Alueet ja yhdyskunnat

Kaupunkiseutusuunnittelun rooli MRL-uudistuksessa

Pikakysely 10 suurimmalle kaupunkiseudulle

Helsinki 2019

Kuntaliitto
Kommunförbundet

Sisältö

1 Johdanto 3

2 Kaupunkiseutusuunnittelun tarve 5

3 Kaupunkiseutusuunnittelun toteuttaminen 10

4 Lakisääteisyys vs. vapaamuotoisuus 13

5 Kaupunkiseutusuunnittelusta päättäminen 16

6 Lakisääteisen kaupunkiseutusuunnitelman rooli 19

7 Muuta kaupunkiseutusuunnittelusta 22

LIITE 1 PIKAKYSELY: MRL ja kaupunkiseutusuunnittelu, sähköpostiviesti 2.1.2019

LIITE 2 Ote alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevasta muistiosta 27.11.2018

1 Johdanto

Kuntaliitto lähetti tammikuussa 2019 sähköpostilla kaupunkiseutusuunnittelun roolia koskevan pikakyselyn Suomen kymmenelle suurimmalle kaupunkiseudulle (keskuskaupunkeihin ja kunkin kaupunkiseudun yhteen kehyskuntaan). Kysely osoitettiin kunnan johdolle/toimialajohdolle sekä kaavoituksesta vastaavalle, yhteensä 44 henkilölle. 17.1.2019 mennessä vastaus on tullut kaikilta seuduilta, yhteensä 22 henkilöltä. Kahden henkilön vastaukset olivat identtisiä, joten n(max)=21.

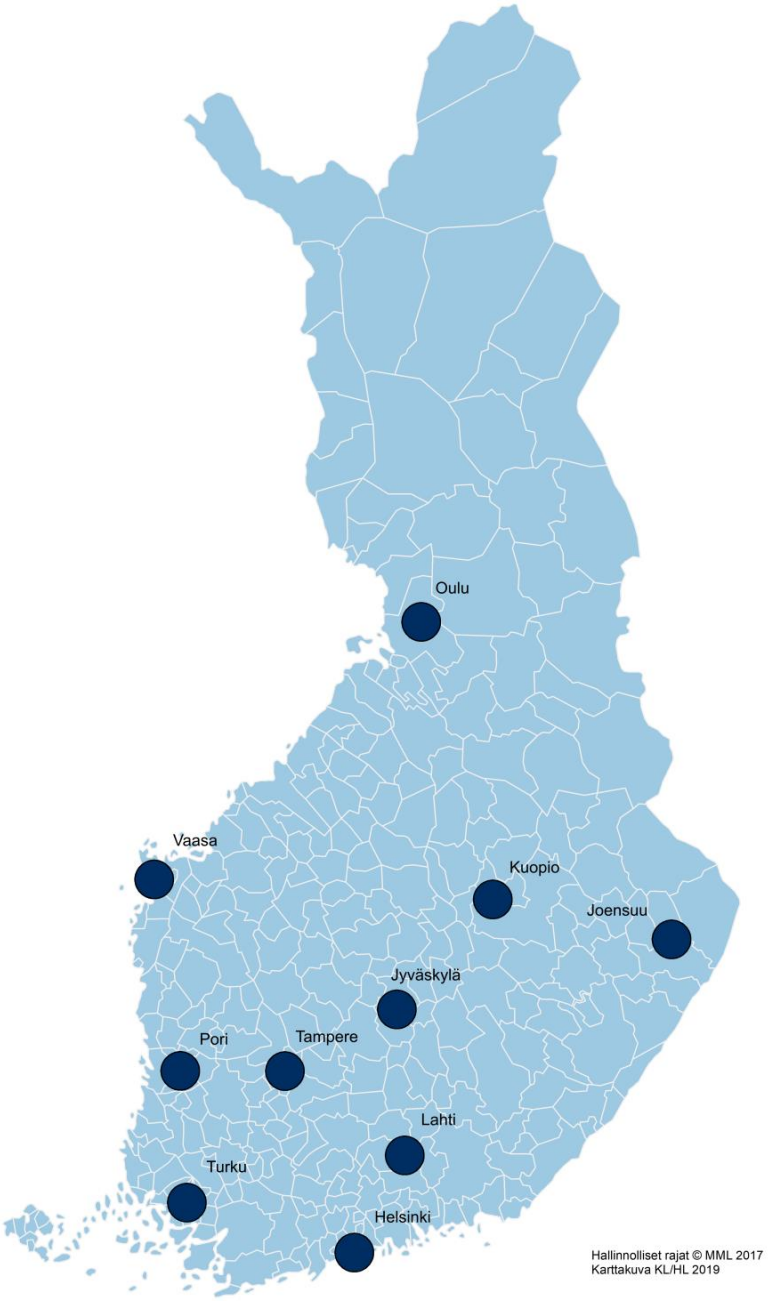
Vastaajille annettiin taustatiedoksi kaupunkiseutusuunnittelua koskeva ote ympäristöministeriön alueidenkäyttöjaoston alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevasta muistiosta (27.11.2018) (liitteenä). Muistiosta ilmenee, että kaupunkiseutusuunnitelma oli tuolloin ajateltu kussakin kunnassa erikseen hyväksyttäväksi suunnitelmaksi, jolla ei olisi oikeusvaikutuksia tai sen oikeusvaikutus kuntien kaavoitukseen olisi enintään lievä.

Kuntaliiton pikakyselyllä haluttiin kartoittaa kaupunkien ja kuntien näkemyksiä kaupunkisetusuunnittelusta ja sen tarpeesta, laadintamenettelystä ja päätöksenteosta sekä suhteesta maakuntatason suunnitteluun ja kuntien omaan suunnitteluun. Vaikka alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskeva valmistelu on kyselyn jälkeen edennyt kokonaisuudistusta valmistelevassa työryhmässä, kyselyssä esiin tulleet pohdinnat, kysymykset ja näkemykset ovat edelleen ajankohtaisia suunnittelujärjestelmää arvioitaessa.

Kyselyn kysymykset laadittiin niin, että niihin saattoi vastata valitsemalla monivalinnasta sopivimman/sopivimmat vaihtoehdot. Osa vastaajista perusteli valintojaan avovastauksissa tai esitti kysymykseen liittyviä lisähuomioita. Ne esitetään kunkin kysymyksen yhteydessä kaavioiden jälkeen.

Huomiot toistettu sellaisenaan, ainoastaan seutujen/kaupunkien nimet on muutettu kirjaimiksi siten, ettei niitä voi nimen perusteella tunnistaa. Kukin kirjain vastaa aina samaa kaupunkia tai kaupunkiseutua. Vastaajat on numeroitu ja kukin numero vastaa aina samaa vastaajaa.

