunkiseudun haasteina teoksessa Vihertyvä kaupunkiseutu; suunnittelun ja hallinnan ekomoderni käänne. Jyväskylän yliopisto.
- Hynynen, Ari (2000). Ekomoderni suunnittelu paikallisena hallintana Jarmo Kortelaisen toimittamassa teoksessa Vihertyvä kaupunkiseutu; suunnittelun ja hallinnan ekomoderni käänne. Jyväskylän yliopisto.
- Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi (2000). Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen; Käytännön käsikirja. Rakennustieto, Helsinki.
- Karppi, Ilari toim. (2000). Kaupunkiohjelmat kaupunkipolitiikan toteuttajina; Kaupunkiohjelmamenettelyn arviointi 1999. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä.
- Kauniskangas, Tiina & Wilska, Anneli (1995). Ekologia yleiskaavoituksessa; Kokemuksia Ruotsista, Saksasta ja Tanskasta. Ympäristöministeriö; Alueidenkäytön osasto, Selvitys 2/1995.
- Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä (1999). Kaupunkipolitiikan asiakirja.
- Kinnunen, Ismo (2001). Ympäristön suunnittelu – ongelmallinen kokonaisuus; Arvio kuntien ympäristön suunnittelun tilasta ja kehityksestä. Acta Universitatis Ouluensis, A: 368. Oulun yliopisto, Oulu.
- Kooiman, Jan (1993). Findings, Speculations and Recommendations. Jan Kooimanin toimittamassa teoksessa Modern Governance; New Government – Society Interactions. 249-262. Sage, London.

- Kortesoja, Mari (1998). Kaupunkiohjelmien arviointi 1998. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/98.
- Laamanen, Elina (toim.) (2001). Seutuyhteistyön suunta. Suomen kuntaliitto. Kuntatalon paino, Helsinki.
- Lahti, Pekka & Harmaajärvi, Irmeli (1992). Yhdyskuntarakenne ja kestävä kehitys; Kansainvälisiä kokemuksia. Ympäristöministeriö, Tutkimusraportti 1/1992.
- Lapintie, Kimmo (2001). Kulttuurinen näkökulma – yhdyskuntasuunnittelun uusi paradigma? Virkaanastujaisluento 25.9.2001.
- Marjanen, Pauli O. (1992). Seutukaavoituksen vaikutukset ja kehittäminen: Seutukaavoitus-yleiskaavoituksen näkökulmasta. Suomen maakuntien liiton julkaisuja A, Helsinki.
- Mäenpää, Pasi, Arto Aniluoto, Rikhard Manninen & Sampo Villanen (2000). Sanat kivettyvät kaupungiksi: tutkimus Helsingin kaupunkisuunnittelun prosesseista ja ihanteista. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B; 83, Espoo.
- Mäntysalo, Raine (1999). Learning from the UK: Towards Market-oriented Landuse Planning in Finland. Housing, Theory and Society 1999; 16: 179-191.
- Nupponen, Terttu (2000). Arkkitehdit, sota ja yhdyskuntasuhteiden hallinta; Alvar Aallon Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelma tilansäätelyprojektina. Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Pakarinen, Terttu (1995). Suunnittelun muutossuunnat ja tapaus Hämeenlinna. Ympäristöministeriö
- Pakarinen, Terttu (2000). Yhdyskuntasuunnittelun ja yhdyskuntatalouden näkökulma. Ilari Karpin toimittamassa teoksessa Kaupunkiohjelmat kaupunkipolitiikan toteuttajana; Kaupunkiohjelmamenettelyn arviointi 1999. Sisäasiainministeriö, kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. S. 66-91.
- Pakarinen, Terttu (2002). Yleiskaavasuunnittelun kehitysvaiheet Suomessa. Rakennettu Ympäristö 1/2002.
- Rakennuslakitoimikunta (1998). Rakennuslakitoimikunnan mietintö; Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Komitea mietintö 1997:16. Ympäristöministeriö. Multiprint, Helsinki.
- Rantahalvari, Vesa (1991). Alueellisten organisaatioiden yhteistyö ja työnjako. Länsi-Suomen taloudellinen tutkimuslaitos. Julkaisuja No 32.
- Roberts, Peter & Jackson, Tony & Llanwarne, Andrew (2001). Delivering sustainable development – a framework for setting targets and monitoring outcomes. Town and Country Planning, April 2001, Vol 70, No 4.
- Roininen, Janne & Wallin, Sirkku (2002). Kokemuksia osallistumisesta kaavoitukseen; Osallistumisen seuranta- ja arviointihankkeen (OSSE-hankkeen) väliraportti. Ympäristöministeriön moniste 92. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Ryynänen, Aimo (1998). Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tampereen yliopisto.
- Sairinen, Rauno & Viinikainen, Tytti & Kanninen, Vesa & Lindholm, Arto (1999). Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat. Gaudeamus.
- Salmi, Eija (2001). Esitelmä Seminaarissa Kuntien yleiskaavayhteistyö, Oulussa 20.9.2001.
- Savolainen, Jukka (toim.) (1999). Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen. Edita, Helsinki.
- Schulman, Harry (1990). Alueelliset todellisuudet ja visiot; Helsingin kehitys ja kehittäminen 1900-luvulla. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 18.
- Schulman, Harry (1995). Kaupunkien seutuistuminen – kestävä kehitystäkö? teoksessa Lapintie, Kimmo, Briitta Koskiahho, Tuula Ikonen & Ulla Tiilikainen (toim.) Ekopolis; Ekologisen kaupungin juuria etsimässä. Gaudeamus.
- Selwyn, Neil & Kate Robson (1998). Using e-mail as a research tool. Social Research Update. Issue 21. University of Surrey. Löytyy myös osoitteesta <http://www.soc.surrey.ac.uk/sru/SRU21.html>
- Sisäasiainministeriö (1992). Kuntien yhteistyö ja sen edistäminen; Kuntien yhteistyöryhmän esitys. Kunta- ja aluekehitysosasto, Moniste 1/1992.
- Sisäasiainministeriö (18.7.2001). Aluekeskusohjelman tausta ja tavoitteet. <http://www.intermin.fi/alue/kansallinen/ako.html>
- Sisäasiainministeriö (31.1.2002). Hallituksen esitys seutuyhteistyön kokeilulaiksi. Sisäasiainministeriön tiedote.
- Sotarauta, Markku (1993). Kurun, Ruoveden ja Virtain yhteistyö- ja kehittämisstrategia; kuntien yhteistyö ja muuttuva toimintaympäristö. Acta, Suomen kaupunkiliitto.
- Sotarauta, Markku (1997). Paradoksien partaalla: Viestejä Suomen kunnille niiden matkalla tulevaisuuteen. Teoksessa Suomi 80: Kuokasta kännykkään. s. 113-129. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Sotarauta, Markku & Linnamaa, Reija & Viljamaa, Kimmo (1999). Karhukunnat peilissä; Seutu-yhteistyön lähtökohdat, esteet ja mahdollisuudet Porin seudulla. Tampereen yliopisto, Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 3/1999.
- Stahlberg, Krister (1999). Suomalainen kunnallishallinto kansainvälisessä vertailussa. Kvartti 4/99, 6-11. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Suomen Kuntaliitto (1994). Kestävän kehityksen käsikirja kunnille. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Tilastokeskus (2002). Suomen tilastollinen vuosikirja 2002. Karisto Oy, Hämeenlinna.
- Vesala, Riitta (1994). Maankäytön suunnittelun strategiat ja käytäntö – Esimerkkinä Lahti. YTK.
- Vesala, Riitta (1995). Kestävän kehityksen esteet ja mahdollisuudet kunnan maankäytön suunnittelussa. Ympäristöministeriö, Julkaisu 2/1995.
- Ympäristöministeriö (2001a). Elinympäristön seurantajärjestelmien kehittäminen; Työryhmän loppuraportti. Alueidenkäytön osasto, luonnos.
- Ympäristöministeriö (2001b). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus; Arvio ensimmäisen vuoden kokemuksista. Ympäristöministeriön moniste 78. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2002) Elinympäristön seurannan kehittäminen, Työryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportti 545. Sinari Oy Vantaa 2002.

