



PIRKANMAA

MASTRA

Strateginen kaavakartta - maakuntakaavamerkintöjen ja -määräysten uudet lähestymistavat

Osa C

Anssi Joutsiniemi

Jaana Vanhatalo

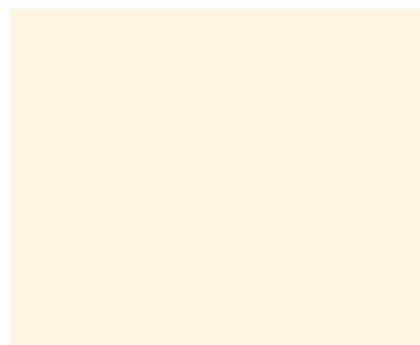
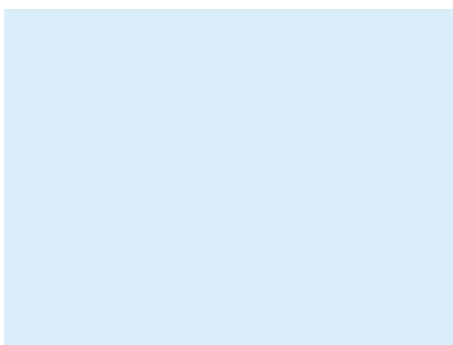
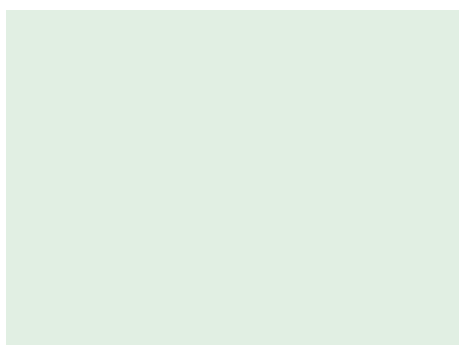
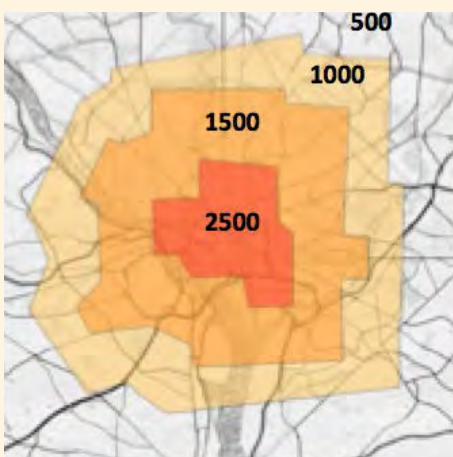
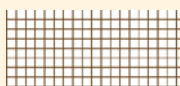
EDGE Arkkitehtuuri- ja kaupunkitutkimuslaboratorio

Arkkitehtuurin laitos

Tampereen teknillinen yliopisto



TEEMME MUUTOSTA YHDESSÄ



9.2.2015

Pirkanmaan liitto

ISBN 978-951-590-312-9

Taitto: Lili Scarpellini

Painos: kpl

Paino:



Sisällys

1. Johdanto	5
1.1. Strateginen suunnittelu ja kaavoitus	5
1.2. Hallinnon toimintalinjat ja ympäristön muutoksen ohjaaminen	7
2. Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset Suomessa	10
2.1. Nykyisten merkintöjen ja määräysten tausta ja peruseriaatteen	10
2.1.1. Merkintöjä ja määräyksiä koskevia kehittämissuhteita vuodelta 2011	11
2.2. Oikeustapaukset	12
2.2.1. Espoon Hista	12
2.2.2. Turun Satava-Kaksikerta	13
2.2.3. Esimerkkejä vahvistamattomista keskustatoimintojen alueilta	14
2.3. Maakuntakaavan suhteet yleiskaavoitukseen	15
2.3.1. Tapaus: Pirkanmaan 1. maakuntakaava ja maakuntakaava 2040	16
2.4. Rakennemallien merkinnot	18
2.5. Toimijoiden näkökulmia maakuntakaavan merkintöihin ja määräyksiin	20
2.5.1. Keskustat, kauppa ja työpaikat	20
2.5.2. Joukkoliikenne ja maakuntakaava	21
2.5.3. Yhdyskuntarakenteen tiiviys ja mitoitus	21
2.5.4. Ympäristön laatu	22
2.5.5. Ohjaus ja osallistuminen, rakennemallit	22
2.5.6. Esimerkkejä erilaisista uudenlaisista merkinnöistä	22
3. Esimerkkejä ulkomailta	26
3.1. Hollantilainen strateginen RGBG-malli	26
3.2. Hannoverin maakuntakaavan maaseutualueiden käsittely, Saksa	28
4. Suomalaisen maakuntakaavan merkintöjen ja määräysten kehittämissuhteet	32
4.1. Strategisen kehittäminen	32
4.2. Yksittäisten merkintätyyppien kehityssuhteet	33
4.2.1. Keskusta, kauppa ja työpaikat	33
4.2.2. Yhdyskuntarakenteen hallittu kasvu: taajama, tiiveys, reservialueet, toteuttamissuhteet, mitoitus	34
4.2.3. Joukkoliikenne ja liikenne	36
4.2.4. Kartografiset elementit: nykyinen/tuleva maankäyttö, kehittämissuhteet, merkinnot, sekoitetut merkinnot, kaavakartta	36
5. Lopuksi	38
LÄHTEET	42
LIITE 1. Työpajojen osallistujalistat	46
LIITE 2. Työpajojen kysymykset	48
LIITE 3. Työpajoissa päätarkastelun kohteena olleet merkinnot	51
LIITE 4. Työpajojen muistiot	54

1. Johdanto

MASTRA-hankkeen C-osion tehtävä merkintöjen ja määräysten kehittämiseksi on hyvin ajankohtainen. Tämän tarpeen tunnistaa myös ympäristöministeriön raportti ”Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013” (2014). Raportin mukaan erityisesti yhdyskuntarakenteeseen liittyviä maakuntakaavaa koskevia sisältövaatimuksia sekä kaavamerkintöjä ja -määräyksiä tulisi kehittää entistä strategisempaan suuntaan. Parantamalla kaavojen sisältöä ja esitystapaa voidaan vahvistaa maakuntakaavan ohjausvaikutusta ylikunnallisissa yhdyskuntarakennuskysymyksissä. (Ympäristöministeriö 2014, 30) Kuitenkin strategisen kaavan olisi tarkoitus olla samalla sekä joustava että ohjaava, mihin sisältyy ilmeinen ristiriita.

”Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013” -raportti (Ympäristöministeriö 2014, 24) kiinnittää huomiota myös maakuntakaavoituksen ongelmiin: varsinkaan kaupunkiseuduilla ei ole pystytty ratkaisemaan kaikkia merkittäviä alueidenkäyttökysymyksiä. Lisäksi maakuntakaavoissa on usein ratkaistu kuntatasolle ratkaistavaksi kuuluvia maankäyttökysymyksiä. Maakuntakaavan tulisi keskittyä seudullisten ja ylikunnallisten kysymysten ratkaisuun. Tämän tulisi tapahtua niin mahdollistavassa kuin rajaavassa mielessä siten, että paikalliset asiat jäävät kuntien ratkaistavaksi. (Ympäristöministeriö 2014, 24, 30) Maakuntakaavan tulisi olla selkeä ja johdonmukainen sekä helposti tulkittavissa. MASTRA-hankkeen C-osio käsittelee merkintöjä ja määräyksiä nimenomaan näiltä kannoilta: Millainen on hyvä ja toimiva merkintä? Miten nykyiset merkinnät toimivat tai eivät toimi? Miten merkinnät ja määräykset palvelevat strategisuutta? Miten ratkaista monimuotoisuuden toteutuminen yksinkertaisella merkinnällä?

MASTRA-hankkeen C-osio keskittyy pääasiallisesti yhdyskuntarakenteen merkintöihin. Työn lähtökohtana on, että kaavoituksen väitetty toimimattomuus ei ole merkintöjen luonteessa. Pikemminkin kyse on siitä, miten alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä hierarkkisesti rakentuu ja millaisia termejä käytetään. Esimerkkinä vaikkapa suunnittelukielenkäytössä yleistynyt strateginen suunnittelu, josta harvoin käy ilmi mitä tällä strategisuudella oikeastaan on tarkoitettu. Samanlaista löysää, merkityksensä kadottanutta kielenkäyttöä edustaa ns. ”mahdollistava kaava”, joka on arkikeskusteluissa saanut outoja tulkintoja: mahdollistamisesta on tehty poliittisesti korrekti eufemismi rajoitusten puuttumiselle. Lähtökohtaisesti jokainen kaavamerkintä on mahdollistava, ilman kyseistä merkintää sillä osoitettu käyttö ei olisi mahdollista. Kaavan perimmäisenä tehtävänä on ohjata maankäyttöä ja sulkea pois ei-toivottuja vaikutuksia.

Lisäksi kaavamerkintöjen valinnan taustalla oleva problematiikka liittyy alueiden määrittelyyn: jokainen kaavakartalle määritelty alueobjekti edellyttää (implisiittistä tai eksplisiittistä) määritelmää, kriteeriä, normia, jolla kysei-

nen merkintä eroaa naapurialueista. Merkinnän käytön vaikeus liittyy aluumerkinnän ”yksiselitteisyyteen”; pyrkimykseen rajoittaa tai mahdollistaa jotain valittua osatekijää. Mutta miten pitäisi vangita merkintään todellisuuden monivivahteisuus tai ominaispiirteet, joita määräys ei koske?

1.1. Strateginen suunnittelu ja kaavoitus

Suomessa keskustelu strategisesta ohjauksesta ilmestyi julkishallinnon sanavarastoon 1990-luvulla. Taustalla oli liiketoiminnan ja johtamisen teorioista lainattu tarve auttaa tulevaisuuden suuntaviivojen laadinnassa, vaikka yksityiskohtaisempaa ratkaisua ei vielä tiedettäisikään, sekä kohdistaa keskustelu tämän tavoitteen kannalta tärkeimpinä nähtyihin kysymyksiin. Strategioiden nähtiin toimivan apuna reunaehtojen luomisessa päätöksenteossa, ja sillä haluttiin edesauttaa tavoitteiden yhteensovittamisesta sekä helpottaa muuttuvan ja ennustamattomaksi koetun tulevaisuuden toimintaympäristön kohtaamisesta. Vakiintuneen määritelmän mukaan strategiatyössä on tarkoituksenaan liittää kiinteästi yhteen visio ja toteuttaminen. Visio on tahtotila, kuvaus tavoiteltavasta päämäärästä. Strategia puolestaan suuntaa toimintaa, jotta visio olisi saavutettavissa. Toteuttaminen sisältää kaikki ne toimenpiteet, joita tarvitaan strategian noudattamiseksi. (Laitio & Majala 2010, 7) Strategisen suunnittelun oletetaan lisäksi toimivan myös arvioinnin välineenä: varmistetaanko tehdyillä päätöksillä nyt toivottuja kehityssuuntia ja ehkäistään ei-toivottuja? (Mäntysalo 2010, 73).

Jotta strategia voi ohjata toimintaa, tulee siihen liittyvien suuntaviivojen olla hahmotettavissa erilaisissa tilanteissa ja erilaisten toimijoiden kesken. Kuitenkaan strategisella ohjaamisella ei yleensä tarkoiteta sellaista rationaalista suunnittelua, jossa asetettuja päämääriä kohden pyritään liian tiukoin reunaehdoin. Strategisen suunnittelun tulee siis olla riittävän selkeää, mutta samalla riittävän joustavaa ja reagoitiherkkää, mikäli eteen tulee ennakoimattomia tilanteita. Tarvitaan siis tasapainoa ohjaavuuden ja joustavuuden välillä. Pitää myös etukäteen pohtia sitä, minkälaista ohjaavuusvaikutusta haetaan. Strategisen tason hämartyminen ja yksityiskohtien hallitsevuus voi näkyä selkeyden puutteena. (Laitio & Majala 2010, 8-9; 22) Strategisen suunnittelu ei kuitenkaan tarkoita rajoittamatonta mahdollisuuksien avaamista, vaan valintojen ja linjauksien tekemistä (Mäntysalo 2010, 75). Myös strategisen suunnittelun on huomioitava kaavoitukseen kuuluvat juridis-hallinnolliset, maanomistukselliset sekä tiedon ja vuorovaikutuksen legitimaatio-kysymykset, eikä suunnittelu voi täysin hylätä perinteisiä keinovalikoimia. (Mäntysalo et al. 2014, 8)

Mäntysalo, Kangasoja ja Kanninen (2014) käyvät raportissaan läpi Albrechtsin ja Balduccin (2013) esittelemiä ominaispiirteitä, jotka tekevät maankäytön suunnittelusta strategista:

1. Suunnitteluanalyysin kaikenkattavuudesta tulisi siirtyä visioivaan valikoivuuteen. Kokonaiskuvassa keskitytään enemmän laveaan pitkän aikavälin visioon kuin nykytilan kaikenkattavaan analyysiin. Strategisuus merkitsee ennen kaikkea valintojen tekemistä.

2. Maankäytön suunnittelussa tulisi olla kyse jatkuvasta muutoksen hallinnasta, ei yksittäisistä suunnitelmista. Strategisen maankäytön tehtävänä on siis synnyttää toimintaa muutosten aikaansaamiseksi.

3. Maankäytön suunnittelun ongelmakuvauksissa pitäisi päästä staattisista dynaamisiin. Ei pohjata ajattelua nykyisyyden jatkuvuuteen, vaan pyritään tunnistamaan nykytilaan kytkeytyviä muutoksen potentiaaleja, jonka jälkeen pyritään vahvistamaan tietoisuutta ja näkemyksellistä tahtotilaa näiden tavoitteelliseksi hyödyntämiseksi. Tunnistetaan todellisuuden monimutkaisuus ja jatkuva muuttuminen.

4. Edellisestä johtuen tulee myös hyväksyä, että siirrytään varmuuden illuusiosta epävarmuudessa toimimiseen. Ennusteita käytetään epävarmuuden ja siihen varautumisen tarpeen osoittamiseksi, ei varmuuden illuusion vahvistamiseksi.

5. Tulee irrottautua perinteisistä olettamuksista siitä, millaiset toimijoiden suhteiden tulisi olla. Sama koskee suunniteltavien alueiden ja toimintojen suhteita. Toimijoiden asemat ja identiteetit eivät siis ole ennalta määrittyneitä vaan muodostuvat prosessikohdaisesti toimijaverkoista riippuen. Alueiden kohdalla tämä tarkoittaa siirtymistä perinteisestä aluevaraus-suunnittelusta yhteyksien ja verkostojen suunnitteluun. Oleellista ei ole toimintojen täsmälliset sijainnit vaan niiden väliset yhteydet ja kehityksen suunnat.

6. Strategisen maankäytön suunnittelu edellyttää myös taitoa ymmärtää ja toimia monitahoisissa sekä jatkuvasti muuttuvissa hallinnollisissa konteksteissa. (Mäntysalo et al. 2014, 10-12)

Keim (1995, 72-73) taas tiivistää strategisen suunnittelun pääominaisuuksiksi:

1. Suunnitelma ei ole perinteinen ja staattinen fyysinen suunnitelma, vaan ennemminkin kokonaisvisio, joka on syntynyt eri tasojen suunnittelijoiden ja toimijoiden keskustelun ja kanssakäymisen johdosta. Suunnitelma on osa isompaa strategiaa, joka on syntynyt toimijoiden yhteisestä konsensuksesta ja johon kaikki osapuolet ovat sitoutuneita.

2. Strategisen suunnittelu ei yritä suunnitella kaikkea perinteisen maankäytön kattamia alueita, vaan se valitsee tietyt osa-alueet, joilla on todellista merkitystä vision toteutumisessa. Jotkin alueet jäävät tällöin vähemmälle huomiolle, niiden kohdalla voidaan antaa vain yleinen kuvaus halutusta suunnasta.

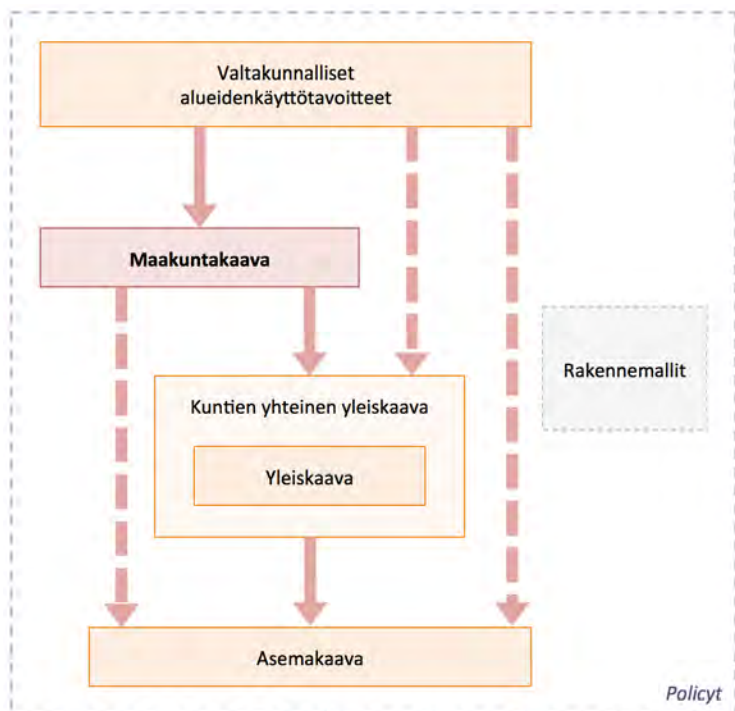
3. Strategisen suunnittelu vaatii diskursiivisia työtapoja, kuten työpajoja, ohjausryhmiä, ammattilaisfoorumia jne. Nämä mahdollistavat eri näkökulmien esiintuomisen, uusien ideoiden syntyminen sekä yhteiseen konsensukseen pääsemisen.

4. Suunnittelun instrumentit ja resurssit eivät enää ole lineaarisia, vaan erilaiset työmuodot toimivat rinnan.

On helppo nähdä, että Mäntysalon kumppaneineen poimivat Albrechtsin ja Balduccin sekä Keimin strategisen suunnittelun ominaispiirteet ovat hyvin samansuuntaisia. Kuitenkin huomattavasti olennaisempaa kuin yksittäiset kansainvälisessä kirjallisuudessa esiintyvät strategisen suunnittelun kuvaukset, on ymmärtää se strategiaan kuuluva luonne, joka sille sodan käynnissä ja liikkeenjohdossa on annettu. Strategiassa on kyse johtamisesta - tavasta jolla operatiiviset ja taktiset toimet liitetään toisiinsa päämäärän saavuttamiseksi. Yllä kuvatuissa strategisen suunnittelun periaatteissa on kuitenkin monia seikkoja, jotka sopivat huonosti Suomessa vallitsevien maankäytön suunnittelun operaatioiden ja taktiikoiden kanssa. Olisi mieleetöntä kuvitella strategiaa - ainakaan menestyksekkästä - niistä irrallaan.

Suunnittelu on kehityksen ohjaamista haluttuun suuntaan

Suomessa strategisen suunnittelu voidaan liittää lähinnä kolmeen ylimpään maankäyttö- ja rakennuslain määrittämään suunnittelutasoon eli valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntakaavoitukseen ja yleiskaavoitukseen. Asemakaavoitus voidaan nähdä enemmän operatiivisena, rakentamisen taktisia toimia koordinoivana tasona (ks. kuva 1). Strategisina työvälineinä näihin kytkeytyvät lisäksi ns. rakennemallit. Ne rinnastuvat yleiskaavan ja maakuntakaavan välimaastoon, sillä niitä tehdään useimmiten kaupunkiseuduille. Rakennemallit eivät kuitenkaan ole juridisesti sitovia eikä niiden rooli nykykäytössä ole yksiselitteinen. Yksi soveltamismahdollisuus olisi kytkeä ne maakuntakaavatyöhön joko kaavaa edeltäväksi tai maakuntakaavan jälkeen tehtäväksi. Ensimmäisessä tapauksessa rakennemalli on luonteeltaan visionäärinen, kun taas jälkimmäisessä ne toimivat pikemminkin kaavan toteuttamisohjelmina.



Kuva 1. Suomen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän suunnittelutasot sekä rakennemallit. Policyt eli toimintalinjat leikkaavat koko suunnittelujärjestelmää (ks. luku 1.2.)

Strategisten yleiskaavojen tunnistettu ongelma on, miten saada pidettyä kaava strategisuuden edellyttämällä tasolla. Tässä väitteessä ongelmaksi nähdään siis lipsahdukset liian yksityiskohtaiseen suunnitteluun. Ongelmat juontavat juurensa yleiskaavan perinteiseen luonteeseen yksityiskohtaisten ongelmien ratkojana. Tyypillisesti kunnalle raskaaseen yleiskaavaprosessiin ryhdyttäessä, siitä odotetaan hyödyttävän mahdollisimman paljon ja samalla ratkaistavan monenkirjavia maankäytön kysymyksiä. Uskotaan ehkä myös, että operatiivisten kaavojen laadintaa helpottaa, mitä yksityiskohtaisempaa yleiskaavoitus on. Tyypillisesti myös yleiskaavan laadintaan osallistuvat eri sektorien viranomaiset haluavat kukin nostaa oman näkökulmansa esille, joka omalta osaltaan taas laajentaa kaavaa. Nämä edelleen lisäävät myös tarvittavien selvitysten ja vaikutusten arviointien määrää, joka entisestään paisuttaa kaavaprosessia (Ympäristöministeriö 2014, 36-37) Sama problematiikka liittyy myös maakuntakaavoitukseen, mikä tekee toiveen kevyemmistä ja ”strategisemmistä” suunnitelmista ymmärrettävän.

Tätä selvitystä silmällä pitäen on huomattava, että mikään kaavamuoto ei sinällään ole toista strategisempi (lukuun ottamatta asemakaavoituksen muita kaavoitustasoja operatiivisempaa luonnetta). Suomalainen alueiden käytön suunnittelujärjestelmä on luonteeltaan vakiintuneiden hallinnollisten organisaatioiden tarpeista lähtevä, ja mahdollistaa yhtä lailla strategisen kuin ei-strategisenkin käytön. Näin ollen kaavamerkinnästä ei tee strategista se

kaavataso jolla merkintää käytetään sen enempää kuin sen formaali muoto tai piirustustapa. Merkintä on määritelmämme mukaan strateginen silloin jos sen avulla kyetään ohjaamaan operatiivista ja taktista maankäytön suunnittelua haluttuun suuntaan. Vakiintuneesta MRL:n kaavahierarkiasta poikkeavaa strategisen suunnittelun välineistöä - kaksitasoista kaavahierarkiaa - ovat viimeksi Suomeen esittäneet Kimmo Kurunmäki ja Panu Lehtovuori. (Kurunmäki & Lehtovuori 2014)

1.2. Hallinnon toimintalinjat ja ympäristön muutoksen ohjaaminen

Strategisen ohjaamisen olemukseen liittyy vahvasti ajatus siitä, että toimintaa kyetään suuntaamaan antamatta yksityiskohtaisia vastauksia. Näin mahdollistetaan luovien ja vielä ennakoimattomien, hyvien toteuttamistapojen kehittäminen suunnitelmien toteutusvaiheessa. Päätöksentekoprosessissa täytyisi siten löytyä ymmärrystä ja hyväksyntää sille, että kaikkea ei voida, eikä pidä päättää, juuri sillä hetkellä kun se keskusteluun nousee. Vastavasti myös selvitysten ja vaikutusten arvioiden määrän tulisi olla suhteessa päätöksen laajuuteen. (Ympäristöministeriö 2014, 37)

On selvää, että kaavoilla ei ole itseisarvoista hyötyä, eivätkä ne ole olemassa suunnitelmina itsenäinään. Kaavoituksen strategisista merkinnöistä puhuttaessa, oltiinpa millä kaavatasolla tahansa, on kyse niiden eri hallinnon toimintalinjojen tunnistamisesta, jotka kaipaavat keskinäistä yhteensovittamista tai kehittämistä. Kaavojen ja merkintöjen hyöty ja tarkoitus tulee esiin vasta kun niitä käytetään menestyksekkäästi muutoksen hallitsemiseen. Suunnitelmien keskeinen rooli pitäisi myös meillä nähdä entistä keskeisemmin hallinnollisten organisaatioiden päätöksen ilmentymänä, joista erilaisia *toimintalinjoja ja menettelytapoja (policy)* voidaan tunnistaa ja koordinoita. (Solesbury 1974, 1-3)

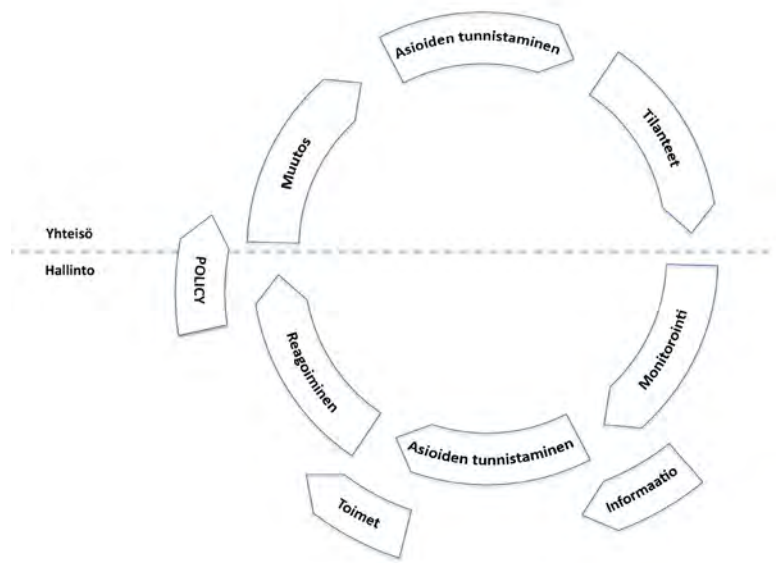
Suomalaista strategisesta suunnittelusta käytävää keskustelua hallitsee edelleen vahva oma maankäyttölainsäädäntömme perintö, joka ei tunnista kaikkia esikuvanaan pitämänsä brittiläisen suunnittelujärjestelmän piirteitä (ks. esim. Maisala 2014). Kansainvälisessä suunnitteluteoriassa toistuvasti esiintyvä englanninkielinen policy-käsite, jolla tarkoitetaan erinäisiä, muitakin kuin kartan muotoon piirrettyjä hallinnon dokumentteja, ei ainakaan toistaiseksi ole kunnolla siirtynyt suunnittelukäytäntöihimme. Suomessa käsite assosioituu varsin epäkiitollisesti pikemminkin negatiivisesti varautuneisiin poliisitoimeen tai reaali politiikkaan kuin siihen väistämättömään tosiasiaan, että maankäytön muutoksen aiheuttavista päätöksistä suuri osa on muita kuin aktiivisia maankäyttöpäätöksiä (MRL:n tarkoittamassa mielessä).

Solesbury on neljän vuosikymmenen takaisessa oppikirjassaan kuvannut julkishallinnon päätöksentekoa yhteisön

kanssa käytävänä vuorovaikutussyklinä. Julkishallinnon tehtävänä on hallita ympäristössä tapahtuvia muutoksia, mutta toimia tehdään useilla eri sektorilla. Pääasiallisesti nämä tehtävät kuuluvat kuitenkin paikallishallinnolle, joka pyrkii reagoimaan toiminnallisiin muutoksiin ja yhteisön tahtotilaan. Tämä synnyttää jatkuvan dialogin hallinnollisten ja yhteisössä¹ tapahtuvien muutosten välille, ja saa aikaan vuorovaikutteisten, reaktiivisten toimintojen ja tapahtumien syklin (ks. kuva 2). (Solesbury 1974, 43-44)

Vielä Solesburyn kirjan kirjoittamisen aikaan oletuksena oli, että hallinnollisia toimia edellyttävä sykli alkaa yhteisössä esiin nousevasta uudesta ohjaustoimia vaativasta tilanteesta. Kyseessä voi olla jo ympäristössä konkretisoitunut tai tulevaisuuteen projisoitavissa oleva tapahtuma, jolloin toimintaan liittyy epävarmuuksia. Tilanteen havaittuaan (monitorointi) paikallishallinto joutuu punnitsemaan miten se puuttuu tilanteeseen ja millaisia mahdollisia toimia on tehtävissä (asioiden tunnistaminen). Jatkuva monitorointi synnyttää uutta kasautuvaa tietoa hallinnon informaatiojärjestelmään. Informaatiojärjestelmään tallentuu myös tieto onnistuneista ja epäonnistuneista toimista ja näiden tieto on myöhemmin käytössä kun punnitaan, tuleeko tilanteisiin puuttua vai ei. Mikäli paikallishallinto päättää puuttua tilanteeseen, tulee sen päättää toimet (joita on käytössä tietty valikoima), joilla muuttaa tai ehkäistä tilannetta ja laittaa ne käytäntöön (reagoiminen). Mikäli valitut toimet olivat riittävän tehokkaita, syntyy muutos. (Solesbury 1974, 44-54)

Nykykäsityksen mukaan Solesburyn oletusta voidaan pitää hallinnollisesti hieman ylioptimistisena, koska yhteisön reaktio hallinnollisen toimen aiheuttamaan muutokseen ei ole suoraviivaisen behavioristinen. Yhteisön toiminta on pikemminkin adaptiivista, koska myös yhteisö paitsi reagoi muutoksiin, myös aktiivisesti muuttaa omia toimintatapojaan sen mukaisesti. Kuluneiden vuosikymmenten aikana tapahtuneet muutokset julkisen ja yksityisen rajanvedossa ja uuden julkisjohtamisen (New Public Management) esiin nousu ovat osaltaan vahvistaneet kehitystä (Yliaska 2014). Kuvaan 2 täydensimme Solesburyn alkuperäistä sykliä toisella yhteisön puolella sijaitsevalla ”asioiden tunnistaminen” -lohkolla. Olennaisin tästä seurannut muutos on, että hallinnollisia toimintalinjoja ei enää voida nähdä hallinnon itsesääätelyn ominaisuutena, vaan policy-lohko väistämättä laajenee yhteisön puolelle. Näin tapahtuu myös muiden kuin konkreettisten maankäytön suunnitelmien osalta, ja yhdyskunnassa on tunnistettavia lukuisia maankäyttöpäätöksistä riippumattomia kehityslinjoja, joiden tilallinen vaikutus on huomattava (mm. erilaiset verot, etuisuudet ja subventiot). Tämä antaa viitteitä siitä, että menestyksekkäät menettelytavat valitaan ja niistä kerätään tietoa jo ennen toimien käyttöä, mutta niistä merkittävä osa syntyy ja todellistuu myös hallinnon ja yhteisön rajapinnassa.



Kuva 2. Täydennetty toimintojen sykli ympäristön muutoksen hallinnoimiseksi Solesburyn (1974, 45; 49) mukaan.

Hallinnon rooli tässä toimintojen syklissä voi olla joko muutoksen synnyttäjä tai muutosta kontrolloiva, vuorovaikutuksen osat pysyvät silti samanlaisina. Samalla tapaa muutos voi alkaa mistä tahansa toiminnosta ja kumuloidua uutena suunnittelutarpeena. Muutoksien kohdalla on huomioitava, että hallinnon valitsemat toimet muutoksen synnyttämiseksi ja hallinnoimiseksi voivat aina synnyttää myös kerrannais- tai heijastusvaikutuksia, jotka voivat olla arvaamattomia, ennakoitavia tai kohdentamattomia. Yhteisössä mukautumista tapahtuu koko ajan ja sykli on jatkuva, joten kuvauksella on vahvoja systeemisen ja kyberneettisen muutoksen piirteitä. (Solesbury 1974, 45-46)

Solesburyn mukaan suunnitelmat ovat siis vain erityisiä toimintalinjoja (policy), jotka ovat paitsi hallinnon reagointeja tapahtuneisiin tai mahdollisesti tapahtuviin tilanteisiin, myös hallinnon toimia ohjaamaan edelleen niistä seuraavia muutoksia. Kaava esimerkiksi kertoo vain, minne saa rakentaa ja minne ei, mutta ne eivät ole suunnittelutilanteen täydellisiä kuvauksia (ns. *blue print*).

Suomalaista vahvaa kaavoituskäytäntöä rikastuttamaan on hyödyllistä nostaa toinen Solesburyn suunnitelmia koskeva huomio. Suunnitelmat, toimintalinjat tai menettelytavat voivat ilmentyä erilaisilla tavoilla, eri *merkintäkielillä*. Esimerkkinä voivat olla: sanallinen kuvaus, graafi, diagrammi, kartta, taulukko ja yhtälö (ks. kuva 3). Valittu merkintätapa vaikuttaa myös sen tehokkuuteen ohjausvälineenä. Toimintalinjan valitsijan tulee ymmärtää millaisia toimia halutaan syntyvän ja millaisin päätöksin niitä parhaiten ilmennetään. Tehokkain näistä on sanallinen kuvaus, sillä sen ilmaisukyky on paras ja se tulee periaatteellisella tasolla parhaiten ymmärretyksi. Sanat eivät kuitenkaan

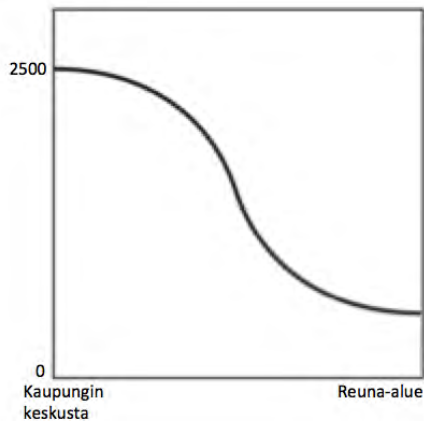
¹ Sekä hallinto että yhteisö käsitetään tässä yhteydessä niiden laajassa merkityksessä. Yhteisöön kuuluvat niin operaattorit, kehittäjät kuin kuluttajatkin. (Solesbury 1974, 44)

yksin aina riittää asian ilmaisuun toivotulla tarkkuudella. Solesburyn mukaan usein onkin tarpeen käyttää eri "kieliä" yhdessä, sillä eri tyypit ilmentävät asioita hieman eri painotuksilla: esimerkiksi kartta ilmentää parhaiten sijaintia, graafi taas havainnollistaa asiaa paremmin. (Solesbury 1974, 63-65).

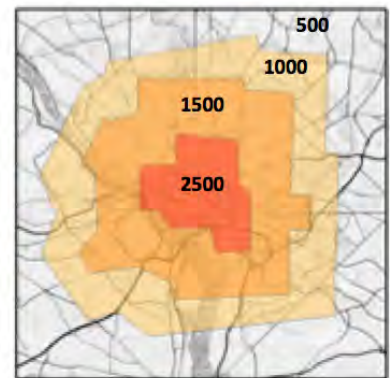
SANALLINEN KUVAUS

"Asukastiheys tulee olemaan suurin kaupungin keskustassa vähentyen asteittain alueen reunoja kohden."

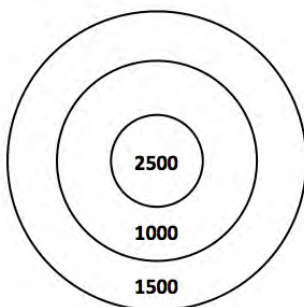
GRAAFI



KARTTA



DIAGRAMMI



TAULUKKO

	As./km ²
Kaupungin keskusta	2500
Keskustan lähialueet	1500
Lähiöt	1000
Reuna-alueet	500

YHTÄLÖ

$$\text{Tiheys} = e^{-k} (\text{etäisyys keskustasta})^2$$

Kuva 3. Policyjen "kielityypit" havainnollistettuna Solesburyn (1974, 65) mukaan. ²

Kaavoitus tapahtuu myös Suomessa pitkälti kuvassa kolme kuvatun toimintojen syklin mukaisesti. Muista tutkimuksista esim. Jyväskylä Kymppi-Moni -hanke on helppo sijoitettavissa Solesburyn kaavion alaosaan omaksi toimintasyklikseen. Eritasoiset kaavat ovat osa hallinnon keinovalikoimaa, mutta strategisuuden sisällään pitämässä johtamistarkoituksessa yksittäisinä riittämättömiä. Erityisesti jos halutaan tarkastella strategisen kaavoituksen kehittämistarpeita, tulisi merkinnöissä ja määräyksissä miettiä tavoiteltavien toimintalinjojen (policy) eri merkintäkielten yhdistelmiä ja hyödynnettävyyttä.