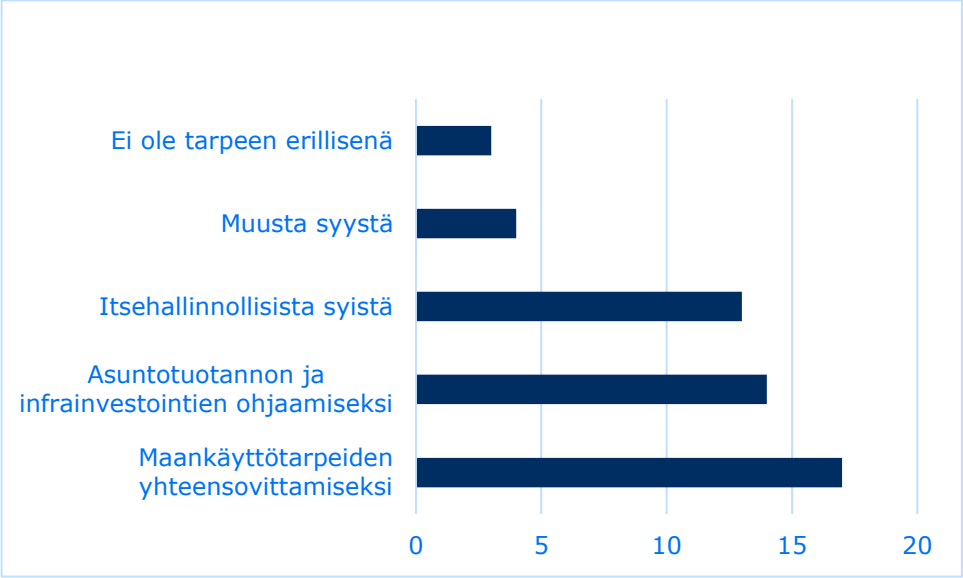
8.5.2019, kehittämispäällikkö Anne Jarva



Kaupunkiseudut, joiden keskuskaupunkeihin ja yhteen kehyskuntaan kysely lähetettiin. Vastauksia saatiin kaikilta seuduilta.

2 Kaupunkiseutusuunnittelun tarve

1. **Tarvitaanko kaupunkiseudun kuntien yhteistä maankäytön suunnittelua (kaupunkiseutusuunnittelua)?**
    a. **kuntien maankäyttötarpeiden yhteensovittamiseksi?**
    b. **asuntotuotannon ja infrainvestointien ohjaamiseksi?**
    c. **itsehallinnollisista syistä (jotta vältettäisiin asetelma, jossa itsehallinnolliset maakunnat vastaisivat kuntien maankäytön yhteistyöstä tai ohjaisivat sitä)?**
    d. **muusta syystä, mistä?**



Avovastauksia ja perusteluja:

- Nyt kuvattu malli olisi taas uusi, merkitykseltään kyseenalainen suunnittelutaso muiden tasojen lisäksi. Siksi en pidä liitteessä esitetyn muotoista puuhaa tarpeellisena säädellä lainsäädännöllä. Nyt [B]:n seutu sinänsä toteuttaa tuon mallin mukaista suunnittelua osana MAL-työtään. Lainsäädännön kirjaus ei sille työlle antaisi mitään uutta sisältöä. *(1)*
- Muusta syystä: infrainvestointien yhteensovittamiseen, maankäytön vaikutusten yhteensovittamiseen ja/tai arviointiin. *(2)*

- Maankäytön yhteensovittaminen on tärkeää, mutta meillä on jo yhteinen rakennemalli [C]:n kaupunkiseudulla. Infrainvestoinnit koordinoidaan jo nyt ja on vaikea kuvitella, että infra toteutettaisiin merkittävästi eri tavalla, jos kaikki olisi yhtä kuntaa. Jokseenkin kyllä. Todellisempi ongelma-alue on valtakunnallisen asuntopolitiikan puute, joka myös heijastuu kuntakentälle. Kymmeninä vuosina on rakennettu hyvin vähän vuokra-asuntoja pienemmillä kaupunkiseuduilla. Rakennemalli riittää, enkä näe pahana, että maakunnille tulisi vahvempi rooli yhteensovittamisessa. Muuten kaupunkipolitiikasta tulee liian keskuskaupunkikeskeistä, mikä myös on osaoptimointia. Himmeleitä ei kannata rakentaa lisää, vaan kyllä kunnissa joka päivä tehdään työtä sen eteen, että väkimäärä kasvaisi ja lisää työpaikkoja tulisi. *(3)*
- Tarvitaan kuntien maankäyttötarpeiden yhteensovittamiseksi yleispiirteisellä ja/tai strategisella tasolla. Maakuntatason resursseja kaupunkisuunnitteluun. Tarvitaan myös asuntotuotannon ja infrainvestointien ohjaamiseksi sekä itsehallinnollisista syistä, koska täällä maaseudulla pärjätään vain, jos keskuskaupunki pärjää. Lisäksi kuntien rajapintojen suunnittelua yhteistyössä tulisi edistää *(4)*
- Kaupunkiseudun suunnittelu on välttämätöntä. [D]:n seudulla saatujen kokemusten mukaan yhteistyö voi olla lakiluonnoksessa esitettyä laajempaakin. Kaupunkiseutu on juuri se suunnittelutaso, jolla maankäyttö ja liikenne voidaan sovittaa toisiinsa. Seuduilla on mahdollisuus painottaa julkisen liikenteen ratkaisuja ja ohjata sen ja maankäytön kehittämistä vuorovaikutuksessa eri alojen asiantuntijoiden kanssa. Joukkoliikenneyhteydet samoin kuin pyöräilyreitit kulkevat useiden seudun kuntien alueilla. Yhdyskuntarakenteen ja palveluverkon kehittäminen näiden varteen edellyttää samoin useiden kuntien samansuuntaisia kehittämislinjauksia. Erityisesti kuntien raja-alueilla infran ja palveluverkon investoinnit voidaan tehdä yhteistyössä. Samoin kaupunkiseutu on paras taso varmistaa viherverkon toimivuus niin virkistyksen kuin ekologisten tarpeidenkin osalta. Ulkoilureitit ja eliölajien kulkureitit eivät tunnista kuntarajoja, mutta niiden toimivuus edellyttää rajojen ylitystä ja siksi yhteistä ymmärrystä ja varautumista. Yhteisesti hyväksyttyjen ehtojen puitteissa kunnilla on mahdollisuus sovittaa tarpeet oman maankäyttönsä kehittämiseen. Asuntotuotannon ohjaaminen palveluverkon ja infran kannalta edullisesti ja olevaa rakennetta hyödyntäen on kaupunkisuunnittelun pysyvä haaste, jossa seudullisesta yhteistyöstä on hyötyä. Asuinympäristön laadullinen kehittäminen tulee painottumaan lähivuosikymmeninä, minkä vuoksi monimuotoiseen asuntotuotantoon on oltava mahdollisuus mutta myös velvollisuus kaikissa kunnissa. Asumisen kehittämisessä seudullinen yhteistyö on mahdollisuus, johon lailla tulee kannustaa. Asuntomarkkinoiden viimeaikaiset rajut heilahtelut osoittavat, että ohjaamista kaivataan, mikäli segregaatiokehitykseltä halutaan välttyä. Asuntotuotannon lisäksi on tärkeää ohjata työpaikkojen sijoittumista ja palveluverkkoa, joista asumisen kanssa koostuu elämisen laatu ja helppous. Toimintojen erottelu aiheuttaa liikennettä. Ilmastostrategiset tavoitteet tulevat ohjaamaan lähivuosikymmenten maankäytön ja liikenteen kehittämistä. Olennaista siinä on lopettaa hajottava ja toimintoja eriyttänyt, funktionalismista alkunsa saanut kehitys ja palauttaa kaupungin toimintojen ja ympäristön sekoittuneisuus. Seudut tulevat olemaan kaupunkikehittämisen ja elinvoiman moottoreita, jotka käyvät keskinäistä kilpailua toistensa kanssa glo-

baaleilla markkinoilla. Seudun kunnat hyötyvät seudulle tulevista elinkeinotoiminnoista, eikä niiden tarvitse kilpailla keskenään. Olennaista on onnistua ohjaamaan työvoimaa tarvitseva tai palveluita tuottava toiminta joukkoliikennereittien varteen ja olevien keskusten ja alakeskusten yhteyteen. Seudullisella yhteistyöllä voidaan välttää kuntakohtainen osaoptimointi, joka pitkällä tähtäimellä usein johtaa kestämättömään rakenteeseen. *(5)*