## ***Tapausseutujen suunnitteluun liittyvät asiakirjat***

### **Kouvolan kaupunkiseutu:**

- Anjalankosken kaupunki (2001). Anjalankosken ydinalueen taajamayleiskaava; Väliraportti 25.1.2001. Anjalankosken kaupunki, kaupunkisuunnittelu/kaavoitus.
- Johansson, Hanna (2000). Anjalankosken taajaman yleiskaava-alueen luontoselvitys.
- Kouvolan kaupunki (2001). Kaavoituskatsaus 2001. Kouvolan kaupunki, Kuntatekninen toimiala, kaupunkisuunnittelu.
- Kouvolan seudun kuntayhtymä. Kouvolan seudun kuntayhtymän kehittämisstrategia 2000-2008.
- Kouvolan seudun kuntayhtymä (1998). Maankäyttöstrategia 1998 – 2025.
- Kouvolan seudun kuntayhtymä (1999). Kouvolan seudun agenda 21 toimintaohjelma vuosille 1999-2005. Hyväksytty yhtymävaltuustossa 27.9.1999.
- Kouvolan seudun kuntayhtymä (2000). Kouvolan seudun yleiskaavallinen suunnitelma; Ehdotus. Yhtymähallitus 12.12.2000
- Koverola, Hannu, Seppo Lampinen, Heikki Metsäranta & Anna Saarlo (1999). Eheyttävän rakentamisen esteet – Esimerkkialueena Kouvolan seutu. Lyyli-raporttisarja 15.
- Kymenlaakson liitto (1988). Kymenlaakson seutukaava 1988.
- Kymenlaakson liitto (1999). Kymenlaakso 2000; Kymenlaakson ympäristöpoliittinen ohjelma. Kymenlaakson liitto, Kotka.
- Kymenlaakson liitto (1999). Kymenlaakson kokonaisseutukaava. Ehdotus 14.6.1999. Selostus.
- Mannonen, Pekka (1992). Elämisen mahdollisuudet: Kymenlaakson maaseutualueiden viimeaikainen kehitys ja tuleva murros. Kymenlaakson seutukaavaliitto, Kotka 1992 B:98.
- Wikström, Sven (4.6.1996). Kuntien kaavoittamille maille sopisi Suomen väkiluku tuplasti. Helsingin Sanomat.

### **Turun kaupunkiseutu:**

- Kamppila, Kimmo (1999). Kuntayhteistyö Varsinais-Suomessa, 1999. Varsinais-Suomen liitto, Kuntayhteistyön osaamisryhmä.
- Laaksonen, Mikko (2001). Kuntien yleiskaavayhteistyö ja kansalaisjärjestöt. Esitelmä seminaarissa Kuntien yleiskaavayhteistyö, Oulussa 20.9.2001.
- Turun kaupunki. Turun yleiskaava 2020; Alustava selostusluonnos.
- Turun kaupunki. Turun yleiskaava 2020; Osallistumis- ja arviointisuunnitelma.
- Turun kaupunki (2000). Turun yleiskaava 2020. Alustava selostusluonnos. Turun kaupunki.
- Turun kaupunki, Naantalin kaupunki, Raision kaupunki, Liedon kunta, Kaarinan kaupunki, Varsinais-Suomen liitto, Turun tiepiiri, Liikenne- ja viestintäministeriö, Ympäristöministeriö ja ratahallintokeskus (2000). Liikennejärjestelmäsuunnitelma 2000. Esite.