² Kartan pohjakartta: Ashton 2014. Yhtälö on viitteellinen ja ilmeisesti muokattu yksinkertaisemmaksi matemaattisesta kaavasta, jolla voi juurikin laskea väestötiheyttä tietyn etäisyyden päästä kaupungin keskustasta (ks. esim. Thomas & Huggett 1980, 38).

2. Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset Suomessa

2.1. Nykyisten merkintöjen ja määräysten tausta ja perusperiaatteet

Ympäristöministeriön kaavamerkintöjä koskevan, 31.3.2000 päivätyn asetuksen lähtökohtana ovat maankäyttö- ja rakennuslaki sekä kaavojen vaikutusten arvioinnin ja vuorovaikutteisen suunnittelun kehittämisen tarpeet. Maakuntakaavamerkinnöille on kaavamerkintäasetuksessa neljä tyyppiä (Ympäristöministeriö 2003; 3, 18):

- 1) alueiden käytön kehittämisperiaatteet;
- 2) osa-alueiden erityisominaisuudet;
- 3) aluevaraukset sekä
- 4) viiva- ja kohdemerkinnät.

Alueiden kehittämisperiaatemerkinnät ovat aina kaavan muiden merkintöjen kanssa päällekkäisiä. Tämän vuoksi suunnittelussa ja toteutuksessa on aina huomioitava sekä kehittämisperiaatteet että muut alueeseen kohdistuvat merkinnät. Kehittämisperiaatemerkinnät koskevat maakunnan kehittämisen kannalta tärkeitä alueita, ja niillä voidaan osoittaa esimerkiksi tarkemman tutkimuksen tarvetta kuntatasolla. (Ympäristöministeriö 2003, 18-19)

Osa-alueiden erityisominaisuuksia voivat olla esimerkiksi luonnon- tai kulttuuriympäristön, maiseman tai luonnonvarojen erityisiin arvoihin tai esimerkiksi osa-alueiden käytön rajoittamiseen³ liittyviä. Myös rakentamisrajoitusalueen laajentamista tai poistamista koskevat merkinnät kuuluvat tähän merkintäryhmään. Myös erityisominaisuuksia osoittavia merkintöjä voidaan käyttää päällekkäin muiden merkintöjen kanssa, kuten kehittämisperiaatemerkintöjäkin. (Ympäristöministeriö 2003, 19)

Aluevarausmerkinnöillä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Niitä voidaan käyttää myös tarkentamaan kehittämisperiaatteita tai osa-alueiden erityisominaisuuksia. Jos kuitenkin alue on kaavan mittakaavaan nähden pienialainen tai kun alueella ei ole ylikunnallista ohjaustarvetta tai maakuntakaavan muun sisällön kannalta merkitystä, voidaan käyttää pelkkää kohdemerkintää. Viivamerkinnöillä taas osoitetaan liikenneyhteyksiä, johtoja ja osa-alueita. Aluevarausmerkintöjä ei voida käyttää päällekkäin, eli ne ovat toisensa poissulke-

via. Sen sijaan kohde- ja viivamerkintöjä voidaan käyttää päällekkäin muiden merkintöjen kanssa. (Ympäristöministeriö 2003, 19-20)

Koska maakuntakaavassa tulisi käsitellä vain merkityksellisiä ylikunnallisia alueita, tulee maakuntakaavaan jäämään myös valkoisia alueita. Valkoiset alueet ohjaavat tällöin alemman tason kaavoitusta siten, ettei alueelle kohdistu maakuntakaavassa tutkittuja valtakunnallisia, maakunnallisia tai seudullisia intressejä. Vaihemaakuntakaavoissa valkoisia alueita koskien pitää ottaa huomioon muut aluetta koskevat maakuntakaavat. (Ympäristöministeriö 2002b, 39)

Jokaisen alueobjektin kohdalla tulee pystyä määrittelemään se, mikä erottaa sen reunaviivan ulkopuolella olevista. Alueen siis muodostaa jokin tai jotkin ominaisuudet, joita alueen reuna määrittää. Usein kaavoituksessa aluemäärityksillä määritellään yhtä tai kahta ominaisuutta. Aluumerkintöjen käytön problematiikka liittyy määräyksen ulkopuolisen todellisuuden monimutkaisuuteen, tavoittelavien raja-arvojen määrittelyyn sekä myös tavoiteltavan laadun määrittämisen vaikeuteen.

Merkintöjen lisäksi maakuntakaavaan liittyvät kiinteästi kaavan sisältämät määräykset. Maakuntakaavassa määräykset voivat olla joko suunnittelu-, rakentamis- tai suojelumääräyksiä. Ne voidaan ulottaa koskemaan joko koko maakuntakaava-aluetta, useita maankäyttöluokkia, määrättyä maankäyttöluokkaa, osa-aluemerkinnöin tai kehittämisen kohdealuemerkinnöin rajattua maakuntakaava-alueen osaa tai yksittäisiä alueita. Määräykset voivat koskea myös merkinnättömiä eli maakuntakaavan valkoisia alueita. Tällaisia tapauksia ovat koko maakuntakaava-alueelle annetut määräykset sekä osa-alueita koskevat määräykset. (Ympäristöministeriö 2003, 22-23)

Kaavamääräykset eivät saa olla ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslain tai erityislainsäädännön asetusten kanssa; eivät myöskään kaavan muun sisällön kanssa. Kaavamääräysten tulee olla merkityksellisiä kaava-aluetta suunnitellessa, rakennettaessa tai muuten käytettäessä. (Ympäristöministeriö 2003, 23)

Kaavoituksessa merkintöjen ohella määräykset ovat siis hyvin olennaisessa osassa, sillä vasta niiden kautta syntyy merkintöjen mielekkyys. Pelkkää merkintää tarkasteleminen ei siis voida tehdä tulkintaa suunnitelman tavoitteesta tai

³ Esim. melu- ja vaara-alueet, suojavyöhykkeet.

⁴ Ympäristöministeriö oli jättänyt vahvistamatta vesiliikenteen yhteystarvemerkinän vedoten siihen, että merkinnällä osoitetun maankäytön linjausvaihtoehtojen vaikutukset Natura 2000 -verkostoon olisi pitänyt selvittää jo osana maakuntakaavoitusta. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että huomioiden merkintään liittyvä suunnittelumääräys ympäristöministeriö ei voinut jättää ko. merkintää vahvistamatta. Suunnittelumääräyksessä määriteltiin, että yhteystarpeen tarkempi sijainti määrittyy vasta jatkosuunnittelussa, ja että mahdolliset vaikutukset Natura 2000 -verkoston osiin on määriteltävä tässä yhteydessä. (Heinilä & Wähä 2013, 23)

ohjauksen kohteesta. Tästä esimerkkinä on Kymenlaakson maakuntakaavaa koskeva korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 9.12.2009/3516) kumota ympäristöministeriön vahvistamattajättämispäätös⁴. Samoin voidaan tulkita, että vaikka kaava olisi laadittu yleispiirteisemmin, voidaan tiettyjä asioita vaatia silti suunnittelumääräyksissä⁵. (Heinilä & Wähä 2013, 23, 26)

Maakuntakaavassa voi samaan alueeseen kohdistua useampi merkintä ja määräys. Tällaisissa tilanteissa kaikki merkinnät ja määräykset ovat voimassa yhtäaikaisesti, eli ne eivät syrjäytä toisiaan. Tämän vuoksi on tärkeää, että tällaisissa tapauksissa merkinnät ja määräykset eivät ole keskenään ristiriitaisia, vaan että kaava on sisällöltään johdonmukainen. Kaavan tulisi olla esitystavaltaan mahdollisimman selkeä ja selkeästi tulkittavissa. (Ympäristöministeriö 2003, 30-31)

2.1.1. Merkintöjä ja määräyksiä koskevia kehittämis ehdotuksia vuodelta 2011

Edellä esitellyt merkintöjen peruseriaatteet ja ohjeistukset, joiden pohjalta maakuntakaavoitustyötä nykyisin tehdään, ovat yli kymmenen vuotta vanhoja. On esitetty, että nykyisen ja tulevan kehittämistyön tarpeiden näkökulmasta, ne ovat kuitenkin jossain määrin vanhentuneita tai puutteellisia. Laitinen ja Vesisenaho nostavat raportissaan "Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa" (2011, 24-28) esiin kehittämis ehdotuksia maakuntakaavan suunnitteluperiaatteisiin sekä ottavat kantaa voimassa olevaan Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset -oppaaseen. Tässä alaluvussa nostamme esiin sellaisia raportissa mainittuja kehittämis ehdotuksia, jotka liittyvät nimenomaan merkintöihin ja määräyksiin.

Laitisen ja Vesisenahon (2011, 24) mukaan suunnitteluasiakirjoissa olisi hyvä tuoda esiin maankäytön toteutuneisuus: olisi hyvä erotella jo toteutuneet alueet uusista varauksista. Kaikille kaavamerkinnöille tulisi olla edes jonkinasteinen perustelu. Heidän mukaansa havainnollisinta on, mikäli kartalta löytyi selkeä koodi, joka viittasi kohdekuvaukseen.

Maankäytön, niin uusien aluevarausten kuin tiivistämisenkin, tulisi perustua perusteltuun väestönkehitysarvioon ja mitoitukseseen. Mitoitus tulisi Laitisen ja Vesisenahon (2011, 24-25) mukaan kohdistaa myös maantieteellisesti. Heidän selvityksensä mukaan on nähtävissä selvä korrelatio puutteellisen väestöarvion ja yhdyskuntarakenteen ohjausvaikutuspuutteiden välillä. Myös työpaikkojen kohdalla tulisi esittää arviot niiden määrän kehittymisestä ja käyttää niitä aluevarausten kokojen määrittelemiseen.

Taajama-alueiden kohdalla tulisi huomioida YKR-aineisto⁶ tai vastaava selvitys taajaman nykytilasta. Aluevarausten poikkeamat niihin nähden tulisi perustella. Myös työpaikka-alueiden kohdalla tulisi harkita YKR-aineiston käyttöönottoa. Sekä eheyttämis- ja/tai tiivistysalueet että laajentumisalueet tulisi osoittaa ja perustella niin taajama- kuin työpaikka-alueidenkin kohdalla. Varsinkin laajentumisalueet tulisi erotella omalla esitystavallaan (esim. indeksi). Kaavoituksen pitkän aikajänteen takia, olisi hyvä esittää myös alueiden toteuttamisjärjestys ja aikataulu. Keskustatoimintojen aluemerkinän kohdalla tulisi kiinnittää huomiota siihen, millaista keskusta sillä kuvataan, eli esimerkiksi onko kyseessä kaupallinen keskus, palvelujen ja hallinnon keskus vai kaupunkikuvallisesti yhtenäinen keskus. (Laitinen & Vesisenaho 2011, 24-25)

Kehittämisperiaate- ja laatukäytävämerkinnät tulisi esittää sekä kartalla että selostuksessa. Selostuksessa ne tulisi kuvata selkeästi ja niiden alueellista ulottuvuutta tulisi myös analysoida. Kartalla esittäminen on tärkeää, sillä muutoin niiden ohjausvaikutus alemmalle kaavatasolle heikentyy. Kehittämisperiaatteet tulisi viedä myös muiden merkintöjen sisään esimerkiksi tiettyjä alueita koskevien suunnittelumääräysten avulla. (Laitinen & Vesisenaho 2011, 24)

Liikenteen kohdalla henkilöautoliikenteelle ei tulisi antaa muita liikennemuotoja painavampaa asemaa. Väylien kohdalla tulisi kuitenkin pysyä merkintöjen nelijakoisuudessa: 1. nykyiset väylät, 2. merkittävästi parannettavat väylät, 3. uudet väylät sekä 4. yhteystarpeet. Yhteystarpe-merkintöjä tulisi käyttää tehokkaammin osoittamaan tavoitteellisia linjauksia pitkällä aikavälillä ja merkinnöillä 2 ja 3 lyhyemmän aikavälin suunnitelmia. Varsinkin suuremmilla kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen tulisi olla osa toimivaa liikennejärjestelmää ja se tulisi linkittää taajama-alueiden mitoitukseseen. Joukkoliikenteen alueellinen verkosto tulisi esittää myös kaavakartalla esimerkiksi joukkoliikennekäytävä -merkinnöin. Myös keskeiset kevyenliikenteen väylät tulisi osoittaa kaavakartalla. (Laitinen & Vesisenaho 2011, 25)

Laitinen ja Vesisenaho (2011, 25-26) pitävät nykyistä merkintäkokoelmaa riittävänä muutamin korjauksin. Ensimmäinen puute on jo mainittu toteutuneiden ja toteutumattomien alueiden erottelemattomuus, erityisesti taajamatoimintojen alue -merkinnän kohdalla. Toiseksi C-merkinnän käyttöä ja sen tulkintoja tulisi selkeyttää. Kolmanneksi vähittäiskaupan suuryksikkö -merkinnän kohdalla tulisi entisestään täsmentää mitoituksen tarvetta. Lisäksi tulisi voida paremmin tuoda esille onko kyseessä olemassa oleva yksikkö, kehitettävä vähittäiskaupan suur-

⁵ Korkein hallinto-oikeus hylkäsi Uudenmaan maakuntakaavan suojelu- ja virkistysaluevarauksien puutteellisuutta koskevan valituksen (KHO 15.8.2007/1995). Päätöksessä korkein hallinto-oikeus vetosi siihen, että ko. maakuntakaavan ollessa luonteeltaan yleispiirteinen ja näiden suojelu- ja virkistysaluevarauksien ollessa aluekooltaan hyvin pieniä, oli riittävää, kun suunnittelumääräyksissä oli osoitettu, että suojelu- ja virkistysalueiden tulee toteutua yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. (Heinilä & Wähä 2013, 26)

⁶ YKR eli Suomen ympäristökeskuksessa kehitetty yhdyskuntarakenteen tutkimusta ja seurantaa palveleva tietojärjestelmä; yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä.

yksiköiden alue vai kokonaan uusi vähittäiskaupan suuryksikkö.

Laitinen ja Vesisenaho (2011, 27-28) tunnistavat raportin suosituksissa monien liittojen tarpeen strategispainotteisen yhdyskuntarakennemaakuntakaavalle ja heidän mielestään se on oikea taso strategisen kaavan laatimiselle. Maakuntakaavaorganisaatioilla on paitsi vahva tuntemus alueesta ja historiasta, myös lain mukainen velvoite yhdyskuntarakenteen suunnittelusta. Lisäksi maakuntakaava on nimenomaan paikka esitellä maakunnan yhdyskuntarakenteen periaatteita sekä osoittaa maakunnan kehittämisen kannalta keskeisiä alueita.

Palaamme näihin Laitinen ja Vesisenahon esittämiin kehittämisehdotuksiin luvussa neljä, joskin harkinnan varaisesti. Näkemyksiä peilataan erityisesti työpajoista saatuihin toimijoiden käytännön kokemuksiin sekä harkitaan niiden käyttöä strategisuuden näkökulmasta.

2.2. Oikeustapaukset

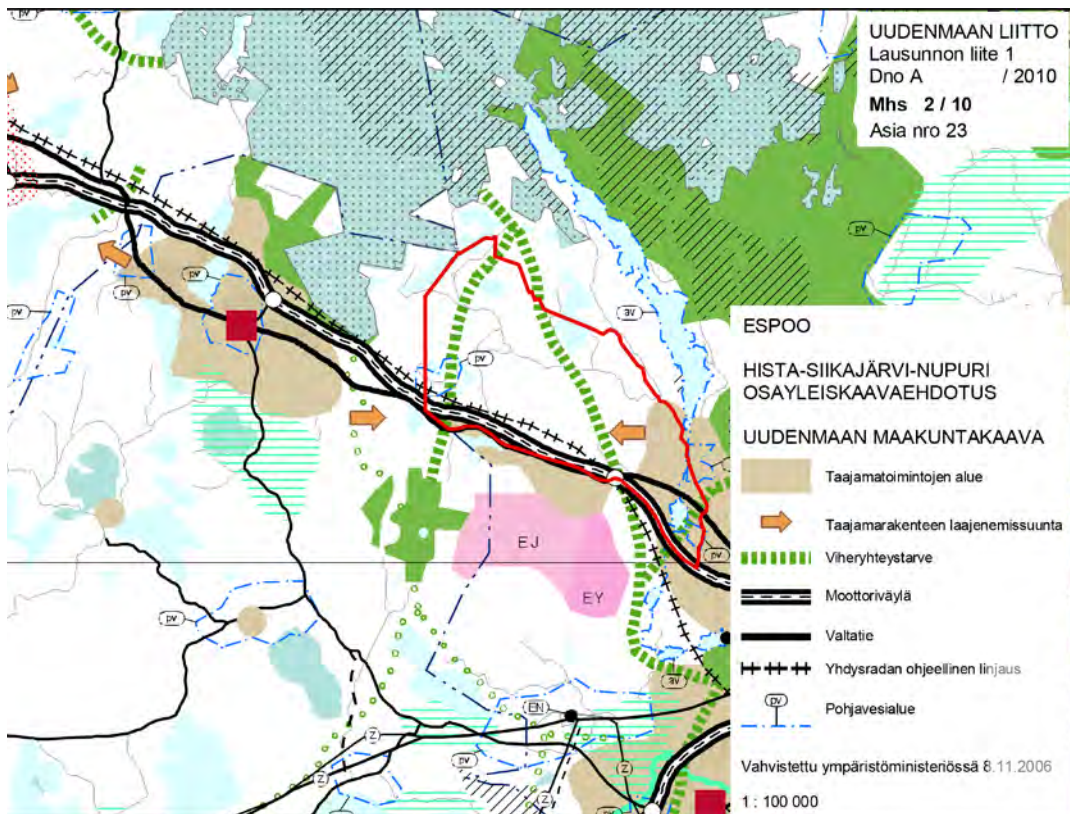
Suomessa maakuntakaavan tulkinnassa on alemmilla kaavatasoilla melko suuri vapaus (vrt. Hannoverin RROP2005, luku 3.2.). Lopullisesti kaavatulkinnat määräytyvät Suomessa vasta oikeuskäytäntöjen kautta. Tällöin tiettyjen kaavamerkintöjen tulkinnasta tulee ennakkotapauksia, joihin voidaan vedota myöhemmin merkintöjä tulkittaessa. Esimerkeiksi on valittu kolme erilaista tapa-

usta: Espoon Hista-Siikajärvi-Nupuri-alueen osayleiskaava, Turun Satava-Kaskerran osayleiskaava sekä kolmen maakuntakaavan osan vahvistamatta jättäminen.

2.2.1. Espoon Hista

Espoon kaupungin Hista-Siikajärvi-Nupuri-alueen (jatkossa Hista) osayleiskaavassa osoitettiin 1400 hehtaarin alueelle 19000 uutta asukasta. Espoon kaupunginvaltuusto hyväksyi kaavan joulukuussa 2010, mutta se hylättiin hallinto-oikeudessa lokakuussa 2011 ja siitä tehty valitus edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa elokuussa 2012. (Finlex 2012)

Osayleiskaavan alue oli Uudenmaan maakuntakaavassa merkitty pääosin valkoiseksi alueeksi (ks. kuva 4). Alueelle oli osoitettu taajamarakenteen laajenemissuunta nuolimerkinnällä. Nuolimerkinnän suunnittelumääräykseen on kirjattu, että laajenemisalueen suunnittelussa ja toteutuksessa on otettava huomioon muun muassa sekä yhdyskuntarakenteelliset että liikenteelliset edellytykset. Lisäksi alueen eteläosaan oli merkitty katkoviivamerkinnällä ohjeellinen linjaus Espoon - Vihdin - Lohjan rataa varten. Maakuntakaavaan on kirjattu, että rataa tukeutuvien laajenemissuuntien maankäytössä on kytkettävä kaavoitus ja toteuttaminen sekä uuden radan suunnittelu ja toteuttaminen tiiviisti toisiinsa. Tämän lisäksi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa mainitaan Helsingin seudun erityiskysymyksiin liittyen, että "alueidenkäytön suunnit-



Kuva 4. Hista-Siikajärvi-Nupurin osayleiskaava-alue rajattuna Uudenmaan maakuntakaavasta. (Uudenmaan liitto 2014)

telussa merkittävä rakentaminen tulee sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle”. ”Alueidenkäytössä tulee myös ehkäistä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta erillään olevaa hajakentämistä”. (Finlex 2012)

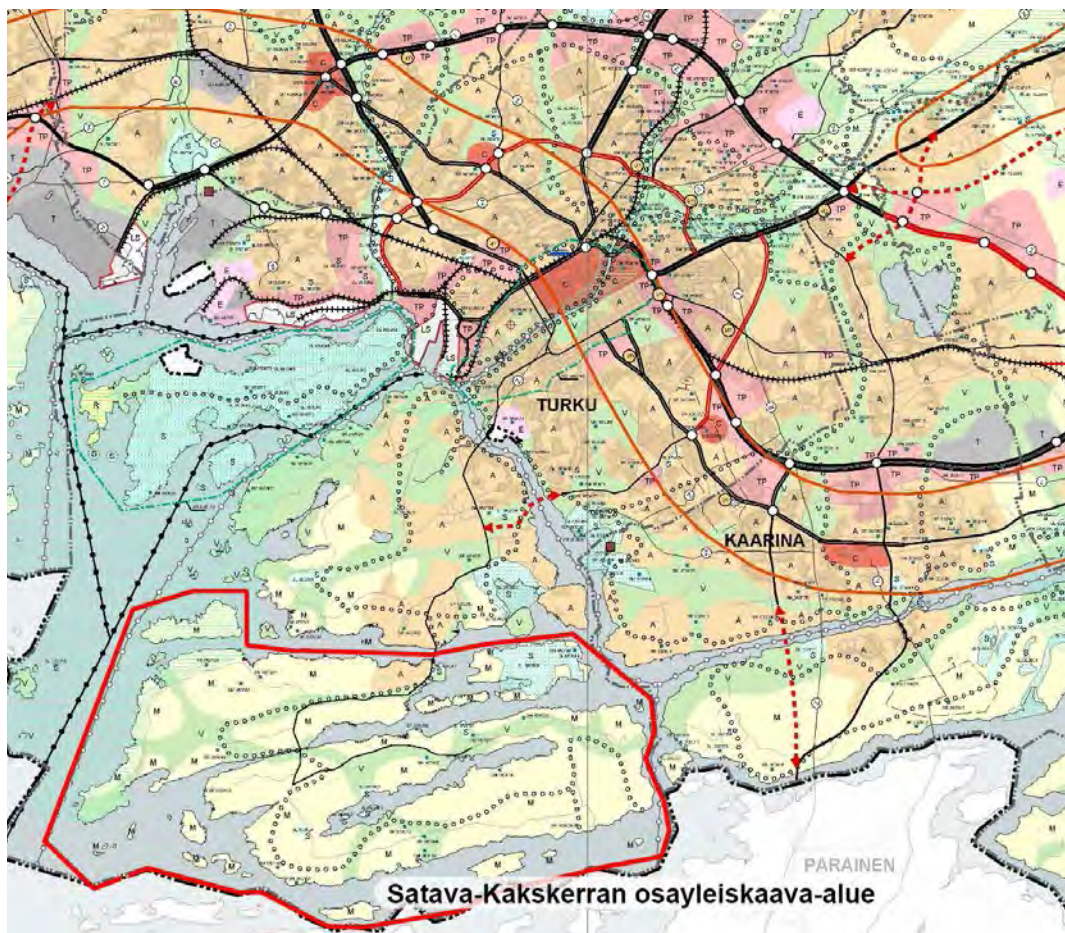
Korkein hallinto-oikeus katsoi, että osayleiskaavaa laadittaessa ei ollut riittävästi huomioitu joukkoliikenteen järjestämiseen liittyviä asioita (nuolimerkinnän suunnittelumääräyksen vastaista). Asiakirjojen perusteella ei ollut varmuutta Espoon - Vihdin - Lohjan radan toteutumisajankohdasta, eikä osayleiskaava myöskään sisältänyt minkäänlaisia alueiden käyttöönottoon tai toteuttamiseen liittyviä ajoitusmääräyksiä, jotka olisivat liittäneet alueen toteuttamisen ja radan rakentamisen toisiinsa. Tämän lisäksi osayleiskaavan laadinnassa ei ollut muutenkaan huomioitu maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2. momentin kohtaa 4, jonka mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon mahdollisuudet liikenteen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla, vaan oli yritetty siirtää nämä asiat asemakaavoituksen ratkaistavaksi (ei sallittua). Lisäksi alue oli irrallaan

muusta yhdyskuntarakenteesta ja oli kooltaan hyvin laaja, joten sillä olisi sekä seudullisia että maakunnallisia vaikutuksia. Korkein hallinto-oikeus katsoi siis Histan osayleiskaavan olevan maakuntakaavan ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen. (Finlex 2012)

Histan tapaus valittiin esimerkiksi, koska se havainnollistaa suunnittelumääräysten toteuttamisharjojen toimivuutta ja ohjaavuusvaikutusta koskien alempia kaavatasoja. Lisäksi Histaa koskevassa päätöksessä on havaittavissa kaavamerkintöjen kytkeytyminen toisiinsa. Keskeisesti toisiinsa liitettiin maankäytön muutosalue ja joukkoliikennekäytävä, jotka määrittävät kaavalle toteutusjärjestyksen, vaikka kaavassa ei varsinaista toteutussuunnitelmaa olisikaan.

2.2.2. Turun Satava-Kaksikerta

Turun kaupungin Satava-Kaksikerran osayleiskaava käsittää Satavan ja Kaksikerran saaret sekä niitä ympäröiviä pienempiä saaria (ks. kuva 5), joiden pinta-ala on yhteensä 3327 hehtaaria. Kaava-alueelle oli osoitettu 9300-15600 uutta asukasta. Saarten liikenne kulkee Hirvensalon saa-



Kuva 5. Satava-Kaksikerran osayleiskaava-alue rajattuna Turun kaupunkiseudun maakuntakaavasta. (Maakuntakaava: Varsinais-Suomen liitto 2004)

ren lävitse ja edelleen Hirvensalon sillan kautta Turun keskusta. Matkaa saarilta keskusta kertyy 10-20km. Turun kaupunginvaltuusto hyväksyi kaavan marraskuussa 2009, mutta se hylättiin Turun hallinto-oikeudessa joulukuussa 2010 ja siitä tehty valitus edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa elokuussa 2012. (KHO 2012)

Alueella voimassa olevan Turun kaupunkiseudun maakuntakaavan⁷ selostuksen mukaan maankäytön toteuttamiset perustuvat nykyisen olemassa olevan yhdyskuntarakenteen vahvistamiseen ja laajentamiseen. Kaavassa ei osoitettu yhtään uutta mittavaa taajamaa. Maakuntakaavassa on osoitettu kaupunkikehittämisen kohdealue⁸ niin sanotulle keskusakselille Naantalin keskusta - Raision keskusta - Länsikeskus - Turun keskusta - Kaarinan ja Piikkiön keskusta. Suunnittelumääräyksen mukaan tämän akselin yhdyskuntarakennetta tulee tiivistää ja rakentamistehokkuutta lisätä. Satavan ja Kaksikerran saarilla on maakuntakaavassa M-merkintä. "Kaavamääräyksen mukaan kyse on maa- ja metsätalousvaltaisesta alueesta, jota voidaan käyttää myös haja-asutusluonteiseen pysyvään tai loma-asutukseen sekä jokamiehen oikeuden mukaiseen ulkoiluun ja retkeilyyn." Suunnittelumääräyksen mukaan alueelle voidaan kuntakaavoituksessa osoittaa pienissä määrin myös uutta asutusta ja muita ympäristöhaittoja aiheuttamattomia toimintoja. Maakuntakaavassa saarten ainoa A-merkintä löytyy Satavan saarelta Hirvensaloon johtavan sillan kupeesta. (KHO 2012)

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että osayleiskaavaa laadinnassa ei ollut noudatettu maakuntakaavan suunnitteluratkaisuja. Maakuntakaavassa oli päätetty vahvistaa keskusakselia ja Satava-Kaksikerran kaava-alue ei sijainnut tämän akselin alueella tai edes sen välittömässä läheisyydessä. Lisäksi maakuntakaavassa saaret olivat pääosin M-merkinnän alaisia. Osayleiskaavassa alueelle oli osoitettu jopa 15000 uutta asukasta. Suureen asukasluukuun ja alueen etäiseen sijaintiin olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen nähden, voidaan kaava-alueella todeta olevan sekä seudullisia että maakunnallisia vaikutuksia. Maakuntakaava ei siis ole ollut ohjeena Satava-Kaksikerran osayleiskaavaa laadittaessa maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettulla tavalla. Korkein hallinto-oikeus siis hylkäsi hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyt valitukset osayleiskaavan ollessa maakuntakaavan vastainen. (KHO 2012)

Satava-Kaksikerta on valittiin tapausesimerkiksi, koska se havainnollistaa hyvin maakunnan suunnittelustrategian välittymistä maakuntakaavan kautta alemmille kaavatasoille ja siten sen ohjaavuutta.

2.2.3. Esimerkkejä vahvistamattomista keskustatoimintojen alueista

Työpajoissa käydyissä keskusteluissa nousi esiin useita maakuntakaavoista vahvistamatta jätettyjä keskustatoimintojen alueita eli kaavan C-merkintöjä. Tällaisia maakuntakaavoja ovat esimerkiksi Itä-Uudenmaan maakuntakaava 2000 (Östersundomin keskustatoimintojen alue)⁹, Etelä-Karjalan maakuntakaava¹⁰ (osa Lappeenrannan keskustatoimintojen alueesta) sekä Vakka-Suomen maakuntakaava¹¹ (osa Laitilan keskustatoimintojen alueesta).

Östersundomin tapauksessa todettiin, ettei siellä ole tarvittavaa valmiina olevaa aluerakennetta C:n tasoiselle merkinnälle, eli alue ei täyttänyt C-aluevarausmerkinnän käytölle osoitettuja edellytyksiä. Merkintä pohjautui asemakaavamerkintöihin (tehokasta liike- ja toimistorakentamista), mutta asemakaavan tilanne oli pitkälti vielä toteutumaton. Lisäksi asemakaava ei sisältänyt kaupan merkintöjä, mutta C-merkintä olisi sen mahdollistanut. Merkintä ei siis ollut vain asemakaavan tilannetta toteava. C-merkintä ei myöskään sisältänyt määräyksiä, jotka olisivat rajanneet kaupan määrää jotenkin. Mahdollinen kaupan keskittymä olisi myös ollut nykyisestä rakenteesta irrallinen, pohjautunut autoliikenteeseen ja vaarantanut alueen olemassa olevien kauppojen sekä lähikeskustojen toimintaa. Lisäksi tehdyt selvitykset olivat riittämättömiä ja alue on osa arvokasta kulttuurimaisemaa. (Ympäristöministeriö 2002c, 12-19)

Etelä-Karjalan maakuntakaavasta jätettiin vahvistamatta osa Lappeenrannan keskustatoimintojen aluevarauksesta, koska alueen laajuuden tarvetta ei pystytty osoittamaan. Lisäksi alue sisälsi myös väljästi rakennettuja, ei-keskustamaisia osia. Ympäristöministeriö totesi, että C-merkintää ei voida käyttää maakuntakaavassa vain kaupallisten toimintojen sijoittamiseksi. Lisäksi suunnittelumääräyksessä ei rajattu mitenkään kaupallisten toimintojen määrää. Ei olisi myöskään pystytty osoittamaan, ettei vahvistamatta jäänyt osa olisi hajauttanut yhdyskuntarakennetta. Myös selvitysten katsottiin olevan riittämättömiä. (Ympäristöministeriö 2011, 31-34)

Vakka-Suomen maakuntakaavasta jätettiin vahvistamatta osa Laitilaan merkitystä C-alueesta. Ympäristöministeriö katsoi, että vahvistamattoman osan uudet kaupalliset palvelut sekä uusi asutus voisivat selvästi rikkoa nykyistä yhdyskuntarakennetta. Määräyksiin ei oltu myöskään mitenkään rajattu kaupallisten toimintojen määrää eikä kokoa. Laajenemisosaan oli liitetty uusi eritasoliittymä, mutta kuitenkin sitä ei oltu kirjattu ehdoksi keskustatoimintojen laajenemiselle. Lisäksi tehdyt selvitykset olivat riittämättömiä, eli kaavassa ei pystytty osoittamaan edellytyksiä

⁷ Ympäristöministeriö vahvisti kaavan 23.8.2004.

⁸ Kaupunkikehittämisen kohdealue -merkintä, katso lisää: luku 2.5.6.

⁹ Vahvistettu 5.4.2002. KHO hylännyt valituksen vahvistamatta jättämisestä v. 2003.

¹⁰ Vahvistettu 21.12.2011.

¹¹ Vahvistettu 20.3.2013.

keskustatoimintojen aluevarauksen laajenemiselle. (Ympäristöministeriö 2013, 37-38)

Esimerkit valittiin havainnollistamaan C-merkintään liittyvää keskeistä problematiikkaa perinteisen keskustatoiminnoiksi mielletyn aktiviteetin ja merkinnän kaupanohjaukseen kytkeytyvän käyttötarkoituksen välillä. Erityisesti ongelmia liittyy alueen koon sekä kaupallisten toimintojen suhteen. C-aluevarausmerkinnän laajuus tulee pystyä osoittamaan riittävillä selvityksillä, mikäli se eroaa suuresti nykyisestä rakenteesta. Esimerkkitapausten tulkinnan mukaan C-merkintää ei saisi käyttää ainoastaan sen takia, että alueelle saisi osoittaa kaupallisia toimintoja. Lisäksi kaupallisten toimintojen sallittu määrä ja koko tulisi määritellä suunnittelumääräyksiin. C-alueet eivät saa myöskään olla ristiriidassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa (yhdyskuntarakenteen eheys).

2.3. Maakuntakaavan suhde yleiskaavoitukseen

Maakuntakaava toimii ohjeena niin oikeusvaikutteisen kuin oikeusvaikutuksettomankin yleiskaavan laadinnassa. Maakuntakaavassa linjatut seudulliset ratkaisut täsmennyvät yleiskaavoituksessa joustavasti, kuitenkin siten, että keskeiset periaatteet välittyvät kuntakaavoitukseen. (Ympäristöministeriö 2006, 15-16) Aluevarauksia osoitetaan vain sillä laajuudella kuin on tarpeen valtakunnallisten, maakunnallisten tai ylikunnallisten tavoitteiden osalta. Kun maakuntakaavassa on tutkittu ja osoitettu jokin maakunnallisesti tai seudullisesti tärkeä maankäyttöratkaisu, ei kunnan voida katsoa voivan hyväksyä tätä sivuuttavaa kuntakaavaa. (Ympäristöministeriö 2002b, 38-39)

Maakuntakaavassa esitettyjä aluevarauksien laajuuksia tai sijaintia voidaan kuitenkin kuntakaavoituksessa muuttaa tai siitä voidaan luopua kokonaan, mikäli maakuntakaavan keskeiset tavoitteet eivät vaarannu. Ratkaisun periaatteet tulee aina kertoa kaavaselosteessa. Kuitenkaan tämä joustavuus ei siis koske maakuntakaavan keskeisistä periaatteista poikkeamista tai tutkitun sijaintipaikan muutosta. Rakennus- ja suojelukohteiden tulkinta on usein hyvin tiukkaa, samoin on useimmiten liikenne- ja energia-verkkojen kohdalla. (Ympäristöministeriö 2002b, 40)

Myös yleiskaavoituksen toimivuus vaikuttaa ohjaavuuden vaikutukseen, sillä jos yleiskaavoitusta ei tehdä, eivät maakuntakaavan ratkaisut siirry kunnalliselle tasolle. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kannalta on siis olennaista paitsi se, että kuntakaavoitusta tehdään, myös se, miten maakuntakaavan sisältöä ja sen ohjeena olemista tulkitaan kunnissa ja kuntakaavoitusta ohjaavissa ELY-keskuksissa. (Ympäristöministeriö 2014, 30)

Kuten luvussa 2.2.1. ja 2.2.2. käsitellyissä oikeustapausesimerkeistäkin voidaan havaita, tulkitaan kunnissa maakuntakaavan ratkaisuja erilailla kuin on maakuntakaavassa ollut tarkoituksena. Molemmista tapauksissa

maakuntakaavan suunnittelulinjaukset oli enemmän tai vähemmän sivuutettu. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin linjasi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti molemmista tapauksissa siten, että maakuntakaavaan merkittyjä merkintöjä ja määräyksiä on noudatettava tarkasti, mikäli ne koskevat maakuntakaavan keskeisiä periaatteita. Lisäksi myös merkintöihin ja määräyksiin kirjattavia toteuttamisehtoja on noudatettava.