- Kaupunkiseutusuunnittelun välineistön tulee jatkossa vahvistaa strategista aluesuunnittelua toteutuksineen. Sopimukset ja niiden seuranta eivät ole ainoa ja riittävä keino tehdä yhteistyötä (vrt. asemakaavasuunnittelu ilman asemakaavoja pelkin maankäyttösopimuksin. Tilanteessa, jossa maakuntien itsehallinto syntyy, kuntien omaa ja keskinäistä vastuuottoa seudun maankäytöstä, asumisesta ja liikenteestä tulee myös vahvistaa. [X]:n kaupunkiseudulla seutukäsite on vaihdellut riippuen tarkasteltavasta ilmiöstä. Viimeisimpien seurantaselvitysten yhteydessä korostui poliittisen keskustelun puute. Yhteiselle suunnittelulle on tarvetta nimenomaan liikennejärjestelmässä sekä maankäytön ja liikenteen (joukkoliikenne) yhteensovittamisessa kuin sinällään maankäyttötarpeissa. Tämä linkki on seudullisesti aivan liian löyhä. Seutusuunnittelua tarvitaan myös kaupunkipolitiikan ja kaupunkiseutu-valtio-yhteistyön vahvistamiseksi. Useampikin selvitys ja viimeaikainen hanke on osoittanut, että myös [X]:n seutu tarvitsee jatkuvan alusta valtion osapuolten mukanaololle seudun suunnittelussa. Tämä koskee erityisesti Jyväskylän asemaa merkittävien valtakunnallisten liikenneväylien solmukohtana. [X]:n kaupungin yleiskaavatilanteen arviointi tulee ajankohtaiseksi 2020-luvun alkupuoliskolla. Tähän tulee liittyä vahva seudullisen kontekstin hahmotus. Tämä oli oleellista myös edellisellä kerralla, kun yleiskaavaprosessi limittyi puitelain kaupunkiseutusuunnitelman mukaisiin suunnitelmiin. Asuntotuotantoa seurataan systemaattisesti [Y]-seudulla. Jämäkämpi seudullinen ohjaus ei automaattisesti toisi tilanteeseen mitään lisäarvoa tai merkittävää muutosta (esim. 98% kerrostalotuotannosta syntyy [X]:n kaupunkiin. Seutusuunnittelun vahvistaminen olisi kuitenkin omiaan vahvistamaan asuntopolitiikan roolia sinänsä ja auttamaan niiden ilmiöiden tunnistamista, joissa asiat ovat hyvin ja missä pitää petrata. Infrainvestoinnit ovat suuntautuneet ja suuntautunevat jatkossakin kuntakohtaisiin taajamiin. Kuntien rajat ylittäviä tarpeita on pyöräilyväylissä sekä vesihuollossa ja hulevesien hallinnassa. On alleviivattava sitä, että vaikka liikennejärjestelmän joukkoliikenneratkaisut eivät Jyväskylän seudulla perustukaan merkittäviin raideinvestointeihin, liikennejärjestelmän kehittäminen yhtä jalkaa elinvoiman ja maankäytön kehittymisen kanssa on hyvin vaativa tehtävä kaupunkiseudun kuntien kantokyvylle. Työssäkäyntialueen keskuksena ja valtakunnallisten liikenneväylien merkittävänä solmukohtana Jyväskylän keskustaajaman liikenteen ratkaisut ja tulevat investoinnit vaativat valtiokaupunkiseudullista yhteistyötä, näkemystä ja systematiikkaa. Laadukas bussipohjainenkin joukkoliikennejärjestelmä edellyttää investointeja, jotka heijastuvat edelleen myönteisesti muun muassa valtakunnan väylien vetoisuuteen. Aiesopimuskäytäntö on kiinnostava myös siksi, että se tarjoaa mahdollisuuden perinteisen MRL-toimivallan ja investoinneista sopimisen rajat ylittäviin toimenpiteisiin ja niihin sitoutumiseen (esimerkkinä vaikkapa aamuruuhkien välttämisen, liikennekuorman ajallisen hajauttamisen ja kestävän liikkumisen edistämisen keinot). *(6)*