- Turun kaupunki, Naantalin kaupunki, Raision kaupunki, Liedon kunta, Kaarinan kaupunki, Varsinais-Suomen liitto, Turun tiepiiri, Liikenne- ja viestintäministeriö, Ympäristöministeriö ja ratahallintokeskus (2000). Liikennejärjestelmäsuunnitelma 2000. Yhteenvetoraportti.
- Varsinais-Suomen liitto (2000). Turun kaupunkiseudun kaupan palveluverkkoselvitys 2000. Varsinais-Suomen liitto.
- Varsinais-Suomen liitto (2001). Turun kaupunkiseudun maakuntakaava – ehdotus 29.1.2001.
- Varsinais-Suomen liitto (2001). Turun kaupunkiseudun maakuntakaava – ehdotus. Kaavaselostus 29.1.2001.
- Varsinais-Suomen liitto (2001). Varsinais-Suomen maakuntaohjelma vuosille 2001-2004.
- Varsinais-Suomen liitto (2001). Varsinais-Suomen maakuntasuunnitelma 2020.
- Varsinais-Suomen liitto & Entrecon Oy (1997). Turun kaupunkiseudun kaupan palveluverkkoselvitys 1997.
- Varsinais-Suomen seutukaavaliitto (1989). Turun, Naantalin, Raision, Kaarinan ja Liedon yleiskaavallinen yhteistyö; raportti 1989.
- Varsinais-Suomen Seutukaavaliitto (1992). Yleiskaavallinen yhteistyösuunnitelma 2010; Raportti 1992.

#### **Oulun kaupunkiseutu:**

- Ala-Siuru, Maria (1997). Oulun kaupunkiseudun muuttoliiketutkimus. Tulomuutto, muuton syyt ja muuttajien asumisolosuhteet. Ouluseutu-sarja No:2
- Arkkitehtitoimisto Timo Takala Ky (2000). Oulunsalo; Yleiskaavavaihtoehdot ja niiden arviointi.
- Halme, Timo (1999). Palveluverkkoinventointi ja alakeskusten luokittelu Oulun seudulla. Lyyli-raporttisarja 17.
- Halme, Timo & Koski, Kimmo (2000). Oulun kaupunkiseutu – Aluekeskusten kehittäminen. VTT, Yhdyskuntatekniikka.
- Hellström, Kalle (2001). Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiirin ja sen Oulun seudun paikallisyhdistysten puheenvuoro Seutuyleiskaavaseminaarissa. Esitelmä seminaarissa Kuntien yleiskaavayhteistyö, Oulussa 20.9.2001.
- Huhta, Jaana (1998). Ouluseutu kansainvälisenä asuinalueena. Ouluseudun ulkomaalaisille suunnatun kyselyn tuloksia. Ouluseutu-sarja No: 6.
- Oulun kaupunki. Oulun yleiskaava 2020; vaihe IV; Rakennemallit; Osallisuus- ja arviointisuunnitelma 2000-2001.
- Oulun kaupunki (1997). Oulun yleiskaava 2010; Tarkistamistarveselvitys. Oulun kaupunki, Keskusvirasto, Suunnittelupalvelut.
- Oulun kaupunki (1999). Oulun yleiskaava 2020; vaihe II+; Suunnittelun lähtökohdat, osallisuus- ja työohjelma. Oulun kaupunki, Keskusvirasto, Suunnittelupalvelut.
- Oulun kaupunki (1999). Oulun yleiskaava 2020; vaihe III; Tavoitteet. Oulun kaupunki, Keskusvirasto, Suunnittelupalvelut.
- Oulun kaupunki (2000). Oulun viher- ja virkistysaluesuunnitelma 2000.
- Oulun kaupunki (2000). Oulun yleiskaava 2020; vaihe IV b; Rakennemallien vaikutukset ja arviointi. Oulun kaupunki, keskusvirasto, Suunnittelupalvelut.
- Oulun kaupunkiseudun kunnat. Seututiimi (1998). Oulun kaupunkiseudun asunto-ohjelma 1998-2002. Ouluseutu-sarja No: 5. Oulun kaupungin painatuskeskus, Oulu.
- Oulun seuturakennetyöryhmä (1999). Oulun seutuyleiskaava 2020: Väli­raportti 2, 18.8.1999; Tavoitteet Strategiat. Oulun kaupunki, Suunnittelupalvelut.
- Ouluseutu (1997). Oulun kaupunkiseudun asumisen kehitysmahdollisuudet ja yhdyskuntarakenne (1997). Ouluseutu-sarja No: 1.
- Ouluseutu (1997). Ouluseudun kehittämisohjelma 1997-2000. Ouluseutu-sarja No: 3
- Ouluseutu (1998). Oulun kaupunkiseudun maisemarakenne. Ouluseutu-sarja. No: 7.
- Ouluseutu (1998). Oulun kaupunkiseudun työpaikka-aluevarausten perusselvitys. Ouluseutu-sarja No: 4.
- Ouluseutu (1998). Oulun kaupunkiseudun virkistys- ja vapaa-ajan alueiden suunnitelma. Ouluseutu-sarja No: 8.
- Ouluseutu (1998). Ouluseutu vertailussa. Ouluseutu-sarja No: 9.
- Ouluseutu (1999). Oulun ja Oulun seudun asuntomarkkinat 1990-luvulla. Ouluseutu-sarja No: 10.