Tämä tavallaan selkeyttää suunnittelukenttää, mutta toisaalta voi luoda eripuraa maakunta- ja kuntakaavoituksen välille, sillä kuntakaavoitus voi mieltää tämän kunnan määrittämisoikeuden vähentymisenä. Maankäyttö- ja rakennuslain arviointiraportin (Ympäristöministeriö 2014, 28) mukaan AKSU 2012 -selvityksessä 33% kuntien kaavoitajista oli sitä täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että maakuntakaava puuttuu asioihin, jotka ovat kuntatason kaavoituksen asioita. Tämä on siis asia, johon maakuntakaavoituksessa pitää kiinnittää huomiota, joskin asiaa vaikeuttaa subjektiivinen tulkinta siitä, mitkä asiat kuuluvat ratkaista maakunta- ja mitkä kuntatason kaavoituksessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden Histaa ja Satava-Kaksker-taa koskevat päätökset vahvistavat kuitenkin maakuntakaavan tehtävää linjata seudullisesti tärkeitä asioita sekä myös vaiheistaa ja ehdollistaa merkintöjä entistä enemmän. Kuten myöhemmin luvussa 2.5. käy ilmi, toteuttamisjärjestyksiä on käytössä, mutta niitä on linkitetty lähinnä liikennehankkeisiin (kuten oli myös Histan tapauksessa). Korkeimman hallinto-oikeuden päätös kuitenkin antaa pontta käyttää niitä myös muissakin tapauksissa.

Käsitellyt oikeustapaukset antavat myös aihetta miettiä maakuntakaavaa edeltävää suunnittelutyötä ja kaavoitusprosessia. Jotta vastaavilta tapauksilta välttyttäisiin, tulisi kuntia osallistaa mahdollisimman laajalti maakuntakaavaa valmistelevalle työlle. Tämä voi tapahtua joko jalkauttamalla prosessia, kuten Pirkanmaan liitossa asia on ratkaistu Maakuntakaava 2040 -tapauksessa. Jalkauttaminen on myös sitä tehokkaampaa, mitä aikaisemmassa vaiheessa se tapahtuu (Pirkanmaan liitto 2014 a). Osallistaminen voi tapahtua myös esimerkiksi rakennemallityön kautta, kun se kytketään kaavatyöhön (esim. Mäntysalo ym. 2014).

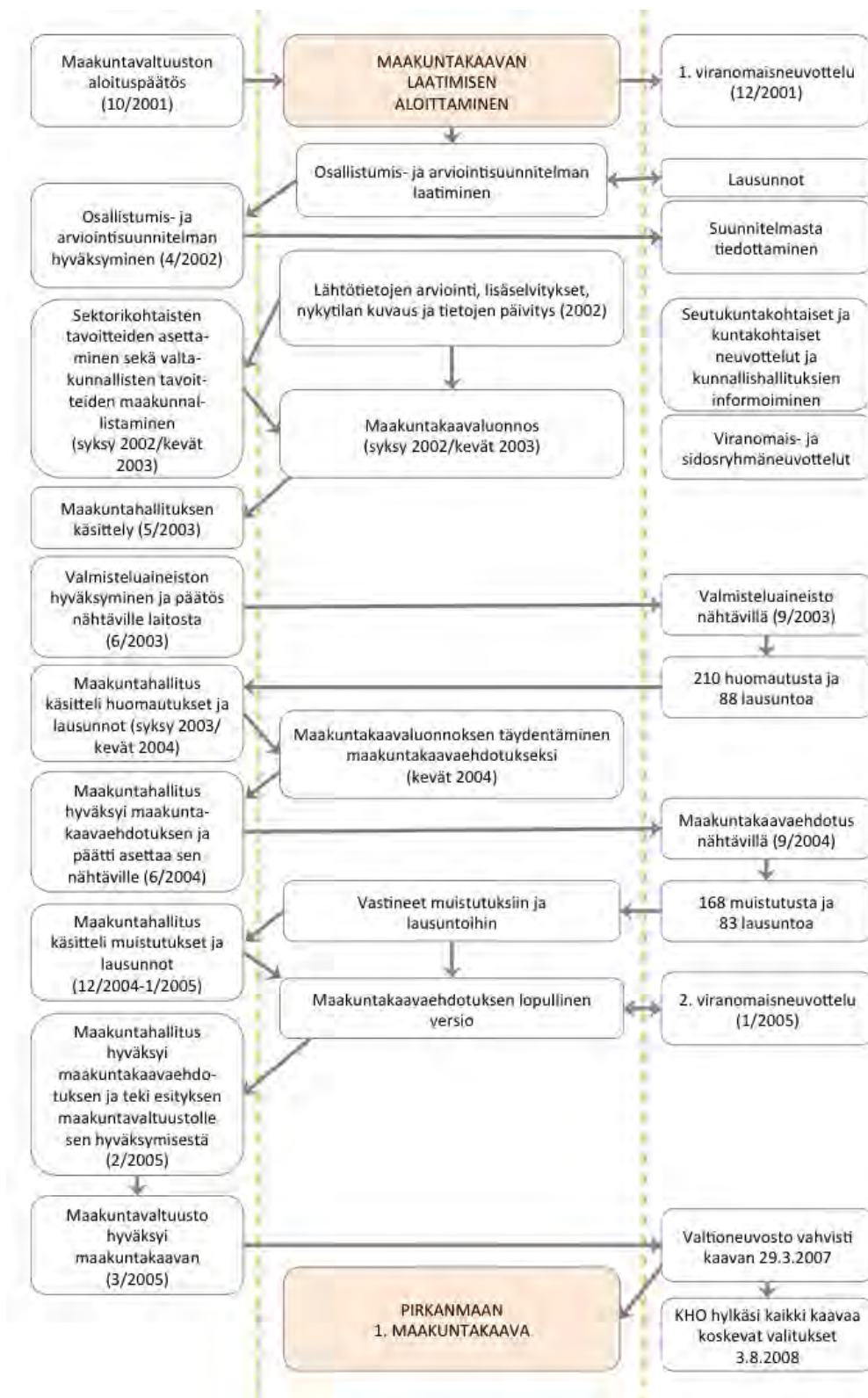
Mahdollisimman aikainen osallistaminen vaikuttaa positiivisesti myös maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa (Ympäristöministeriö 2014, 17) havaittuihin ongelmiin maakuntakaavojen kyvyttömyydestä sovittaa yhteen kuntien keskenään ristiriitaisia alueidenkäyttöpyrkimyksiä. Tällöin annetaan mahdollisimman aikainen mahdollisuus päästä vaikuttamaan maakuntakaavaan sekä sen sisältöön. Samalla myös osallisten ymmärrys tehdyistä ratkaisuista syvenee.

MASTRA-hankkeen A- ja B-osioissa on siis keskitytty nimenomaan mahdollisimman aikaiseen osallistamiseen. Vasta Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n loppuprosessi näyttää sen, kuinka hyvin tässä osallistamisessa on onnistuttu.

2.3.1. Tapaus: Pirkanmaan 1. maakuntakaava ja maakuntakaava 2040

Tässä luvussa kerrotaan lyhyesti kummankin maakuntakaavan prosesseista sekä Pirkanmaan 1. maakuntakaavan kohdalla lyhyesti se, miten seuranta on toteutettu.

Pirkanmaan 1. maakuntakaavan laatiminen aloitettiin lokakuussa 2001 maakuntavaltuuston päätöksellä. Valtioneuvosto vahvisti kaavan 2007. Maakuntakaava poh-



Kuva 6. Pirkanmaan 1. maakuntakaavan prosessin kulku valmistelusta hyväksymiseen. (Pirkanmaan liitto 2008, 11-12)

jautuu maakuntasuunnitelmaan ja -ohjelmaan. Kuvassa 6 havainnollistetaan kaavaprosessin kulkua valmistelusta hyväksymiseen. (Pirkanmaan liitto 2008; 9, 11)

Pirkanmaan 1. maakuntakaavan taustalla on maakuntasuunnitelma, joka hyväksyttiin vuonna 2000. Siinä kirjattiin tavoitteeksi esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, ihmisen kokoisten ympäristöjen rakentaminen ja luonnon pirstoutumisen välttäminen. Yhdyskuntarakenteeseen liittyen konkreettisina tavoitteina maakuntasuunnitelmassa mainittiin mm. kuntien yhteistyön tiivistäminen, Tampere-Helsinki-välin suunnittelu, valtakunnallisten yhteyksien varmistaminen, monipuolisten vapaa-ajanviettomahdollisuuksien varmistaminen, logistisesti hyvien alueiden selvittäminen ja käyttöönotto, Tampereen II-kehävyöhyke sekä raideliikennemahdollisuuksien selvittäminen. Maakuntasuunnitelman lisäksi 1. maakuntakaavan lähtökohtana on ollut 3. seutukaava. Maakuntasuunnitelman tavoitteet kääntyivät 1. maakuntakaavaan sekä merkintöinä että määräyksinä. Esimerkiksi II-kehävyöhyke-strategian toteutumista varmistettiin osoittamalla varaus II-kehän linjaukselle sekä alue on merkitty myös kehittämisen kohdealueeksi. Myös muiden strategioiden ilmentyminen kerrotaan selostuksessa¹². (Pirkanmaan liitto 2008, 36-37; 151-152)

Pirkanmaan maakuntakaava 2040:n prosessi käynnistyi joulukuussa 2011. Maakuntakaava 2040 on kokonaisuusmaakuntakaava, joka kattaa kaikki Pirkanmaan 22 kuntaa ja korvaa sekä 1. maakuntakaavan että voimassa olevat vaihemaakuntakaavat. Maakuntakaava 2040:n kohdalla korostetaan sen strategista luonnetta. Työ käynnistyi Pirkanmaan liitossa keväällä 2012 väestöennusteen laatimisella, jonka jälkeen laadittiin yleispiirteiset maankäyttövaihtoehdot. Niiden työstämisessä pyrittiin vuorovaikutteeseen, avoimeen ja mahdollisimman laajasti osallistavaan prosessiin. Vaihtoehtojen pohjalta maakuntavaltuusto päätti Pirkanmaan alue- ja yhdyskuntarakenteen perusratkaisusta. Vaihtoehtotarkastelu ja perusratkaisut kytkettiin vahvasti maakuntastrategian (maakuntasuunnitelman) laadintaan. (Pirkanmaan liitto 2013, 5; 18)

Syksyllä 2013 maankäyttövaihtoehtojen laatimisen jälkeen Pirkanmaan liitto käynnisti ympäristöministeriön rahoituksella pilotin, MASTRA-hankkeen, maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden lisäämiseksi ja maakuntakaavan roolin terävöittämiseksi strategisen suunnittelun välineenä. MASTRA-hankkeen A- ja B-osio koskivat maankäytöskenaarioiden vaikutusten arvioinnin joukkouttamista. A-osio koostui maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnista ja B-osio maankäyttövaihtoehtojen poliittisesta arvokeskustelusta sekä näihin liittyvistä valinnoista. Kai-

ken taustalla on mahdollisimman aikainen osallistaminen ja osapuolien sitouttaminen maakuntakaavaan. Hankkeen C-osio starttasi keväällä 2014 keskittyen merkintöihin ja määräyksiin. (Pirkanmaan liitto 2014 a, 4-5) MASTRA-hankkeen A- ja B-osioista voi lukea enemmän niitä koskevasta raportista.

Maakuntakaava 2040 -prosessi jatkuu seuraavaksi maakuntakaavaluonnoksen laatimiselle, jonka olisi tarkoitus valmistua tammikuussa 2015. Pirkanmaan liiton tavoitteena on, että Maakuntakaava 2040 saataisiin hyväksyttyä tämän valtuuston aikana eli viimeistään vuonna 2016.

Samanaikaisesti maakuntakaava 2040 -prosessin kanssa on käynnissä Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2040 -prosessi. Se käynnistyi toukokuussa 2013 ja sen olisi määrä valmistua vuoden 2014 loppuun mennessä. (Tampereen kaupunkiseutu 2014b) Rakennesuunnitelma on ollut oma prosessinsa ja sitä ei sinällään ole kytketty maakuntakaava-prosessiin.

Jotta voidaan varmistaa, että strategiset linjat toimivat ja aidosti ohjaavat toimintaa, on niiden toteutumista seurattava aktiivisesti. (Laitio & Majala 2010, 17) Pirkanmaan liitto julkaisi vuoden 2014 alussa Pirkanmaan maakuntakaavojen toteutuneisuus -tarkastelun. Raportissa tarkasteltiin kuntakohtaisesti maakuntakaavojen alevarauksien toteutuneisuutta yhdyskuntarakenteen ja kuntakaavoituksen suhteen. Tarkastelu keskittyy yleiskaavoitukseen. (Pirkanmaan liitto 2014b, 3)

Ympäristöministeriö taas teetti vuonna 2011 Rambollilla maakuntakaavojen toteutuneisuustarkastuksen. Ramboll teki tarkasteluja sekä maakuntakaavoituksen toteutuneisuudesta valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden kannalta että yleiskaavojen toteutuneisuudesta ja valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden siirtymisestä yleiskaavaan joko suoraan tai maakuntakaavan kautta. Pirkanmaalta oli mukana 1. maakuntakaava, rakennesuunnitelma 2030 sekä kolme (osa)yleiskaavaa Tampereen kaupunkiseudulta. Selvityksissä todettiin, että rakennesuunnitelma ja osayleiskaavat olivat maakuntakaavan kanssa yhteneviä, lukuun ottamatta rakennesuunnitelmassa olevaa Nurmi-Sorilan uutta aluetta¹³. Maakuntakaavan katsottiin olevan VAT:en hengen mukainen. Selvitys peräänkuulutti yksilöityä mitoitusta, todeten kuitenkin, että kokonaisuutena mitoitusluokka on oikea. Selvitys myös osoitti muutamia kehityskohteita, kuten kehittämisalueiden ohjausvaikutuksen laajentamista tarkemmillä suosituksilla, kevyen liikenteen käsittely sekä maakuntakaavakartan mittakaava ja alueiden jakautuminen eri kartalehdille. (Ramboll 2011a, 2011b)

¹² Tampereen 1. maakuntakaavan kaavaselostus, s. 151-152.

¹³ Nurmi-Sorilan osayleiskaavassa poikkeaa Pirkanmaan 1. maakuntakaavan rantojen rakentamattomuutta koskevasta yleismääräyksestä. Lisäksi maakuntakaavassa ei ole lähtökohtaisesti osoitettu osayleiskaavan vaikutuksesta syntyvää alakeskusta. (Ramboll 2011b)

2.4. Rakennemallien merkinnät

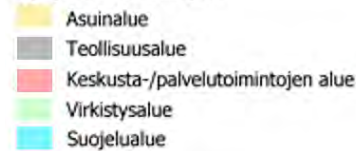
Rakennemallien sanotaan olevan tällä hetkellä strategisien maankäytön suunnittelun väline. Koska tässä hankkeessa tutkimme strategisien kaavain merkintöjä ja määräyksiä, lienee hyödyllistä tarkastella myös minkälaisia ”strategisia” merkintöjä rakennemalleissa on käytetty. Miten ne eroavat käytössä olevista maakuntakaavan merkinnöistä?

Tarkastelun kohteena on yhdeksän rakennemallia/-suunnitelmaa: Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelmat 2030 ja 2040 (luonnos), Lahden kaupunkiseudun rakennemalli 2040, Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035, Kouvolan kaupungin rakennemalli (2012), Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0, Mikkelin kaupunkiseudun rakennemalli (2012), Vaasan kaupunkiseudun rakennemalli 2040 sekä Porin seudun rakennemalli 2020.

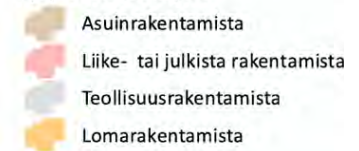
Tarkastelluista rakennemalleista voidaan havaita, että merkintöjä on laidasta laitaan. Tarkimmat tarkastelluista lähentelevät merkinnöiltään toisaalta maakuntakaavaa, toisaalta yleiskaavaa (asutuksen osalta). Toisessa ääripäässä rakennemallit ovat taas käsitteellisempiä (ks. kuva 7). Luonteenomaista näille kaikille on kuitenkin merkintöjen ”läiskämäisyys”. Liian tarkkoja aluerajauksia ei ole tehty, vaan merkinnät ovat enemmän tai vähemmän yleispiirteisiä. Tosin suurimmassa osassa myöskään mittakaava ei mahdollista kovin tarkkoja aluerajauksia.

Nykyisiä maakuntakaavoja on moitittu siitä, että ne eivät riittävästi erottele jo olemassa olevaa ja tulevaa maankäyttöä (ks. esim. Laitinen & Vesisenaho 2011, 24). Tarkastelluista rakennemalleista olemassa olevaa maankäyttöä esittelee varsinaisella rakennemallikartalla neljä kaupunkiseutua. Loput kaupunkiseuduista esittelevät kartoillaan vain tulevaa/kehittävää maankäyttöä. Olemassa oleva maankäyttö pohjautuu kahdessa rakennemallissa YKR-aineistoon ja kahdessa erilaisiin rekisteri- ja tietokantatietoihin¹⁴. Jälkimmäisistä Turun kaupunkiseudun rakennemallissa mukana olivat päärakennusluokat, Lahden kaupunkiseudun mallissa mukana olivat taas näiden lisäksi virkistys- ja suojelualueet (ks. kuva 8).

Nykyinen maankäyttö



Nykyinen maankäyttö



Kuva 8. Lahden kaupunkiseudun rakennemalli 2040:n ja Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035:n nykyisen maankäytön merkinnät. (Lahden kaupunkiseutu 2004; Pöry 2012)

Kaavamaiset merkinnät/kartat



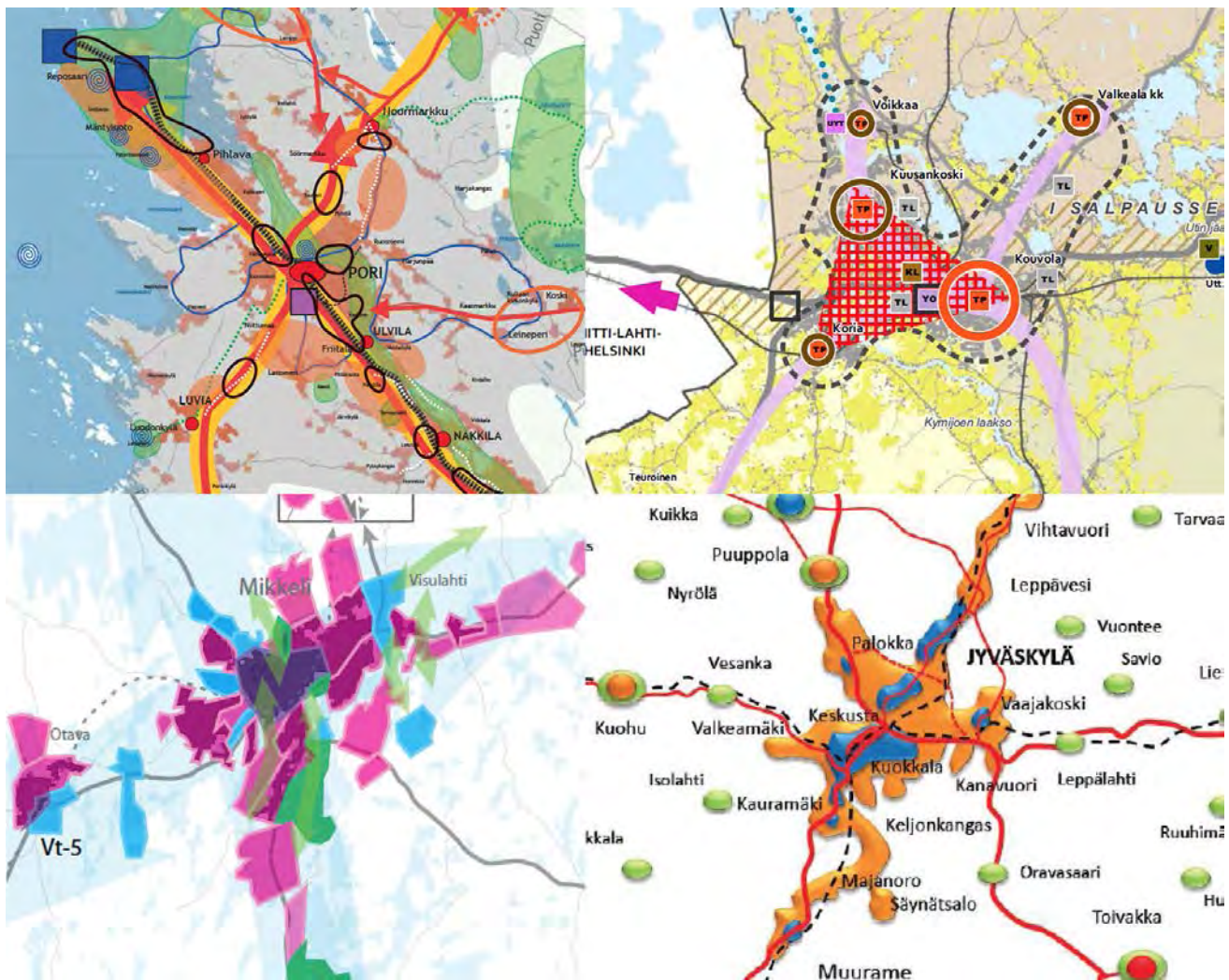
- Kouvolan kaupungin rakennemalli
- Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035
- Lahden kaupunkiseudun rakennemalli 2040
- Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030
- Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2040 (luonnos)
- Porin seudun rakennemalli 2020
- Vaasan kaupunkiseudun rakennemalli 2040
- Mikkelin kaupunkiseudun rakennemalli
- Jyväskylän rakennemalli 20X0

Käsitteelliset merkinnät/kartat

Kuva 7. Tarkasteltujen rakennemallien merkintöjen/karttojen kaavamaisuus/käsitteellisyys suhteessa toisiinsa.

Kuten jo aiemmin mainittiin, rakennemallien merkinnöille tyypillistä on niiden yleispiirteisyys. Ne eivät sisällä tarkkoja aluerajauksia, vaan ovat vyöhykemäisiä (ks. kuva 9). Ne ovat myös hyvin tulevaisuusorientoituneita. Useissa merkintöjen kuvauksissa mainitaankin sanat ”kehittyvä”, ”täydentyvä”, ”tiivistyvä” ja ”uusi” (ks. kuva 10). Rakennemallimerkinnät keskittyvät suurimmaksi osaksi rakennetun ympäristön suunnitteluun, ainoastaan Vaasan kaupunkiseudun ja Porin seudun rakennemalleihin sisältyy myös luonto- ja kulttuurikohteita.

¹⁴ Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035:n nykyinen maankäyttö pohjautuu Maanmittauslaitoksen maastotietokannan rakennustietoihin (Riihiranta 2014) ja Lahden kaupunkiseudun rakennemalli 2040:n taas väestörekisterikeskuksen rakennus- ja huoneistorekisterin, Lahden kaupunkiseudun seutukartan sekä Päijät-Hämeen seutukaava 1999:n tietoihin (Lahden kaupunkiseutu 2003, 16).



Kuva 9. Esimerkkejä rakennemallien yleispiirteisistä merkinnöistä rakennemallikartoilla.



Kuva 10. Esimerkki tulevaisuusorientoituneista rakennemallimerkinnöistä Vaasan kaupunkiseudun rakennemalli 2040:sta (Vaasan kaupunkiseutu et al. 2014, 54) ja Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030:sta (Pöyry 2010).

Rakennemallien strategisuus näyttää siis kumpuavan merkintöihin nimenomaan yleispiirteisyyden kautta, kuten myös tulevaisuussuuntautuneisuus sekä keskittyminen tiettyihin asioihin (yhdyskuntarakenne). Myös selvä käsitteellisyys on jo hyvin pitkälle jalostunutta strategisuutta (Jyväskylän ja Mikkelin kaupunkiseutujen rakennemallit). Tällainen yleispiirteisyys ja vain oleellisempien asioiden valitseminen kartalle kielii strategisuudesta selvimmin, sillä strategisuuden tulee mahdollistaa riittävä joustavuus sekä reagoitiherkkyys muuttuvissa tilanteissa. Eri asia on, missä määrin näitä periaatteita pystytään tuomaan tai on tarkoituksenmukaista tuoda maakuntakaavaan sen ollessa juridinen ohjaamisväline, joka vaatii tietynlaista tarkkuutta sekä selkeää esitystapaa. Missä määrin yleispiirteisiä merkintöjä voidaan käyttää maakuntakaavan tapauksessa? Ainakin kehittämismerkinnöissä merkinnät voitaneen pohjata enemmän yleispiirteisiin merkintöihin, tosin tämä pitää näissä tapauksissa kirjoittaa auki selostukseen, jotta tällaisissa tapauksissa ei erehdytä tulkitsemaan kyseenomaisia merkintöjä liian tarkasti.

2.5. Toimijoiden näkökulmia maakuntakaavan merkintöihin ja määräyksiin

Toimivien määräysten ja merkintöjen peruspiirteiden selvittämiseksi projektissa pidettiin kolme työpajaa: 28.5.2014 maakuntien kaavoitusjohtajille, 11.6.2014 Tampereen kaupunkiseudun yleiskaavoittajille sekä 12.9.2014 suurien kuntien yleiskaavoittajille sekä maakuntakaavoittajille. Osanottajalistat on kuvattu liitteessä 1.

Kahdessa ensimmäisessä työpajassa merkintöjä ja määräyksiä käsiteltiin neljän eri teeman alaisena:

Teema A: Keskustat, kauppa ja työpaikat (C-merkinnät, palveluverkko, kauppa, TP-merkinnät, kehittämisperiaatemarkinnat)

Teema B: Joukkoliikenne ja maakuntakaava

Teema C: Yhdyskuntarakenteen tiiveys ja mitoitus (tiivistyvät alueet, taajaman ja maaseudun raja, haja-asutus, valkoiset alueet, laajentumisalueet, käyttötarkoituksen muutosalueet, selvitysalueet)

Teema D: Ympäristön laatu

Jokaisesta teemasta oli laadittu keskustelua herätteleviä kysymyksiä. Nämä kysymykset löytyvät liitteestä 2. Teemoja koskien oli koostettu merkintöjen ydinjoukot, ne löytyvät liitteestä 3. Työpajassa 1 osallistujat jaettiin neljään ryhmään ja teemakohtaiset kirjurit kiersivät jokaisen ryhmän. Työpajassa 2 osallistujat jaettiin kahteen eri ryhmään. Ensin keskusteltiin pienryhmissä teemakohtaisesti, jonka jälkeen käsiteltiin jokainen teema yhdessä.

Työpajassa 3 otettiin aiheeseen hieman erilainen käsitteilytapa, sillä suurin osa työpajaan osallistuvista oli osallistunut jo työpajoihin 1 ja/tai 2. Siten samojen teemojen ja kysymysten pitäminen ei olisi ollut mielekasta. Työpajassa 3 haluttiin hyödyntää se, että paikalla oli sekä maakuntakaavoituksen että kuntakaavoituksen väkeä. Aihetta käsiteltiin seuraavien teemojen kautta:

Teema A: Ohjaus

Teema B: Osallistuminen ja yhdessä tekeminen, rakennemallit/mitoitus

Teema C: Merkinnät ja määräykset

Itse kysymykset löytyvät liitteestä 2. Työpajassa osallistujat jaettiin pienryhmiin, joista kolme ryhmää koostui kunkin maakunnan maakuntakaavoittajasta sekä kuntakaavoittajista. Tämän lisäksi oli yksi ryhmä, joka oli sekaryhmä. Työpajan 2 tyyliin keskusteltiin ensin pienryhmissä teemoittain, jonka jälkeen keskusteltiin niistä yhdessä.

Työpaja-aineiston lisäksi käytetään aineistona ohjausryhmissä käytyä keskustelua. Ohjausryhmän kokoonpano on kerrottu myöskin liitteessä 1. Seuraavissa alaluvuissa käsittelemme työpajojen keskeiset johtopäätökset yllä mainittujen 1. ja 2. työpajojen teemojen mukaisesti luvuissa 2.5.1.-2.5.4. Kolmannen työpajan keskeisiä tuloksia käsittelemme teemojen A ja B osalta luvuissaan 2.5.5. Teema C käsitellään yhdessä työpajojen 1 ja 2 teemojen kanssa. Lisäksi viimeisessä alaluvussa 2.5.6. käsitellään keskusteluissa esiin nousseita, uudenlaisia merkintöjä. Työpajojen muistiot löytyvät liitteestä 4.

2.5.1. Keskustat, kauppa ja työpaikat

C-merkintä nähtiin ainoana kaikkia toimintoja sekoittavana merkintänä. C-merkinnän käytön nähtiin hämärtyneen sen muututtua käytössä pikkuhiljaa kauppaan ohjaavaksi merkinnäksi. Työpajoissa nähtiinkin, että suuret kaupan yksiköt ovat ristiriidassa C-merkinnän perimmäisen tavoitteen kanssa (tiivis, urbaani ympäristö), joskin rakentamisen volyymi ei välttämättä ole se ongelma, jos vaan toteuttamistapa on oikea. C-alueilla on kiinnitettävä erityistä huomiota ympäristön laatuun, kaupan yksiköiden toimialoihin sekä joukko-/palveluliikenteen järjestämiseen. Todettiin, että C-merkinnän tulisi aina olla rakenne-(ydinkeskus, aluekeskus jne.), ei kauppälähtöinen.

C-merkinnän hyvin laaja käyttö tekee merkinnästä joustavan, mutta ohjausmielessä vaatimattoman. Tulisikin pohtia tulisiko sen piiristä sulkea tiettyjä käyttötarkoituksia pois, kuten esimerkiksi tilaa vievä kauppa, varastointi tai jossain tapauksissa liikenteeseen liittyvä infrastruktuuri ja rakentaminen. Tämä voi tosin synnyttää ristiriitoja joukko- ja palveluliikenteen suunnittelutarpeelle, terminaalitoiminnalle tai liityntäpysäköintikysymyksiin.

Sekä C-alue- että C-kohdemerkinnän kohdalla on tunnistettu rajaamisen ja sijoittamisen problematiikka: kuka tar- kan rajauksen ja sijainnin määrittelee tai kuinka tarkasti sijainteja tulisi tulkita? Alun perin luonteeltaan ”strategi- semmaksi” oletettu kohdemerkintä on osoittautunut jois- sain tapauksissa päinvastaiseksi. Vaikka kohdemerkintä osoittaa keskuksen sijaintipaikan vain summittaisesti, olisi se jossain tapauksissa tulkittava ehdottoman sitovak- si (esimerkiksi suhteessa pääväylän liittymään). Jossain määrin tarkempi sijoittelu on koettu myös liikaa yleiskaa- vatyöhön puuttuvana. Myös kaupan kohdemerkinnät ko- ettiin samalla lailla ongelmallisina. Lisäksi kauppaan liittyy monia laatutekijöitä.

Maaseutualueiden pienien C-merkintöjen roolia on myös pohdittava. Maaseuduilla ne nähtiin palvelujen takaajana tai vähintään niiden sijainnin osoittajana. Kuitenkin kylä- aluemerkinästä tunnistettiin samoja, mutta pienemmäs- sä skaalassa olevia ominaisuuksia ja odotteita sillä erolla, että painopiste on niissä asumisessa, ei kaupan ohjauk- sessa.

Kehittämisen kohdealuemerkintöjä pidettiin yleisesti eni- ten strategiseen kaavoitukseen kuuluvina, mutta ne eivät usein ole saaneet toivottua painoarvoa. Koettiin, että mer- kinnät tulisi pystyä kytkemään alueen toimijoiden mieliku- viin ja käytäntöihin. Tulee siis pystyä tunnistamaan keskei- set merkinnästä hyötyvät organisaatiot ja yhteisöt.

2.5.2. Joukkoliikenne ja maakuntakaava

Joukkoliikenteeseen liittyvät asiat nähtiin ennen kaikkea arvovalintakysymyksinä. Se, mitä maakuntakaavassa tulisi esittää joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen osalta, vaihteli osallistujien kesken. Suurimman osan mielestä vähintään yliseudulliset joukkoliikenteen kysymykset tulisi ratkaista maakuntakaavassa. Kuitenkin valtaosa koki, että oikea paikka näille olisi kaavakartan sijaan kaavaselostus ja sen liitekartat. Tähän tosin liittyy problematiikkaa siitä, että kaavakarttaa luetaan tarkemmin kuin sen selostusta tai liitekarttoja. Kaavamerkintöjen koettiin olevan puutteel- lisia joukkoliikenteen osalta.

Nähtiin, että joukkoliikenteen tulisi olla mukana maaku- takaavan laadinnan alusta lähtien, koska siihen liittyvät kysymykset ovat useimmiten rakennekysymyksiä. Mu- kaan tulisi ottaa myös eri skenaarioita, jotta esimerkiksi aluevaraukset voidaan mahdollistaa. Mitoituksen nähtiin liittyvän vahvasti joukkoliikenteen suunnitteluun, etenkin lähijunaliiikennekysymyksissä. Olisi myös hyvä, jos kun- nat saataisiin mahdollisimman vahvasti joukkoliikenteen suunnitteluun jo kaavasunnittelun aikana, ja sen myötä sitoutettua vahvemmin toteutusvaiheeseen.

Palveluliikenteen koettiin olevan enemmän palvelu- kuin liikennemerkintä. Tähdenneettiin sitä, että palveluliikenteen pääsy ja kulku C-alueelle/-alueella tulee varmistaa. Myös keskusta-alueiden pysäköinnin ohjaaminen nähtiin tär-

keänä, koska sillä on mahdollisuus vaikuttaa laajemmin- kin ihmisten liikkumisvalintoihin. Tärkeänä nähtiin myös, että tietty tärkeä vaihtoehto merkitään karttaan, vaikka liikenneviranomaisen lausuisikin, ettei toteuttamista ole näköpiirissä, jotta ko. vaihtoehdon toteuttamisen mahdolli- suus turvataan tulevaisuuden varalta (ei anneta rakenteen tukkiutua).

2.5.3. Yhdyskuntarakenteen tiiviys ja mitoitus

Yhdyskuntarakenteen tiiviys ja mitoitus teeman alla käy- tiin eniten keskustelua liittyen yhdyskuntarakenteen hal- littuun/hallitsemattomaan kasvuun. Tähän tematiikkaan liittyy keskeisesti hajarakentamisen ehkäisy suurten kau- punkiseutujen reuna-alueilla sekä rakenteen tukkiutumisen estäminen ja siten kehittämisen mahdollisuuksien varmistaminen.

Koko problematiikka liittyy kiinteästi siis tulevan kehityk- sen mahdollistamiseen. Miten varmistaa pitkällä aikavä- lillä suunnitelmallinen kehittäminen ja hallittu kasvu? Tu- lisikin osata nähdä maakuntakaavan ohi seuraava porras ja osata varata sille alueet. Tämä edellyttää, ettei maa- kuntakaavaan jää selvittämättömiä alueita. Lisäksi koros- tettiin toteuttamisjärjestysten ja -ehtojen mahdollisuuksia ohjauksessa.

Tulevan suunnitelmallisen kasvun mahdollistamiseksi ja reuna-alueiden hajarakentamisen ehkäisemiseksi nähtiin hyvänä keinona lieve-/reservialueiden/kasvuvyöhykkei- den osoittaminen. Näiden merkintöjen ja niihin liittyvien määräysten ja selostuksen avulla saataisiin ehkäistyksi ei-toivottua hajarakentamista ja mahdollistettua kyseen- omaisten alueiden tehokas käyttö myöhemmin. Tähän liittyvät myös liikennehankkeet, koska esimerkiksi uudet asema- ja ratahankkeet vaativat tilaa rakenteessa sekä tarvitsevat tuekseen riittävää väestöpohjaa. Yhdyskunta- rakenteen laajenemissuunta -nuolimerkintä koettiin liian epämääräiseksi: mihin asti sen vaikutus jatkuu? Nuolimer- kintä ei myöskään tue varsinaisen olemassa olevan raken- teen tiivistämistä (täydennysrakentamista).

Kaupunkiseudun taajamien raja-alueiden hajarakenta- miseen liittyy vahvasti maakuntakaavan valkoinen alue, koska sen kohdalla tulkitaan usein, että kaikki on sallit- tua. Joissain maakunnissa käytettiin valkoisen alueen sijaan M-aluemerkintää, mutta todettiin, että se ei tuone mitään uutta suhteessa valkoiseen alueeseen. Lisäksi M- aluemerkinä kohdalla pohdittiin, että jos valkoinen alue korvataan M-alueella, onko silloin koko maakunta seudul- lisesti merkittävää maa- ja metsätalousaluetta? Kuitenkin tulee muistaa, että hajarakentamisen problematiikka liittyy nimenomaan suurten kaupunkiseutujen reuna-alueisiin, ei valkoisiin alueisiin yleisesti.