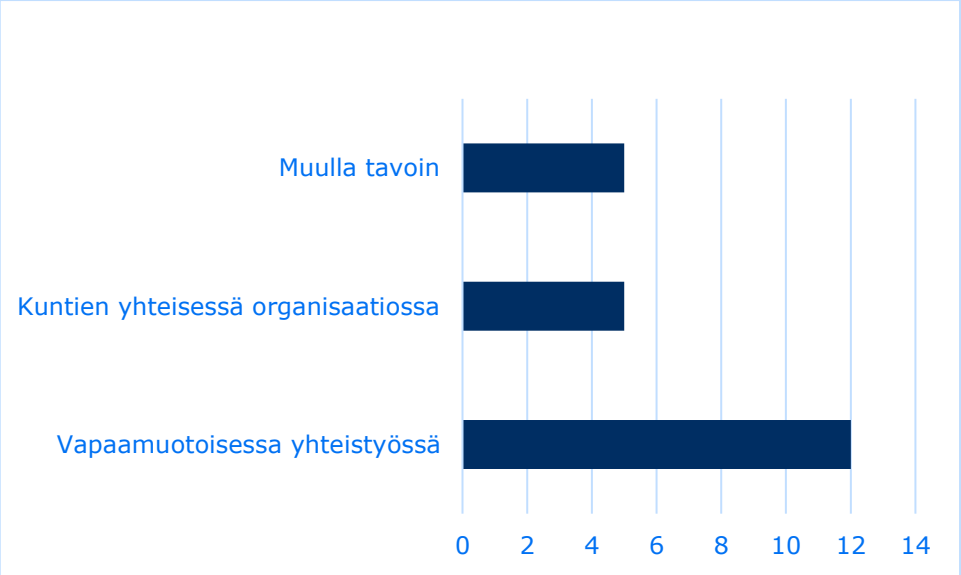
- Kaupunkiseutusuunnitelma on hyvä ajatus juuri kaikista esitetyistä syistä. Kaupunkiseudut ovat yhä keskeisempi ”yksikkö” globalisoituvassa maailmassa, riittävä ja tarkoituksenmukainen tarkastelualue *(7)*
- Kaupunkiseutusuunnittelua tarvitaan kaikista esitetyistä syistä ja sillä on lisäksi merkitystä seudun kuntien suunnittelutavoitteiden yhteensovittamisen kannalta. Arvoa on myös sillä, että seudun kuntien maankäytöstä ja liikenteestä vastaavat valmistelijat keskustelevat säännönmukaisesti keskenään ja muodostavat yhteistä tavoitteistoa. Ts. kommunikaatiolla on itseisarvoa *(11)*
- Kaupunkiseutusuunnittelua tarvitaan kaikista esitetyistä syistä. Erityisesti tarvitaan suurten infrainvestointien (esim. [Z]:n seudulla kaksoisraide ja lähijunaliikenne, lentokenttäyhteydet) ja maankäytön (asuntotuotanto, yritys-, tavarapiha- ja logistiikka-alueet, viheryhteydet) ohjaamiseksi. Kaupunkiseutusuunnitelman osalta olisi tärkeää kyetä varmistamaan, että seutujen nykyinen kehitys yhdyskuntarakenteen hajautumisesta saataisiin käännettyä kohti tiivistymistä (ilmastovaikutusten arviointi), siksi voisi huomioida myös palvelukeskittymät (erilaiset palvelut kuten kauppa, mutta myös merkittävät vapaa-ajan toimijat aiheuttavat seudullista liikennettä) *(13)*
- Yhteensovitusta tarvitaan, jotta isot kokonaisuudet (kuten liikenne- ja viherverkko) jatkuvat kuntarajojen yli ja että ei-niin-kivat-asiatkin (esim. jätteenpolttolaitokset ja voimalat, vesihuolto, kiviaineshuolto ja massojen hallinta jne.) saadaan sijoitettua kokonaisvaikutuksiltaan vähiten huonoihin paikkoihin. Kaupunkiseutusuunnitelman tarve riippuu kuitenkin pitkälti muusta kaavajärjestelmästä molemmin puolin; eli onko seututasolla jokin maakuntakaavan kaltainen suunnitelma jatkossakin, ja onko kunnassa yleispiirteinen kaava vai vain yksi ”venyvä” kaavataso – ja mikä on näiden kaikkien eri kaavamuotojen välinen työnjako. Tulisi välttää monia päällekkäisiä, samaa problematiikkaa käsitteleviä suunnittelu- ja päätöksentekotasoja. Asuntotuotannon osalta on hyvä tunnistaa seudulliset volyymit, varmistaa niiden sijoittuminen infrainvestointeja, joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä sekä palveluita tukevaksi sekä koordinoida erityisesti kuntien kesken yhteisvastuullista asuntopolitiikkaa. Infrainvestointien kokonaisuuden hallinnan, toteutuksen ajoituksen ja kustannusten osalta yhteistyö on välttämätöntä, mutta mikä on oikea väline? Infrainvestoinneista päättävät monet aivan muut (valtion) tahot kuin kunnat, missä määrin nämä muut voisivat vaikuttaa kaupunkiseudun suunnitelman sisältöön ja päätöksentekoon? Entä mikä tulisi olemaan esimerkiksi valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman rooli tässä kokonaisuudessa, missä määrin sillä ratkaistaan seututason liikenneratkaisuita (esim. seudulliset pikaratikat)? Itsehallinto on ainoa painava perustelu kaupunkiseutusuunnittelulle korvaamaan nykyisenkaltaista maakuntakaavoitusta. Itsehallinnollisille maakunnille voisi antaa mieluummin maankäytön tiedontuottajan (ks. edellä), kuin suunnittelijan roolin. Kaavoitus on politiikkaa, eikä päätöksentekoa haluta antaa kunnista muiden käsiin. Päätöksenteon pitää olla kunnissa, jotta turvataan asukkaiden aidot osallistumisen mahdollisuudet ja lähidemokratia. Oman kaupunkiympäristön kehittäminen ja lähiympäristön muutokset kiinnostavat ihmisiä. Kaupunkiseutusuunnitelma-alueiden rajaus kuitenkin mietityttää; noudattaisiko se maakuntia ja miten se silloin vastaa esimerkiksi asiointi- ja työssäkäyntialueisiin? Jos ei, niin entä ne maakunnan kunnat, jotka jäävät kau-

punkiseutusuunnitelman ulkopuolelle, eikö niissä tarvita mitään laajempaa yhteensovittavaa suunnitelmaa? Jos maakuntakaavaa ei olisi, niin jossakin pitäisi ne ei-niin-kivat asiat kuten em. jätteenpolttolaitokset tai kiviainesvarannot ja massojen hallinta tulisi kuitenkin ratkaista. Kokonaisuudesta voi tulla epätarkoituksenmukainen, ja aiheutua moninkertaiset ympäristövaikutukset, jos nämä ratkaistaan kuntakohtaisesti tai odotetaan, että naapuri ratkaisee. esittelypaperin perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että kaupunkiseutusuunnitelma ei käsittelisi näitä asioita, joten herää kysymys, missä ne on ajateltu ratkaistavan? *(14)*

- Maankäyttötarpeiden yhteensovittaminen korostuu seuduilla, joissa keskuskaupunkien ympärillä on useampia kuntia. Itsehallinnollisista syistä ei tarvita, vaan maakuntatasoinen kaava tulee esittää yleisellä ja sille kuuluvalla tasolla. Kunnat pitävät sisältötarkkuudesta huolen *(15)*
- Pidän nykyistä maakuntakaavaa ja nykyistä yleis- ja asemakaavajärjestelmää riittävänä, koska moni kunta on jo ns. kaupunkiseudun kokoinen. Mikäli kaupunkiseutu ei ole samaa kuntaa, maakuntakaava voitaisiin tehdä myös kaupunkiseudun kokoisena, vaikka koko maakunta ei siinä olisikaan. Tämä resursseista johtuvista syistä. Maakuntakaavan ja kaupunkiseutusuunnitelman tavoitteet ovat aika pitkälti samoja. Mikäli siis on maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava, emme näe syytä myös kaupunkiseutusuunnittelulle. Kolme kaavatasoa on riittävä ja ehdottomasti ainakin tiiviimmissä aluissa tarvitaan myös tarkemman tason suunnitelmaa (asemakaava) yleiskaavan lisäksi. Kunta tarvitsee myös oman yleispiirteisen kaavan laajempien linjojen turvaamiseksi. Kaupunkiseutusuunnitelman päätöksentekojärjestelmä ei ole myöskään aukoton *(16)*
- Kaupunkiseudun yhteistä suunnittelua tarvitaan erityisesti kohtien a ja c vuoksi. Asuntotuotannon ja infrainvestointien ohjaaminen edellyttää suoraan maankäytön suunnitteluun kuulumatonta yhteistyötä eikä onnistu vain kaavayhteistyöllä. Yhteensovittamistarvetta on tapauksissa, joissa seutu on jakautunut erillisiin kuntiin. Päätösvalta pitää pyrkiä pitämään seudulla. *(17)*
- Ainakin suurimmilla kaupunkiseuduilla tartarvitaan sellaista yhteistä maankäytön suunnittelua, joka on kuntien käsissä. *(18)*
- Ajatukset maakunnan alueiden käytön suunnitelmasta ja sen oikeusvaikutuksista ovat nekin huolestuttavia kuntakaavoituksen näkökulmasta. Tällaisia linjauksia ei toivottavasti haluta viedä valmistelussa eteenpäin! *(19)*
- Tarvitaan yhteistä suunnittelua seutujen kasvun suuntaamiseen. Kaupunkiseutujen suunnittelun tulee olla kuntien ohjauksessa ja poliittisessa päätöksenteossa. *(20)*

3 Kaupunkiseutusuunnittelun järjestäminen

2. Kaupunkiseutusuunnittelu tulisi toteuttaa
   a. vapaamuotoisessa yhteistyössä
   b. kuntien yhteisessä organisaatiossa, esimerkiksi kuntayhtymässä
   c. muulla tavoin, miten?