- Ouluseutu (2000). Oulun seutuyleiskaava 2020. Rakennemallit ja niiden arviointi. Väli­raportti 3.
- Ouluseutu (2001). Oulun seudun yleiskaava 2020. Luonnos 2.11.2001. Väli­raportti 4.
- Ouluseutu yrityspalvelut. Ouluseutu – Asuntotonttiesite. Esite.
- Ouluseutu yrityspalvelut. Ouluseutu – Osaamisen suunta. Esite.
- Ouluseutu yrityspalvelut. Ouluseutu – Teollisuustonttiesite. Esite
- Pohjois-Suomen neuvottelukunta (2001). Puoli Suomea samalle viivalle; Strategia Pohjois-Suomen kehittämiseksi v. 2010.
- Pätynen, Kyösti (1999). Kaupan palveluverkoston kehittyminen sekä suurmyymälöiden sijoittuminen. Entrecon Oy.
- Suunnittelukolmio Oy (1999). Oulun kaupunkiseudun alueellisen työpaikkaomavarai­suuden lisääminen. Lyyli-raporttisarja 16.
- Ympäristötaito Oy (2000). Oulun seutuyleiskaava 2020; Osallistumis- ja arviointisuunni­telma 3.5.2000.
- Ympäristötaito Oy (2000). Oulun seutuyleiskaava 2020; Vaiheraportti 3: Rakennemallit ja niiden arviointi. Seuturakennetyöryhmä, Liikennejärjestelmätyöryhmä ja Ympäristötaito Oy.
- Ympäristötaito Oy (2000). Oulun seutuyleiskaava 2020; Rakennemallit A, B ja C. Tiivistel­mä. 6.11.2000.
- Ympäristötaito Oy (2001). Oulun seutuyleiskaava 2020; Rakennemallivaiheen palaute ja johtopäätökset. vaiheraportti 3B. 21.3.2001.
- Ympäristötaito Oy (2001). Oulun seutuyleiskaava 2020; Rakennemallien vaikutusten ar­viointi.
- Ympäristötaito Oy (2001). Oulun seudun yleiskaava 2020 luonnos (2.11.2001). Kaava- kartta.

#### **Vuoreksen alue:**

- Alueyhteistyön hankeryhmä & Tampereen kaupungin kaavoitusyksikkö (2001). Alusta­vat osayleiskaavavaihtoehdot; Ruskontie- ja Siltavaihtoehto. Vaiheraportti 4. 8.10.2001.
- Korte, Kari (2002). Särkijärven ja sen luoteispuolisen alueen eliöstö- ja biotooppiselvitys. Tampereen kaupunki, Kaavoitusyksikkö.
- Pirkanmaan liitto (2001). Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2020.
- Suunnittelukeskus Oy (1999). Vuores; Maankäytön yleissuunnitelman yva-selvitys.
- Suunnittelukeskus (2001). Vuoreksen osayleiskaavan vaikutusarviointi 22.2.2001.
- Suunnittelukeskus Oy (2001). Vuoreksen osayleiskaavan vaikutusarviointi; Sosiaaliset vaikutukset. Alustava 24.8.2001.
- Tampereen kaupunki (1997). Tampereen tulevaisuus on tiedossa - kaupunkipolitiikan suuntaviivat 2000-luvulle. Kaupunginvaltuuston 12.3.1997 hyväksymä kaupungin stra­tegia.
- Tampereen kaupunki (1998). Maankäytön yleissuunnitelman luonnos 2.11.1998.
- Tampereen kaupunki (2000). Vuoreksen osayleiskaavoitus: Vaiheraportti 2. 13.9.2000
- Tampereen kaupunki (2000). Vuoreksen osayleiskaavoitus: Vaiheraportti 3. 21.11.2000
- Tampereen kaupunki (2000). Vuoreksen periaateluonnokset esillä yleisöpalautetta varten. Lehdistötiedote. 23.5.2000.
- Tampereen kaupunki (2002). Vuores mukaan ecocityhankkeeseen. Tampereen kaupunki tiedottaa. 6.2.2002.

Alla olevassa taulukossa on pyritty avaamaan yleiskaavojen sisältövaatimuksia (MRL 39 §) käytännön keinovalikoimana yhteisissä yleiskaavoissa – eli millä toimenpiteillä mihinkin lain tarkoittamaan tavoitetilaa voitaisiin ehkä päästä.

MRL 39 pykälässä todetaan myös, että alla olevat sisältövaatimukset on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin, kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät, eli myös lainsäätäjä on jättänyt tilaa erilaisille tulkinnoille yleiskaavan laadusta, ongelmista ja niiden ratkaisuisista.

Kysymyslistauksia voinee soveltaa eräänlaisena muistilistana ja kriteeristönä yhteisiä yleiskaavoja laadittaessa tai niiden sisältöjä ja laatuja arvioitaessa.

#### **Yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys:**

- pohjautuuko aluerakenne perusteltuun väestönkehitysarvioon?
- onko hyödynnetty olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta?
- onko eheytetty taajamia?
- ovatko palvelut ja työpaikat hyvin eri väestöryhmien saatavilla?
- onko vältetty yhdyskuntarakenteesta irrallaan olevia asuin-, työpaikka- ja palvelualueita?
- onko vähennetty liikkumistarvetta?
- onko edistetty joukkoliikennettä?
- onko tukeuduttu olemassa oleviin keskuksiin ja ovatko palvelut riittävät?
- onko alakeskusten toimintaedellytykset turvattu?
- onko laajat yhtenäiset peltoalueet suojeltu rakentamiselta?
- säilyvätkö laajat metsäalat eheinä ja virkistysreitit katkeamattomina?
- säilyvätkö ekologiset käytävät katkeamattomina?
- soveltuuko maa- ja kallioperä suunniteltuun käyttöön?
- säilyvätkö sijainnista johtuvat käyttökustannukset kohtuullisina?
- paljonko tulee kunnallistekniikan rakentamistarvetta