Raja-alueisiin liittyy kiinteästi myös ylipäättään taajama-alueiden raja. Niiden kohdalla käytiin keskustelua siitä, mihin rajalla pyritään. Halutaanko sillä kieltää jotain vai halutaanko tukea hyvää kehitystä eli halutaanko kiinnittää huomio urbaanin alueen suunnitteluun vai haja-asutukseen? Lisäksi käytiin ylipäättään keskustelua siitä tuleeko maakuntakaavaan määritellä kaikki vai vain seudullisesti merkittävät taajamat (aluevarausmerkinnällä). Kohdemerkintöjä (a, at) käyttämällä ”pakotettaisiin” kunta tekemään strategisia valintoja koskien omaa maankäyttöään.

Mitoitus nähtiin lähtökohtaisesti kuntien sisäisenä asiana. Kuitenkin mitoituksien nähtiin olevan hyvä väline yhdyskuntarakenteen tasapainoisuuden sekä palvelujen riittävyyden arvioimiseen. Lisäksi esimerkiksi varsinkin asemanseutuihin liittyy kiinteästi riittävän väestöpohjan tarve ja suunnittelussa se pitäisi pystyä jotenkin takaamaan. Mitoituksen todettiin olevan pohjimmiltaan strateginen valinta.

Selvitysalueiden koettiin olevan ristiriidassa strategisen suunnittelun kanssa, sillä kehityksen suunta ja tavoitella pitäisi pystyä näyttämään maakuntakaavassa.

2.5.4. Ympäristön laatu

Työpajoissa korostettiin maakunta- ja kuntakaavoituksen vuorovaikutuksen tärkeyttä laadun takaamiseksi. Lisäksi laadun takaamiseksi kaavaselostukseen tulisi aina kirjata, mitä merkinnällä tavoitellaan ja mitä siitä seuraa. Laadun kannalta ongelmallisena nähtiin se, että hyvä laatu on aina subjektiivista: asukkaat, päättäjät ja kaavoittajat voivat nähdä asian eri tavoin. Maakuntakaavan laadullisina kysymyksinä nähtiin kaupan sijainti, palveluverkko laajemmin (palveluiden hyvä saavutettavuus), joukkoliikenne, viherverkko sekä maisema-alueet.

C-alueen laatu tulisi osallistujien mielestä aina taata. Sama pätee kaupan ohjaukseen: pelkkien kerrosneliöiden sijaan pitäisi myös avata minkälaista kauppaa halutaan. Asumisen laatua epäiltiin voitavan varmuudella ohjata, mutta määräyksillä voidaan pyrkiä monipuolistamaan tietyn alueen toimintoja ja sitä kautta pyrkiä tuomaan laatua alueelle ja jokapäiväiseen elämään.

Strategisen suunnittelun katsottiin tarkoittavan ennen kaikkea arvovalintoja. Poliittisesti tehtyjen strategisten valintojen katsottiin siirtyvän kaavaan, mikäli ne eivät ole liian yleispiirteisiä.

2.5.5. Ohjaus ja osallistuminen, rakennemallit

Työpajassa käydystä keskustelusta oli havaittavissa, että ohjaus ja osallistuminen liittyvät kiinteästi toisiinsa. Mahdollisimman aikainen kuntakaavoittajien ja muiden toimijoiden osallistaminen maakuntakaavaprosessissa edistää

maakuntakaavan ohjausvaikutusta myöhemmin. Osallistuminen prosessiin auttaa ymmärtämään, mitä on kunkin merkinnän taustalla, mitä sillä tavoitellaan ja mitä suurempaa tavoitetta/strategiaa kyseenomainen merkintä ilmentää. Huonoimmillaan maakuntakaavan ja yleiskaavan todettiin olevan kaksi erillistä prosessia, mutta parhaimmillaan maakunta- ja yleiskaavan taas todettiin vuorovaikutuvan keskenään, myös alhaalta ylöspäin. Maakunnassa tulisikin miettiä yhdessä, mitkä ovat ne tärkeät asiat, joita halutaan lähteä viemään eteenpäin ja joihin halutaan ottaa kantaa maakuntakaavassa.

Perinteisiä aluevarausmerkintöjä ja niihin liittyviä selkeitä määräyksiä pidettiin ohjausvaikutukseltaan parhaimpina, koska ne ovat selkeitä ja niiden käyttö vakiintunutta. Kehittämisperiaattemerkintöjä pidettiin vaikeina, koska niillä on vaarana jäädä irrallisiksi, varsinkin, jos ne kohdistuvat isoihin alueisiin. Lisäksi niiden kohdalla on ollut ongelmana, että ne jäävät kokonaan huomiotta tai niiden rajaviivaa tulkitaan liian tarkasti. Toteuttamishojelmien yms. nähtiin edistävän merkintöjen toteutumista.

Toteutumista pohdittiin myös siltä kannalta, että mitä se on? Periaatteessa jo uudet laadittavat yleis- ja asema-kaavoitukset toteuttavat maakuntakaavaa, mutta toisaalta tästä on vielä pitkä matka itse fyysiseen toteutumiseen. Lisäksi toteuttamiseen liittyy aina riski siitä, että jokin asia ei toteudukaan halutulla tavalla. Tästä kumpusi myös se, että toteuttajien määrittely suunnittelumääräyksiin koettiin hankalaksi ja ei-mieleiseksi. Toteuttamisvastuita ja toteuttajia on hankalaa tietää pitkälle aikavälille ja niiden määrittely voi hankaloittaa kaavan hyväksyttämistä. Kuitenkin toisaalta toteuttajien kytkemisellä määräyksiin nähtiin voitavan varmistaa paremmin merkinnän toteutumista.

Rakennemalleja (tai niitä vastaavia) on tehty kaikissa osallistuneissa maakunnissa. Tärkeintä olisi pohtia, mikä on rakennemallien rooli. Onko se ideoita herättelevä, tavoitteita keraävä, maakuntatyötä valmisteleva työkalu vai maakuntakaavan jälkeinen toteutussuunnitelma? Samanaikaisesti maakuntakaavan kanssa tehty rakennemalli ei tahdo toimia (ellei sen roolia ole tarkoin määritelty), sillä tällöin siitä syntyy kilpaileva prosessi. Tunnistettiin myös, että nykyään rakennemallin taustalla voi olla MAL-aiesopimus: rakennemalli laaditaan sopimuksen pohjalta, jotta pystyttäisiin varmistamaan paremmin valtion rahoitus. Tällöin se voi jäädä hyvinkin irralliseksi maakuntakaavasta ja olla jopa ristiriitainen sen kanssa.

2.5.6. Esimerkkejä erilaisista uudennlaisista merkinnöistä

Tässä alaluvussa esitellään työpajoissa esiinnousseita teemoja sivuavia uudennlaisia merkintöjä, jotka ovat esimerkkejä nykyisten merkintöjen tai kaavoitustyön problematiikkojen ratkaisusta (esim. täydennysrakentaminen,

mitoitus, toteuttamisehdot, joukkoliikenne, vaiheistus, käyttötarkoituksen muutosalueet, strategisuus).

Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava: tiivistettävä alue, taajamatoimintojen tai työpaikka-alueiden reservialue, raideliikenteeseen tukeutuva taajamatoimintojen alue, raideliikenteeseen tukeutuva asemanseudun kehittämisalue, joukkoliikenteen vaihtopaikka, liityntäpysäköintipaikka sekä pääkaupunkiseudun poikittainen joukkoliikenteen yhteysväli (ks. kuva 11). Nämä merkinnät ovat raideliikenteeseen tukeutuva taajamatoimintojen alue, joukkoliikenteen vaihtopaikka sekä liityntäpysäköinti -merkintöjä lukuun ottamatta kehittämisperiaatemerkintöjä. *Tiivistettävä alue* -merkinnällä halutaan nostaa esiin tiivistettävät taajama- ja keskustoimintoalueet, jotka tukeutuvat kestäväan liikennejärjestelmään. Suunnittelumääräyksessä korostetaan, että alue rakennetaan tehokkaammin kuin kyseessä olevan taajaman muut osat, ja että alue tukeutuu joukko- ja kevyeen liikenteeseen. *Reservialue*-merkinnällä halutaan varata alueita pitkällä aikavälillä joko taajamatoiminnoille tai työpaikka-alueilla. Suunnittelumääräyksessä kerrotaan ajoituksen olevan maakuntakaavan suunnittelukauden loppupuolella. Täten pystytään varmistamaan kyseenomaisten alueiden huomioiminen ja säästäminen kunnallisessa suunnittelussa ja ehkäisemään paremmin mahdollista hajarakentamista. (Uudenmaan liitto 2013, 6-7; 16)



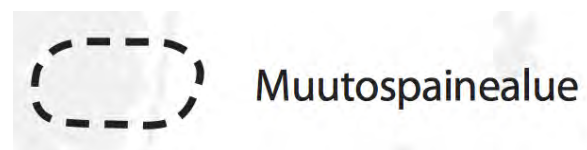
Kuva 11. Esimerkkimerkinnät Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavasta. (Uudenmaan liitto 2013, 6-7; 16)

Raideliikenteeseen tukeutuva taajamatoimintojen alue -merkinnällä osoitetaan sellaiset taajamatoimintojen alueet, jotka tukeutuvat uusiin raideliikenneasemiin. Suunnittelumääräys sitoo merkinnän vahvasti mitoittamiseen: "alueen maankäyttö on suunniteltava ja mitoittettava raideliikenteen toimintaedellytyksiä suosivaksi". Lisäksi merkintään kytketään myös selvä toteuttamiseksi: "Alueen maankäytön, uuden raideliikenneyhteyden ja aseman suunnittelu tulee kytkeä toisiinsa. [...] alueen toteuttaminen tulee kytkeä uuden raideliikenneyhteyden ja aseman sitovaan toteuttamispäätökseen." *Asemanseudun kehittämisalue* -merkinnällä osoitetaan maakuntakaavan suunnittelukauden jälkeen toteutettavia uusiin raideli-

kenneasemiin tukeutuvia alueita. Kuten reservialue-merkinnälläkin, halutaan tälläkin varmistaa alueiden säilyminen mahdollisina asemien sijoituskohteina. Merkinnän määräyksessä tähdennetään, että alueen maankäyttö on ratkaistava maakuntakaavoituksessa ennen sen yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Lisäksi tähdennetään, että alueelle ei saa suunnitella sellaista maankäyttöä, joka estää tai merkittävästi haittaa alueen tulevaisuuden käyttöä raideliikenteeseen tukeutuvana asemanseutuna. (Uudenmaan liitto 2013, 7)

Joukkoliikenteen vaihtopaikka- ja *liityntäpysäköinti-* kohdemerkinnät sekä *pääkaupunkiseudun poikittainen joukkoliikenteen yhteysväli* -merkintä liittyvät joukkoliikenteen tarpeiden osoittamiseen. Ensin mainituilla kohdemerkinnöillä osoitetaan yleispiirteinen sijainti seudullisesti merkittävälle keskustatoimintojen alueiden ulkopuolisille joukkoliikenteen vaihtopaikoille ja liityntäpysäköintialueille. Molempien määräyksiin on kirjattu riittävän tilan varaaaminen sekä sujuvien yhteyksien varmistaminen. *Pääkaupunkiseudun poikittainen joukkoliikenteen yhteysväli* -viivamerkinnällä taas halutaan korostaa pääkaupunkiseudun merkittävimpiä poikittaisia joukkoliikenneyhteyksiä. Määräykseen on kirjattu, että yhteyden voi toteuttaa joko raide- tai linja-autoyhteytenä. Reitin tarkempi sijainti määritellään yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja sen tulee kytkeytyä sekä pääkaupunkiseudun sisäiseen että sen ulkopuoliseen joukkoliikenteeseen joukkoliikenteen vaihtopaikoissa. (Uudenmaan liitto 2013, 16)

Päijät-Hämeen maakuntakaava 2014 (luonnosvaihe): **Muutospainealue** (ks. kuva 12). Päijät-Hämeen maakuntakaava 2014:n luonnosvaiheessa oli käytössä *muutospainealue*-merkintä. Merkintä voidaan lukea kehittämisaluemerkintöihin ja sen luonne oli informatiivinen. Luonnoksessa merkinnällä haluttiin korostaa lainvoimaista kaavaa koskevia muutostarpeita. Koska kyseessä oli luonnoskarta, ei merkintään liittynyt vielä siinä vaiheessa suunnittelumääräyksiä. Kunkin muutospainealueen kohdalla muutostarpeet kuvattiin kaavaselosteessa. Muutospainealue-merkintä ei ole käytössä enää varsinaisella kaavakartalla, vaan luonnosvaiheen maankäyttö on täsmennyä sitä kuvaaviksi merkinnöiksi. (Päijät-Hämeen liitto 2012b, 4; Väänänen 2014) Merkinnässä kuitenkin lienee potentiaalia myös varsinaisen kaavakartan merkinnäksi. Sen omaisella merkinnällä olisi mahdollista korostaa strategisesti merkittäviä muutospainealueita.



Kuva 12. Muutospainealue-merkintä Päijät-Hämeen maakuntakaava 2014 -kaavaluonnoksesta. (Päijät-Hämeen liitto 2012a)

Varsinais-Suomen taajamien maankäytön, palveluiden ja liikenteen vaihemaakuntakaava (luonnoksen valmisteluvaihe): ”**Lieve-/reservi-/kasvualueet**”. Varsinais-Suomen liitto on lähestynyt taajamien mahdollisia laajenemisia, maankäytön tehostamista rakennetuilla alueilla sekä lieverakentamisen hillitsemistä taajamien kasvualueilla analysoimalla maakunnan tilannetta yhdessä kuntien kanssa. Maakunnan maankäytön tilanne on analysoitu YKR taajamarajaus 2012 avulla tiheään ja harvaan taajamaan, yhdistetty asemakaavoitettuihin alueisiin, väestön saavutettavuuteen joukkoliikennevyöhykkeillä, rakennemalli 2035:n uusiin ja merkittävästi kehitettäviin alueisiin sekä kunnilta kysytyyn kaavoitustilanteeseen (asemakaavoitettavaksi ohjelmoidut sekä suunnittelutarvealueet, kunnat saaneet itse määritellä). Näiden yhdistelmällä on löydetty ”kehitettävät alueet” eli alueet, joita on mahdollisuus tiivistää tai täydentää tai joiden käyttötarkoitus on vanhentunut ja siten muuttumassa, sekä reservialueet, jotka ovat johdonmukaisia yhdyskuntarakenteen laajenemisalueita. (Äijö 2014) Varsinais-Suomen liiton työtapaa yrittää moninaisesti analysoida maakunnan yhdyskuntarakennetta samalla sitouttaen kuntia. Työtapaa tähtää reservialueiden kartoittamiseen ja tiivistettävien alueiden tunnistamiseen, jotta kyseenomaiset alueet saadaan vietyä myös kaavaan.

*Turun kaupunkiseudun maakuntakaava: Kaupunkikehittämisen kohdealueet*¹⁶ (ks. kuva 13). *Kaupunkikehittämisen kohdealueet* -merkintä on kehittämissperiaatimerkintä. Sen avulla on haluttu korostaa alueita ja kokonaisuuksia, joilla on suuri merkitys alueen kehittämisen sekä maakuntakaavan tavoitteiden kannalta. On siis pyritty ohjaamaan tulevat toimenpiteet nimenomaan seudun kehityksen avainalueille. Merkinän kaavamääräys osoittaa merkinän alueelle täydennysrakentamista: ”Yhdyskuntarakennetta tulee tiivistää ja rakentamistehokkuutta lisätä alueella.” Lisäksi määräyksessä on kiinnitetty huomiota ympäristön laatuun: ”Rakenteen tiivistämisen tulee olla ympäristön laatua kehittävä.” Turun kaupunkiseudun maakuntakaavasta löytyy myös merkintöjen yhteydestä ”tulkinnan erityiskysymykset” -sarake, joka helpottaa merkintöjen tulkintaa alemmilla kaavatasoilla. Kaupunkikehittämisen kohdealueet -merkinnän kohdalla todetaan seuraavaa: ”Merkintä ei ole raja-alue vaan ainoastaan osoittaa kehitettävän vyöhykkeen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteessa.” (Varsinais-Suomen liitto 2002, 40, 74)

Kyseenomaiseen maakuntakaavaan ei ollut osoitettu yhtään uutta mittavaa taajamatoimintojen aluetta (KHO 2012), joten kaava pyrkii tietoisesti osoittamaan uuden asutuksen merkinän alaisille alueille olemassa olevaa rakennetta tiivistämällä. Strategisesti merkintä voisi olla vielä täsmällisempi kuvauksen suhteen, mikäli merkinällä halutaan olevan suoria seurauksia. Esimerkiksi joukkoliiken-

ne mainittiin vaikutuksia mietittäessä (Varsinais-Suomen liitto 2002, 26, 76, 77), muttei esim. määräyksessä. Joukkoliikenteen paraneminen onkin siis mahdollinen välillinen seuraus, mikäli nykyinen yhdyskuntarakenne tiivistyy merkinän alaisilla alueilla ja sitä kautta synnyttää paremmat mahdollisuudet joukkoliikenteen järjestämiseksi.



Kuva 13. Kaupunkikehittämisen kohdealue -merkintä Varsinais-Suomen liiton Turun kaupunkiseudun maakuntakaavasta. (Varsinais-Suomen liitto 2004)

Jyväskylän kaupungin yleiskaava (luonnos): Kyläalue, kylähelmi sekä maaseutuasumisen nauha-alue (ks. kuva 14). Jyväskylän kaupunki on yleiskaavaluonnoksessaan ottanut käyttöön nämä merkinat taustajatuksena maaseudun alueiden suunnitelmallisesta kehittämisestä. *Kylähelmi*-merkintä on kohdamerkintä, jolla osoitetaan kyläkeskukset, joissa ”arvioidaan säilyvän tai kehittyvän paikallisia julkisia, yhteisöllisiä ja/tai peruspalveluja”. Ne myös muodostavat osan lähialueen tai kaupungin palveluverkostosta. *Kyläalue*-aluevarausmerkintä on merkintä, jolla osoitetaan maaseutumaisista tiiviimmän asumisen ja sitä tukevien työpaikka- ja palvelutoimintojen alueita. Maaseutuasumisen nauha-alue -merkintä osoittaa kylän tai kylämaisen asutuksen vyöhykkeen, jossa ”sijaitsee maaseudun kylien palvelu- ja asutusrakennetta tukevaa asumista, palveluja ja työpaikkatoimintoja”. Alue-merkintöjen suunnittelumääräyksissä kirjataan, että alueiden kehittämiseksi on laadittava osayleiskaava. (Jyväskylä 2012, 6-7) Myös näillä merkinnoilla halutaan häiritä tiettyjen alueiden hajakenttämistä ja, kuten jo mainittiin, suunnitelmallista kehittämistä, tässä tapauksessa vaan maaseutualueilla.



Kuva 14. Esimerkkimerkinat Jyväskylän kaupungin yleiskaavaluonnoksesta. (Jyväskylä 2012, 6-7)

Uuden Oulun yleiskaava (luonnos): Yhdyskuntarakenteen kehittämisvyöhykkeet (ks. kuva 15). Uuden Oulun yleiskaava pohjautuu vyöhykekehittämiseen. Yleiskaavaan osoitetut kehittämisvyöhykkeet ja niille laaditut suunnittelumääräykset pohjaavat kestävästä kehittämisestä tavoitteeseen. Vyöhykkeillä ohjataan rakentamista kunkin alueen ominaispiirteiden pohjalta rakentamispaineen edellyttämin ohjausvälinein, joita ovat kaupunkialueilla asemaakaavat ja maaseutualueilla osayleiskaavat. Kaupunkikehittämisvyöhykkeitä on neljä ja maaseutuvyöhykkeitä kaksi. Vapaa-ajan asumiselle ja virkistykseksi on omat vyöhykkeensä. Kehittämisvyöhyke-merkinnöillä on korvattu normaalit taajama- ja maaseutualue -merkinnät.

¹⁶ Merkintä liittyy kiinteästi Satava-Kaksikerran oikeustapaukseen (luku 2.2.2.).

Vyöhykkeiden suunnittelumääräyksissä otetaan kantaa rakennusmäärien lisäksi ympäristön laatutekijöihin. (Oulu 2014a; Oulu 2014c, 15-16) Oulun merkinnät ovat hyvä esimerkki merkintöjen eteenpäin viemisestä sekä ennen kaikkea laatuksymysten kytkeemisestä merkintöihin. Merkinnoilla voitaneen vastata perinteisiä merkintöjä paremmin myös kaupungin strategiaan kestävästä kehittämisestä. Merkintöjen kuvaukset ja määräykset ovat myös hyvin moninaisia ja kaikki osa-alueet huomioon ottavia, sekin omalta osaltaan auttaa merkintöjen strategista käyttöä. Tosin pelkästään vyöhykekehittämisen merkintöihin Oulu ei ole uskaltanut luottaa, sillä heillä on Oulun keskustan osalta toinen kaavakartta, jonka merkinnät pohjautuvat perinteisiin kaavamerkintöihin (Oulu 2014b).

KAUPUNKIKEHITTÄMINEN

-  kake-1 Kaupunkikeskusta
-  kake-2 Laatuikätyvät
-  kake-3 Kaupunkikehä
-  kake-4 Laajentumisvyöhyke

MAASEUTUKEHITTÄMINEN

-  make-1 Maaseutumainen asuminen
-  make-2 Maaseutu
-  Kyläverkosto
-  Poronhoitoalue

MUUT VYÖHYKKEET

-  vike Virkistys
-  rake Vapaa-ajan asuminen

on kaavaluonnoksessa viisi: *Asumisen ja keskustatoimintojen sekoittunut alue, asumisen ja virkistyssekoittunut alue, keskustatoimintojen ja virkistyssekoittunut alue, keskustatoimintojen ja matkailu- ja liikuntapalveluiden alue sekä hallinnon, palvelujen ja asumisen sekoittunut alue.* (Tampere 2014b, 29-37) Strategisessa mielessä sekoittuneita merkintöjä on hyvä pohtia sellaisilla alueilla, joiden kehittämisessä halutaan korostaa esimerkiksi kahden perinteisen merkinnän alaisen toimintojen sekoittamista.

Kuva 15. Uuden Oulun yleiskaavaluonnoksen. kehittämisvyöhykkeet kaavaselistuksesta (kaavakartalla merkintöjen värit ovat hieman erilaiset). (Oulu 2014c, 16)

Tampereen keskustan strategisen osayleiskaava (luonnos): **sekoittuneet alueet** (ks. kuva 16). Tampereen keskustan strategisessa osayleiskaavassa on testattu sekoittuneita merkintöjä. Niiden avulla on haluttu korostaa niiden kuulumista vahvasti kahden merkinnän piiriin. On haluttu ilmaista alueen kuulumista johonkin maankäyttötyyppiin, mutta toisaalta vahvasti osoittaa/muistuttaa alueen kehittämismahdollisuuksista/-tarpeista myös toisen maankäyttötyypin näkökulmasta. Seka-aluemerkintöjä

-  ASUMISEN JA KESKUSTATOIMINTOJEN SEKOITTUNUT ALUE.
-  ASUMISEN JA VIRKISTYKSEN SEKOITTUNUT ALUE.
-  KESKUSTATOIMINTOJEN JA VIRKISTYKSEN SEKOITTUNUT ALUE.
-  KESKUSTATOIMINTOJEN JA MATKAILU- JA LIKUNTAPALVELUJEN ALUE.
-  HALLINNON, PALVELUJEN JA ASUMISEN SEKOITTUNUT ALUE.

Kuva 16. Tampereen keskustan strategisen osayleiskaavaluonnoksen sekoittuneiden toimintojen merkinnät. (Tampere 2014a)

3. Esimerkkejä ulkomailta

Strategiset yleissuunnitelmat ovat maasta ja kulttuurista riippumatta hämmästyttävän paljon toistensa kaltaisia. Oheen on koottu kaksi ulkomaista esimerkkiä, joiden kautta omaa maakuntakaavoitustamme voi tarkastella hieman arkipäiväistä etäämpää. Tarkoituksena on osoittaa, että maankäyttö- ja rakennuslain määrittämä tapa mahdollistaa sekä vakiintuneita käytäntöjä huomattavasti yleisemmän että huomattavasti yksityiskohtaisemman strategisen suunnittelun. On kuitenkin todettava, että suunnitelmassa strategisuuden ydin ei kuitenkaan ole esitystavan tarkkuudessa vaan sen kyvyssä siirtää informaatiota alemmille toteuttavan toiminnan tasoille.

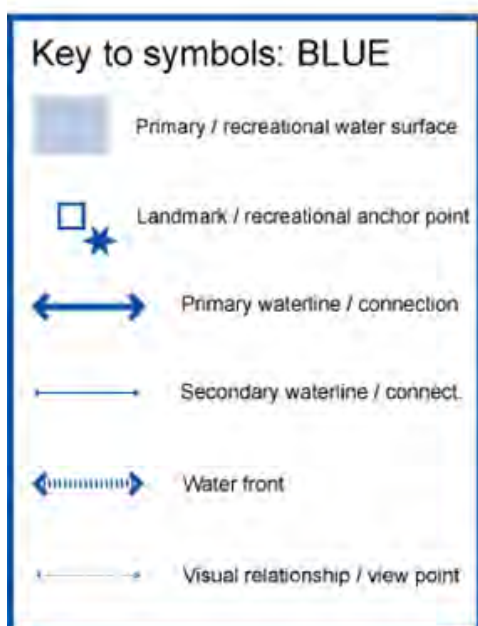
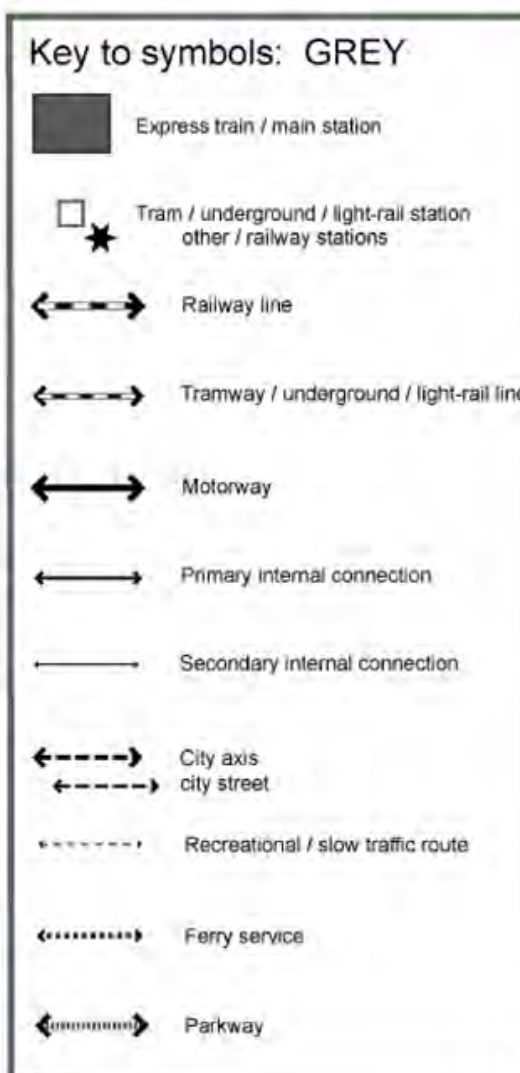
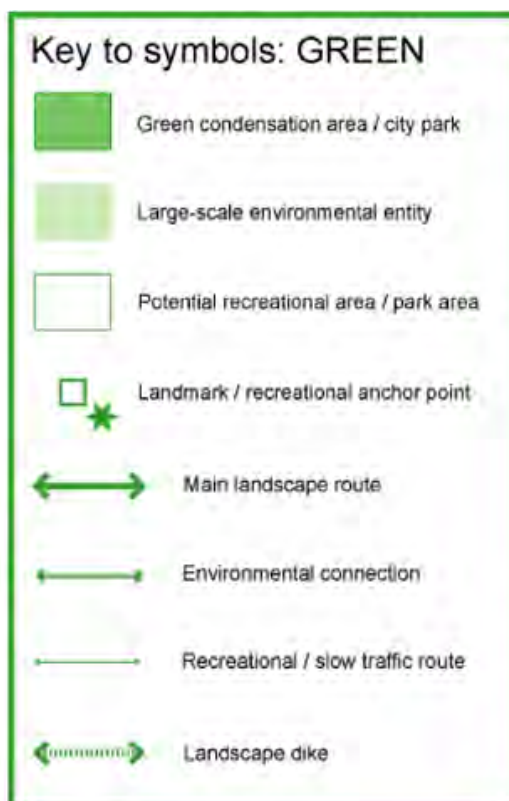
3.1. Hollantilainen strateginen RGBG-malli

Kaavakartoille on tunnusomaista, riippumatta minkä maan kaavoituksesta on puhe, voimakas värien käyttö. Suomalaisessa kaavajärjestelmässä värien käytön logiikka on tunnistettavissa samankaltaiseksi kuin perinteisissä kartografisissa työskentelyssä. Eri luontotyypeille on kullekin oma värinsä ja väripalettiä on lisäksi täydennetty muilla eri käyttötarkoituksia kuvaavilla yksittäisväreillä. Toinen tämän raportin kirjoittajista on toisaalla (Joutsiniemi 2000) kuvannut maankäyttö- ja rakennuslain kaavavärien logiikkaa, joka on pääpiirteissään jaettavissa kolmeen värikomponentin yhdistelmiin päävärien - sininen, punainen ja keltainen - mukaan. Loogisiin osiin jaoteltuna kunkin maankäyttöluokan "punaisuus" kertoo kohdealueen keskustavoimakkuudesta, "keltaisuus" kasvillisuuden ja "sinisyys" puolestaan veden määrästä. Edelleen tumma-vaalea asteikko kuvaa rakentumisen tai kultivoitumisen tehokkuutta. Näistä yhdistellen voidaan ymmärtää "vihreys" keltaisen ja sinisen yhdistelmänä, "ruskeus" kaikkien päävärien yhdistelmänä jne.

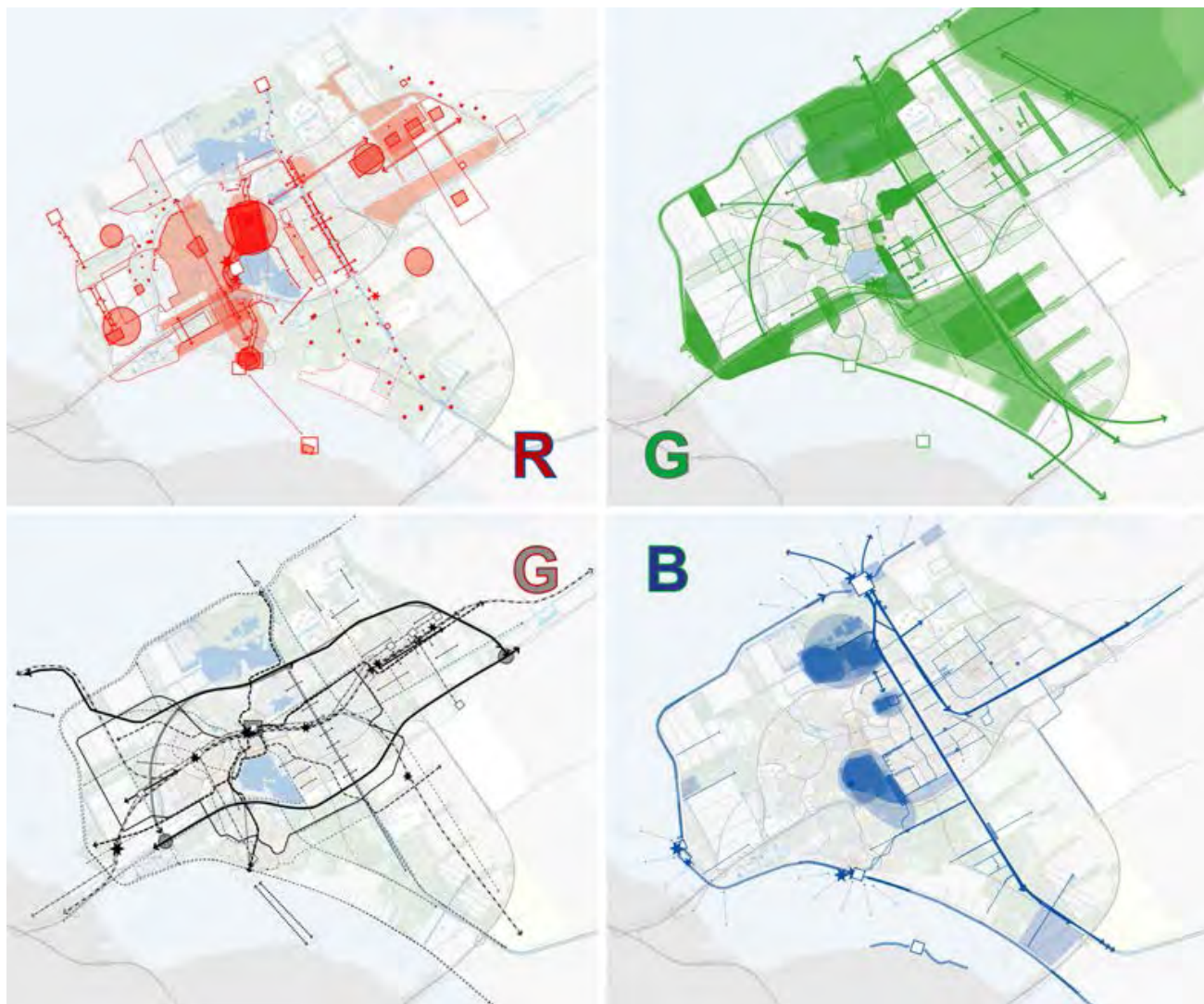
Hollannissa, jossa strategista suunnittelua on harjoitettu pidempään kuin meillä Suomessa, on kehitetty samanlainen värien tunnuspiirteisiin perustuva suunnitelmien kuvailukieli. Peter de Boisin 2000-luvun alussa kehittelemä RGBG-malli jakaa strategisen suunnitelman kolmeen RGB-komponenttiin eli punaiseen, vihreään ja siniseen (ks. kuva 17). Punaisella (R) kuvataan rakentamishojelman elementtejä, vihreällä (G) kasvillisuuden dominoimia alueita ja sinisellä (B) vesialueita. Toinen G, eli harmaa on varattu infrastruktuuriverkoston esittämiseen. (Bois & Buurmans 2003)

Värien logiikan yleistämisen keskeinen etu on, että värien symboloidessa yleisempää toiminnallisuutta, se voidaan erottaa funktionalismin myötä vakiintuneista käyttötarkoituluokista, jotka eivät tänä päivänä oikeastaan kerro alueiden toteutuksesta ja laadusta juuri symbolista mer-

kitystään enempää. Suuri osa yhdyskuntarakenteen metaboliasta eli laajasti ymmärrettynä aineenvaihdunnasta voidaan kytkeä rakennetun ympäristön, viherympäristön ja veden kierron keskeisiin noodeihin (ks. esim. Baccini & Brunner 2013). Käyttötarkoituksiin sitoutumisella on suunnittelussa tietenkin oma logiikkansa, mutta se perustuu pikemminkin vakiintuneisiin organisaatorakenteisiin kuin erityiseen strategiseen tai edes toiminnalliseen yliveritaisuuteen. RGBG-mallia on sovellettu mm. Hollannin Almeressa (ks. kuva 18), mutta se olisi myös yhdistettävissä numeerisiin leviämisen- ja vuorovaikutusmalleihin näin ha-
luttaessa.