Avovastauksia ja perusteluja:

- Tulisi toteuttaa vapaamuotoisessa yhteistyössä, jos jotenkin pitää toteuttaa. Ei kuntien yhteisessä organisaatiossa. *(2)*
- Tietynasteinen rakennemalli voisi olla pakollinen. Ei erillistä yhteistä organisaatiota. Maakunnat ovat jo kuntayhtymä, joka tekee samoja asioita. Joukkoliikenteen osalta voisi olla tiukempi sääntely niin, että keskuskaupunkien osalta perustettaisiin pakollisia ”joukkoliikennealueita”, jotka kattaisivat vähintään ne kunnat, joiden välillä on eniten pendelöintiä. Tälle alueelle perustettaisiin yhteiset lautakunnat/johtokunnat, jossa on edustajia jokaisesta kunnasta ja voitaisiin säätää oikeudenmukaisesta kustannusjaosta, mikäli muusta ei sovita. Nyt on sillä tavalla, että saatamme toisaalta kuulua eri hallinnollisiin alueisiin mitä jouk-

koliikennesuunnitteluun tulee tai toisaalta on niin, että keskuskaupunki ei yksinkertaisesti halua muita kuntia mukaan ”sotkemaan” niiden omia järjestelmiä. Tämä johtaa siihen, että ympäröivät kunnat, jotka eivät ehkä myöskään ole niin kiinnostuneita laittamaan rahaa joukkoliikenteen kehittämiseen, eivät viitsi tehdä aivan niin paljon kuin voisi. Olisi tärkeää, että pystyttäisiin hallitsemaan ja ohjaamaan liikkumista tällä tavoin. *(3)*

- Vapaamuotoinen yhteistyö on paras lähtökohta. Yhteisestä organisaatiosta, esimerkiksi kuntayhtymästä tulee liian byrokraattisia ja poliittisia *(4)*
- Kaupunkiseutusuunnittelu on toteutettava organisaatioiden yhteistyönä (b). Tampereen seudun kokemukset osoittavat yksiselitteisesti, että organisoitunut yhteistyö on toimivaa. Kuntayhtymän moniportainen valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä ja osaava henkilöstö ovat luoneet edellytykset sitouttavalle yhteistyölle eri hallintokuntien ja kuntien välillä. Seutuorganisaation asiantuntevuus ja yhdessä laaditut rakenne ja liikennejärjestelmäsuunnitelma ovat olleet vahva tuki kuntien omalle suunnittelulle. Erityisesti kehyskuntien yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, asutuksen monipuolistaminen ja joukkoliikennepainotukset eivät olisi olleet mahdollisia ilman seutuorganisaatiossa tehtyjä ja kunnissa ratifioituja päätöksiä *(5)*
- Puitelaki (2006) mahdollisti seutukohtaisen organisoitumisen ja tälle tulisi antaa tilaa myös jatkossa. Voisi olla niin, että sisältövaatimukset olisivat lakisääteisiä mutta organisoituminen tapahtuisi seutulähtöisesti. Tämä tukisi asiapohjaisuutta ja sitä, miksi seutusuunnittelua yleensä on tarpeellista tehdä. *(6)*
- Ensisijaisesti kehitystä tulisi tehdä vapaaehtoisuuden pohjalta, mutta olen kallistuvainen myös lievän pakon, esimerkiksi kuntayhtymänkin kannalle. *(7)*
- Tarvitaan organisoiva taho (esim. kuntayhtymä), jolla on resursseja organisoida ja koordinoida suunnittelua sekä vahvat yhteydet kuntiin. Käytännössä kunnista tarvitaan sisältö ja asiantuntemus, jotta toiminta ei irtaannu käytännöistä. Kaupunkiseutusuunnittelun organisointiin tulee jättää riittävästi liikkumavaraa, jotta se voidaan tehdä parhaalla mahdollisella tavalla parhaita resursseja hyödyntäen ja saavuttaa asetetut tavoitteet. Myös kaupunkiseudut ovat erilaisia. Esimerkiksi [H]:n seudulla raideliikenteen ja joukkoliikenteen runkoverkko on laaja ja määrittää maankäytön suunnittelua vahvasti. *(11)*
- Olemassa olevat toimivat seuturakennetiimi ja seudullinen liikenteen johtoryhmä voisi olla asiantuntija- ja suunnittelurukkasena. *(13)*
- Vapaamuotoisen yhteistyön haitat: vahvin kunta resursoi ja sanelee. Vapaamuotoisen yhteistyön edut: eri alueilla voi olla erilaiset perinteet organisoitua ja jäisi paikallista harkinnanvaraa. Kuntien yhteisen organisaation haitat: taas uusi päällekkäinen organisaatio (pitkältikin kuin nykyinen maakunnan liitto). Yhteisen organisaation edut: suunnittelijat eivät edustaisi yksittäisiä kuntia vaan ko. organisaatiota. Muulla tavoin: Toivottavasti joku keksii tähän hyvän uuden ehdotuksen! *(14)*
- Kuka valmistelee, kuka päättää, vapaaehtoisuus ei tuo selkeyttä, jostain täytyy löytää resursointi myös tilaukseen ja ohjaukseen ja päätöksenteon koordinointiin. Ja kuinka sitova suunnitelma oikeasti on kunnille? Maakuntakaavalle järjestelmä jo on (resursointi, päätöksenteko). *(16)*