#### **Olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö:**

- onko vajaakäyttöiset ja keskeneräiseksi jääneet alueet otettu täydennysrakentamisen piiriin?
- onko olemassa oleva kunnallistekninen verkosto otettu kokonaisuudessaan hyötykäyttöön?
- onko eheyttävän rakentamisen toimenpiteet selvitetty?
- onko olevien alueiden täydennysrakentamisen yhteydessä parannettu samalla olevan asutuksen elinympäristön laatua?
- onko asukkaiden olevat sosiaaliset verkostot otettu huomioon merkittävinä sosiaalisina voimavaroina ja niiden toimintaedellytykset turvattu?
- säilyykö rakennuskannan ajallinen kerrostuneisuus, mielenkiintoisuus ja kultuurihistoriallinen monimuotoisuus?
- onko alueen olevan viherrakenteen monimuotoisuus voitu säilyttää?
- onko alueen viherrakenne voitu aiempaa paremmin kytkeä laajempiin viherverkkoihin ja virkistysalueille?
- ovatko virkistykseen varatut alueet riittäviä?
- ovatko alueen kaikki palvelut riittävät myös täydennysrakentamisen jälkeen?
- tukeutuvatko uudet alueet luontevasti joukkoliikenteen palveluverkkoon ja voidaanko joukkoliikenteen palvelutasoa kasvavan väestömäärän myötä parantaa?
- paranevatko kevyen liikenteen yhteydet ympäristöön?
- onko taantuville alueille osoitettu kehittämistoimenpiteitä?
- estääkö vai edistääkö lisärakentaminen alueellista eriarvoisuutta?
- kyetäänkö suunnittelulla poistamaan olevia ympäristöhaittoja?

### **Asumisen tarpeet ja palvelujen saatavuus:**

- ovatko asumiselle varatut alueet riittävät?
- tarjoavatko ne riittävän monipuolisia vaihtoehtoja, vastatakseen erilaisiin tarpeisiin, elämäntapoihin, rakentamistapoihin ja talotyyppeihin?
- vastaako yleiskaavallinen talotyyppitarjonta kysyntää?
- joustavatko yleiskaavamerkinnät talotyyppien suhteen riittävästi, jotta asema-kaavoitus voi helposti reagoida muutospaineisiin?
- onko asuinalueilla myös eri ikäisten ihmisten tarpeet ja mahdollisuudet otettu huomioon?
- ovatko päivittäistavarakaupat, lasten päiväkodit ja koulut kevytliikenne etäisyydellä?
- onko toimiva julkinen liikenne kevytliikenne-etäisyydellä asumisesta?
- ovatko lasten, vanhusten, liikuntaesteisten ja vammaisten päivittäistarpeet ja lankulkuetäisyydellä ?
- ovatko työpaikat asuntoalueilta kevytliikenne – joukkoliikenne yhteyksien tavoitettavissa?
- toimiiko alueen liikenne myös autottomien asukkaiden kannalta?
- ovatko asuntoaluekohtaiset virkistys- ja leikkialueet riittävät ja yhteisessä yleiskaavassa erityisesti yhteydet laajemmille virkistysalueille turvatut?
- onko alueen palvelurakenne riittävä kasvavan asukasmäärän tarpeisiin?
- onko suuymymälät sijoitettu olevan asutuksen tai olevien keskusten palveluja tukevalla tavalla?
- säilyvätkö lähikaupat?

### **Joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen tarkoituksenmukaiset järjestelyt ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla:**

- onko yhteisen yleiskaavan yhteydessä laadittu liikennejärjestelmäsuunnitelma?
- tähtäävätkö suunnitelmat ja aluerakenne liikennetarpeen vähentämiseen?
- tukeeko tiivistävä aluerakenne olevaa joukkoliikennettä ja pääliikenneväylien verkkoa?
- tukevatko kevytliikenneyhteydet ja joukkoliikenneyhteydet hyvin toisiaan, palveluja ja työpaikka-alueita?
- onko kevytliikenne omana liikennemuotonaan otettu suunnitelmissa riittävästi huomioon?
- onko kevyenliikenteen väylille riittävät tilavaraukset niin, että ne palvelevat myös vanhuksia ja vammaisia liikkuja ja voidaan toteuttaa esteettöminä?
- ovatko alueen palvelut (lähipalvelupisteet, päiväkodit, koulut, päivittäistavarakaupat, joukkoliikenteen pysäkit) saavutettavissa kevyenliikenteen ja joukkoliikenteen keinoin?
- onko tärkeissä liityntäliikennekohdissa riittävät tilavaraukset liityntäliikenteen paikoitukselle?
- onko voitu vähentää ajoneuvoliikenteen määrää ja kuljetuspalvelujen (koululaiset, vanhukset) tarvetta?
- onko raideliikenne hyödynnetty myös lähiliikenteenä, asutusta, palveluja ja työpaikkoja palvelevana?
- onko asumisen, palvelujen ja työpaikkojen sijoittelussa voitu välttää muusta yhdyskuntarakenteesta irralliset yksiköt, joille joukkoliikennepalvelut eivät ulotu?
- kyetäänkö haja-asutus pitämään hallinnassa niin, ettei synny julkisen liikenteen ja palveluiden tavoittamattomissa olevaa laajaa ja harvaa asutusta, palvelu- tai työpaikkarakentamista?
- tarvitaanko seudullisessa rakenteessa matkakeskuksia, joissa liikennevälineestä toiseen siirtyminen on sujuvaa ja vaivatonta?
- onko liikenneverkosto voitu sijoittaa niin, että se ei riko maisemakuvaa, luonnon- ja kulttuuriarvoja?
- onko lentokenttien läheisyydessä otettu huomioon lentoturvallisuus ja erityisesti rakenteiden korkeusrajoitukset?
- onko lentomelu asutuksen suhteen ohjeiden rajoissa sallimissa rajoissa?