Kuva 17. RGBG-mallin mukaisia kartografisia symboleita. (Urban knowledge 2014a)



Kuva 18. RGBG-mallin mukainen Almeren maankäyttösuunnitelma. (Urban knowledge 2014b)

3.2. Hannoverin maakuntakaavan maaseutualueiden käsittely, Saksa

Saksassa Hannoverin seudulla toteutettiin vuonna 2001 mittava aluehallinnollinen uudistus, jossa pitkälle Suomen moniportaista seutu- ja paikallishallintoa vastaavan rakenteen tilalle luotiin kaksiportainen metropolihallinnon ja paikallishallinnon muodostava hallintomalli (ks. kuva 19)¹⁷. Tässä luvussa käsitelty haja-rakentamisen ohjaamisperiaate on poimittu Hannoverin uuden aluehallinnon (*Region Hannover*) suomalaista maakuntakaavaa vastaavasta *Regionales Raumordnungsprogrammista* vuodelta 2005 (jatkossa *RROP2005*). Ohjelmallinen maankäytönsuunnitteluasiakirja RROP2005 tehtiin kymmeneksi vuodeksi. Ohjelma-asiakirjat ovat löydettävissä kokonaisuudessaan internetistä. (Region Hannover 2005)

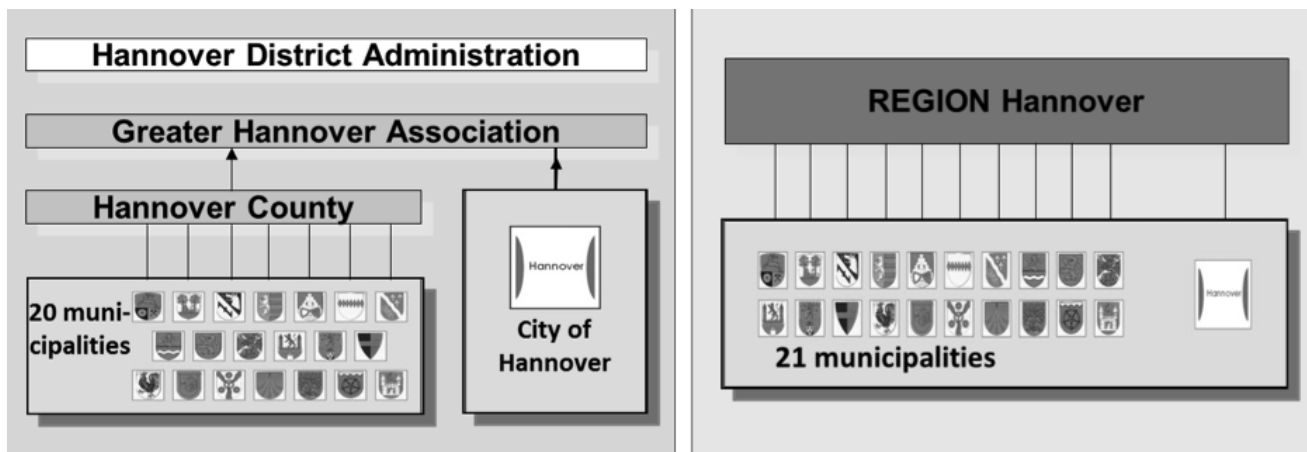
Vaikka Hannoverin nykyinen hallintomalli korostaakin vahvasti strategisen seutusuunnittelun ja operatiivisen kunnallisen maankäytön suunnittelun välistä eroa, on huomattava, että seututason suunnitelmien keskeisimpänä

strategisena tavoitteena on vuodesta 1965 alkaen ollut taajamarakenteen ja liikennejärjestelmän yhtenäisyys.

RROP2005 keskeisimmiksi tavoitteiksi maankäytön suunnittelua johtava ylin virkamies, professori Axel Prieb, mainitsee meilläkin tuttuja seudullisia strategioita, kuten:

- Taajamien ja joukkoliikenteen suunnittelun samanaikaisuus
- Vahva keskustaajama, mutta myös vahvat ympärys-kunnat (hajakeskittämisen periaate)
- Teollisuusalueiden valmistelu ja kehittäminen (seutusuunnittelijoiden ja taloussuunnitteluosaston kanssa)
- Hajaantumisen estäminen ja luonnonympäristön laadukkuuden takaaminen (avoin tila, taajamien hierarkia, rajoitteet n. 130 pienelle kylälle)
- Ilmastonsuojelu ja uusien energiamuotojen kehittäminen

¹⁷ Uudistuksen taustat, ks. esim. Region Hannover 2009.



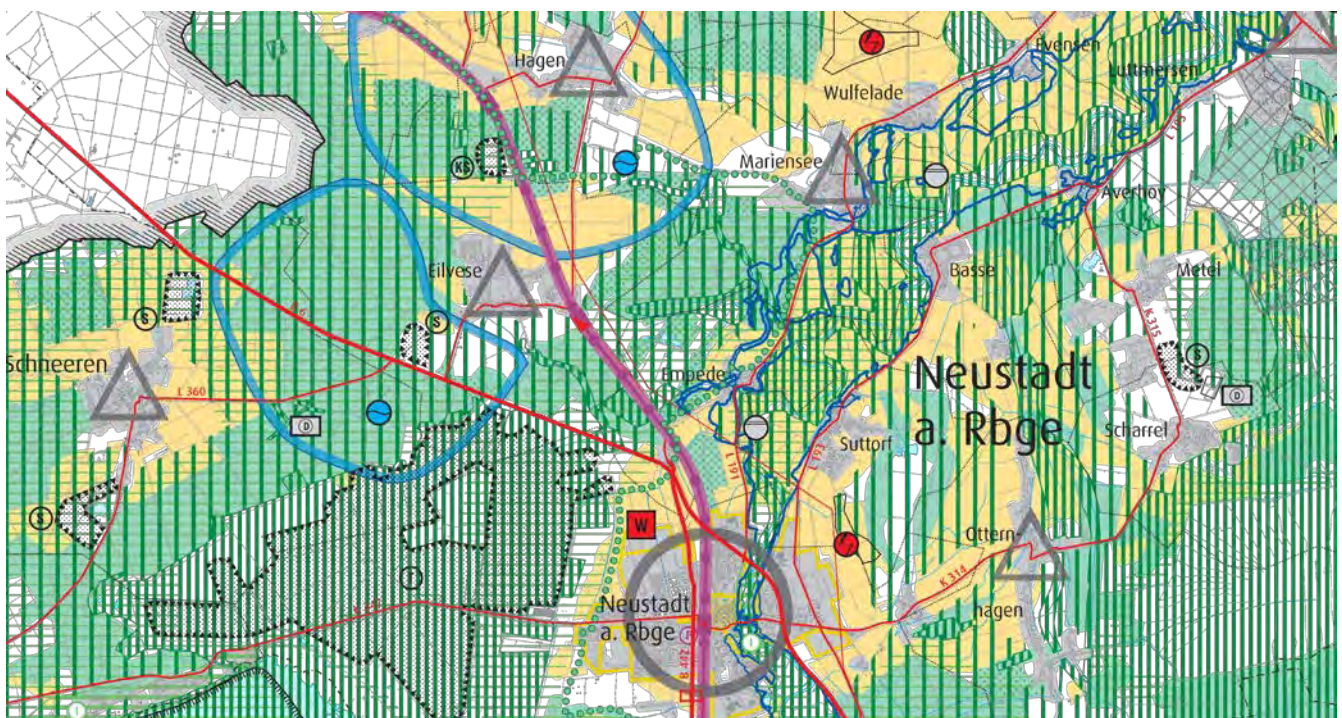
Kuva 19. Vasemmalla Hannoverin seudun hallinto ennen vuotta 2001 ja oikealla vuodesta 2001 alkaen. (Priebes 2014)

- Kauppakeskusten rajoittaminen kaupallisten toimintojen säilyttämiseksi kaupunkikeskustoissa (Priebes 2014)

Vastaavasti, jos tarkastelee itse RROP2005:n karttaliitteitä, on helppo huomata, että ulkoasultaan ja merkinnöiltään on dokumentissa kyse innostavammasta asiakirjasta kuin oma maakuntakaavamme (ks. kuva 20). Varsinaiset erot suomalaiseseen löytyvät kuitenkin määräysten tasolta. Priebesin kuvaamat 130 kyläaluetta on otettu mukaan taajama-alueiden luokitteluun omine määräyksineen (ks. taulukko 1). Maaseutumaisesti rakennetut alueet on jaettu hierarkioihin tiiviimpää taajamarakennetta vastaavasti ja luodulle kolmijakoiselle tyypittelylle on omat määräyksensä. Ensimmäisen ryhmän muodostavat maatalouden tarvetta palvelevat alueet, toisen tiivistyviksi halutut kyläalueet ja kolmannen näiden ulkopuolelle jäävä muu hajarakentamisen alue. Suomessa vastaavaa vyöhykemäistä

kaavoitusta on jossain määrin sovellettu Uuden Oulun yleiskaavassa, jossa käytössä ovat kaupunkikehittämisen ja maaseutukehittämisen vyöhykkeet (ks. luku 2.5.6.).

Määräyksissä huomio kiinnittyy tarkkuuteen, jolla strategisia tavoitteita siirretään alemmalla tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon. Vaikka määräyksissä on osin samankaltaisia tulkinnanvaraisuuksia kuin meilläkin (vrt. alueet on sovitettava, kohtuullinen kehittäminen jne.), on toisaalla käytetty erityistä täsmällisyyttä strategian siirtämiseksi toteutukseen. Tällaisia toimia ovat merkiksi velvoite tarkemmasta yksilöinnistä alemmalla suunnitelma tasolla (*Landes-Raumordnungsprogramm*, LROP), rajoite hajarakentamisen kasvusta prosentuaalisena määränä nykytilanteesta, tai siirtämällä maakuntatason strategia kiinteistörekisteriin (saks. *Kataster*).



Kuva 20. Ote Hannoverin RROP2005 suunnitelman hajarakentamisalueelta. (Region Hannover 2005)

D 1.6.3 Entwicklung ländlich strukturierter Siedlungen	D 1.6.3 Maaseutumaisten alueiden kehittäminen
01	LROP C 1.5.01
Die ländlich strukturierten Siedlungen in der Region Hannover unterhalb des Systems der zentralörtlichen Siedlungsbereiche sind als Teil der gewachsenen Siedlungsstruktur zu sichern und im Rahmen örtlicher Entwicklungsvoraussetzungen und -anforderungen zu stärken. Bei der Entwicklung der ländlich strukturierten Siedlungen sind vor allem in den landwirtschaftlich geprägten Ortsteilen die Belange der Landwirtschaft zu berücksichtigen. Es werden zwei Typen von ländlich strukturierten Siedlungen festgelegt: - ländlich strukturierte Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung, deren Siedlungsentwicklung grundsätzlich auf eine angemessene Entwicklung zu begrenzen ist, - ländlich strukturierte Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen, deren Siedlungsentwicklung sich anhand ihrer Bedeutung für die regionale Entwicklung von der Eigenentwicklung abhebt. Erweiterungen der Siedlungsgebiete sind mit den erforderlichen Wohnfolgeeinrichtungen (Kindergarten, Grundschule, Alteneinrichtung etc.) abzugleichen.	Hannoverin seudun keskusverkon ulkopuolisia maaseutumaisia asuinalueita vahvistetaan osana kasvavaa yhdyskuntarakennetta ja niitä vahvistetaan paikallisten kehittämisedellytysten ja -vaatimusten puitteissa. Maaseutumaisilla alueilla maatalouden vaatimukset otetaan huomioon, erityisesti maatalousvaltaisissa ympäristöissä. Maaseutumaisesti rakentuneet alueet määritellään kahteen tyyppiin: - Itsenäisesti kehittyvät maaseutumaiset alueet, joissa asuntorakentaminen on periaatteellisesti rajoitettu kohtuulliseen kehittämiseen, - täydentävää asuntorakentamista käsittävät maaseutumaiset alueet, jotka ovat seudullisesti merkittäviä. Asuinalueiden laajennuksia on verrattava tarvittaviin asumisen palveluihin (päiväkoti, peruskoulu, vanhusten palvelut jne.).
02	Merkintä: 
Ländlich strukturierte Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen sind in der Stadt/Gemeinde die Stadt-/Ortsteile – Barsinghausen (Bantorf, Groß Munzel, Hohenbostel, Winninghausen) – Burgdorf (Ehlershausen, Otze) – Burgwedel (Kleinburgwedel, Wettmar) [etc]	Maaseutumaiset alueet joilla suositetaan täydentävää asuntorakentamista kunnittain ja alueittain – Barsinghausen (Bantorf, Groß Munzel, Hohenbostel, Winninghausen) – Burgdorf (Ehlershausen, Otze) – Burgwedel (Kleinburgwedel, Wettmar) [jne]
3	
Der Entwicklungsspielraum der übrigen ländlich strukturierten Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung besteht aus der Erfüllung des örtlichen Grundbedarfs an zusätzlichen Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen. Er wird als Basiswert in % zur vorhandenen Siedlungsfläche festgelegt. Der Basiswert beträgt 5 %. Eine Erhöhung des Basiswertes auf bis zu 7 % ist im Einzelfall in Abstimmung zwischen der Kommune und dem Träger der Regionalplanung dann möglich, wenn besondere örtliche Gegebenheiten oder raumordnerisch be-gründete Bedarfe geltend gemacht werden können. Der Basiswert ist auf den Geltungszeitraum des Programms beschränkt und nicht übertragbar. Die Region Hannover führt ein Kataster über die Entwicklung der Siedlungs-fläche in den ländlich strukturierten Siedlungen.	Jäljelle jäävillä itsenäisesti kehittyvillä maaseutumaisilla alueilla kehittämisen liikkumavara perustuu ensisijaisesti paikalliseen tarpeeseen lisätä tonttimaata ja muita toimintoja. Määrittely perustuu nykyisten asuinalueiden lähtötasosta laskettavina prosentteina (%). Perusarvona on 5%. Yksittäistapauksissa jopa 7% lisäys on mahdollinen koordinoitusti, kunnan ja seutusuunnittelun puoltamana, mikäli erityiset paikallisten olosuhteiden tai aluesuunnittelun vakiintuneet vaatimukset voidaan täyttää. Perusarvo on rajoitettu ohjelman voimassaoloaikaan eikä se ole siirrettävissä. Hannoverin aluehallinto määrittää maaseutumaisesti kehitettävät alueet kiinteistörekisteriin.

Taulukko 1: Kooste Hannoverin RROP2005 suunnitelman maaseutumaisten alueiden kehittämistä koskevasta merkinnöistä ja määräyksistä. (Region Hannover 2005)

Hannoverin esimerkkiä vapaasti tulkiten voi väittää, että suomalaisesta hajakenttämisen ohjauksesta puuttuvat konkreettiset seututasolla käytettävät välineet, jolloin ELY-keskuksille jää helposti epäkiitollinen kunnallisten intohimojen perälautana toimijan rooli. Yhtenä keskeisenä ongelmana on yhdyskuntarakennetta kuvaavien käsitteiden epämääräisyys. Taajama-käsitteemme vastaavat saksan *Siedlung* tai englannin *settlement* on maiden paikallisissa maankäyttösuunnitelmissa pyritty määrittämään niin tarkasti, että strategiset tavoitteet voidaan niihin kohdentaa.

Suomalainen taajama on kuitenkin merkitykseltään kulloiseenkin tarpeeseen joustava: milloin se tarkoittaa 200 metrin päässä toisistaan olevia viiden talon ”ryppäitä”, milloin taas liikennemerkkein erotettua 50 km/h:n tuntinopeudella leimattua tienosaa. Tämä on osin yllättävää, koska koko maankäyttöä ohjaavan lainsäädäntömme perusta on vuoden 1958 rakennuslaista alkaen perustunut taaja-asutuksen ja haja-asutuksen erottamiseen toisistaan. Vanhaa asemakaavoituksen perinnettä noudattaen taajamaksi (taaja-asutukseksi) tulisi nimittää vain alueita, jotka tulleen myöhemmässä vaiheessa detaljikaavoituksen keinoin tarkentamaan. Koska suomalainen rakennettu ympäristökin on pääsääntöisesti rakentamatonta, voisi rakentamisen ohjauksessa tuoreella tavalla määritelty taajamaraja määrittää myös ulkopuolelleen jäävää haja-asutusta, jota voitaneen myös meillä vallitsevan suunnittelutarveratkaisun sijaan ohjata Hannoverin esimerkin mukaisin hajakenttämismääräyksin.

Tässäkin tosin on omat haasteensa. Samantyyppinen lähestymistapa on kansainvälisen suunnittelukirjallisuuden tuntemassa, hajaantuvan kasvun hillitsemiseen kehityksessä suunnittelukeinossa - *Urban Growth Boundary*ssa (UGB). Tämän erityisesti USA:ssa ja angloamerikkalaisissa maissa¹⁸ käytössä oleva suunnittelunormin tarkoitus on määrittää kaupunkiseudun ulkoreuna, jonka sisälle uuden rakentamisen on sijoitettava. Tunnetuin sovellus lienee Portlandissa, Oregonissa vuonna 1979 käyttöön otettu UGB, jonka tavoitteena oli metropolialueen hajaantumisen estäminen ja yritys houkutella sijoittajia kaupunkikeskustaan. Vuosikymmeniä tämä on ollut eriasteisten kiistojen kohteena, eikä suunnittelukeinon todellisesta tehokkuudesta edelleenkään ole yksimielisyyttä. (Squires 2002, 16; Abbott 2002, 217)

Suunnittelun tuloksellisuutta ajatellen kyse ei tässäkään rakentamisen säätelyn muodossa ole niinkään uudesta käänteentekevästä merkinnästä vaan laajemmasta poliittis-lainsäädännöllisestä perustasta, jolla maankäytönsuunnittelua tehdään. On oletettavaa, ettei mikään yk-

sittäinen uusi merkintä- tai määräystapa automaattisesti poista muusta yhteiskunnallisesta toimeliaisuudesta syntyviä ongelmia. Jun (2004, 1347) muun muassa huomauttaa, että samat periaatteet, jotka Souliissa, Koreassa ovat olleet UGB:a täydentävinä toimivia, olisivat Yhdysvalloissa sekä perustuslain vastaisia että poliittisten realiteettien ulottumattomissa.

¹⁸ Muita vastaavia nimiä periaatteiltaan samanlaiselle rakentamisrajoitteelle ovat mm. Green Belt, Urban Growth Area, Urban Service Area, Town Boundary, Village Curtilage, Village Envelope.

4. Suomalaisen maakuntakaavan merkintöjen ja määräysten kehittämisehdotukset

4.1. Strateginen kehittäminen

Pohdittaessa strategista maakuntakaavaa sekä sen merkintöjä ja määräyksiä tulee ymmärtää, ettei mikään merkintä itsessään ole strateginen, vaan strategista on se, miten sitä käytetään. Merkinnän strateginen käyttö edellyttää, että se saadaan kytkettyä suurempiin strategisiin, johtamisen kannalta olennaisimpiin linjoihin. Myös merkinnän ohjausvaikutus ja kohdentuminen tulee voida varmistaa jo sen käyttöä suunniteltaessa. Ohjausvaikutuksen toteutumista ja vaikuttavuutta pitäisi myös jollain tapaa pystyä seuraamaan.

Merkintöjen käyttöä mietittäessä, jonkinlaista suuntaviivaa voi hakea esim. Keimin sekä Albrechtsin ja Balducin kuvaamista strategisen suunnittelun ominaispiirteitä. Yhteenvetona näistä voidaan tunnistaa neljä suuntaviivaa merkintöjen linkittämiseksi strategiseen suunnitteluun:

1. Strategisuus merkitsee valintojen tekemistä. Täten maakuntakaavan tulisi ilmentää seudullisia strategioita, jotka ilmenevät merkintöinä ja niiden kuvauksina ja niihin liittyvinä määräyksinä.

2. Suunnitelma on osa isompaa strategiaa, joka on syntynyt toimijoiden yhteisissä keskusteluissa ja johon kaikki osapuolet ovat sitoutuneita. Merkinnät linkittyvät tähän siten, että ne ovat valikoituneet tämän prosessin tuloksena.

3. Strategisessa maankäytön suunnittelussa on kyse muutoksen hallinnasta. Toiminnalla halutaan vahvistaa alueen positiivisia signaaleja. Merkintöjen oikealla kohdentamisella ja niiden määräyksillä voidaan vahvistaa näitä signaaleja.

4. Alueiden suunnittelun pitäisi pohjautua aluevarauksia enemmän verkostoihin ja eri toimintojen välisiin yhteyksiin. Oleellista eivät ole toimintojen täsmälliset sijainnit vaan niiden väliset yhteydet ja kehityksen suunnat. (Keim 1995, 72-73; Mäntysalo et al. 2014, 4-5)

Sovellettaessa strategisen suunnittelun oppeja, sen liiketaloudessa tai sodankäynnissä määritellyn merkityksen mukaisesti, joudutaan tarkastelemaan koko strategialla johdettavaksi toivottavaa toimintakenttää. Strategisuudes-

sa on kyse tavoitetilan saavuttamiseksi operoivien tahojen toimintojen linjaamisesta, ei niiden pakottamisesta yksittäisiin tai vaihtoehtottomiin ratkaisuihin. Maakuntakaavan kyseen ollessa tulee miettiä, onko kaavoitusta ylipäättään tarpeen tehdä nykyisillä merkinnöillä vai voidaanko merkintävalikoima uudistaa ainakin osittain tai täysin. Samalla on muistettava, että riippumatta siitä millaisia merkintöjä käytetään, tulee varmistaa, että niiden tavoite on siirrettävissä alemmille kaava- ja toteuttajatasoille. Maakuntakaavan strategisia merkintöjä ja määräyksiä kehitettäessä on lisäksi punnittava säilyttääkö kaava sille historian kautta tulleet vaatimukset, voidaanko se muodollisesti vahvistaa kaavamuodolle annettujen ohjeiden mukaisena sekä kuinka merkintää mahdollisesti oikeudessa tullaan tulkitsemaan? Tässä tutkimuksessa käytyjen työpajojen ja tutkimusryhmän tekemien johtopäätösten perusteella maakuntakaavan uudistamisessa perusteellisesti, voisivat mahdollisuutena olla mm:

1. Vyöhykepohjainen suunnittelu¹⁹

Suunnittelu ja kehittämien perustuu erilaisiin vyöhykkeisiin, joiden strateginen tavoite on tarkasti kohdennettu. Näillä voidaan korvata esimerkiksi tietyn aluetyypin perinteiset merkinnät, kuten taajamiin ja maaseutuun liittyvät maankäytön merkinnät. Tarveta yksityiskohtaisille merkinnöille ole, vaan toiminnon (esim. TP) ohjaustarve on sisällytetty vyöhykkeiden kuvauksiin/määräyksiin. Tämä jättäisi kuntakaavoi- tukselle enemmän päätösvaltaa toimintojen sijoittamisessa. Ongelmiksi voisivat muodostua kaavan tulkinnan vaikeus, suoran ohjausvaikutuksen puute sekä tulkinta asioiden liiallisesta siirtämisestä kuntatason päätettäväksi (ts. seudullisen ratkaisun puuttuminen).

2. Kaavakartan yleispiirteisemmät merkinnät

Siirrytään tarkoista aluerajauksista yleispiirteisempien käyttöön. Tällöin kartan mittakaava, esitystarkkuus ja merkinnän yleispiirteisyys ovat toisiinsa keskinäisyyksissä. Yleispiirteisyys tukee suunnitteluvaiheen valintojen tekemistä ja kaavakartalla esittävien asioiden priorisointia. Yleispiirteisyys ja tärkeim-

¹⁹ Uuden Oulun yleiskaava: katso tarkemmin luku 2.5.6. sekä Hannoverin RROP2005: luku 3.2.

pien merkintöjen käyttö tukee myös strategisuutta eli korostaa tehtyjen spesifisten valintojen esiintuomista kokonaisvaltaisen kontrollin sijaan. Yleispiirteisyys kuitenkin tuo ongelmia kaavan tulkinnassa ja saattaa edellyttää täsmällisyyttä määräysosassa.

3. Värien logiikan yleistäminen

Hollantilaisen RGBG²⁰-mallia mukaillen uudistettaisiin täysin perinteinen merkintöjen värilogiikka sekä merkinnät. Värein voitaisiin keskittyä perinteisten käyttötarkoitusten sijaan kuvaamaan yleisempiä toiminnallisia vaatimuksia ja yhteensovittamistarpeita. Lisäksi harvemmat luokat kuvaavat paremmin nykyaikaista käsitystä yhdyskuntarakenteen toiminnallisista vuorovaikutuksista. Tämä mahdollistaisi uudenlaisten laatumääreiden tuomisen osaksi kaavoitusta. Myös kaavan tulkitsemistapa muuttuisi yksittäisten epämääraisten alueiden tulkinnasta niiden välisiin vuorovaikutuksiin.

4. Toteuttamisjärjestyksen ja/tai -ehtojen sisällyttäminen kaavamääräyksiin

Merkintöjen toteutumista varmistetaan tarkkojen toteuttamisehtojen ja -järjestysten avulla. Määräyksessä voidaan osoittaa esim. ylikunnallista suunnittelutarvetta kuntien raja-alueilla ja siten varmistaa, että kunnat tekisivät yhteistyötä merkinnän toteutumiseksi. Määräykseen voidaan myös kirjata, jos halutaan alueet toteutettavan tietyssä järjestyksessä.

Edellä olleita esimerkkejä voidaan käyttää myös asteittain tai osassa merkintöjä edellä kuvattua pienemmin periaatteellisin muutoksin. Työpajoissa käytyjen keskustelujen pohjalta perinteisten maakuntakaavojen merkinnöissä on lukuisia ominaispiirteitä, jolla strategista kohdennettavuutta voidaan kehittää.

Maakuntakaavoituksen nykyisin käytössä olevilla eri merkintätyypeillä ei ole suoraa yhteyttä kaavan strategisuuteen. Tarkkojenkin alueeseen tai maantieteelliseen sijaintiin kytketyn merkinnän avulla voidaan tarvittaessa määräyksiin tehtävin tarkennuksin kuitenkin jättää tilaa kuntien strategisille yksityiskohdissaan tarkentumattomille valinnoille. Ongelmana voi kuitenkin olla kohdamerkinnän liian tarkka tulkitseminen alemmilla kaavatasoilla. Ongelma voitaneen ratkaista oikein muotoilulla määräyksellä sekä selostustekstillä. Myös kehittämisperiaatemerkinnät ovat hyvin strategisia, mikäli ne saadaan kohdennettua oikein maakuntastrategioiden mukaisesti sekä luotua kytkös alempiin kaava- ja toteuttajatasoihin.

4.2. Yksittäisten merkintätyyppien kehityslinjoja

Työpajoissa tuli lisäksi esiin tiettyjä kehittämistarpeita joihinkin nykyisiin merkintöihin sekä tarvetta tietyille uusille merkinnöille. Seuraaviin alalukuihin olemme koonneet näihin kohdistuvia kehitysehdotuksia, peilaten niitä myös aiemmin viitattuun kirjallisuuteen sekä esiteltyihin merkintä- ja oikeusesimerkkeihin. Alaluvut noudattelevat osittain ensimmäisen ja toisen työpajan teemoitusta. Kaikki merkintäehdotusten värit ja tekstuurit ovat viitteellisiä esimerkkejä.

4.2.1. Keskusta, kauppa ja työpaikat

C-merkintä: Työpajoissa käydyn keskustelun myötä eniten selvitystä vaativa merkintä on C-merkintä. Siihen liittyy moninaista problematiikka aina sen tavoitteiden hämärtymisestä sen rajauksen määrittelyyn. Tämän osoittivat myös oikeustapausesimerkit (luku 2.2.3.). Samoin Laitinen ja Vesisenaho toivovat keskustatoimintojen esittämiseen selkeyttä keskustan tyyppin kuvaamisen kautta (kaupallinen/palvelujen ja hallinnon/kaupunkikuvallisesti yhtenäinen keskus).

C-merkinnän käyttö on hämärtynyt ja usein sitä käytetäänkin kaupan toimintojen saamiseksi/osoittamiseksi. Tämä ”pilaa” C-merkinnän alkuperäisen käytön tarkoituksen keskustatoimintojen osoittajana, jota kauppa on vain yksi osa. Suosittelemme seuraavanlaisia C-merkintään liittyviä toimenpiteitä sen selkeyttämiseksi:

- C-aluevarauksen laajuus tulee pohjautua asianmukaisiin selvityksiin
- kaupallisten toimintojen määrä/koko tulee määritellä. Lisäksi on hyvä ottaa kantaa myös kaupan toimintojen toimialoihin. Näiden tulee perustua tarvittaviin selvityksiin.
- tietynlaisten tilaa vievien toimintojen kieltäminen²¹ kuitenkin vaarantamatta joukkoliikenteeseen liittyviä toimintoja. Toimintojen kieltämisessä tulee ottaa huomioon toiminnon mahdollinen sijoittuminen keskustatoimintojen alueelle, mikäli urbaanin ympäristön laatu voidaan varmistaa²²
- keskustatoimintojen alueen urbaani laatu tulee varmistaa asianmukaisella määräyksellä. Määräykseen tulee kirjata, millaisena alueen halutaan ilmentyvän sekä halutaanko sen muuttuvan jotenkin.

²⁰ Hollannin RGBG-malli: katso tarkemmin luku 3.1.

²¹ Esim. varastot.

²² Vrt. esimerkiksi Tampereen kansihanke, jossa kaupungin keskusta-alueelle suunnitellaan jäähallia. Halliin kuitenkin liittyy urbaaneja toimintoja jne., joten sen sijoittaminen keskusta-alueelle on mahdollista.

C**C_{KM}****C_P****C_{KK}**

Tässä tapauksessa merkintään liittyy alaindeksi, joka kertoo keskustatoimintojen luonteen ja laadun. Pelkkä C kertoo keskuksen olevan keskustatoimintojen alue, jolla ei ole erityistä painotusta, vaan se sisältää tasaisesti kaikkia toimintoja. KM-alaindeksi kertoo kyseessä olevan kaupallisiin toimintoihin keskittyvän keskuksen. P-alaindeksi taas symboloi palveluihin ja hallintoon keskittyntä kaupunkikeskustaa. KK-alaindeksi tarkoittaa kaupunkikuvallisesti yhtenäistä keskusta²³.

C1**C2****C3****C4**

Keskustatoimintojen aluevaraus -merkintä numerolla osoittaa keskustakohtaista merkintää. Jotta tällaista merkintää voidaan käyttää, tulee kukin keskus analysoida. Analysoinnin pohjalta voidaan kirjoittaa merkinnän kuvaukseen sekä määräyksiin kutakin keskustaa koskevat omat määräykset vahvistaen hyviä piirteitä ja ohjaten keskuksen kehitystä oikeaan suuntaan. Tämä merkintätapa mahdollistaa alueiden hyvinkin erilaisiin kehitystarpeisiin vastaamisen.

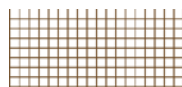
C-merkintätyypeissä ottaisimme käyttöön Laitisen ja Vesisenahon keskustatyyppittelyn taikka keskustakohtaisen merkinnän. Merkinnät voisivat näyttää tältä (kuva sivulla 34):

Maaseutualueilla C-merkinnän roolia on pohdittava: mikä on sen tarkoitus ja olisiko joko kyläalue- tai palvelujen alue -merkintä soveliaampi.

TP-alueet: Työpaikka-alueiden kohdalla tulee muistaa, että TP- ja T-merkinnöillä osoitetaan vain taajamatoimintojen alueiden ulkopuolisia, merkittäviä työpaikka-alueita (taajamatoimintojen alueella työpaikat mukana).

4.2.2. Yhdyskuntarakenteen hallittu kasvu: taajama, tiiveys, reservialueet, toteuttamisedot, mitoitus

Hallitsemattoman yhdyskuntarakenteen kasvun ehkäisy, nykyisen maankäytön tiivistäminen/täydennysrakentaminen sekä alueiden muuttuva käyttö: Työpajoissa käytiin paljon keskustelua kaupunkiseutujen reuna-alueiden sekä tietyntilaisten liikennevarausten kohdalla hallitsemattoman kasvun hillitsemisestä. Ongelmana on rakenteen tukkiutuminen väärällä rakentamisella, jolloin mahdollisuudet tulevaisuuden kehittämiseen huononevat. Ratkaisuksi esitämme Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan tyylisiä päällekkäisiä merkintöjä²⁴. Merkintöjen käyttäminen edellyttää kaupunkiseutujen reuna-alueiden analyysia sekä strategisten päätösten tekemistä kasvusuunnista.



Tiivistettävä alue

Merkinnällä osoitetaan seudullisesti ja strategisesti tärkeät tiivistettävät alueet (ne voivat olla esimerkiksi taajamatoimintojen, keskustatoimintojen tai työpaikka-alueita). Merkinnän "sukulainen" on nykyisistä merkinnöistä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve -merkintä, mutta strateginen viesti on erilainen, samoin kuin näiden merkintöjen painotus.



Reservialue

Merkinnällä osoitetaan esimerkiksi taajama- tai työpaikka-alueiden läheiset alueet, jotka varataan pitkän aikavälin toteuttamiseen. Määräyksellä voidaan kohdentaa tuleva suunnittelu joko maakunnalle (1) tai kunnalle (2), riippuen halutaanko aluetta käyttää maakunnan strategisen suunnittelun välineenä vai antaa kunnalle strategista päätösvaltaa. Määräyksen laatu riippuu myös siitä, halutaanko jo etukäteen osoittaa reservialueen maankäytön laatu vai ei (tapahtuu pohjavärillä). Määräyksiin voitaisiin kirjata esimerkiksi:

1. ennen yksityiskohtaisempaa suunnittelua, alueen maankäyttö on ratkaistava maakuntakaavoituksessa.
2. yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa toteuttaminen on ajoitettava tietyn ajan tai esimerkiksi joukkoliikennetarkoituksen jälkeen. Kunta määrittelee ajoituksen ja alueen käyttöönoton suhteessa kunnan muihin käytettävissä oleviin alueisiin.

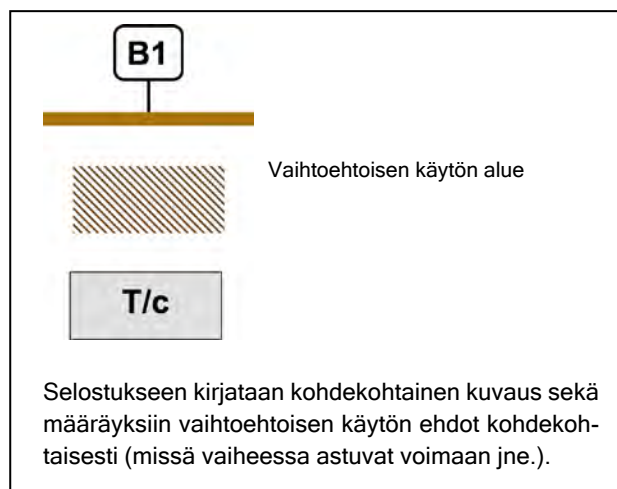
Olennaista on kirjata määräykseen, ettei alueelle tule (ennen varsinaista suunnittelua/toteuttamista) osoiteta sellaista maankäyttöä, joka estää tai merkittävästi haittaa alueen tulevaa käyttöä.

²³ Kaupunkikuvallisesti yhtenäistä keskustatoimintojen aluumerkintää voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun halutaan painottaa jo olemassa olevaa rakennetta ja kaupunkikuvaa, ja halutaan säilyttää se.

²⁴ Alkuperäinen merkintä: katso luku 2.5.6.

Yksi keino haja-rakentamisen haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi olisi laajentaa maankäyttö- ja rakennuslain rakentamisrajoitusta koskevaa 33 § koskemaan esim. maakuntakaavan A, C, P, T, TP jne. -alueita. Tällöin varmistettaisiin paremmin maakuntakaavan toteuttamismahdollisuudet myös uusien taajamien osalta. Edellistä lievempi keino on kirjata kielto kunkin merkinnän tai edellä esitettyjen lisämerkintöjen määräyksiin.

Reservialueisiin liittyen keskusteltiin myös vaihtoehtoisista suunnitelmista nykyisen maankäytön toimintojen muuttuessa niiden mahdollisesti loppuessa tai siirtyessä muualle (esim. rautateiden järjestelyratapihojen siirtyminen tai teollisen toiminnan päättymisen). Strategisesti voidaan haluta siis ottaa kantaa näiden alueiden käyttöön sen jälkeen. Tällöin kaavaan tulisi merkitä niiden nykyinen käyttö, mutta huomioida myös se, mihin niitä halutaan käyttää, mikäli nykyinen toiminto mahdollisesti päättyy. Tähän voitaisiin käyttää joko kehittämisperiaatemerkinnän tyyppistä merkintää, päällekkäistä aluevarausmerkintää tai aluevarausmerkintään liitettävää lisäkirjainta²⁵. Tällaisen merkinnän voisi liittää myös alueisiin, joihin haluttaisiin asettaa vaihtoehtoinen suunnitelma, mikäli ensimmäinen ei toteudu tietyn ajan kuluessa. Vaihtoehtoiset vaihtoehtoisen käytön alueen merkintätavat:



Mitoitus²⁶ : Maakuntakaavoituksen mitoitustien herätti paljon keskustelua työpajoissa. Sen tarve tiedostetaan, mutta samalla sen käyttö on ongelmallista: koska mitoitustien asettaminen uhkaa kunnan päätösvaltaa? Työpajoissa oltiin melko yksimielisiä siitä, että merkinnöissä tai määräyksissä niiden paikka ole, mutta selostuksiin niitä voitaisiin

kirjata esimerkiksi asemanseutukeskuksien kohdalle. Laitinen ja Vesisenaho puolestaan olivat sitä mieltä, että mitoituksia pitäisi tehdä ja vielä osittaa ne maantieteellisesti. Myös mitoitusten laatuun ja suhteeseen aluevarauksien kokoon tulisi kiinnittää huomiota²⁷. Strategisesti mitoitusten teko olisi viisasta, sillä maantieteellisesti ositetulla mitoituksella voidaan perustella tietynlaisia valintoja (uudet laajenemissuunnat, palveluverkko jne.). Mitoitus kirjattaisiin selostukseen, muttei määräyksiin, ellei se ole strategisesti tarkoituksellista. Näin voisi olla esimerkiksi uusien asemanseutujen tai asuinalueiden kohdalla, jotta voidaan varmistua alueen riittävästä tiiveydestä.