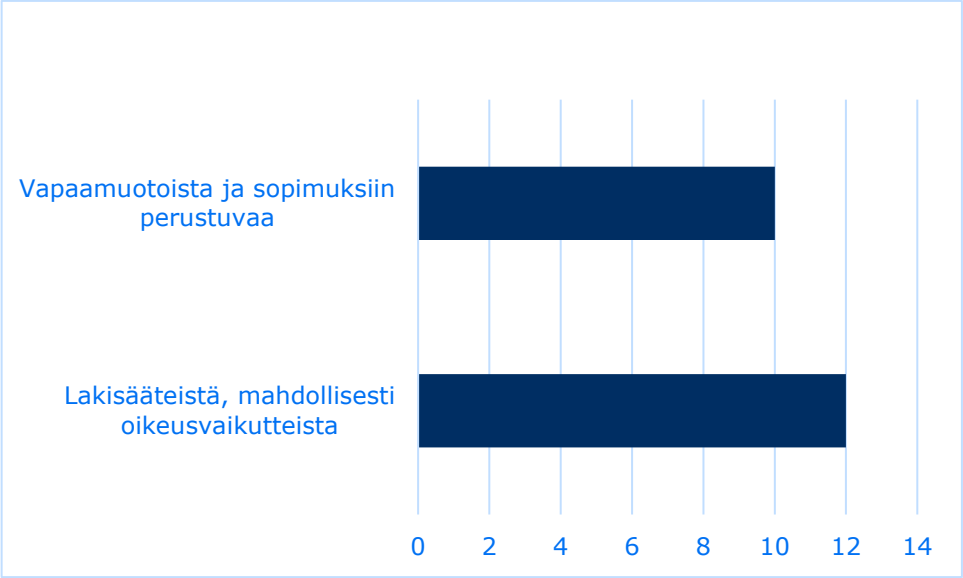
- Nyt kunnilla on valinnanvapaus. Voidaan toimia erikseen tai yhteisessä päätöksenteko-organisaatiossa tai yhteisessä valmistelu- ja päätöksenteko-organisaatiossa. En näe olevan seutusuunnittelun kannalta eduksi, jos valinnanvapaus tässä vähenee. *(17)*
- Rakennemallityöskentely on hyvä tapa. Eli suunnittelu tapahtuu kuntien yhteistyönä ilman, että perustetaan uutta virallista organisaatiota. *(18)*
- [O]:n seudulla on kokemusta myös seudullisista elimistä. Kokemuksen mukaan näissäkin keskuskaupungin voi olla välillä vaikea saada isoja linjoja eteenpäin, kehyskuntien intressit voivat olla hyvinkin erilaisia. Vapaamuotoisuus on koettu tällä hetkellä [O]:n seudulla parhaaksi toimintatavaksi. *(19)*
- Tulisi toteuttaa ensisijaisesti kaupunkiseutujen valitsemalla tavalla *(20)*

4 Lakisääteisyys vs. vapaa-muotoisuus

3. Tuleeko kaupunkiseutusuunnittelun olla

a. lakisääteistä, jolloin sillä voisi olla oikeusvaikutuksia? Tällöin laissa todennäköisesti määriteltäisiin suunnitelman sisältö sekä mahdollisesti myös kaupunkiseudut (kunnat) joita suunnitelma voisi koskea.

b. vapaamuotoista ja sopimuksiin perustuvaa?



Avovastauksia ja perusteluja:

- Vapaamuotoista ja sopimuksiin perustuvaa yhteistyötä tehdään jo [H] seudulla eikä lainsäädännön kirjaus antaisi sille mitään uutta sisältöä. *(1)*
- Ei lakisääteistä eikä vapaamuotoista - meillä on jo rakennesuunnitelma. *(3)*
- Suunnitelmalla tulee olla oikeusvaikutuksia *(4)*
- Kaupunkiseutusuunnittelun tulee olla lakisääteistä. Vapaaehtoisella yhteistoiminnalla on [D]:n seudulla päästy pitkälle, viitoitettu uraa muillekin seuduille. Ongelmana on ollut se, että vapaaehtoinen suunnitteluinstrumentti ei ole laissa määritelty eikä sen sisältöön ole voinut vedota laillisuuskysymyksissä. Se on tarjonnut sinänsä käyvän keskustelunalustan MAL-sopimukselle, mutta rakenne-

suunnitelma on jäänyt kaavaprosessissa toiveiden ja tavoitteiden tapaiseksi toivomusasiakirjaksi, jolla ei ole ollut painoarvoa, mikäli se on ollut ristiriidassa voimassa olevan maakuntakaavan tai yleiskaavan kanssa. Kaupunkiseutusuunnitelma on hyvä voida laatia olennaisilta osiltaan oikeusvaikutteisena. Suunnitelma on strateginen, eikä sen ole tarkoitus varata alueita eri käyttötarkoituksiin. Kuitenkin sen tavoitteelliset linjaukset ovat seudullisesti niin tärkeitä, ettei niitä vastaan saa olla mahdollisuus toimia. *(5)*

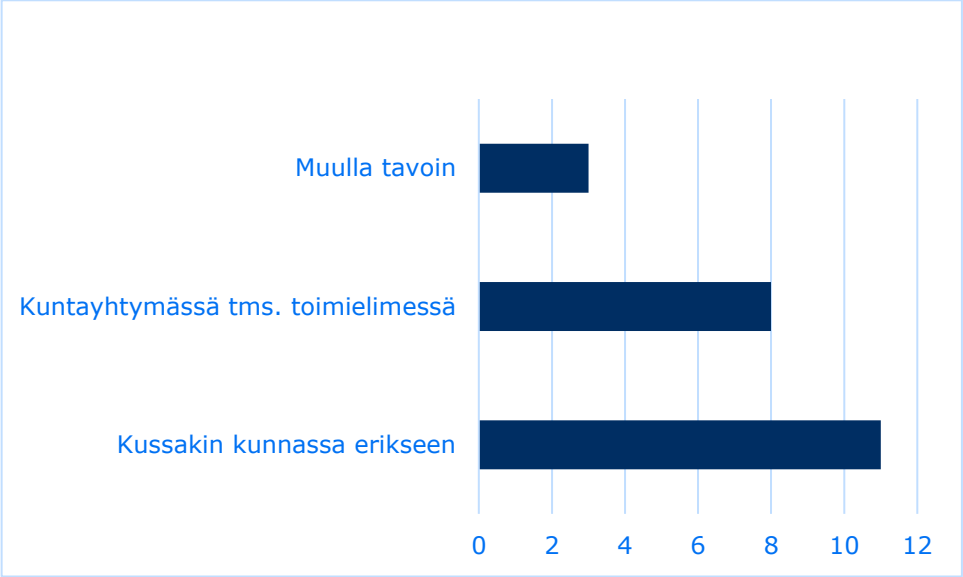
- Tulisi olla lakisääteistä, koska on sen aika. Vuoden 2006 puitelain kokemuksista lienee jo kertynyt riittävästi kokemus- ja tutkimustietoa sen toteamiseksi, kuinka esimerkiksi sisältövaatimukset tulee asettaa. Prosessin kulkuun tulisi liittyä nykyistä aiesopimusmenettelyä virittävä säkeistö. Kuten tähänkin asti, mikään ei estä täydentämästä suunnittelun lakisääteistä ydintä vapaamuotoisilla toimintamalleilla *(6)*
- Seudullisen suunnitelman laatimisen voisi edellyttää laissa, kunhan organisoinnille jätetään liikkumavaraa; kytkentä valtion rahoitusinstrumenttiin siten, että varmistetaan seuduille allokoitavat taloudelliset resurssit ja investoinnit valtiolta. *(11)*
- Lain tulisi velvoittaa, mutta seuduille pitäisi jättää kuitenkin riittävästi vapauksia suunnitelman sisällön määrittelyyn**.** *(13)*
- Jos nykyisen kaltaisesta maakuntakaavoituksesta luovutaan, niin on varmasti sellaisia aihepiirejä, joista tarvitaan oikeusvaikutteisia maankäyttöratkaisuita kuntakaavoituksen tueksi. Jonkinlaiset sisältövaatimukset tarvitaan (jo siksi, että voidaan varmistua tietopohjasta ja objektiivisesta vaikutusten arvioimisesta sekä valtakunnan tason seurannasta, kun on tietyt indikaattoritiedot käytettävissä) mutta tulee jättää tilaa myös paikallisille ratkaisuille. Nykyisten kaavatasojen sisältövaatimukset (tai se kuinka vaatimuksia on nyt tulkittu) jättävät aika vähän liikkumavaraa sille, että keskityttäisiin kunkin seudun/kunnan aidosti strategisiin suunnittelukysymyksiin. Jos taustalla on jatkossakin aluevarauksiin perustuva maakuntakaava, sitten kaupunkiseutusuunnitelman oikeusvaikutteisuus ei ehkä ole tarpeen, koska ohjaus olisi päällekkäistä ja muodostaisi uuden lisätason kaavajärjestelmään ja tulkintaongelmia. Milloin mahtaa digitalisaatio olla niin pitkällä, että seututason maankäytön ja liikenteen tieto olisi tietomallina käytettävissä kaikessa suunnittelussa niin, että tieto on luotettavaa (oikeusvaikutteisuus), ajantasaista ja helppokäyttöistä? Iso askel eteenpäin olisi jo sekin, että eri viranomaisten tuottama tieto olisi saatavissa yhdestä paikasta sen sijaan, että sitä joutuu poimimaan eri lähteistä eikä pysty tarkastelemaan helposti päällekkäin. Nykyjärjestelmässähän tämä tietojen yhdistäminen tapahtuu kaavaprosesseissa, mikä on liian raskasta, kun itse asiassa kaavaprosessissa pitäisi tehdä suunnitelma ja päättää siitä. Suunnitelman - kaikkien suunnitelmien - tulisi perustua ajantasaiseen tietoon eikä vaatia selvityksiä. Epävirallisen suunnitelman merkittävyys on ainakin nyt jäänyt osallisille ja osin päättäjillekin hämäräksi. *(14)*
- Maakuntakaavalla mieluummin. Jos maakuntakaavatasoa ei ole, sitten kaupunkiseutusuunnittelu lakisääteistä. *(16)*
- Malli voisi olla lakisääteinen, mutta tarjota mahdollisuuden oikeusvaikutteisuuteen tai oikeusvaikutuksettomuuteen. En kannata laatimispakkoa. Porkkanaa voisi rakentaa siitä, että suunnitelman laatiminen antaisi seudun kunnille päätösvaltaa asiassa, joka muuten ehkä ratkaistaisiin maakunnan alueiden käytön