**Energiahuollon tarkoituksenmukaiset järjestelyt/ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla**

- sijoittuuko asuminen pienilmastollisesti suotuisiin paikkoihin?
- luoko sijoittuminen edellytyksiä passiivisen aurinkoenergian käytölle?
- voidaanko ratkaisussa hyödyntää keskitettyjä lämmitysjärjestelmiä ja parempia puhdistusmekanismeja?
- voidaanko tiiviillä aluerakenteella savuttaa edullisemmat kaukolämmön käytön edellytykset, perustamis- ja käyttökustannukset?
- onko olevaa rakennetta täydentämällä ja liikkumistarpeen minimoinnilla saatu minimoitua myös liikenteen päästöjä ja meluhaittoja?
- onko mahdollista lisätä uusiutuvien energiamuotojen käyttöä?
- sijoittuvatko energiaverkostot siten, että asutus, arvokkaat maisema- ja kulttuurikohteet voidaan ottaa huomioon?
- onko voimajohtolinjauksissa voitu hyödyntää olemassa olevia johtokäytäviä?

**Vesihuollon tarkoituksenmukaiset järjestelyt/ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla**

- onko terveellisen ja riittävän veden saanti turvattu?
- onko alueellisten vesihuoltoratkaisujen toteuttaminen turvattu?
- onko pohjavesien ja pienvesien (lähteet) suojeleminen otettu huomioon?
- onko vesistöillä riittävät suojavaohtykkeet maatalouden päästöjä vastaan?
- onko runkoviemärien ja alueellisten viemäreiden toteuttaminen turvattu?
- onko seudullisesti jätevesien puhdistamisesta huolehdittu ja varauduttu kasvavilla alueilla verkostojen laajennustarpeisiin?
- ovatko jätevedet asiallisesti hoidettu viemäroimättömillä alueilla?

**Mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön:**

- ovatko jalankulku ja pyöräilyreittien kohtaaminen ajoneuvoliikenteen kanssa ratkaistu turvallisesti?
- paljonko ihmisiä asuu melualueilla ja kuinka heidän tilannettaan on osoitettu parannettavaksi?
- onko vältetty asutuksen syntyminen yli 55 DB:n melualueelle?
- onko maaperää pilaavia toimintoja pohjavesialueilla?
- onko pohjavesialueet suunnitelmissa riittävästi suojeltu niitä haittaavilta toiminnoilta?
- onko rakennettavan maaperän saasteettomuus tarkistettu?
- onko ilman laatu asuinalueilla hyvä?
- onko teollisuuden päästöt analysoitu ja vältetty asutuksen sijoittumisesta suuntiin, joissa ilman laadussa on esiintynyt häiriöitä?
- onko tutkittu, voidaanko ilman laatuhäiriöihin teollisuuden suhteen vaikuttaa suoraan sen lähteessä?
- onko pyritty elinympäristön laadun parantamiseen eheyttäessä?
- onko analysoitu olemassa olevat ongelmalliset asuinalueet ja onko niille esitetty kehittämistoimenpiteitä?
- onko taantuvia kyläalueita voitu suunnittelulla tukea ja vuorovaikutusta kaupunkimaisempien yhteisöjen kanssa kehittää?
- onko kiinnitetty riittävästi huomiota asuinalueiden viihtyisyyteen, niiden kerroksellisuuteen, omaleimaisuuteen ja inhimilliseen mittakaavaan?
- ovatko palvelut saavutettavissa kevytliikenne – julkinen liikenne yhdistelmää käyttäen?
- onko lasten ja vanhusten mahdollisuudet toimia itsenäisesti elinympäristönsään otettu palvelujen sijoittamisessa riittävästi huomioon?  
ovatko luonnonvedet puhtaat ja virkistykseen kannalta toimivat?  
onko ranta-alueille varattu riittävät luonnonalueet myös asutuksen yhteiseen virkistyskäyttöön?

### **Kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset:**

- sijoittuvatko työpaikkavaraukset seudullisesti strategisesti oikein?
- onko elinkeinoelämälle riittävät ja toiminnalle soveltuvat varaukset: teollisuudelle, varastoinnille, pienyrityksille, toimistotyöpaikoille ja kaupalle?
- onko eri tyyppisten työpaikka- alueiden ympäristövaikutukset selvitetty niin, että kaava luo mahdollisuudet reagoida nopeastikin elinkeinoelämän tarpeisiin?
- ovatko häiriötä tuottavat työpaikat riittävän etäällä asutuksesta?
- onko sijoitus raskaan tavaraliikenteen liikenteen kannalta oikea?
- voidaanko välttää/minimoida asutuksen läpiajo?
- onko sijoitus työmatkaliikenteen kannalta sopiva jos tavoitteena pidetään toimivaa kevyen- ja joukkoliikenteen järjestelmää ja henkilöautoliikenteen tarpeen minimointia?
- saavuttaako palvelutyöpaikat kevyen liikenteen keinoin?
- voidaanko palvelutyöpaikkojen huoltoliikenne ratkaista turvallisesti suhteessa kevyeen liikenteeseen?
- onko alkutuotannon toimintaedellytysten säilyttäminen otettu huomioon säilyttämällä hyvälaatuiset peltoalueet?
- onko voitu säilyttää pirstomattomana eheät metsäalueet?
- sijoittuuko kauppa niin, että keskustat säilyvät elinvoimaisina?