Toteuttamisehdot ja ajoitus: Toteuttamisehtojen sitominen merkintöihin ja niiden määräyksiin koettiin hyvänä paitsi työpajoissa myös Laitisen ja Vesisenahon raportin suosituksissa. Myös Hista-Siikajärvi-Nupurin oikeustapaus osoittaa toteuttamisehtojen toimivuutta ja ohjausvaikutusta. Työpajojen osallistujat näkivät toteuttamisehdot ja -järjestykset työkaluna hallitsemattoman yhdyskuntarakenteen kasvun rajoittamiseen. Laitinen ja Vesisenaho kytkisivät ajoituksen ja toteuttamisjärjestyksen ennen kaikkea erilaisiin taajamien ja työpaikkojen laajentumisalueisiin.

Taajaman rajan määrittäminen: Taajaman rajan määrittäminen on tullut esiin monessa yhteydessä. Nykyisen taajaman rajan määrittelyn pitäisi Laitisen ja Vesisenahon (2010) mielestä perustua YKR-aineistoon tai vastaavaan selvitykseen taajaman nykytilasta. Uudet laajentumisalueet tulisi perustella ja niiden tulisi pohjata mitoitustietoihin. Kuitenkin kuten luvussa 3.2. todettiin, tulisi Suomessakin panostaa enemmän taajaman määrittelyyn. Työpajoissa esiin nousseena huolena ovat YKR-aineiston sisältämät vyöhyke- ja keskustarajaukset, jotka eivät koko Suomen laajuudessa tarkastelussa ole yhteismitallisia ja on koettu monessa yhteydessä liian epämääräiseksi²⁸.

Työpajoissa pohdittiin myös sitä, tuleeko kaikki maakunnan taajamat osoittaa maakuntakaavaan? Ehdotettiin, että maakuntakaavassa osoitettaisiin aluevarausmerkinnällä vain seudullisesti merkittävimmät taajamat. Pienialaisten kylien tai taajamien osalta käytettäisiin kohde-merkintää (a, at), jolloin kunnalle jäisi vastuu taajaman ulottuvuuden määrittelystä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Strategisinta olisi tehdä, kuten työpajoissa ehdotettiin. Seudullisesti tärkeimpien taajamien osoittaminen toisi esille seudullisia painopisteitä.

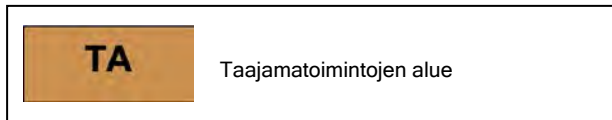
²⁵ Kauttaviivalla erotettu lisäkirjain osoittaa vaihtoehtoisen tulevan käytön.

²⁶ Mitoituksella tarkoitetaan tässä asukkaita ja työpaikkoja.

²⁷ Maankäyttö- ja rakennuslain arviointiraportista (Ympäristöministeriö 2014, 28) selviää, että vaikka kuntakaavoitukselle tuleekin jättää riittävästi liikkumavaraa, joissain maakuntakaavoissa aluevaraukset mahdollistavat kymmenkertaisen määrän uutta taajamarakennetta suhteessa liiton oman väestöennusteen tarpeeseen.

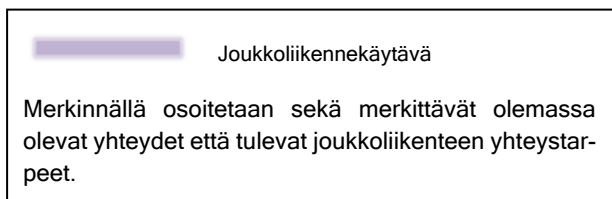
²⁸ Yhteismitallisuuden puute tulee esiin esimerkiksi harvempaan asutuilla alueilla, jolloin olemassa olevat kylät eivät "mahdu" YKR:n kylärajauksen piiriin. Toinen ääripää on taajaan asutuilla alueilla, joilla keskusta-alueiksi määrittyvät sellaisetkin alueet, jotka eivät sitä oikeasti ole. Edellisen havainnon esitti työpajoissa ja sitä seuranneessa sähköpostikirjeenvaihdossa useampikin maakuntakaavoittaja. Tätä on lähtökohtaisesti yritetty välttää YKR:n rajauksesta päätettäessä. Rajauksen perustetta ei ole mahdollista tarkastella yksityiskohtaisemmin tässä tutkimuksessa ja sen yleistä sovellettavuutta olisi syytä tarkastella tarkemmin jossain muussa yhteydessä ennen kaavoituksen tarkempaa kytkeä em. määrittelyyn.

Taajama-alueen kirjaintunnus: Nykyisissä merkin-
nöissä taajama-alueen kohdalla käytetään tunnusta A.
Kuitenkin alemmilla kaavatasoilla samaa tunnusta (tai sen
alkua) käytetään asuinalueiden kohdalla. Tämä aiheuttaa
maakuntakaavan taajamatoimintojen alue -merkinnän
väärintulkintaa: se mielletään helposti pelkän asumisen
merkinnäksi tälläkin tasolla. Taajama-alueen kohdalla on
kuitenkin aina kyse sekoittuneista toiminnoista. Esitämme
taajama-alueen selventämiseksi taajama-alueen merkin-
nän kirjaimeksi esimerkiksi kirjainparia TA.

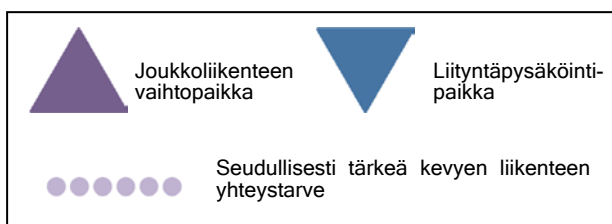


4.2.3. Joukkoliikenne ja liikenne

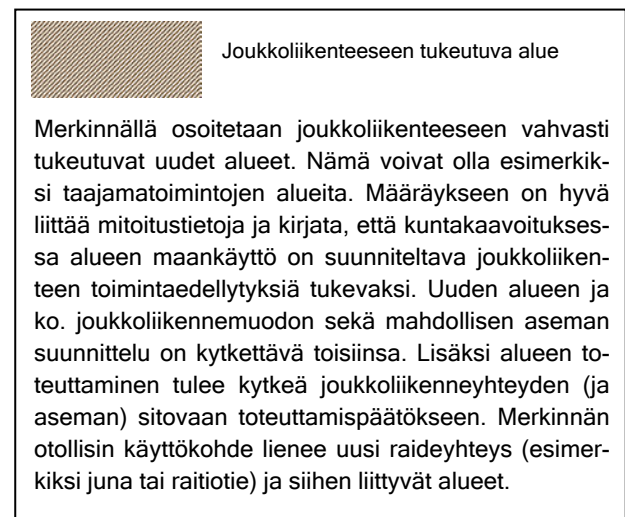
Joukkoliikenteeseen käytettävien nykyisten²⁹ merkintöjen
koettiin olevan riittämättömiä. Nykyisten merkintöjen ei
koettu tuovan riittävästi välineitä nykypäivän ja tulevaisuu-
den joukkoliikenteen, kuten matkaketjujen, suunnitteluun.
Laitinen ja Vesisenaho (2011) myös kritisoivat tarkastelun
alaisia maakuntakaavoja³⁰ siitä, että ne keskittyivät liikaa
autoliikenteeseen. Vähintäänkin suuremmilla kaupunki-
seuduilla joukkoliikenne tulisi tuoda myös kartalle. Heidän
miehistään tähän soveltuva merkintä on joukkoliikenne-
käytävä-merkintä. Kuitenkin mielestämme nykyisellään
tähän merkintään liittyy se ongelma, että se muistuttaa
liikaa tieliikenteen yhteystarve-merkintää. Mikäli joukkoli-
ikenneyhteyksiä halutaan korostaa, käyttäisimme merkin-
tänä täysin eriväristä viivaa, esimerkiksi:



Tämän lisäksi ottaisimme laajempaa käyttöön Uuden-
maan 2. vaihemaakuntakaavassa käytetyt joukkoliiken-
teen vaihtopaikka sekä liityntäpysäköintipaikka -merkin-
nät. Nämä yhdistäisimme seudullisesti tärkeimpiin kevyen
liikenteen väyliin. Täten saataisiin tuotua kartalle seudulli-
sesti tärkeät matkaketjut, mikäli ne ovat maakunnalle stra-
tegisesti tärkeitä.



Liikenteen kohdalla ongelmalliseksi koettiin uusien lii-
kenteen kehittämiskohteiden osoittaminen sekä niiden
toteutumisen epävarmuus. Vaikka maakunta osoittaisikin
tarpeellisia liikennehankkeita, ei se ole vielä mikään tae
niiden toteuttamisesta (esim. valtion rahoituksen puute).
Lisäksi usein pitkä aikajänne tuo lisäongelmansa liikenne-
hankkeisiin. Mielestämme Laitisen ja Vesisenahon tarjo-
ama ratkaisu yhteystarve-merkintä on tähän tarkoitukseen
sopiva merkintä. Sillä pystyttäisiin osoittamaan pitkän ai-
kavälin suunnittelutarpeet ja määräykseen voitaisiin kirjata
myös ehdot toteuttamiselle. Merkinnän käyttö ja sen sopi-
va määräys estää rakenteen tukkeutumisen ennen aikai-
sesti. Uusilla asemanseuduilla suosittelemme käyttämään
Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan raideliikenteeseen
tukeutuva taajamatoimintojen alue -merkinnän tyylistä
merkintää³¹:



4.2.4. Kartografiset elementit: nykyinen/tuleva maankäyttö, kehittämisperiaatemerkinnät, sekoitetut merkinnät, kaavakartta

Nykyinen/tuleva maankäyttö: Vaikka oppaassa 10
(Ympäristöministeriö 2003, 15) mainitaan, että pohjakar-
talla tulisi esittää "[...] rakennettujen alueiden yleispiirtei-
nen sijoittuminen", on tässä selvästi puutteita, sillä sekä
työpajoissa, Laitisen ja Vesisenahon kehittämisohjeiden
sissa että Östersundomin C-merkinnän poistoa Itä-Uu-
denmaan maakuntakaava 2000:sta koskien tuotiin esiin
nykyisen ja tulevan maankäytön erottelun tarve. Tällä het-
kellä esimerkiksi taajamatoimintojen alue -merkintä (A) voi
sisältää "sekä rakennettuja alueita että taajaman laajen-
tumisen vaatimia alueita" (Ympäristöministeriö 2003, 61).
Nykyisen ja tulevan käytön "sekoittaminen" merkinnoissa
tuo ongelmia niin tulkinnan, ohjauksen kuin seurannankin

²⁹ Nykyiset = ympäristöministeriön oppaassa 10 olevat merkinnät.

³⁰ Tarkasteltavat maakuntakaavat sijoittuvat aikaan ennen 2011. Laitisen ja Vesisenahon tarkastelemat maakuntakaavat löytyvät heidän raportistaan (2011) sivulta 12.

³¹ Alkuperäinen merkintä: katso luku 2.5.6.

saralla. Sama erottelun tarve koskee myös muita yhdyskuntarakenteen aluevarausmerkintöjä, joiden kohdalla olemassa olevan ja tulevan maankäytön erottelu on tarpeellista tai joiden uusia aluevarauksia halutaan korostaa strategisista syistä. Esitämme ratkaisuksi nykyisen ja tulevan käytön erotteluun kaksi vaihtoehtoa:

1. Nykyisen ja uuden maankäytön erottelu sävyeroin rakennemallien tyyliin:



Nykyinen / uusi maankäyttö

Selostukseen ja/tai määräyksiin määritellään sävyerojen merkitys ja niitä koskevat määräykset.

2. Nykyisen ja uuden maankäytön erottelu eri merkinöillä, esimerkiksi:



Uudet taajamatoimintojen alueet



Nykyiset taajamatoimintojen alueet

Selostuksessa kerrotaan merkintöjen erot ja niitä koskevat määräykset.

Tunnus TA, ks. 36.

Kehittämisperiaatemarkinnät: Kehittämisperiaatemarkinnät koettiin lähtökohtaisesti hyviksi merkinnöiksi, joskin niiden ohjausvaikutuksen on vaara jäädä vähäiseksi. Esitämme merkintöjen kirkastamiseksi seuraavia toimenpiteitä:

- Kehittämisperiaatemarkintä tulee kohdistaa napakasti tiettyyn alueeseen. Ne tulisi esitellä sekä kartalla että selostuksessa. Kaavakartalla kannattaa harkita kehittämisperiaatemarkintöjen esittämistä myös omana pikkukarttanaan strategisuuden tuomiseksi paremmin esiin.
- Merkinnän toteuttaminen tulee yksilöidä, mikäli vain mahdollista. Vähintään tulee tunnistaa ne toimijat, joita merkintä koskettaa ja osallistaa näitä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.
- Selostukseen olisi hyvä kirjata tarve/vaatus kun- tarajat ylittävistä suunnittelusta kuntatasolla, jotta alue toteutuu mahdollisimman laadukkaasti.

Selvitysalue-merkintää ei tule käyttää strategisessa mielessä. Sitä on syytä käyttää vain niissä poikkeustapauksissa, kun alueen osoittaminen tiettyyn käyttöön ei onnistu alueeseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tulva- ja turvealueet. Merkintää ei tule käyttää siirtääkseen jonkin alueen käyttöä koskevat kysymykset kuntatason päätettäviksi. Maakuntatason tulee pystyä tekemään strateginen päätös alueen käytöstä.

Sekoitetut merkinnät: Strategisia painotuksia on mahdollista tehdä myös sekoittamalla merkintöjä³². Täten voidaan korostaa alueen monitahoista luonnetta tai tuoda nykyisen toiminnon kehittämistarpeita. Tavallaan nämä ovat sukua perinteisille kehittämisperiaatemarkinnoille, mutta painotus on eri. Samoin alueen luonne tulee erilailla esiin. Yksi esimerkki sekoittuneista merkinnöistä voisi olla työpaikka-alueen ja tilaa vievän kaupan yhdistäminen:



Työpaikkojen ja tilaa vievän kaupan sekoittunut alue, jolle saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikön

Merkinnällä mahdollistetaan tilaa vievän kaupan sijoittuminen työpaikka-alueelle. Merkinnällä halutaan strategisesti korostaa työn tekemisen uusia muotoja sekä esimerkiksi internetkaupan tuleamista. Määräykseen kirjataan, minkälaisia työpaikkoja ja kauppaa merkinnällä sallitaan. Lisäksi kirjataan kaupan kohdalta sallitut kerrosneliömetrit.

Kaavakartta: Kaavakartan kohdalla käytiin keskustelua siitä, mitä kaikkea kaavakarttaan nostetaan? Mitä vähemmän kartalla on merkintöjä, sitä selkeämpi se on. Tämä tarkoittaa sitä, että enemmän asioita on vain selostuksessa ja sen liitekartoilla. Kuitenkin siihen liittyy ongelmia: ensisijaisesti tutkitaan kaavakarttaa ja kaavan muut osat jäävät tarkastelematta. Tulisi siis löytää sopiva tasapaino kaavakartan selkeyden ja siinä esitettyjen asioiden välillä, jotta tuloksena olisi mahdollisimman ilmaisuvoimainen kartta. Lisäksi tätä tilannetta pystytään parantamaan linkittämällä huolellisesti liiteosan kartat selkeästi selostukseen ja merkintöihin. Liiteosan karttojen kohdalla tulee kiinnittää erityistä huomiota niiden selkeyteen ja tarpeellisuuteen.

Työpajoissa esitettiin myös ajatus kahdesta erillisestä kartasta: staattiset/rajoittavat merkinnät sekä yhdyskuntarakentamiseen ja kehittämiseen liittyvät asiat. Kahden kaavakartan ajatus koettiin mielenkiintoisena, mutta vaarana on, että toinen kartta ja sen oikeusvaikutus painuu taka-alalle, koska on totuttu yhden kartan järjestelmään.

³² Tampereen keskustan strategisen osayleiskaavan merkinnät: katso luku 2.5.6.

5. Lopuksi

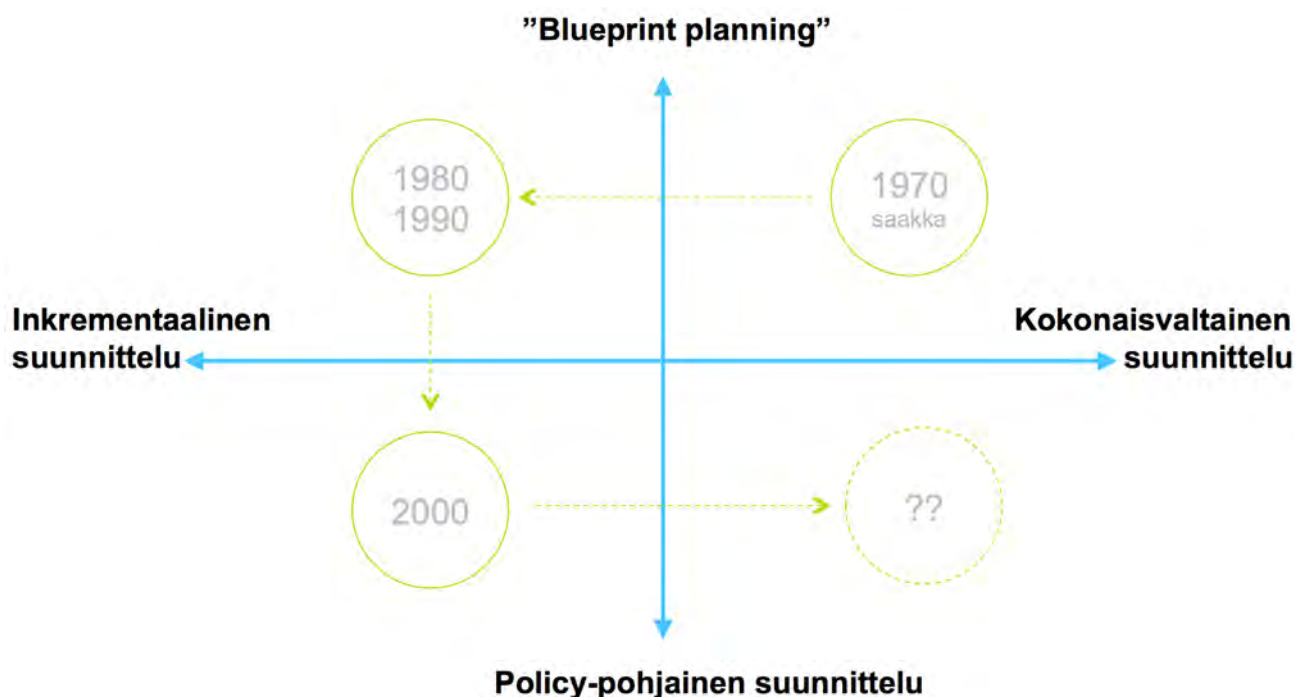
Tässä raportissa olemme useaan otteeseen todenneet, että suunnittelusta ei tee strategista mitkään erityiset merkinnät tai määräykset itsessään. Strategiaa on valita oikeanlaiset välineet, *poliittis-hallinnolliset toimintalinjat ja menettelytavat (policy)*, toteuttamaan tavoiteltavaa visiota. Strategisen suunnittelun kehittämisen kannalta ehkä olennaisinta olisi tarkastella maakuntakaavoitusta suhteessa muuhun laajempaan poliittiseen ohjaukseen. Kuvaavan ja karrikoidun esimerkin yhteiskunnallisen ohjauksen luonteesta ja keinoista tarjoaa jo lähes klassikoksi muodostunut Ronald Reaganin Valkoisen talon pienyrityksille 15.8.1986 pitämässä seminaarissa toteama lausahdus:

"If it moves, tax it. If it keeps moving, regulate it. And if it stops moving, subsidize it."³³

Suomalaisen maankäytön suunnittelun historiaa dominoi vahva säätelyn perinne. Esimerkiksi seutukaavat olivat luonteeltaan ns. "kieltokaavoja": tunnistettavimpana tavoitteena oli sulkea pois ei-toivottavat kehityslinjat selkeillä kielloilla. Samanaikaisesti yhteiskunnassa kuitenkin harjoitetaan kaikkia muita Reaganin lausahduksessa mainittuja ohjauskeinoja, vaikka niiden suoranainen, julkilausuttu kytkös maankäytön suunnitelmiin onkin jätetty näyttämättä. Maakuntakaavan koetaan olevan kaavamuotona "mahdollistavampi" kuin yksityiskohtaisia määräyksiä sisältävät maankäytön ohjausmuodot ja siten siis olemukseltaan strategisemmaksi mielletty. Selkeä strategisen suunnitte-

lun suunnan muutos olisi erilaisten kehitysohjelmien, verojen ja tukien kytkeminen kiinteämmäksi osaksi seudullista ja maakunnallista suunnittelua. Vaikka maakuntakaavaan liittyvätkin selvästi maakuntasuunnitelmat ja -ohjelmat ja siten ne ovat hengeltään strategisia, tulisi kuitenkin strategisuuden lisäämiseksi mielestämme kiinnittää enemmän huomiota kokonaisvaltaiseen suunnitteluun sekä ohjausvaikutuksen parantamiseen. Alla olevaan nelikenttään on kuvattu yhdyskuntasuunnittelumme kehitys viimeisen neljän vuosikymmenen aikana, joka toivoaksemme auttaa tulevien kehityshaasteiden kohdentamisessa (ks. kuva 21).

Suunnitteluvälineissä on kuvattuna ajanjaksona havaittavissa kaksi kehityslinjaa. Toinen on kokonaisvaltaisen suunnittelun hajoaminen inkrementaaliseen - pala palalta asioita ratkovaan - päätöksentekoon. Toinen on jo luvussa 2 kuvattu muutos: siirtymä normatiivisesta kaavakeskeisestä ohjauksesta poliittisten ohjelmien ja projektimaisen päätöksenteon maailmaan. Viimeisen 5-10 vuoden kuluessa on kuitenkin intuitiivisesti ollut havaittavissa lisääntynyt keskustelu systeemisyydestä ja sirpaloituneen päätöksenteon kerrannaisvaikutuksista, jotka kielivät jonkinlaisesta uudesta kokonaisvaltaisen ja tavoitteellisen kokonaiskehityksen ymmärtämiseen. Tuskin kukaan keskusteluun osallistujista kuitenkaan silti kaipaa sitä 1970-luvun systeemisiksi tai kyberneettiseksi ohjaukseksi kutsutun ympäristöarvoja tunnistamattoman operaatioanalyysin paluuta. Muutos on kuitenkin lähtökohdiltaan maakuntakaavoituksen tai laajemmassa mielessä koko strategisen suunnittelun uusille toimintamalleille suotuista.



Kuva 21. Maankäytön suunnittelun kehityslinjoja ja suunnittelun teorioita.

³³ Suom. "Verota sitä, jos se liikkuu. Jos se jatkaa liikkumistaan: rajoita. Ja jos se pysähtyy: subventoi"

Ohjausvaikutuksen parantamisessa tulee keskittyä negatiivisten takaisinkytkentöjen sijaan positiiviseen vahvistamiseen. Positiivisen palautteen on todettu tuottavan enemmän hyviä tuloksia (ks. esim. London et al. 1999) ja sen avulla pystytään reagoimaan muutokseen sitä vahvistaen. Positiivisella takaisinkytkennällä vahvistetaan hyvin toimivien ”välineiden” asemaa entisestään. Positiivista muutosta voidaan vahvistaa esimerkiksi kytkemällä toimiin uudenlaisia kannustimia, kuten esimerkiksi rahoituspäätöksiä. Tämä edellyttää myös uusien *poliittisten toimintalinjojen (policy)* kytkentää perinteiseen suunnitteluun.

Suomalaisessa suunnittelussa 1970-luvun ”yhteiskunta-kybernetiikkaa” koskevan raivoisan akateemisen kiivailun jälkeen, ei meillä suunnittelijakunnassa juurikaan ole seurattu alan teoreettista kehitystä. Monet sen vaikutuksista ovat kuitenkin tulleet omaksutuiksi kiertoteitse organisatioteorioiden, hajaantuneen päätöksen teon, kompleksisten systeemien ja joukkoistamisen kaltaisten teorioiden mukana. Keskeisenä näissä kaikissa on lineaaristen päätösten kääntyminen sykliseksi, jolloin huomio kiinnittyy systeemisen palautteen ominaisuuksiin, jotka yksinkertaisessa, 1950-luvun behavioristisessa ohjausmekanismina voidaan kuvata alla olevalla tavalla (ks. kuva 22).

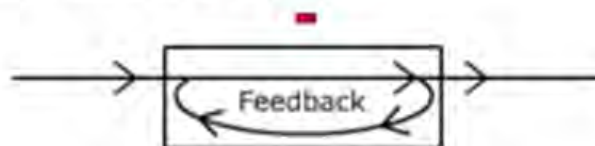
Kaksi systeemisen palautteen (*feedback*) perusmuotoa ovat toimintaa rajoittava, negatiivinen palaute, ja toimintaa vahvistava, positiivinen palaute. On helppo havaita, että perinteinen rajoituksiin kohdistuva palaute on ensin mainitun negatiivisen palautteen kaltaista. Mikäli ns. ”mahdollistavalle kaavoitukselle” halutaan rakentaa joku mielekäs merkityssisältö, se todennäköisesti olisi jotain positiiviseen takaisinkytkentään viittaavaa, toimintaa vahvistavaa tai voimaannuttavaa. Ohjausmekanismi, jonka keskeinen

tavoite ei ole toiminnan ohjaaminen rajoittamalla, vaan suotuisia ominaisuuksia ”boostaamalla”.

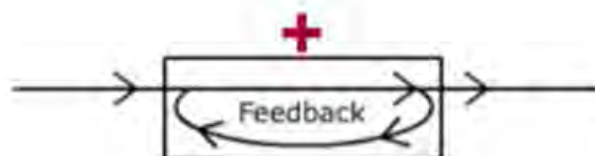
Suunnitteluteorian ei kuitenkaan tarvitse samaistua tähän yllä kuvattuun ja syystäkin kritisoituun puolivuosisataiseen mekanistiseen maailmankuvaan. Sen merkityksen ymmärtäminen nykyteorian rakennusvaiheena on kuitenkin hyödyllinen. Tuskin kukaan on voinut olla huomaamatta yhteiskunnalliseen puheenparteen uinutta oppimisen ideaalia. Opimme vertaisiltamme, organisaatiomme ovat kuulemma oppivia ja vielä koko elinikäkin olisi käytettävä oppimiseen. Itseasiassa kaikki se, mistä on perinteisesti puhuttu suunnitteluna tai ongelman ratkaisuna, on jäänköksettömästi kuvattavissa oppimistapahtumana. Formaaleihin systeemeihin liitettyä tämä muutos on kuvattavissa 1970-luvun puolessa välissä tapahtuneen ns. toisen asteen kybernetiikan käsittein, jotka on teoreettisesti kuvattavissa sisäkkäisin palautesilmukoin³⁴ (ks. kuva 23).

Enää ei voida keskittyä pelkkien ongelmien ratkaisusta oppimiseen. Perinteinen yleispiirteisten kaavojen aikamittakaava on asetettu 25-30 vuoden päähän, joka tehokkaasti kiistää suunnittelun, päätöksenteon ja tavoitteenasetannan inkrementaalisen luonteen. Ohjelmallisissa strategisissa suunnitelmissa aikajänne on tyypillisesti lyhyempi (vrt. Hannover). Tulevaisuuskuva ei tavoitella, vaan se rakennetaan rekursiivisesti. Strategisessa suunnittelussa tulisi ymmärtää miksi tehdyt toimet vaikuttavat niin kuin vaikuttavat sen sijaan, että valitaan mielivaltaisia, idealisoituja todellisuuden kuvauksia summittaisesti tai vanhasta tottumuksesta. Strategisen suunnittelun haasteet ovat oppivan organisaation haasteita. Legitiimiällä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmällämme on tässä vielä oppimista.

Negatiivinen palaute (reagointi muutosta vastaan)



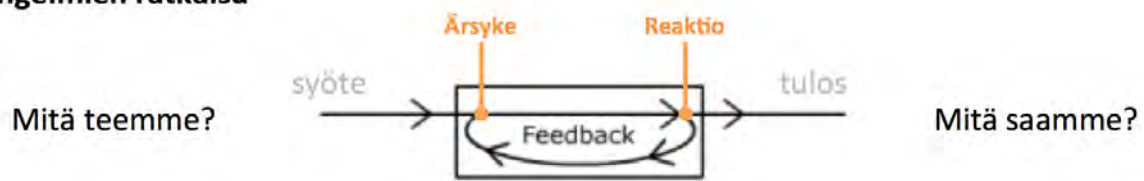
Positiivinen palaute (reagointi muutosta vahvistaen)



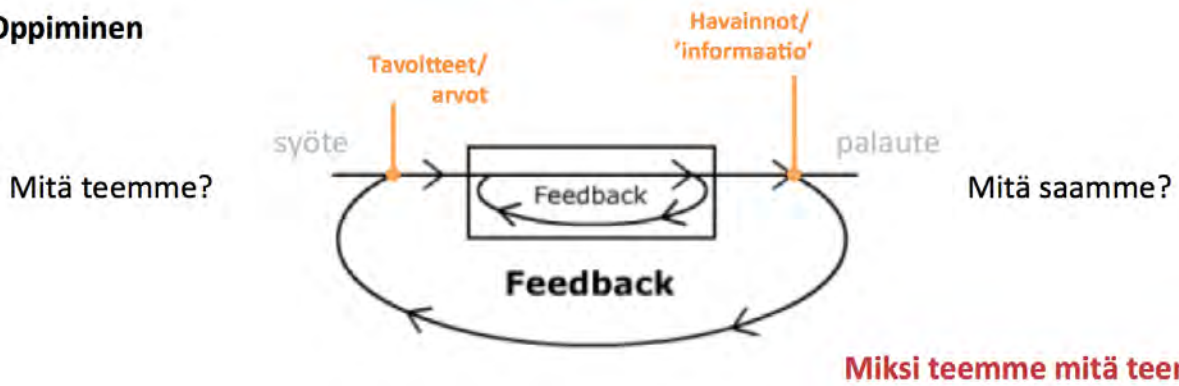
Kuva 22. Kyberneettiset palautesilmukat: negatiivinen, toimintaa rajoittava palaute ja positiivinen, toimintaa vahvistava palaute.

³⁴ Tällaiseen systeemisen perinteeseen nojaavat esim. *deutero-learning (double-loop learning)*, sen jatkokehittelmä *triple-loop learning* jne.

Perinteinen ongelmien ratkaisu



Oppiminen



Kuva 23. Yksinkertaisesta palautesilmukasta ja ongelmien ratkaisusta kaksinkertaiseen palautesilmukkaan ja oppimiseen. (Argyris 1996, 20-25 mukaan)

LÄHTEET

- Abbott, Carl. 2002. Planning sustainable City - The Promise and Performance of Portland's Urban Growth Boundary. Teoksessa Squires, Gregory D.: Urban Sprawl: Causes, Consequences, & Policy Responses.
- AIRIX Ympäristö Oy. 2011. Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0 -kartta. [http://www2.jkl.fi/kaavakartat/jkl_yleiskaava/Rakennemallikartta_07022011.pdf]
- Argyris, Chris ja Schön, Donald A. 1996. Organizational Learning II. Theory, Method, and Practise. Addison-Wesley Publishing Company, USA.
- Ashton, AJ. 2014. Pencil Map. Mapbox-internetsivusto. [<https://www.mapbox.com/design/>]. Luettu 7.10.2014.
- Baccini, Peter ja Brunner, Paul H. 2013. Metabolism of the Anthroposphere. MIT Press.
- de Bois, Peter G. ja Buurmans, Karen A. 2003. "Strategic RGBG model" analysis and design of Urban space The 4th International Symposium of HVAC. Beijing China. October 9-11, 2003.
- Finlex. 2012. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 23.8.2012/2214 KHO:2012:67. Diaarinumero: 3263/1/11. [www.finlex.fi].
- Heinilä, Aleksi ja Wähä, Susanna. 2013. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27. Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto. Helsinki 2013.
- Joutsiniemi, Anssi. 2000. "Kaupunkimallit ja mallikaupungit", Teoksessa Esbo-Espoo-Expo, Diplomityö, TTKK. [<http://www.tut.fi/~joutsini/dippa/>]
- Jun, Myung-Jin. 2004. The Effects of Portland's Urban Growth Boundary on Urban Development Patterns and Commuting, Urban Studies, Vol. 41:7, ss. 1333-1348.
- Jyväskylä. 2012. Jyväskylän kaupungin yleiskaava, kaavamääräykset. Luonnos 24.4.2012. [http://www2.jkl.fi/kaavakartat/jkl_yleiskaava/kaavamaaraykset_24042012.pdf].
- Keim, K.D. 1995. Local Potentials and Strategic Planning. Teoksessa: Pakarinen, Terttu ja Ylinen, Helena (toim.). Are Local Strategies Possible? - Scrutinising Sustainability. Tampereen teknillinen korkeakoulu, Arkkitehtuurin osasto, Yhdyskuntasuunnittelun laitos, julkaisuja 29. Tampere. Ss. 71-77.
- KHO. 2012. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 15.8.2012/2161. Diaarinumero: 326/1/11. Saatu päätösasiakirja sähköpostitse Turun kaupungilta 23.4.2014.
- Kurunmäki, Kimmo ja Lehtovuori, Panu. 2013. Uusi suunnittelujärjestelmä kaupunkiseuduille. Rakennettu Ympäristö 2/13, ss. 6-9.
- Kouvola. 2012. Kouvolan kaupungin rakennemalli. Kouvolan kaupunki/yleiskaavoitus. 23.11.2012. [http://www.kouvola.fi/material/attachments/tekninenjaymparistotoimi/kaaavoitus/newfolder/6Ew5QbZVI/Rakennemalli_kartta.pdf].
- Lahden kaupunkiseutu. 2003. Asikkala, Heinola, Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila. Lahden kaupunkiseudun rakennemalli. Lähtötietoraportti. Lahden kaupunkiseudun rakennemallityöryhmä ja Jaakko Pöyty Infra Maa ja vesi. 18.9.2003. [[http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/58A70D6346B231ADC225707D00289E49/\\$file/Lahtotietoraportti20030918.pdf](http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/58A70D6346B231ADC225707D00289E49/$file/Lahtotietoraportti20030918.pdf)].
- Lahden kaupunkiseutu. 2004. Lahden kaupunkiseudun rakennemalli 2040. Lahden kaupunkiseudun rakennemallityöryhmä, Jaakko Pöyty Infra ja Strafica Oy. [http://www.paijat-hame.fi/easydata/customers/paijathame/files/ph_liitto/maka/tiedostot/rakennemalli/rakennemalli2040.pdf]
- Laitinen, Jouni ja Vesisenaho, Minna. 2011. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa. Arviointi valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden kannalta. Suomen ympäristö 2/2011. Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki 2011.

Laitio, Matti ja Maijala, Olli. 2010. Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen. Suomen ympäristö 28/2010. Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto. Helsinki 2010.

London, Manuel; Larsen, Henrik Holt ja Thisted, Lars Nellemann. 1999. Relationships between feedback and self-development. Group & Organization Management, 1999, vol. 24:1, ss. 5-27.

Maankäyttö- ja rakennusasetus. 1999. 10.9.199/895. Finlex. [<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>].

Mäntysalo, Raine. 2010. Yhdyskuntasuunnittelu strategisena eheyttämisenä ja rajatyöskentelynä. Yhdyskuntasuunnittelu, 2010 vol. 48:2, ss. 72-80.

Mäntysalo, Raine; Kangasoja, Johanna K. ja Kanninen, Vesa. 2014. Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi. Ympäristöministeriön raportteja 18/2014. Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto. Helsinki 2014.