suunnitelmassa? Siis jos alueella on voimassa oikeusvaikutteinen kaupunkiseutusuunnitelma, maakuntatason suunnitelman vaikutukset olisivat erittäin rajatut (valtakunnalliseen merkittävään intressiin perustuvat asiat?). *(17)*

- Jonkinlainen lainsäädännöllinen pohja kaupunkiseutusuunnitelmalla pitäisi olla. Rakennemalleillahan ei sitä ole. Sinänsä suunnitelman pitäisi perustua seudun kuntien välisen sopimukseen, joka myös käytännössä velvoittaa noudattamaan suunnitelmaa. Kaupunkiseutusuunnitelman pitää kuitenkin pysyä strategisella tasolla eikä muodostaa uutta tarkkaa yleiskaavaa**.** *(18)*
- [Z]:n seudulla ei kaivata lakisääteisyyttä ja oikeusvaikutuksia! Kuntien yhteistyö toimii kuntajohtajatasolla sekä seudun kaavoittajien kesken vapaamuotoisesti, ja rakennemalli on tällä yhteistyöllä saatu aikaan ok**.** *(19)*
- Jos lakisääteistä, tulisi tähän myös kytkeä velvoittavuus valtion suuntaan koskien MAL-sopimusta. Ilman MAL-kytkentää vapaamuotoista. *(20)*
- Jos lakisääteistä, tulisi olla vapaamuotoista ja sopimuksiin perustuvaa *(21)*

5 Kaupunkiseutusuunnittelusta päättäminen

4. Jos kaupunkiseutusuunnitelma olisi lakisääteinen, tulisiko siitä päättää
   a. kussakin kaupunkiseudun kunnassa erikseen?
   b. kuntayhtymässä tai muussa yhteisessä toimielimessä?
   c. muulla tavoin, miten?



Avovastauksia ja perusteluja:

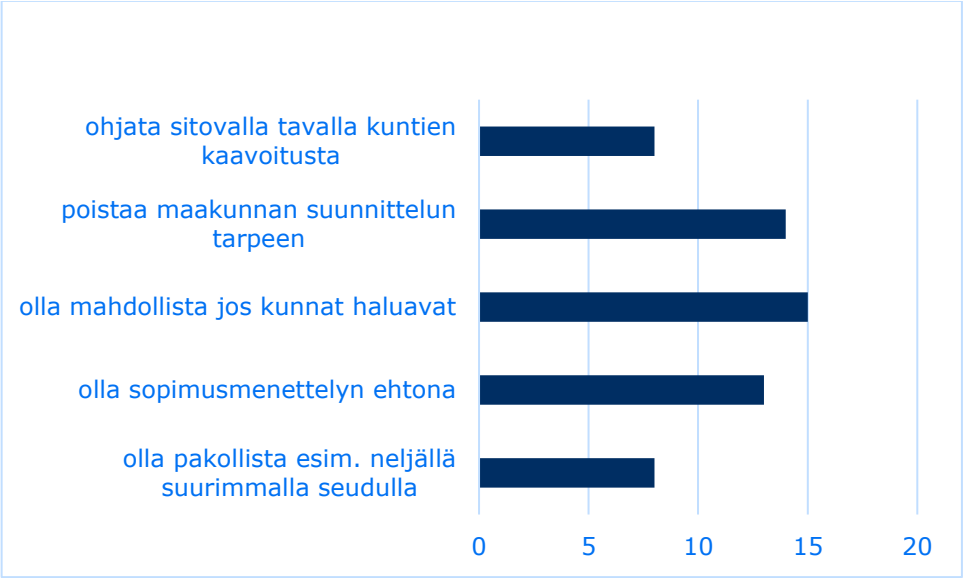
- Valtuustojen yhtäpitävän päätöksen edellytys jäykistää turhaan ja ei salli demokraattista äänestystilannetta. Vaikka hankalaa onkin, niin käyttäisin päätöksentekijänä valtuustojen yhteiskokousta, jossa on kuntien valtuuston jäsenten äänimäärät suhteessa ko. kunnan väestömäärään. Tällä mallilla saataisiin erimielisyydet käsiteltyä eikä yhtäpitävien päätösten edellytys jäykistäisi prosessia. *(1)*
- Kaupunkiseutusuunnitelmasta tulisi päättää kussakin kaupunkiseudun kunnassa erikseen. *(2)*
- Maakunnat voivat maakuntakaavojen kautta päättää. Muuten on tårta på tårta *(3)*
- Suunnittelun osallistuminen vapaaehtoista, mutta sen jälkeen ”yhteinen elin” joka päättää suunnitelmasta ja hyväksyy sen lopulta *(4)*