### **Ympäristöhaittojen vähentäminen:**

- onko nykyiset ympäristöhaitat selvitetty?
- onko niihin yhteisen yleiskaavan keinoin tai muin sopimuksin löydettävissä parannusehdotuksia?
- onko hiljaiset alueet kartoitettu ja voitu säilyttää hiljaisina?
- onko toimintojen sijoittamisella kyetty ennaltaehkäisemään ympäristöhaittoja?
- onko liikennetarpeet minimoitu ja liikenneverkot jäsennöity melun ja päästöjen kannalta niitä alueilla minimoiden?
- onko läpiajoliikennettä ja raskasta liikennettä asutuksen suhteen voitu keventää tai poistaa?
- onko liikenteen meluhaittoja voitu vähentää meluestein, suojaviheraluein tai ääneneristävyysvaatimuksin?
- onko päästöt ilmaan ja veteen tutkittu ja onko laadittu toimenpideohjelmiä päästöjen minimoimiseksi?
- onko lämmitystavoissa pyritty mahdollisimman saasteettomiin ja hyvin toimiviin laitoksiin ja sijaitsevatko esimerkiksi kaukolämpölaitokset oikein?
- ovatko saastuneet maat tutkittu ja onko ryhdytty toimenpiteisiin ongelmien hallitsemiseksi?
- onko maa-ainesten ottoalueet tutkitusti sijoitettu siten, että ei pilata tärkeitä luonto ja maisemaarvoja?
- ovatko jätehuollon alueet riittävät ja ovatko niiden ympäristöhaitat hallinnassa?
- onko seudullisesti tutkittu kaatopaikatonta jätteiden käsittelyä?
- onko jätteiden hyötykäytölle sopivat ja riittävät aluevaraukset?
- onko saastuneet maat tutkittu ja onko laadittu korjaussuunnitelmat?
- onko maaperän raadonpitoisuudet kartoitettu ja otettu riittävästi huomioon suunnitelmissa?
- ovatko vaarallisten aineiden kuljetusreitit turvallisia?
- onko onnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja varastot sijoitettu riittävän etäälle asutuksesta ja muista toiminnoista?

**Rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen:**

- ovatko rakennetun ympäristön inventoinnit alueella kattavat ja ajan tasalla?
- onko kansalliset ja kansainväliset sopimukset otettu huomioon kulttuuriperinnön säilyttämiseksi ja onko näiden alueiden rakentamisen ohjaus kyllin asiantuntevaa?
- onko historiallisesti, kulttuurihistoriallisesti, arkkitehtonisesti ja kansallisperinnön kannalta arvokkaat alueet, rakennukset ja rakennusryhmät voitu ottaa huomioon?
- ovatko arvorakennusten ja alueiden suojelumääräykset kunnossa?
- säilyvätkö seudullisesti tyypillisimmät maisemat ja maisematyyppit ja voidaanko rakennusperinnön kerroksellisuus ja alueellinen monimuotoisuus alueilla säilyttää?
- säilyvätkö ekologiset käytävät katkeamattomina tai voidaanko niitä kehittää katkeamattomiksi eläinlajien säilymisen ja monimuotoisuuden turvaamiseksi?
- onko luonnonsuojelualueet ja luontosuhteiltaan arvokkaat alueet asiantunteuksella inventoitu ja otettu yleiskaavatasolla huomioon?
- onko loma-asutusalueilla kiinnitetty riittävästi huomiota sen sopeutumiseen rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön, onko yleiset virkistystarpeet turvattu ja onko vesiensuojelu ja vesihuolto otettu huomioon?

**Virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys:**

- muodostavatko viher- ja virkistysalueet eheän ja jatkuvan verkoston?
- onko luonnon moninaiskäytön edellytyksiä parannettu virkistyskäytön kysyntä- ja vetovoima-alueilla?
- onko seudullisille erityisille virkistys ja vapaa-ajan toiminnoille haettu juuri niille soveltuvat alueet?
- onko virkistysmahdollisuudet nähty erilaisten luontoretkien mahdollistajana: kävely, hiihto ja pyöräilyreitit; marjastus, sienestys, metsästys; uinti, kalastus ja veneily?
- pääseekö kaikilta asuinalueilta viherverkkoon?
- onko ulkoliikuntaan liittyviä erilaisia suorituspaikkoja alueilla riittävästi?
- onko rantaan tukeutuvan loma-asutuksen mitoitus pidetty hallinnassa siten, että on turvattu riittävät vapaat ja arvokkaat ranta-alueet yleiseen virkistyskäyttöön?
- ovatko luonnonvedet uintikelpoisia ja onko yleisiä uimarantoja riittävästi?
- onko veneilyn tukipisteitä vesistöjen rannoilla riittävästi?

# Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisu-aika	Kesäkuu 2004
Tekijä(t)	Leena Mikkonen-Young, Vuokko Lehmuspuiisto		
Julkaisun nimi	Yleiskaavayhteistyön saavutukset ja sudenkuopat Kokemuksia neljältä kaupunkiseudulta		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Maankäyttö- ja rakennuslaki antoi lakiperustan kuntien yhteiselle yleiskaavatyölle säätämällä uudesta mahdollisuudesta laatia kuntien yhteinen yleiskaava. Laissa ei yksityiskohtaisesti määrätty työssä käytettäviä organisaation ja yhteistyön muotoja, vaan kunnille jäi asiassa laaja harkintavalta.</p> <p>Tässä julkaisussa on neljän erilaisen tapaustutkimuksen avulla pyritty kartoittamaan, mihin tarpeisiin ja millaisin muodoin yleiskaavallista yhteistyötä tehdään, miten hallinnolliset kysymykset on järjestetty ja millaisia asioita on nähty tarpeelliseksi käsitellä työssä.</p> <p>Tapaustutkimuksissa olivat mukana Kouvolan kaupunkiseudun kuntayhtymävetoinen yleiskaavallinen yhteistyö, Turun kaupunkiseudun yleiskaavoja yhteen sovittava ja kuntien toimia koordinoiva yhteistyö, Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteinen yleiskaava sekä Tampereen ja Lempäälän kuntien rajalla sijaitseva Vuoreksen alue.</p> <p>Tutkimuksessa tarkastellaan tapauskohtaisesti mm. sitä, miten hallinnon organisointi on onnistunut, mitkä ovat yhteistyön vahvuudet kussakin tapauksessa ja mitä yhteistyöllä on saavutettu. Esille nousee myös yhteistyön etenemistä hankaloittaneita ongelmakohtia.</p>		
Asiasanat	yleiskaava, yhteinen yleiskaava, kaupunkiseutu, kuntien yhteistyö, Kouvolan kaupunkiseutu, Oulun kaupunkiseutu, Turun kaupunkiseutu, Tampere-Lempäälä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 665		
Julkaisun teema	Alueiden käyttö		
Projektihankkeen nimi ja projektinumero			
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	952-11-1563-7 (nid.), 952-11-1564-5 (PDF)	
	Sivuja	Kieli	
	138	suomi	
	Luottamuksellisuus	Hinta	
	julkinen		
Julkaisun myynti/jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2004		
Muut tiedot	Yhteyshenkilö ympäristöministeriössä: yliarkkitehti Ritva-Liisa Salmi, puh. (09) 1603 9340		

# Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum Juni 2004
Författare	Leena Mikkonen-Young, Vuokko Lehmuspuiisto	
Publikationens titel	Yleiskaavayhteistyön saavutukset ja sudenkuopat. Kokemuksia neljältä kaupunkiseudulta (Resultat och fallgropar i generalplansarbetet. Erfarenheter i fyra urbana regioner)	
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Den lagliga grunden för interkommunalt samarbete kring generalplaner ingår i markanvändnings- och bygglagens bestämmelser om kommunernas gemensamma generalplaner. Lagen specificerar inte i detalj hur organisationen och samarbetet skall läggas upp, utan kommunerna har stort spelrum.</p> <p>Publikationen presenterar i form av fyra fallstudier vilka behov som är underlaget för samarbetet kring generalplanerna, vilka former samarbetet tar, hur administrativa frågor handläggs och vilket slags ärenden som tas upp i samarbetet.</p> <p>Fallstudierna gäller det av samkommunen ledda samarbetet kring generalplaner i den urbana Kouvola-regionen, vidare samarbetet för att harmonisera generalplanerna och koordinera kommunernas åtgärder i den urbana Åboregionen, kommunernas gemensamma generalplan i den urbana Uleåborgsregionen samt Vuoresområdet, som ligger på gränsen mellan Tammerfors och Lempäälä kommuner.</p> <p>Undersökningen tar för varje projekt upp bl.a. hur lyckad organisationen av förvaltningen är, vilka fördelar samarbetet ger i de olika fallen och vilka resultat det har gett. Också problem som har försvårat utvecklingen av samarbetet behandlas.</p>	
Nyckelord	generalplan, gemensam generalplan, urban region, samarbete mellan kommuner, Kouvola, Uleåborg, Åbo, Tammerfors-Lempäälä	
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 665	
Publikationens tema	Markanvändning	
Projektets namn och nummer		
Finansär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
Organisationer i projektgruppen		
	ISSN 1238-7312	ISBN 952-11-1563-7, 952-11-1564-5 (PDF)
	Sidantal 138	Språk finska
	Offentlighet offentlig	Pris
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/ tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2004	
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet: överarkitekt Ritva-Liisa Salmi, tfn 09-1603 9340.	



# Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use Department	Date June 2004
Author(s)	Leena Mikkonen-Young, Vuokko Lehmuspuisto	
Title of publication	Yleiskaavayhteistyön saavutukset ja sudenkuopat. Kokemuksia neljältä kaupunkiseudulta (Achievements and failures in cooperation on land use master plans. Experiences in four urban regions)	
Parts of publication/ other project publications		
Abstract	<p>The legal basis for joint municipal master plans, i.e. master plans jointly drawn up by local authorities in two or more municipalities, rests on the Land Use and Building Act of 1999. The Act does not specify in detail the organisation and forms of cooperation but, instead, the local authorities can use their discretion.</p> <p>This publication is based on four case studies of joint municipal master plans. The aim is to find out the needs for and formulation of land use planning cooperation, the administrative setups used, and the issues taken up in the work.</p> <p>The case studies refer to the Kouvola, Turku, Oulu and Tampere-Lempäälä urban regions. In the Kouvola region, a joint municipal board has initiated joint master planning; in Turku, the aim has been to harmonise municipal master plans for the urban region; in Oulu, a joint municipal master plan has been worked out for the local municipalities; and in the Tampere and Lempäälä municipalities, the cooperation has focused on the Vuores area located across the joint border.</p> <p>The publication studies how successful the administrative setup has been in each case, what are the strengths in the cooperation, and what the outcome has been. Problems impeding the progress of cooperation have also been mapped.</p>	
Keywords	master plan, joint master plan, urban region, cooperation between municipal authorities, Kouvola, Oulu, Turku, Tampere-Lempäälä	
Publication series and number	The Finnish Environment 665	
Theme of publication	Land Use	
Project name and number, if any		
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment	
Project organization		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	952-11-1563-7, 952-11-1564-5 (PDF)
	No. of pages	Language
	138	Finnish
	Restrictions	Price
	for public use	
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket	
Financier of publication	Ministry of the Environment	
Printing place and year	Edita Prima Ltd. Helsinki 2004	
Other information	Contact at the Ministry of the Environment, Ritva-Liisa Salmi, Senior Architect; phone +358-9-1603 9340.	