Oulu. 2014a. Uuden Oulun yleiskaava. Yleiskaavaluonnos. Kaavakartta 1: koko kaupunki. 3.2.2014. [http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=18d68b54-c6bf-480e-b83e-f05137f1e962&groupId=64220].

Oulu. 2014b. Uuden Oulun yleiskaava. Yleiskaavaluonnos. Kaavakartta 2: keskeinen kaupunkialue. 3.2.2014. [http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=6d0a0acf-e32e-4c0c-98e5-7e60dc55148a&groupId=64220].

Oulu. 2014c. Uuden Oulun yleiskaava. Yleiskaavaluonnos. Selostus. 3.2.2014. [http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=08a91d7b-616f-4e9d-84e4-20ab51852f41&groupId=64220].

Pirkanmaan liitto. 2008. Pirkanmaan 1. maakuntakaava - kaavaselostus. Pirkanmaan liiton julkaisu A 43. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2008.

Pirkanmaan liitto. 2013. Pirkanmaan maankäyttövaihtoehdot. Raportti, luonnos 13.5.2013, täydennetty 10.6.2013. Maakuntavaltuusto 10.6.2013 §:n 32 liite. [http://tampereenseutu-fi-bin.aldone.fi/@Bin/17daddcade2a560cf588d6adeb45fc83/1410200872/application/pdf/2473455/Pirkanmaan_maankayttovaihtoehdot_luonnos_10_06_2013.pdf].

Pirkanmaan liitto. 2014a. MASTRA - Strategiaa vai taktiikkaa - maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden kehittäminen. Osat A ja B: Joukkouttaminen. Raporttiluonnos 13.10.2014.

Pirkanmaan liitto. 2014b. Pirkanmaan maakuntakaavojen toteutuneisuus. Pirkanmaan liiton sisäiseen käyttöön.

Pori. 2011. Porin kaupunkiseudun rakennemallikartta 2020. Porin kaupunkisuunnittelu. [http://www.karhukunnat.fi/material/attachments/karhukunnat/5ycRdUtwX/Seutukartat_2020.pdf].

Priebs, Axel. 2014. "Hannover Region". Esitelmä Region Hannoverissa 6.5.2014.

Päijät-Hämeen liitto. 2012a. Päijät-Hämeen maakuntakaava 2014. Kaavaluonnos 12.6.2012. [http://www.paijat-hame.fi/easydata/customers/paijathame/files/ph_liitto/tehtavat/maakuntakaava/uusi_maakuntakaava/maakuntakaava_2014_luonnos_120612.pdf].

Päijät-Hämeen liitto. 2012b. Päijät-Hämeen maakuntakaava 2014. Maakuntakaavaluonnoksen selostus 12.6.2012 sekä maakuntakaavan tarkemmat tavoitteet 3.12.2012. [http://www.paijat-hame.fi/easydata/customers/paijathame/files/ph_liitto/tehtavat/maakuntakaava/uusi_maakuntakaava/20121203_maka_tarkemmat_tavoitteet_maakuntavaltuusto_yhdistetty.pdf].

Pöyry. 2010. Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030 -kartta. [http://tampereenseutu-fi-bin.aldone.fi/@Bin/ce257c30a3a5cd0daf909440d31836e0/1411482550/application/pdf/1885709/KY_rakennesuunnitelman_kartta_painoon.pdf].

Pöyry. 2012. Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035 -kartta. [<http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=151932&GUID={2EF0CD20-16A0-454C-8348-CFD9D2DBA5FA}>].

Ramboll. 2011a. Maakuntakaavoituksen sisällön arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältämien yhdyskuntarakennetavoitteiden kannalta. Pirkanmaan liitto/Pirkanmaan maakuntakaava/Tampereen kaupunkiseutu. Ei julkaistu

taustaselvitys raportille: Laitinen, Jouni ja Vesisenaho, Minna. 2011. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa. Arviointi valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden kannalta. Suomen ympäristöministeriö 2/2011. Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki 2014.

Ramboll. 2011b. Yleiskaavojen sisällön arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältämien yhdyskuntarakennetavoitteiden kannalta sekä näiden tavoitteiden välittyminen yleiskaavoihin joko suoraan tai/ja maakuntakaavojen kautta. Pirkanmaan liitto/Tampereen kaupunkiseutu. Ei julkaistu taustaselvitys raportille: Laitinen, Jouni ja Vesisenaho, Minna. 2011. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa. Arviointi valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden kannalta. Suomen ympäristöministeriö 2/2011. Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto. Edita Prima Oy. Helsinki 2014.

Region Hannover. 2005. "Regionales Raumordnungsprogramm 2005". Region Hannover Team Regionalplanung. [<http://tinyurl.com/n659xtz>].

Region Hannover. 2009. Regional planning in the Hannover Region. Papers on regional development. No. 109b. Original version 2006, English version 2009. [<http://www.hannover.de/content/download/229397/3559275/file/Regional-Planning-in-the-Hannover-Region.pdf>].

Riihiranta, Juha. 2014. Lahden ja Turun kaupunkiseutujen rakennemallit. Sähköposti 24.9.2014. Tekijän hallussa.

Squires, Gregory D. 2002. Urban Sprawl: Causes, Consequences, & Policy Responses.

Sito Oy. 2012. Mikkelin kaupunkiseudun rakennemalli 20.3.2012 -kartta. [http://www2.mikkeli.fi/en/liitteet/02_palvelut/03_asuminen_rakentaminen_ja_liikenne/07b_kaupunkiseudun_rakennemalli/mikkeli_rakmal_kartta_20032012.pdf].

Solesbury, William. 1974. Policy in Urban Planning. Structure plans, programmes and local plans. Urban and Regional Planning Series Volume 8. Pergamon Press. A. Wheaton & Co. Exeter. 1974.

Tampere. 2014a. Tampereen keskustan strateginen osayleiskaava. Maankäytön kaavamerkinnot ja -määräykset. Luonnosvaihtoehdot: 1 Malttius ja 2 Valttius. 25.3.2014. [http://www.tampere.fi/material/attachments/l/zFTDeYJHY/Luonnosvaihtoehtojenmerkinnat_ja_maaraykset.pdf].

Tampere. 2014b. Tampereen keskustan strateginen osayleiskaava. Luonnosvaihtoehdot 25.3.2014, selostus. [http://www.tampere.fi/material/attachments/l/0EeFpvuTk/Luonnosvaihtoehtojenselostus25_3_2014.pdf].

Tampereen kaupunkiseutu. 2014a. Tampereen rakennesuunnitelma 2040. Kartta. Luonnos 28.8.2014. [http://tampereenseutu-fi-bin.aldone.fi/@Bin/436dc718033a4bb68d62db91b5c771eb/1412665218/application/pdf/3070210/rakennesuunnitelma2040_luonnos_2014_08_28.pdf].

Tampereen kaupunkiseutu. 2014b. Kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2040. [<http://www.tampereenseutu.fi/seutuhankkeet/yhteistyön-tuloksia/yhdyskuntasuunnittelun-ohjelmat/rakennesuunnitelma-2040/>].

Thomas, Reginald William ja Huggett, Richard J. 1980. Modelling in Geography. A Mathematical Approach. Butler and Tanner Ltd. Englanti.

Uudenmaan liitto. 2013. Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava. Merkinnot ja määräykset. [http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6011/Merkinnat_ja_maaraykset_2.vmk.pdf].

Uudenmaan liitto. 2014. Hista-Siikajärvi-Nupuri -osayleiskaavaehdotuksen rajausta Uudenmaan maakuntakaavassa. Sanna Jylhä. Sähköposti 7.8.2014. Tekijän hallussa.

Urban Knowledge. 2014a. Strategic RGBG Method. [<http://www.urban-knowledge.nl/35/strategic-rgb-g-method>].

Urban Knowledge. 2014b. Development Concept 2030 Almere. [<http://www.urban-knowledge.nl/21/development-concept-2030-almere>].

Vaasan kaupunkiseutu 2040, VTT, Strafica ja Sweco. 2014. Vaasan kaupunkiseudun rakennemalli Aurinkomalli 2040. Visio kestävästä, toimivasta ja energiatehokkaasta alue- ja yhdyskuntarakenteesta. [http://www.paikkatieto.airix.fi/tietopankki/vaasanseutu/tiedostot/Vaasan_kaupunkiseutu_loppuraportti_05052014_FIN_kuvat.pdf].

Varsinais-Suomen liitto. 2002. Turun kaupunkiseudun maakuntakaava. Kaavaselostus kuvilla. [<http://www.varsinais-suomi.fi/images/tiedostot/Maankaytto/2010/kaavoitus/Turunkaupunkiseutu/tksmktselostus.pdf>].

Varsinais-Suomen liitto. 2004. Turun kaupunkiseudun maakuntakaava. Vahvistettu 23.8.2004. [<http://www.varsinais-suomi.fi/fi/tehtaevaet-ja-toiminta/suunnittelu-ja-kaavoitus/maakuntakaava/ajantasakaava/77-tehtaevaet-ja-toiminta/suunnittelu-ja-kaavoitus/218-turun-kaupunkiseudun-kaava-asiakirjat>].

Väänänen, Riitta. 2014. Päijät-Hämeen maakuntakaava 2014. Sähköposti 8.10.2014. Tekijän hallussa.

Yliaska, Ville 2014. Tehokkuuden toiveuni - Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-1990-luvulle. Into Kustannus.

Ympäristöministeriö. 2002a. Opas 6. Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy, Helsinki 2002.

Ympäristöministeriö. 2002b. Opas 7. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy, Helsinki 2002.

Ympäristöministeriö. 2002c. Ympäristöministeriön päätös N:o 1-4,6/5222/2001. Itä-Uudenmaan maakuntakaavan 2000 vahvistaminen. <http://www.ym.fi/download/noname/%7B50FB74EE-2F5E-4E0E-8D40-2431CEB9FE36%7D/30949>

Ympäristöministeriö. 2003. Opas 10. Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy, Helsinki 2003.

Ympäristöministeriö. 2006. Opas 13. Yleiskaavan sisältö ja esitystavat. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Ympäristöministeriö. 2011. Ympäristöministeriön päätös N:o YM4/5222.2010. Etelä-Karjalan maakuntakaavan vahvistaminen. Annettu 21.12.2011. [<http://www.ym.fi/download/noname/%7B18FE1FB1-478B-426F-9659-29D827ED0CFD%7D/23972>].

Ympäristöministeriö 2013. Ympäristöministeriön päätös DN:o YM1/5222/2011. Vakka-Suomen maakuntakaavan vahvistaminen. Annettu 20.3.2013. [<http://www.ym.fi/download/noname/%7B4A48F025-8800-46EF-B972-730538CB48A7%7D/31602>].

Ympäristöministeriö. 2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto. Edita Prima Oy, Helsinki 2014.

Äijö, Kaisa. 2014. Varsinais-Suomen liitto. Taajamien maankäyttö. Aktiivisen maankäytön alueiden tarkistamisen lähtökohdat ja periaatteet. Esittely Mastra-hankkeen C-osion 3. työpajassa 11.9.2014.

LIITE 1. Työpajojen osallistujalistat

Työpaja 1. 28.5.2014. Maakuntakaavoitusjohtajat

Djupsjöbacka, Hanna	Maakunta-arkkitehti	Pirkanmaan liitto
Gerd, Anja	Suunnittelija	Etelä-Karjalan liitto
Hastio, Pia	Yleiskaavapäällikkö	Tampereen kaupunki
Holm, Ann	Kaavoitusjohtaja	Pohjanmaan liitto
Joutsiniemi, Anssi	Tutkimusjohtaja	TTY
Jylhä, Sanna	Maakuntainsinööri	Uudenmaan liitto
Koponen, Mikko	Aluekehityssuunnittelija	Pirkanmaan liitto
Laakkonen-Pöntys, Karoliina	Maakuntakaavoitusjohtaja	Pirkanmaan liitto
Liuska-Kankaanpää, Päivi	Alueiden käytön johtaja	Satakuntaliitto
Majuri, Lasse	Suunnitteluarkkitehti	Pirkanmaan liitto
Mansikka, Ilona	Kaavoituspäällikkö	Uudenmaan liitto
Murto-Laitinen, Riitta	Aluesuunnittelun johtaja	Uudenmaan liitto
Pensar, Anna-Karin	Kaavoitusinsinööri	Pohjanmaan liitto
Peuhkuri, Maria	Suunnittelija	Etelä-Karjalan liitto
Piisilä, Juha	Maakuntainsinööri	Lapin liitto
Rissanen, Ruut-Maaria	Liikennesuunnittelija	Pirkanmaan liitto
Ristaniemi, Olli	Suunnittelujohtaja	Keski-Suomen liitto
Saarento, Heikki	Suunnittelujohtaja	Varsinais-Suomen liitto
Saartenoja, Antti	Suunnittelujohtaja	Etelä-Pohjanmaan liitto
Sipari, Virpi	Suunnitteluassistentti	Satakuntaliitto
Tammi, Ilpo	GIS- ja palv.verkkosuunnittelija	Pirkanmaan liitto
Vanhatalo, Jaana	Projektitutkija	TTY
Vuorinen, Lotta	Suunnitteluinsinööri	Kymenlaakson liitto

Työpaja 2. 11.6.2014. Tampereen kaupunkiseudun yleiskaavoittajat

Djupsjöbacka, Hanna	Maakunta-arkkitehti	Pirkanmaan liitto
Hastio, Pia	Yleiskaavapäällikkö	Tampereen kaupunki
Hurme, Taru	Suunnittelujohtaja	Tampereen kaupunki
Joutsiniemi, Anssi	Tutkimusjohtaja	TTY
Kauppila, Lotta	Projektiarkkitehti	Tampereen kaupunki
Kuusela, Kaisu	Projektiarkkitehti	Tampereen kaupunki
Laakkonen-Pöntys, Karoliina	Maakuntakaavoitusjohtaja	Pirkanmaan liitto
Majuri, Lasse	Suunnitteluarkkitehti	Pirkanmaan liitto
Ristaniemi, Olli	Suunnittelujohtaja	Keski-Suomen liitto
Stranden, Leena	Rak. ymp. -yksikön johtaja	ELY Pirkanmaa
Vanhatalo, Jaana	Projektitutkija	TTY

+ sähköpostitse vastaukset työpajan kysymyksiin: Kangasalan yleiskaavoitus.

Työpaja 3. 12.9.2014. Suurten kaupunkien yleiskaavoittajat ja maakuntakaavoittajat

Djupsjöbacka, Hanna	Maakunta-arkkitehti	Pirkanmaan liitto
Hastio, Pia	Yleiskaavapäällikkö	Tampereen kaupunki
Jaskari, Tomi	Arkkitehti	Helsingin kaupunki
Joutsiniemi, Anssi	Tutkimusjohtaja	TTY
Laakkonen-Pöntys, Karoliina	Maakuntakaavoitusjohtaja	Pirkanmaan liitto
Laitio, Matti	Ympäristöneuvos	Ympäristöministeriö
Majuri, Lasse	Suunnitteluarkkitehti	Pirkanmaan liitto
Murto-Laitinen, Riitta	Aluesuunnittelun johtaja	Uudenmaan liitto
Nurmi, Juha	Ylitarkastaja	Ympäristöministeriö
Ristaniemi, Olli	Suunnittelujohtaja	Keski-Suomen liitto
Rossi, Leena	Yleiskaavapäällikkö	Jyväskylän kaupunki
Rämet, Jussi	Suunnittelujohtaja	Pohjois-Pohjanmaan liitto

Siivola, Mari	Yleiskaavapäällikkö	Vantaan kaupunki
Vanhatalo, Jaana	Projektitutkija	TTY
Äijö, Kaisa	Maakunta-arkkitehti	Varsinais-Suomen liitto
+ Sähköpostitse vastaukset:		
Eskelinen, Olli	Kaavoituspäällikkö	Pohjois-Pohjanmaan liitto

MASTRA-hankkeen ohjausryhmä C-osion tiimoilta (13.3.2014, 25.4.2014, 11.9.2014, 21.10.2014)

Harri Pitkäranta	Ympäristöneuvos	Ympäristöministeriö (pj 31.3.2014 asti)
Juha Nurmi	Ylitarkastaja	Ympäristöministeriö (pj 1.4.2014 alkaen)
Leena Strandén	Yliarkkitehti	ELY Pirkanmaa
Taru Hurme	Suunnittelujohtaja	Tampereen kaupunki
Pia Hastio	Yleiskaavapäällikkö	Tampereen kaupunki
Jukka Alasentie	Aluekehitysjohtaja	Pirkanmaan liitto
Karoliina Laakkonen-Pöntys	Maakuntakaavoitusjohtaja	Pirkanmaan liitto
Hanna Djupsjöbacka	Maakunta-arkkitehti	Pirkanmaan liitto (1.6.2014 alkaen)
Lasse Majuri	Suunnitteluarkkitehti	Pirkanmaan liitto
Olli Hokkanen	Suunnittelija	Pirkanmaan liitto (sihteeri 31.3.2014 asti)
Anssi Joutsiniemi	Tutkimusjohtaja	TTY (1.3.2014 alkaen)
Jaana Vanhatalo	Projektitutkija	TTY (1.3.2014 alkaen; sihteeri 1.4.2014 alkaen)

LIITE 2. Työpajojen kysymykset

Työpaja 1. 28.5.2014. Maakuntakaavoitusjohtajat.

Teema A: Keskustat, kauppa ja työpaikat (C-merkinnät, palveluverkko, kauppa, TP-merkinnät, kehittämisperiaatemarkinnät)

A1. Mitä C-merkinnällä halutaan tavoitella? Mitä toimintoja C-alueen tulisi sisältää? Mitä C-alueelle ei saisi rakentaa? Tulisiko se kertoa suunnittelumääräyksessä?

Onko C-merkinnöissä kohdemarkintojen tulkinta selkeä suhteessa aluevarausmerkintään?

A2. Voiko maakuntakaavalla vaikuttaa keskustan tiivyyteen? Pitäisikö voida?

A3. Kehittämisperiaatteet: Edistävätkö kehittämisperiaatemarkinnät maakuntakaavalle asetettuja tavoitteita? Pystytäänkö niillä tuomaan esiin maakunnan strateginen tahtotila?

Teema B: Joukkoliikenne ja maakuntakaava

B1. Millaiset mahdollisuudet maakuntakaavalla on joukkoliikenteen edistämiseen?

B2. Mitkä ovat maakuntakaavan välineet tai tarpeet käsitellä seuraavia aihealueita: palveluliikenne seutukeskuksiin, keskustan välinen joukkoliikenne, kaupunkiseudun sisäinen joukkoliikenne, muu joukkoliikenteen tuleminen (esim. terminaalit, liityntäpysäköinti, lähijunaliikenne)?

Teema C: Yhdyskuntarakenteen tiiveys ja mitoitus (tiivistyvät alueet, taajaman ja maaseudun raja, haja-asutus, valkoiset alueet, laajentumisalueet, käyttötarkoituksen muutosalueet, selvitysalueet)

C1. Mitoitus

- Miten maakunnat vastaavat valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden vaatimaan mitoitusvaatimukseen (asuminen)?
- Pitäisikö väestösuunnitteella/valitulla mitoituksella ja alueilla olla linkki?

C2. Haja-asutus, valkoiset alueet ja taajaman raja

- Pitäisikö maakuntakaavassa olla rakentamisen rajoittamista (taajama-alueilla / valkoisilla alueilla)?
- Pitäisikö maaseudun olla valkoista aluetta vai M-aluetta? Miksi?

C3. Uudet alueet ja käyttötarkoituksen muutokset

- Miten laajenemisalueet on mielekästä osoittaa maakuntakaavassa?
- Tuleeko toteuttamisen ehdot sisällyttää kaavamääräykseen?
- Pitäisikö eri hankkeiden ajoitus/toteuttamisjärjestys näkyä maakuntakaavassa? Miten?
- Tarvitaanko maakuntakaavassa selvitysalueita?

Teema D: Ympäristön laatu

D1. Voiko asumisen laatua ohjata maakuntakaavassa? Miten?

D2. Mitkä ovat laadullisia kysymyksiä maakuntakaavassa?

D3. Voiko esim. kulttuuriympäristöön liittyä kehittämisperiaatemarkintä?

D4. Miten strategiat ja asetetut tavoitteet siirtyvät merkinnöiksi?

Kaikkiin teemoihin liittyen: Millainen on hyvä maakuntakaavamerkintä ja -määräys?

Työpaja 2. 11.6.2014. Tampereen kaupunkiseudun yleiskaavoittajat.

Teema A: Keskustat, kauppa ja työpaikat (C-merkinnät, palveluverkko, kauppa, TP-merkinnät, kehittämisperiaatemarkinnät)

A1. Onko maakuntakaavan C-merkintä toimiva merkintä? Onko selvää, mitä sillä halutaan tavoitella? Pitäisikö esim. kertoa, mitä C-alueelle ei saisi rakentaa?

Onko yleiskaavan C-merkintä toimiva ja selkeä?

Onko maakuntakaavan C-merkinnöissä kohdemerkintöjen tulkinta selkeä suhteessa aluevarausmerkintään?

A2. Miten eri kaupan alueet tulisi osoittaa maakuntakaavassa / yleiskaavassa?

A3. Voiko maakuntakaavalla vaikuttaa keskusta-alueiden tiiviyyteen? Pitäisikö voida?

A4. Kehittämisperiaatteet: Pystytäänkö kehittämisperiaatemarkinnoilla tuomaan esiin maakunnan strateginen tahtotila? Ovatko ne selkeitä tulkita?

Teema B: Joukkoliikenne ja maakuntakaava

B1. Onko maakuntakaavassa välineitä edistää joukkoliikennettä? Pitäisikö olla?

B2. Mitkä ovat maakuntakaavan välineet tai tarpeet käsitellä joukkoliikennettä (lähiliikenne, henkilökaukoliikenne, asemat, terminaalit jne.)?

Teema C: Yhdyskuntarakenteen tiiveys ja mitoitus (tiivistyvät alueet, taajaman ja maaseudun raja, haja-asutus, valkoiset alueet, laajentumisalueet, käyttötarkoituksen muutosalueet, selvitysalueet)

C1. Mitoitus

- Pitäisikö mitoituksen näkyä maakuntakaavassa ja miten? (esim. kasvun suunnat, tiivistyvät vyöhykkeet jne.)

C2. Haja-asutus, valkoiset alueet ja taajaman raja

- Pitäisikö maakuntakaavassa olla haja-rakentamisen rajoittamista (taajama-alueilla / valkoisilla alueilla)? Miten se välittyy kunnan suunnitteluvälineisiin?
- Pitäisikö maaseudun olla valkoista aluetta vai M-aluetta? Miksi?

C3. Uudet alueet ja käyttötarkoituksen muutokset

- Tulisiko maakuntakaavaan sisällyttää enemmän toteuttamisen ehtoja kaavamääräyksiin?
- Pitäisikö joidenkin alueiden ajoitus/toteuttamisjärjestys näkyä maakuntakaavassa? Miten?
- Tarvitaanko maakuntakaavassa selvitysalueita?
- Miten käyttötarkoituksen muutos osoitetaan esim. tilanteessa, jossa muutos tapahtuu pitkällä aikajänteellä?

Teema D: Ympäristön laatu

D1. Miten yleispiirteisessä suunnittelussa voidaan huomioida asuin- ja elinympäristön laatutekijät? Miten maakuntakaavassa / miten yleiskaavassa?

Kaikkiin teemoihin liittyen: Millainen on hyvä maakuntakaavamerkintä ja -määräys?

Työpaja 3.12.9.2014. Suurten kaupunkien yleiskaavoittajat ja maakuntakaavoittajat.

TEEMA A: Ohjaus

1. Miten kuntien yhteinen strateginen tahtotila näkyy maakuntakaavoissa? Miten pitäisi näkyä?
2. Miten voidaan varmistaa määräyksen toteutuminen? Tulisiko merkintöihin/määräyksiin saada kytkettyä toteuttajat/toimijat? Entä ajoitus/priorisointi/toteuttamisjärjestykset?
3. Millaisia ongelmakohtia olette huomanneet maakuntakaavan ja yleiskaavan rajapinnalla? Missä kulkee seudullisen merkittävyyden raja?
4. Millaiset merkinnät/määräykset ovat ohjausvaikutukseltaan parhaita?

TEEMA B: Osallistuminen ja yhdessä tekeminen, rakennemallit/mitoitus

1. Kuinka laajasti yleiskaavoittajat ovat olleet mukana maakuntakaavan laadinnassa? Onko osallistumisella ollut vaikutusta yleiskaavojen laadintaan?
2. Laaditaanko maakunnassanne rakennemalleja, maankäyttövaihtoehtoja tms.? Miksi? Mihin niillä on tähdätty? Onko niitä tuotu osaksi maakuntakaavaprosessia? Jollei ole, tulisiko tuoda?
3. Perustuvatko maakuntakaavanne/yleiskaavanne mitoitukseen (asumisen, työpaikkojen...)? Jos maakuntakaavan yhteydessä on tutkittu mitoitusta, mikä merkitys sillä on ollut yleiskaavan näkökulmasta?

TEEMA C: Merkinnät ja määräykset

1. Miten kehittäisitte seuraavien teemojen maakuntakaavamerkintöjä:
 - a) C-alueet
 - b) Haja-asutus ja taajaman raja
 - c) Muuttuvat alueet, hybridi-alueet
 - d) Tiivistyvät alueet (mitoitus)
 - e) Alueiden toteuttamisjärjestys
2. Mitkä ovat tällä hetkellä ongelmallisimpia merkintöjä tulkittaessa maakuntakaavaa yleiskaavaa laadittaessa?
3. Onko kunnan yleiskaavassa käytössä/suunnitteilla uusia/erilaisia merkintöjä, joita voisi käyttää myös maakuntakaavatyössä?
4. Alla on lueteltu MASTRA-hankkeen työpajoista 1 ja 2 esiin nousseita kehitysehdotuksia. Miltä ne kuulostavat?
 - a) Maakunnan keskuksista analyysit ja sen jälkeen keskuskohtainen merkintä: esimerkiksi C1, C2, C3 jne. (C1: lisää palveluja; C2: lisää asutusta jne.)
 - b) Tarkka pohdinta C-merkinnän käyttötarkoituksista ja niiden viemisestä määräyksiin: Voidaanko jotain rajata kokonaan pois? Voidaanko jokin toiminto rajata vain C-alueelle kuuluvaksi?
 - c) Rajauksen ja sijainnin tulkinnan pelisääntöjen luominen
 - d) Toteuttamisjärjestyksen ahkerampi käyttö
 - e) Kehittämisen kohdemarkinnat kytkettävä toteuttajiin
 - f) Matkaketjujen tukeminen kaavaratkaisuilla esim. liityntäpysäköintipaikat ja joukkoliikenteen vaihtopaikat osana C-merkintää, aluevarauksena tai keskustoimintojen ulkopuolisilla alueilla kohdemarkintänä.
 - g) Joukkoliikenteen runkolinjojen/laatuikätyvien sijainti joko vyöhykkeinä tai kehittämisperiaatemerkintänä. Esim. esitetään kaavassa joukkoliikenteen yhteystarvemarkintä ja selityksenä, että kunnat tarkentavat suunnittelua siten, että se edistää asetettua tavoitetta.
 - h) Haja-rakentamista tulisi hallita maakuntakaavan taajama-alueiden/ väylien alueilla: lakiin pykälä, jossa ko. alueille ei saa osoittaa haja-asutusta (ilman kaavaa).
 - i) Haja-rakentamisen hallinta suurten kaupunkiseutujen reuna-alueilla: "Reservi-/lievealue-/kasvuvyöhyke-merkintä", pystytään varaamaan tulevalle taajamarakenteen laajenemiselle tilaa suurilla kaupunkiseuduilla.
 - j) Kulttuuriympäristön, matkailun ja vihervetkoalueiden merkintöihin tulisi aina määritellä toteuttaja
 - k) Kaksi erillistä kaavakarttaa: staattisten/rajoittavien merkintöjen kartta (nk. "ei-kartta") sekä yhdyskuntarakenteeseen ja kehittämiseen liittyvien asioiden kartta.

LIITE 3. Työpajoissa päätarkastelun kohteena olleet merkinnät

Teema A: TAAJAMA-ALUEIDEN RAKENNE (C-merkintä, palveluverkko, kauppa, TP-merkintä)

	Taajamatoimintojen alue.		Keskustatoimintojen alue.
	Asuntovaltainen alue.		Keskustatoimintojen alakeskus.
	Keskustatoimintojen alue.		Vähittäiskaupan suuryksikkö.
	Palvelujen alue.		Kylä.
	Työpaikka-alue.		Palvelujen alue.
	Kaupunkikehittämisen kohdealue.		Tieliikenteen yhteystarve.
	Maaseudun kehittämisen kohdealue.		Joukkoliikenteen kehittämiskäytävä / yhteystarve.
	Matkailun vetovoima-alue / matkailun ja virkistysten kehittämisen kohdealue.		

Teema B: JOUKKOLIIKENNE JA MAAKUNTAKAAVA

 Tieliikenteen yhteystarve.



Liikenneterminaali/julkisen liikenteen vaihtopaikka/matkakeskus.

 Joukkoliikenteen kehittämiskäytävä / yhteystarve.

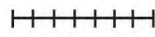


Rautatieliikenteen alue.

 Päärata ja liikennepaikka.



Lentoasema tai -kenttä.

 Yhdysrata / sivurata / kaupunkirata.



Satama-alue.

 Liikennealue.



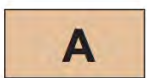
Venesatama.

 Maaliikenteen alue.

 Lentoliikenteen alue.

 Satama-alue.

Teema C: YHDYSKUNTARAKENTEEN TIIVEYS JA MITOITUS (asuminen, raja-alueet, haja-asutus, valkoiset alueet, laajentumisalueet, muutosalueet, selvitysalueet)

 Taajamatoimintojen alue.



Selvitysalue.

 Asuntovaltainen alue.



Yhdyskuntarakenteen laajenemissuunta.

 Maa- ja metsätalousvaltainen alue.



Yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve.

 Maatalousalue.

/k

Alue on varattu kunnan tarpeisiin.

 Maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta.

/v

Alue on varattu valtion tarpeisiin.

 Maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja.

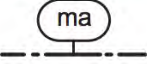
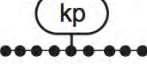
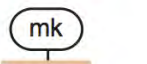


Maakuntakaavassa määrätyn rakentamisrajoitusalueen raja.



Maakuntakaavassa poistetun rakentamisrajoitusalueen raja.

Teema D: YMPÄRISTÖN LAATU

	Kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue.
	
	Arvokas harjualue tai muu geologinen muodostuma.
	
	Luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeä alue.
	
	Kansallinen kaupunkipuisto.
	Maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta.
	Maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja.
	Kaupunkikehittämisen kohdealue.
	Maaseudun kehittämisen kohdealue.
	Matkailun vetovoima-alue/ matkailun ja virkistyskeittämisen kohdealue.

	Taajamatoimintojen alue.
	Asuntovaltainen alue.
	Loma- ja matkailualue.
	Loma-asuntoalue.
	Erityisalue.
	Virkistysalue.
	Suojelu-/ muinaismuistokohde.
	Virkistys-/ matkailukohde.
	Viheryhteystarve.
	Ulkoilureitti.

LIITE 4. Työpajojen muistiot

Työpaja 1. 28.5.2014. Maakuntakaavoitusjohtajat

Teema A: Keskustat, kauppa ja työpaikat (C-merkinnät, palveluverkko, kauppa, TP-merkinnät, kehittämisperiaatemerkinnyt)

Sihteeri: Anssi Joutsiniemi, TTY

Yleiskeskustelussa C-merkintä nähtiin hyvänä ja haluttuna merkintätyyppinä ja lähes ainoana eri käyttötarkoituksia sekoittavana merkintätyyppinä. C-merkinnän käyttö on kuitenkin hämärtynyt sen noustua kaupan ohjauksen keinoksi. Intuitiivisesti merkintä kuitenkin mielletään kaupunkirakenteen tapaa, tiivistä urbaania ympäristöä tarkoittavaksi. Tätä eivät alueelle sijoitettavat suuren kaupan toimijat automaattisesti ole. Kaikissa ryhmäkeskusteluissa kiinnitettiin kuitenkin huomio siihen, että C-alueilla olisi kiinnitettävä paljon enemmän huomiota ympäristön laatuun sekä eri kaupan toimialojen luonteeseen: rakentamisen volyyymi ei välttämättä se ongelma, mikäli toteuttamistapa on oikea.

Ns. keskustamaisuus luo myös jonkin verran odotteita kytköksestä muun seudun rakenteeseen. C-alueella pitäisi ehkä kiinnittää huomiota esimerkiksi joukkoliikenteen (ennen kaikkea palveluliikenteen) järjestämiseen ja sen turvaamiseen. Joissain tapauksissa olisikin tarpeen miettiä, olisiko TP tai P-merkintä sittenkin alueen luonnetta paremmin kuvaava.

Jotkut kunnat ovat yleiskaavassaan ottaneet C-merkinnän käyttöön erittäin laajoilla alueilla. Tällainen käyttö tekee merkinnästä erittäin joustavan, mutta samalla ohjausmielessä vaatimattoman, joka puolestaan heikentää kaupunkirakenteeseen koskevia odotteita. Koska C-merkintä on luonteeltaan pikemminkin "mahdollistava" ja odotuksia luova, olisi näissä tapauksissa aiheellista keskustella onko merkinnällä tarpeen sulkea, joitain käyttötarkoituksia sen piiristä. Tällaisia voisivat mahdollisesti olla tilaa vievä kauppa ja varastointi - joissain tapauksissa myös liikenteeseen liittyvä rakentaminen ja infrastruktuuri. Tästä kuitenkin syntyy helposti ristiriitoja joukkoliikenteen suunnittelutarpeelle ja terminaalitoiminnalle tai liityntäpysäköintiyksiköihin.

Strategista merkittävyyttä tunnistettiin siinä, onko keskustan merkintätapana aluemarkintä ja kohdemarkintä. Käytännöt vaihtelevat liittokohtaisesti. Kohdemarkintä, joka alkuun oletettiin luonteeltaan "strategisemmäksi", osoittautui, joissain tapauksissa päinvastaiseksi. Vaikka merkintä osoittaa keskustan sijaintipaikan vain summittaisesti, se joissain tapauksissa (esimerkiksi suhteessa pääväylän liittymään) olisi tulkittava ehdottoman sitovaksi. Kuntien kaupan sijoittamista koskevan ohjauksen muututtua, jotkut maakuntakaavoittajat kokivat tarkemman sijainnin suunnittelun "kiusallisena" yleiskaavatyöhön puuttumisena. Maaseuduilla pienet C-kohdemarkinnat nähtiin palveluiden takaajana tai vähintään niiden sijaintipaikan osoittajana. Kyläaluemarkinnasta tunnistettiin osin samoja, mutta pienemmässä skaalassa olevia ominaisuuksia ja odotteita kuin pienet C-merkinnät. Painopiste on niissä kuitenkin asumisen, ei kaupan ohjauksessa.

Jos aluemarkinnän osalta rajauksen määrittäminen ja tulkinta ei aina ole helppoa, niin kohdemarkinnän osalta se tuskin yhtään helpompaa. Kyse on pikemminkin siitä kenen tehtäväksi tarkemman rajauksen tekeminen jää. Yleisesti ottaen kohdemarkintä käyttävät liitot tulkitsevat merkinnän siirtävän tarkemman rajauksen tutkimisen kunnan omaan harkintaan. Toisaalta kohdemarkinnasta on muodostunut ristiriitoja SYKEN taajamatoimintojen määrittämisperiaatteiden kanssa, eikä SYKE:n tulkinta aina ole käynyt yhteen maakunnallisten tavoitteiden kanssa. Vahva mielipide kuitenkin esitettiin siitä, että maakunnallisista eroista johtuen SYKEN käyttämä mekaaninen keskustatoiminnot rajaava kriteeristö on riittämätön.

Kehittämisen kohdealuemarkintöjä pidettiin yleisesti luonteeltaan eniten strategiseen kaavoitukseen kuuluvina. Kokemuksia, varsinkin onnistuneita, näistä oli kuitenkin vähän. Toimiviksi tunnistettujen tapausten osalta, esimerkiksi maaseudun kehittämisessä, onnistumisen takeeksi nähtiin merkinnän kytkeytyminen alueen toimijoiden mielikuviin ja käytäntöihin. Merkinnät olivat luonteeltaan perinteisiä toimialoja ja toimintakulttuureita ylittäviä, jolloin menestyksekkäs käyttö edellyttää keskeisen kokoavan ja merkinnästä hyötyvän organisaatioiden ja yhteisöjen tunnistamista. Tyypillinen tällainen helposti epämääräiseksi jäävä tavoitemerkintä oli esim. matkailun vetovoima-alue.

Teema B: Joukkoliikenne ja maakuntakaava

Sihteeri: Ruut-Maaria Rissanen, Pirkanmaan liitto

Osallistujien mielestä yleisenä periaatteena liikenteen kaavamerkinnyt tulisi nähdä enemmän aluekehitys- kuin tarvelähtöisinä. Yleensä nämä asiat on ratkottu liikennejärjestelmäsuunnitelmissa, mutta ei kaavassa. Kuitenkin olisi tärkeää, että

liikenneasiat olisivat myös osa maakuntakaavaa. Joukkoliikenteen tukeminen ja järjestäminen on ennen kaikkea rakennekysymys, ja se ratkaistaan isoilta osin jo kaavan laatimisen alussa, kun tehdään isoja arvovalintoja. Samoin nähtiin, että erilaiset aluevaraukset, pienetkin, antavat positiivisen signaalin joukkoliikenteen tukemiseksi. Pitää kuitenkin muistaa, että vain joukkoliikennettä koskevat oleelliset yliseudulliset asiat kuuluvat maakuntakaavaan: esimerkiksi ylimaakunnalliset joukkoliikennedytykset ja vaihtopaikat. Osallistujat kokivat, että oikea paikka näille asioille olisi kaavaselostus ja sen liitekartat. Samoin mahdollinen tavoiteverkko tulisi esittää liitekartalla metrokarttamaisena kuvana, ei pääkartalla. Ongelmana tässä on se, että esimerkiksi kunnissa maakuntakaavakarttaa luetaan tarkemmin kuin sen selostetta tai liitekarttoja.

Osallistujilta nousi esiin muutamia vaihtoehtoisia tapoja merkitä joukkoliikennettä maakuntakaavaan:

- Liityntäpysäköintipaikat ja joukkoliikenteen vaihtopaikat ovat osa C-merkintää: aluevarauksena tai keskustointojen ulkopuolisilla alueilla kohdemerkintänä.
- Runkolinjojen sijainti joko vyöhykkeinä tai kehittämisperiaatemarkintänä.
- Esitetään kaavassa joukkoliikenteen yhteystarvemarkintä ja selityksenä, että kunnat tarkentavat suunnittelua siten, että se edistää asetettua tavoitetta.

Palveluliikenteen koettiin olevan enemmän palvelu- kuin liikennemarkintä. Tähdennettiin sitä, että palveluliikenteen pääsy ja kulku C-alueelle/alueella tulee varmistaa. Myös keskusta-alueiden pysäköinnin ohjaaminen nähtiin tärkeänä, koska sillä on mahdollisuus vaikuttaa laajemminkin ihmisten liikkumisvalintoihin. Tärkeänä nähtiin myös, että tietty tärkeä vaihtoehto merkitään karttaan, vaikka liikenneviranomaisen lausuisikin, ettei toteuttamista ole näköpiirissä, jotta ko. vaihtoehdon toteuttamisen mahdollisuus turvataan tulevaisuuden varalta (ei anneta rakenteen tukkiutua).

Kaupunkitason lähijunaliikenteen maankäyttökysymykset tulisi ratkaista maakuntakaavassa, koska se vaatii erityisiä panostuksia maankäytössä. Maankäytön tulisi tukea liikennetarkoituksia ja toisin päin. Kuitenkin samalla nähtiin, että esimerkiksi harvemman radan seisakkeita ei kuitenkaan tarvinne nostaa maakuntakaavaan.

Nähtiin, että suunnitteluun tulisi panostaa entistä enemmän. Nyt asian koetaan menevän niin, että ensin selvitetään ja sen jälkeen pitäisi olla heti valmis kaavakartta. Olisi tärkeää saada keskittyä eri selvitysten tulosten yhdistämiseen, eli siihen varsinaiseen kaavatyöhön. Eli painoa selvityksen ja kaavamerkinne välissä olevalle suunnittelulle.

Teema C: Yhdyskuntarakenteen tiiveys ja mitoitus (tiivistyvät alueet, taajaman ja maaseudun raja, haja-asutus, valkoiset alueet, laajentumisalueet, käyttötarkoituksen muutosalueet, selvitysalueet)

Sihteeri: Jaana Vanhatalo, TTY

Työpajaan osallistuneissa maakuntaliitoissa tehdään väestöselvityksiä lähinnä kaupan selvityksiä ja suunnittelua varten. Asumista varten mitoitus tehdään läsnäolijoiden osalta varsinaisesti vain Pirkanmaan liitossa, jossa mitoitus käytetään myös liikennemallissa, kustannus / hyöty -analyysissä yms. kuntien työnjaosta sopimisessa. Mitoituksen kohdalla heräsi kysymys, että mikä on mitoituksen vaikutus, kun kunnat kuitenkin laativat omia mitoituksiaan ja tavoitteitaan. Lisäksi esiin nostettiin kysymys alueista, joilla ei ole kasvupainetta tai joiden väkiluku on vähenemässä. Samoin yksi ryhmä pohti sitä, että tuleeko mitoitus ylipäättään linkittää kovin tarkasti alueisiin maakuntakaavatasolla, kun on kyse ylikunnallisista ja seudullisista asioista (mitoitus nähtiin enemmän kunnan sisäisenä asiana). Kuitenkin strategisella suunnittelulla väestömitoituksista nähtiin mahdollisesti olevan apua, näillä luvuilla voidaan perustella esimerkiksi jotain liikennehanketta tai tutkia sen hyöty-suhdetta.

Valkoista aluetta oli melkein kaikilla työpajaan osallistuneista maakuntaliitoista, muutamissa käytettiin valkoisen alueen sijaan M-aluemerkintää. Yleisesti ottaen näiden alueiden hajarakentamisessa ei ole ollut ongelmaa. Näiden merkintöjen kohdalla käytiin pohdintaa siitä, että mitä uutta M-aluemerkintä tuo suhteessa valkoiseen alueeseen? Ainakin nähtiin pohjavärin. Todettiin, että sekä valkoisilla alueilla että M-alueilla varsinainen ohjaus tapahtuu kuitenkin määräyksien kautta, sinällään ei ole väliä, kumpi on käytössä.

Kehittämisperiaatemarkinnöista yhteiskuntarakenteen laajenemissuunta -merkinnän nuolet koetaan kovin epämääräisiksi: mihin asti alue jatkuu? Kuitenkin tarkka-alueajauskin tuo omat ongelmansa (kartan liian tarkka lukeminen). Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona nähdään niin kutsutut reservialueet, joilla pystytään esimerkiksi ehkäisemään hajarakentaminen ko. alueilla. Erittäin tärkeänä pidettiin sitä, että maakuntakaavan taajama-alueilla pystytään pitämään hajarakentaminen pois.

Toteuttamisjärjestyksiä käytetään. Tällä hetkellä ne on enemmän linkitettyinä liikennehankkeisiin. Yhdessä ryhmässä pohdittiin, että olisiko esim. yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämiseksi hyvä linkittää alueet (esimerkiksi asuinalueet) toisiinsa, "ensin pitää rakentaa alue A, ja vasta sitten saa alkaa rakentaa alueelle B".

Selvitysalueet nähtiin tarpeellisina esim. turve-, liikenne- ja tulva-alueilla. Kuitenkin selvitysalueet voivat olla ristiriidassa strategisen suunnittelun kanssa.

Teema D: Ympäristön laatu

Sihteeri: Lasse Majuri, Pirkanmaan liitto

Maakuntakaavan laadullisina kysymyksinä nähtiin kaupan sijainti, palveluverkko laajemmin, joukkoliikenne sekä maisema-alueet.

Asumisen laatu nähtiin ennen kaikkea jokapäiväisen sujuvan ja miellyttävän elämän kannalta. Todettiin, että tätä tuskin voidaan varmuudella ohjata, mutta määräyksillä voidaan pyrkiä monipuolistamaan tietyn alueen toimintoja ja sitä kautta tuomaan laatua alueelle. Lisäksi todettiin, että ehkä C-alueen tiiviystä, ja sen myötä urbaanuidesta, voitaisiin määrätä. Merkintä tulisi kuitenkin aina avata myös kaavaselostuksessa: mitä tästä merkinnästä seuraa tai mitä sillä halutaan tavoitella. Toisaalta oltiin skeptisiä selostuksen vaikuttavuuden suhteen. Myös kaupan tarkempaa laadullista ohjausta korostettiin, pelkän kerrosalaluvun sijaan tulisi myös määräyksessä tarkemmin todeta, minkälaista kauppaa kohteeseen halutaan.

Hyvän laadun ylipäättään todettiin olevan subjektiivinen ja toimijatahoinen asia: kuntapäättäjät esimerkiksi voivat nähdä laadun erilailla kuin maakuntakaavoittajat. Korostettiin vuorovaikutusta maakunta- ja kuntakaavoituksen välillä, koska vasta kuntakaavoituksessa esimerkiksi kehittämisperiaate konkretisoituu. Olisi hyvä, että kunnat kaavoissaan paremmin avaisivat sitä, miten kukin kaavaratkaisu toteuttaa maakuntakaavan määräyksiä tai suosituksia. Lisäksi olisi tärkeää, että joku myös seuraisi laadun toteuttamista.

Kulttuuriympäristöjen suhteen maakuntakaavassa pitää voida säädellä miten arvokkaisiin kulttuuriympäristöihin rakennetaan. Keinona nähtiin kulttuuriympäristöjen ominaispiirteiden selkeä määrittely kaava-aineistoissa ja selostuksessa. Hyvänä keinona nähtiin myös kulttuuriympäristömerkintöjen kytkeminen matkailun merkintöihin. Suurimpana ongelmana nähtiin, kuten kehittämisperiaatemerkinnöissä, se, että toteuttajaa ei yleensä määritellä.

Strategisten tavoitteiden koetaan siirtyvän maakuntakaavaan hyvin, kunhan ne eivät ole liian epämääräisiä. Uusiutuva energia -tavoite näkyy kaavakartalla esimerkiksi tuulivoimana sekä myös selvityksien määrissä. Päättäjille kuitenkin tulisi tehdä selväksi, että jos strategista suunnittelua tehdään, tarkoittaa tämä valintojen tekemistä: joitain arvoja saavutetaan, joitain menetetään. Valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden koettiin olevan jo itsessään vaikeaselkoisia ja ristiriitaisia, ja tämän vuoksi niitä ei tulisi suoraan kirjata määräyksiin. Kaiken kaikkiaan kaivattiin valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden selkiyttämistä.

Teeman sisällä pohdittiin myös kaavakartan toimivuutta. Mietittiin myös, että voisiko olla kaksi kaavakarttaa: toisessa olisi staattiset, rajoittavat merkinnät (kuten Natura-alueet ja muinaismuistot), toisessa taas yhdyskuntarakenteeseen ja kehittämiseen liittyvät asiat. Tällainen jako voisi tuoda kartografista selkeyttä maakuntakaavakarttaan.

Lopuksi, loppukeskustelusta nostettua:

- Maaseudun ja kaupunkiseutujen läheisten taajama-alueiden hajakentämisen kohdalla tulisi muistaa, että on kyse kahdesta eri asiasta ja ne tulisikin keskustella eri pöydissä. Lisäksi tulee muistaa hajakentämisen problematiikka: sitä ei tule osoittaa sinne, missä on esimerkiksi varaus liikenneväylälle ym.
- Miten ratkaista taajamien kasvualueiden pysyminen vapaana kasvulle? Mikä on oikea ratkaisu: lieve-alueet, reservialueet vai mitkä?
- Korostettiin hajakentämisen hillintää ainakin maakuntakaavan taajama-alueiden sekä väylien alueilla.

Työpaja 2. 11.6.2014. Tampereen kaupunkiseudun yleiskaavoittajat

Sihteeri: Jaana Vanhatalo, TTY

Teema A: Keskustat, kauppa ja työpaikat (C-merkinnät, palveluverkko, kauppa, TP-merkinnät, kehittämisperiaatemarkinnät)

C-merkintöjen kohdalla pohdittiin, että mikä niiden varsinainen rooli on ja kenen pitäisi olla niissä toimijana. Todettiin, että sen tarkoituksena on taata monipuolinen joukkoliikenteeseen ja jalankulkuun tukeutuva keskus, jossa on sekä puistoa että kauppaa, ja että sen tulisi sisältää aina oletus raskaimmasta mahdollisesta laatuvaatimuksesta. C-merkinnän pitäisi aina heijastua myös muualle: mitä muualle ei saisi tehdä. C-kohdemarkinnän nähtiin olevan strategisempi kuin aluemarkinnän, mutta huomommin toimiva, sillä se ei kohdennu mihinkään ja edellyttää kuntatason päätöksentekoa.

Lisäksi nostettiin esiin se, että onko perinteisillä kuntakeskuksilla enää mitään roolia ja onko niillä potentiaalia kehittyä. Todettiin kuitenkin, että näiden kohdalla vastuu on kunnilla. Eli pelkkä C-merkintä ei takaa vielä mitään. Myöskään kaikkia palveluita ei voi sijoittaa yhteen pisteeseen.

Tilaa vievän kaupan kohdalla pohdittiin, tulisiko niitä saada kehitettyä enemmän varsinaista C-merkintää kohden, eli tuoda niihin esimerkiksi asumista ja siten luoda monipuolisempaa ympäristöä. Pohdittiin olisivatko Lempäälän Ideapark tai Kangasalan Lentola parempia, jos niiden yhteydessä olisi asumista. Julkisten palveluiden kohdalla tällaista "sijoittamisongelmaa" ei ole, sillä ne kelpaavat marketeille. Olisivatko tällaiset paikat kuitenkin vetovoimaisia asuinpaikkoja?

Esitettiin, että keskuksia analysoidaisiin enemmän ja niiden erot huomioiden tulisi C1, C2, C3 jne. -merkinnät. Täten jokaiselle keskukselle tulisi oma määräyksenä, esimerkiksi C1: lisää palveluita; C2: lisää asutusta jne. Keskuksien kohdalla pohdittiin myös tiiveysmerkintöjä, tulisiko sellaisia olla? Asemanseutukeskuksien kohdalla todettiin, että riittävä tiiveys pitää olla, jotta keskustasta tulee toimiva. Lisäksi uusien asemien kohdalla taustalla on ajatus tietynkokoisesta alueesta. Pitäisikö siis tietylle alueelle määritellä esimerkiksi asukastavoite, ainakin selostuksessa?

Teema B: Joukkoliikenne ja maakuntakaava

Todettiin, että seudulliset hankkeet (jopa pyöräily) tulisi aina merkitä maakuntakaavaan.

Kuitenkin pohdittiin myös, että onko joukkoliikenne ylipäätään aina seudullinen asia. Liikennejärjestelmäsuunnitelmassa tehdään perusta, kaavassa tuodaan sitten valinnat esiin. Joukkoliikennetarkaisujen koettiin sinällään olevan aina arvovalintojen tekemistä.

Joukkoliikenneasiat eivät enää ole kunnissa pakottamisasioita. Joukkoliikenteen tärkeys on tunnustettu niin taloudellisesti kuin laadullisesti. Lisäksi tiedostetaan, että joukkoliikenteen järjestämisen on pakko olla yhteistyötä, tarvitaan jotain kuntarajan takanakin. Kunnat myös sitoutuvat volyymeihin ja suuntiin, koska ne tiedostavat niiden tärkeyden joukkoliikenteen järjestämiseksi. Palveluiden ja asumisenohjaaminen eli volyymin tuominen tietyille alueille tukevat joukkoliikennettä.

Valtion haluttiin tulevan vastaan liikennetarkaisuihin: kun se vahvistaa maakuntakaavan, tulisi sen sitoutua myös kaavan toteutukseen, niin kunnatkin tekevät. Kuitenkin esimerkiksi Liikennevirastolla on usein eri käsitys toteuttamisten aikajänteestä.

Teema C: Yhdyskuntarakenteen tiiveys ja mitoitus (tiivistyvät alueet, taajaman ja maaseudun raja, haja-asutus, valkoiset alueet, laajentumisalueet, käyttötarkoituksen muutosalueet, selvitysalueet)

Mitoituksen kohdalla pohdittiin, että tarvitaanko mitoituslukuja ja jos tarvitaan, niin miten ne saadaan siirrettyä kaavaan. Joukkoliikenteeseen mitoitus kytkeytyy automaattisesti, mutta miten se tulisi ilmaista? Pohdittiin mitoituslukujen kuvaamista suunnitteluohjeessa, eli ne eivät olisi luonteeltaan määrääviä. Todettiin myös, että mitoitus hyvä väline yhdyskuntarakenteen tasapainoisuuden sekä palvelujen riittävyyden arvioimiseen.

Taajama-alueen ja maaseudun raja-alueen problematiikka tiedostettiin: miten hallita sitä, ettei yhdyskuntarakenne leviä hallitsemattomasti taajama-alueen ulkopuolelle? Tähän kytkeytyy vahvasti maakuntakaavan valkoinen alue, jonka kohdalla tulkitaan, että kaikki on sallittua. Lisäksi valkoinen alue ei määrittele kasvua mitenkään.

Yhtenä ratkaisuna mietittiin taajama-aluetta ympäröivää maa- ja metsätalousaluetta, jonne ei saisi mennä ilman kaavaa. Myös lievealue-merkintää pohdittiin, SYKE on jopa määritellyt lievealueet, eli määritelmäkin olisi valmiina. Kuitenkin sekä

lievealue- ja M-aluemerkinnän kohdalla ongelmana, että tulisiko alueille tehdä selvitykset, että ne voidaan sellaisiksi merkitä? Myös kaiken merkitseminen M-alueeksi koettiin ongelmalliseksi, koska maakuntakaavaan tulee merkitä seudullisesti tärkeät alueet, niin onko koko maakunta tällaisen merkinnän jälkeen seudullisesti merkittävää maa- ja metsätalousaluetta? Hallitsemattoman kasvun ehkäisemisen porkkanana mietittiin palveluita, varsinkin maaseutujen keskuksissa tämä voisi toimia.

Hallitsemattoman kasvun ehkäisemiseksi pohdittiin myös koko kaava-aluetta koskevaa merkintää, joka rajaisi jotenkin taajama-alueiden hajarakentamista, mutta tällaista merkintää kunnat eivät hyväksyne, koska ne kokevat sen uhkaavan niiden itsemääräämisoikeutta. Kasvualueet tulisi kuitenkin ratkaista siten, että kaavaan ei jää selvittämättömiä alueita, joita ei ole käsitelty maakuntakaavassa. Tulisikin nähdä tekeillä olevan maakuntakaavan ohi seuraava porras ja osata varata sille alueet. Korostettiin toteuttamisjärjestysten ja -ehtojen mahdollisuuksia ohjauksessa. Muistutettiin myös, että taajaman lievealueet ja maaseudun hajarakentaminen ovat kaksi eri asiaa.

Selvitysalueiden koettiin olevan strategisesti nurinkurinen ajatus. Ratkaisuksi mietittiin kehittämisaluemerkintää, joka kytkettäisiin tiettyihin ehtoihin. Näin voitaisiin paremmin hahmottaa muuttuvalle alueelle kehityspolku.

Teema D: Ympäristön laatu

Laadun kohdalla pohdittiin, onko se ylipäättään maakuntakaavan asia vai vasta yleiskaavan. Kuitenkin todettiin, että maakunnan laatuasioita ovat viherverkko ja virkistysalueet, ranta-alueet, ympäristöriski-asiat sekä palveluiden saavutettavuus. Pirkanmaalla ranta-alueiden yleismääräys on ollut pääosin toimiva.

Myös keskusta-alueiden laatuun voitaisiin yrittää kiinnittää paremmin huomiota maakuntakaavassa, sillä välillä kunnat merkitsevät yleiskaavoihin todella isoja C-alueita. Esimerkiksi kaavan määräyksiin kirjatut kävelyalueet voisivat olla helppo keino taata keskustan viihtyvyys ja laatu: koko 3km:n matka ei voi olla parkkipaikkaa tai pelkkää markettia yms.

Työpaja 3. 12.9.2014. Suurten kaupunkien yleiskaavoittajat ja maakuntakaavoittajat

Sihteeri: Jaana Vanhatalo, TTY

TEEMA A: Ohjaus

Pohdittaessa kuntien yhteisen strategisen tahtotilan näkymistä maakuntakaavoissa koettiin yhtenä ongelmana se, ettei edes kunnilla itsellään ole omaa maankäytön strategiaa, puhumattakaan eri kuntien strategioiden yhteensovittamisesta. Kuitenkin yhteistä tahtotilaa löytyy. Erittäin tärkeänä nähtiin maakunnallisen yhteistyön vahvistaminen. Tulisi myös kiinnittää huomiota siihen, miten maakunnallinen strategia saadaan kantamaan yli valtuustokausien.

Mahdollisimman aikainen kuntakaavoittajien sitouttaminen maakuntakaavaprosessiin nähtiin tärkeänä. Tämä voi nopeuttaa kuntakaavoitusprosessia sekä edistää maakuntakaavan toteutumista, sillä kunta puoli oppisi jo maakuntakaavaprosessin aikana tuntemaan syyt maakuntamerkintöjen takana. Lisäksi tulisi muistaa myös muut toimijat, joita maakuntakaavaprosessi koskee, myös heidän mahdollisimman aikainen osallistamisensa olisi tärkeää.

Toteutumisen kohdalla yksi ryhmä pohti, että mitä toteutuminen ylipäättään on? Periaatteessa jo uudet laadittavat yleis- ja asemakaavoitukset toteuttavat maakuntakaavaa, mutta toisaalta tästä on vielä pitkä matka itse fyysiseen toteutumiseen. Lisäksi toteuttamiseen liittyy aina riski siitä, että jokin asia ei toteudukaan halutulla tavalla. Tästä kaikesta kumpuaa varmasti se, että toteuttajien määrittely suunnittelumääräyksiin koettiin hankalaksi ja ei-mieleiseksi. Toteuttamisvastuita ja toteuttajia on hankalaa tietää pitkälle aikavälille ja niiden määrittely voi hankaloittaa kaavan hyväksyttämistä.

Työpajassa nousi muutama eri tapa maakuntakaavan merkintöjen toteutumisen edistämiseksi. Yhtenä tärkeimpänä nähtiin se, että kuntakaavoitus ymmärtää mitä on kunkin merkinnän taustalla, mitä sillä tavoitellaan ja mitä suurempaa tavoitetta/strategiaa kyseenomainen merkintä ilmentää. Toisena hyvänä välineenä nähtiin toteuttamisohjelman yms. laatiminen, jolloin tavoitteet saataisiin konkretisoitua.

Yhtenä ongelmana merkintöjen toteutumiselle nähtiin se, ettei ole takuuta valtion toteuttamisesta (esim. Liikennevirasto), vaikka kuntien yhteisymmärryksestä tietty päätös maakuntakaavaan onkin saatu ja kaava onkin vahvistettu ympäristöministeriössä.

Huonoimmillaan maakuntakaavan ja yleiskaavan todettiin olevan kaksi erillistä prosessia, joiden välillä ainut välittävä asia on kaava ja sen merkinnät. Joskus myös maakuntakaavan ohjausvaikutus kuntien osayleiskaavoihin ohi kuntien yhteisen yleiskaavan voi olla vaikeaa mieltää. Parhaimmillaan maakunta- ja yleiskaavan taas todettiin vuorovaikuttuvan keskenään, myös siis alhaalta ylöspäin. Maakunnassa tulisikin miettiä yhdessä, mitkä ovat ne tärkeät asiat, joita halutaan lähteä vie- mään eteenpäin ja joihin halutaan ottaa kantaa maakuntakaavassa. Todettiin myös, että aina ongelma ei ole maakunnan ja kunnan välisessä prosessissa tai kanssakäymisessä, vaan esimerkiksi ELY-keskus tekee jostain merkinnästä eri tulkinnan kuin kunta ja maakunta ja vaikuttaa siten ratkaisevasti toteutumiseen.

Maakuntakaavassa tulisi osoittaa vain niitä asioita, jotka ovat maakunnallisesti tärkeitä. Tähän liittyy myös esimerkiksi taaja- mien hierarkian osoittaminen. Keski-Suomen liitto onkin päättänyt jättää pikkutaajamia määrittelemättä maakuntakaavasta. Tähän liittyen valtaa voisi antaa myös taajamien määrittelyssä kunnalle: maakuntakaavatasolla ei oteta kantaa jokaisen taajaman raja- aan, vaan annetaan kunnan tehdä ratkaisu omassa kaavoituksessaan. Pompuloita (a, at) käyttämällä ”pakotet- taisiin” kunta tekemään strategisia valintoja koskien omaa maankäyttöään.

Perinteisiä aluevarausmerkintöjä ja niihin liittyviä selkeitä määräyksiä pidettiin ohjausvaikutukseltaan parhaimpina, koska ovat selkeitä ja niiden käyttö vakiintunutta. Kehittämisperiaattemerkintöjä pidettiin vaikeina, koska niillä vaarana jäädä ir- rallisiksi, varsinkin, jos ne kohdistuvat isoihin alueisiin. Lisäksi niiden kohdalla on ollut ongelmana, että ne jäävät kokonaan huomiotta tai niiden rajaviivaa tulkitaan liian tarkasti.

TEEMA B: Osallistuminen ja yhdessä tekeminen, rakennemallit/mitoitus

Kaikissa osallistuneissa maakunnissa on osallistuttu hyvin maakuntakaavan laadintaprosessiin. Prosessit ovat olleet kes- kustelevia. Kuitenkin eroja kuntien välillä on ollut huomattavissa, osa kunnista osallistuu kaikkeen todella innokkaasti, osaa täytyy taas houkutella mukaan enemmän. Jatkuvuutta kaivattiin lisää.

Rakennemalleja (tai niitä vastaavia) on tehty kaikissa osallistuneissa maakunnissa. Tärkeintä olisi pohtia, mikä on raken- nemallin rooli. Onko se ideoita herättävä, tavoitteita keräävä, maakuntatyötä valmisteleva työkalu vai maakuntakaavan jälkeinen toteutussuunnitelma? Maakuntakaavaa edeltävänä työnä rakennemalli on toiminut hyvin, se loi ymmärrystä maa- kuntakaavan pohjaksi. Kuitenkaan samanaikaisesti maakuntakaavan kanssa tehty rakennemalli ei toimi (ellei sen roolia ole tarkoin määritelty), tällöin siitä syntyy kilpaileva prosessi. Tunnistettiin myös, että nykyään rakennemallin taustalla voi olla MAL-aiesopimus: rakennemalli laaditaan sopimuksen pohjalta, jotta pystyttäisiin varmistamaan paremmin valtion rahoitus. Tällöin se voi jäädä hyvinkin irralliseksi maakuntakaavasta ja olla jopa ristiriitainen sen kanssa.

Mitoituksen todettiin myöskin olevan strateginen valinta. Kuitenkin mitoituksia on tehty osallistuneissa liitoissa vaihtelevasti (tarkasta mitoituksesta väestöennusteisiin ja mitoittamattomuuteen asti), joskin kaupan suunnittelun taustalle mitoitus teh- dään aina. Todettiin myös, että tietyissä tapauksissa, kuten asemanseuduilla, on hyvä asettaa vähintään jonkinlaisia tavoit- tetehokkuuksia, jotta saadaan varmistettua joukkoliikenteen vaatima väestöpohja.

TEEMA C: Merkinnät ja määräykset

Työpajaan osallistuneilta tiedusteltiin kehittämisnäkökulmia seuraaviin maakuntakaavamerkintöihin liittyen: C-alueet, haja- asutuksen ja taajaman rajan määrittely, muuttuvat/hybridi-alueet, tiivistyvät alueet/mitoitus sekä toteuttamisjärjestys.

C-aluemerkinnän kohdalla todettiin, että siitä on muotoutunut kaupallisen alueen määritelmä. Kuitenkin sen tulisi olla raken- nelähtöinen: ydinkeskus, aluekeskus jne. Jonkin verran on tullut ongelmaksi se, että C-alueet ovat todella isoja, joka ei enää vastaa alkuperäistä tarkoitustaan. Myöskään urbaanisuus ei ole enää tae C-alueella, olipa jossain C-alueen määräyksessä kerrottu sen olevan tarkoitettu tilaa vievälle kaupalle ja varastoille.

Taajaman rajan kohdalla käytiin keskustelua siitä, mihin rajalla pyritään. Halutaanko sillä kieltää jotain vai halutaanko tukea hyvää kehitystä? Halutaanko siis kiinnittää huomio urbaanin alueen suunnitteluun vai haja-asutukseen? Kaiken kaikkiaan taajama-alueen kohdalla jouduttiin pohtimaan sitä, tuleeko maakuntakaavaan edes määritellä kaikki taajamat vai vain seu- dullisesti merkittävät. Edelleen pohdintaan liittyi se, pitäisikö haja-asutukseen ottaa kantaa valkoisella alueella. Kuitenkin kaupunkialueilla taajaman haja-asutusta pidettiin asiana, johon olisi hyvä puuttua. Asian nähtiin kiinteästi liittyvän tulevan kehityksen mahdollistamiseen.

Hajarakentamista tulisi ehkäistä ennen kaikkea kaupunkiseutujen reuna-alueilla, jossa rakentamisen paine kohdistuu asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle. Lieve-/reservialueiden/kasvuvyöhykkeiden koettiin olevan tähän sopiva keino. YM:ssä on käynnistymässä kasvavien taajamien lievealueita käsittelevä hanke. Keskeistä on pitää reservialueita rakentamiselta vapaana, jotta ne voidaan ottaa myöhemmin suunnitelmallisesti tehokkaaseen käyttöön. Tarve rinnastuu rantarakentamisen nykykäytäntöön, jossa saa rakentaa vain kaavalla.

Muuttuvien alueiden kohdalla pohdittiin, olisiko kehittämiskohdemerkintä hyvä merkintä näyttämään suuntaa. Toinen vaihtoehto olisi, että muuttuville ja tiivistyville alueille tulisi oma merkintänsä osoittamaan tulevaa kehityskulkua. Tällöin määräkseen voisi määritellä haluttua suuntaa tulevalle kehitykselle. Jonkinlaista ”ratkaisua” kuitenkin kaipailtiin, sillä muuttuvat alueet ovat niin erilaisia suhteessa uudiskohteeseen.

Mitoituksen kohdalla käytiin keskustelua siitä, onko se tarpeellista vai ei. Taajama-alueilla nähtiin selvästi ongelmana merkintöjen ja välineiden ohjauksen puute, sillä esimerkiksi asemanseutujen riittävää tiiviyyttä ei ole pystytty takaamaan. Varsinaiselle mitoitukselle kuitenkin pohdittiin vaihtoehdoksi strategista valintaa siitä, mitkä alueet ovat tiiviimpiä kuin toiset. Mitoitukseen nähtiin kytkeytyvän myös ongelma, että jos kunnan alueella on paljon yksityisiä maita, voi mitoittaminen nostaa maan hintaa liikaa.

Alueiden toteuttamisjärjestystä ja ajoitusta koettiin voitavan ohjata reservialuemerkinällä ja suunnittelumerkinöillä.

Tulkinnan kannalta ongelmallisimpia maakuntakaavamerkintöjä yleiskaavaa laadittaessa todettiin olevan kauppa, maisema-aluemerkinnät sekä matkailun ja kulttuurin kehittämisalueet. Kauppaan liittyy monia laatutekijöitä sekä kohdemerkintöihin näyttää sisältyvän tulkintaongelmia ELY-keskuksen kanssa. Maisema-aluemerkintöjä sekä matkailun ja kulttuurin kehittämisalueita koskee kaikkia sama problematiikka: kehitetäänkö ja jatkojalostetaan niitä oikeasti yleiskaavatasolla? Myös TP-merkintään liittyy problematiikkaa asemakaavatasolle mentäessä, sillä asemakaavassa työpaikkojen luonne pitää määrittää eksaktimmin.

Yleiskaavoituksen piiristä tiedusteltiin hyviä uusia/erilaisia merkintöjä, joita voisi käyttää hyödyksi maakuntakaavatyössä. Esiin nostettiin kyläalue- ja kylähelmi-merkinnät, maaseutuasumisen nauha-alueet, kaupunkikehittämisen ja maaseutukehittämisen vyöhykkeet sekä sekoittuneet alueet. Ensimmäiset ovat käytössä Jyväskylän yleiskaavassa. Taustalla on ajatus alueiden suunnitelmallisesta kehittämisestä. Kaupunkikehittämisen ja maaseutukehittämisen vyöhykkeet taas ovat Oulun yleiskaavasta. Sekoittuneita merkintöjä on taas koekäytössä laadinnassa olevassa Tampereen keskustan strategisessa osayleiskaavassa, jossa on yhdistetty esimerkiksi C- ja V-merkintä yhteen raidalliseksi merkinnäksi.

Lopuksi tiedusteltiin mielipiteitä ensimmäisessä ja toisessa työpajassa esitettyihin merkintöjen ja määräyksien kehitysehdotuksiin. Keskuskohtainen C-merkintä voisi osan mielestä olla hyvä asia, mutta todettiin myös, että jos maakuntakaavan mitakaava on pieni (esim. 1:250 000), voivat keskuskohtaiset merkinnät olla jo liian tarkkoja. Pohdittaessa tiettyjen toimintojen karsimista pois C-alueilta saivat ainakin hallit ja varastot tasapuolista kannatusta, C-alue ei ole niiden paikka. Todettiin, että selostuksessa ja määräyksissä tällaisia kiellettyjä toimintoja voi luetella.

Heitettiin ajatus määräyksestä, joka kieltäisi päivittäiskaupan rakentamisen valtateiden varteen, esim. 200 metrin puskurivyöhykkeellä. Tällainen ei-sijoittaminen ei sisälly nykyiseen MRL:iin. Lähtökohtaisesti toimintoja pitää sovitella yhteen. Eli sama vaikutus pitäisi saada muutoin aikaan.

Erityisesti kohdemerkintöjen tulkinnalle koettiin tarvittavan pelisääntöjä. Todettiin, että tulkintasäännöt olisi hyvä sisällyttää maakuntakaavan selostukseen, jotta tulkintaristiriidoilta säästytäisiin jälkikäteen.

Toteuttamisjärjestykseen linkittyä ennen kaikkea ajatus priorisoinnista. Mikä on maakunnallisesti tärkeää? Kuitenkin käytiin pohdintaa siitä, onko maakuntakaava oikea paikka toteuttamisjärjestykselle vai tulisiko laatia erillinen toteuttamisohjelma, jossa otetaan nimenomaan kantaa ajoitukseen yms. Toteuttajien kytkemisestä kehittämisen kohdemerkintöihin taikka kulttuuriympäristön, matkailun ja vihervetkoalueiden merkintöihin ei oikein innostuttu, kuten jo teeman A kohdalla käsiteltiinkin yleisemmin. Sen koetaan mutkistavan asioita ja lisäksi toteuttajien määrittely voi olla usein vaikeaa.

Matkaketjujen tukemisen koettiin olevan hyvä ehdotus, mutta siihen ei koettu olevan välineitä nykyisillä merkinnöillä. Tällä hetkellä se olisi tehtävä siis suunnittelumääräyksillä. Kaiken kaikkiaan koettiin, että tämän hetkisten merkintöjen joukossa ei ole riittävästi välineitä nykyajan joukkoliikenteen kysymyksiin. Joukkoliikenteen laatukäytävä -merkintä jo on, mutta sitäkin tulisi kehittää.

Ajatus kahdesta erillisesti kaavakartasta (staattiset/rajoittavat merkinnät sekä yhdyskuntarakentamiseen ja kehittämiseen liittyvät asiat) herätti mielenkiintoa osallistujissa. Kaksi kaavakarttaa voisi olla jopa toimiva ratkaisu. Yleiskaavapuoelta kuitenkin oli kokemus, että toinen kartta ja sen ohjausvaikutus helposti unohtuu, koska on totuttu yhden kartan järjestelmään. Nostettiin yhtenä ratkaisuna esiin myös kehittämisperiaatteiden sisällyttämisestä varsinaisen maakuntakaavakartan kulmaan pienenä karttana kahden erillisen varsinaisen kartan sijaan.

Merkintöjen kohdalla käytiin myös keskustelua siitä, että niidenkin valinta on strategiaa. Voidaanko merkintöjä karsimalla tuoda esiin paremmin tahtotilaa ja haluttua suuntaa?



PIRKANMAA

Nalkalankatu 12, PL 76, 33201 Tampere

puh. (03) 248 1111 (vaihde)

faksi (03) 248 1250

pirkanmaan.liitto@pirkanmaa.fi

www.pirkanmaa.fi

TEEMME MUUTOSTA YHDESSÄ