- Kaupunkiseutusuunnittelun tulee olla osallistavaa. Prosessissa tulee osallistaa seudun kunnat, elinkeinoelämä ja järjestöt. Kunnista osallistumaan tulee päästä asiantuntijoiden lisäksi valtuutettujen, jolloin poliittinen sitoutuminen suunnitelman sisältöön tulee mahdolliseksi. Kun kuntien luottamushenkilöt ovat päässeet mukaan prosessiin, hyväksyminen yhteiselimessä helpottuu. Pelkkä seutuelimen päätös ei ole kuitenkaan riittävä, van kunnat tulee sitouttaa vielä ratifioimalla suunnitelma myös kuntien valtuustoissa *(5)*
- Tulisi päättää ensisijaisesti kussakin kunnassa erikseen. Lainsäädäntö voisi sisältää sanktioita *(6)*
- Kaupunkiseutusuunnitelmasta tulisi päättää kuntayhtymässä tai muussa yhteisessä toimielimessä. Kaupunkiseutusuunnitelmasta päättämisen ei tulisi sisältää yksittäisen kunnan veto-oikeutta. Miten varmistemaan suhteellisuus siten, että kokonaisuuden kannalta hyvän ratkaisun löytyminen ei vaarannu. Päätöksentekoon tarvittavaa neuvoa-antavaa poliittista kannanottamista (kuten lausuntojen kautta) tulee hajauttaa eri instansseille kunnissa ja kuntayhtymissä ja vapaaehtoisissa yhteenliittymissä *(11)*
- Kaupunkiseutusuunnitelmasta tulisi päättää kuntayhtymässä tai muussa yhteisessä toimielimessä maakuntahallinnon yhteydessä *(12)*
- [O] seudun suunnitelma hyväksyttiin seutuvaltuustossa, jossa oli edustajat joka kunnasta. Seutuhallitus sekä seuturakennetyöryhmä ja liikennejärjestelmätyöryhmä ohjasivat työtä. Toimi silloin ja uskon että toimisi nytkin. *(13)*
- Kussakin kunnassa erikseen päätettäessä etuna on, että koetaan ehkä enemmän, että päätös on kunnan omissa käsissä. Haittana on sitoutuminen ja ehkä koko päätöskään ei välttämättä synny, jos prosessia ja sisältöä ei tunneta, tai ne koetaan epäoikeudenmukaiseksi. Jos päätettäisiin yhteisessä toimielimessä, haittana olisi: jos päättäjät on valittu kuntayhtymään tai toimielimeen oman kuntansa edustajana, he ovat sitä myös päätöksenteossa. Missä suhteessa päättäjien paikat jaettaisiin? Edunvalvonta on ollut hankaluus nykyisten maakuntakaavojen päätöksenteossa, jossa valintoja on ollut vaikea tehdä. Kaupunkiseutusuunnittelun päätöksenteossa herkästi enemmistö jyrää eikä eriäville, ehkä yhteistä työtä kehittäville näkemyksille jää lainkaan tilaa. Toisaalta olisi mielenkiintoista, jos kuntayhtymän tai toimielimen päättäjäksi voisi olla ehdolla vain seudun edustajana. *(14)*
- Jos maakuntakaavaa ei ole, kaupunkiseutusuunnitelmasta tulisi päättää yhteisessä toimielimessä, missä kunnista edustus suunnitelman kautta tulevien sitoumusten takia *(16)*
- Yhteinen toimielin, olipa se yhtymässä tai ei, lisää tarvetta toimia yhdessä, mutta vaatii jonkinlaisen organisaation ympärilleen. Organisaatiolle pitäisi nähdä muukin todellinen tarve, ei vain kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen. Jos on vain suunnitelma, yhteistoiminta on vaarassa hiipua helposti. Yhteinen valmistelu ja kuntien erilliset hyväksymispäätökset voisi olla kevyempi tapa, mutta iltalypsyt ja välistävedot ovat todennäköisempiä. Seutusuunnitelman pitäisi tulla yksittäisen kunnan osalta voimaan sen omalla päätöksellä ettei synny tilanteita, jossa yksittäisellä kunnalla on veto-oikeus. Luonnollisestikaan yksittäisen kunnan ei kuitenkaan pidä voida laatia seutusuunnitelmaa yksinään. *(17)*

- Kannatan siis sitä, että kukin valtuusto päättää erikseen eikä perusteta uutta virallista toimielintä. *(18)*
- Päätöksenteon tulee säilyä kunnissa. Yhteinen elin ei tuo sen enempää vaikuttavuutta. Yhteensovittamista tehdään joka tapauksessa (painopiste vain siirtyisi / tehdäänkö valmisteluvaiheessa vai päätöksentekovaiheessa), ei vaikuttane lopputulokseen. *(19)*
- Viime kädessä kunkin kunnan valtuuston tulee hyväksyä suunnitelma. Kuntayhtymää / muuta toimielintä tarvitaan valmistelussa, ei päätöksentekijänä *(20)*
- Tulisi päättää kussakin kaupunkiseudun kunnassa erikseen (a) *(21)*

6 Lakisääteisen kaupunkiseutu-suunnitelman rooli

5. Jos kaupunkiseutusuunnitelma olisi lakisääteinen, voisiko se
   a. olla pakollista esimerkiksi neljällä suurimmalla kaupunkiseuduilla?
   b. olla MAL(PE)sopimusmenettelyn ehtona?
   c. olla mahdollista, jos kunnat niin haluavat?
   d. poistaa maakuntatason suunnittelun tarpeen kyseisellä kaupunkiseudulla?
   e. ohjata sitovalla tavalla alueensa kuntien kaavoitusta?



Avovastauksia ja perusteluja:

- Ainoa toimiva malli olisi se, että kaupunkiseutusuunnitelma selkeästi korvaa alueen maakuntasuunnitelman. Sen päätöksenteko tulisi vain määritellä. *(1)*
- Olisi kiinnostavaa, jos kaupunkiseutusuunnitelma poistaisi maakuntatason suunnittelun tarpeen. *(2)*
- Tarvitaan vain rakennemalli & joukkoliikenne. Voi olla mahdollista, jos kunnat niin haluavat. Ei missään nimessä saa poistaa maakuntatason suunnittelun tarvetta.
- Kaupunkiseutusuunnittelun pitäisi olla mahdollista, jos kunnat niin haluavat. MAL-sopimus silloin mukaan. Pitäisi poistaa maakuntatason suunnittelun tarve.

Maakunnan resurssit tulisi ohjata kaupunkiseutusuunnittelun tueksi. Maakuntatasolla selvitystietoa ja asiantuntijuutta kuntien kaavoitustarpeisiin, mutta resursseja ei itse suunnitteluun. Maakunnan suunnittelua tulee ohjata keskuskaupungin näkökulmasta. Kaupunkiseutusuunnittelun pitäisi ohjata sitovalla tavalla kuntien kaavoitusta ja sillä tulisi olla oikeusvaikutuksia. Seutukaupungin menestymisestä riippuu maakunnan menestys, seutukaupungille pitää antaa myös ”valtaa” *(4)*

- Kaupunkiseutusuunnitelma tulisi olla pakollinen ja mahdollinen. Kaupunkiseutusuunnittelu on välttämätöntä ainakin neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla, joilla se tulisi määrätä pakolliseksi. Sillä on paljon annettavaa myös pienemmille kaupunkiseuduille, jolla se tulisi ehdottomasti olla mahdollista. MAL-sopimusmenettelyn pohjana kaupunkiseutusuunnitelma on olennainen. MAL-sopimus tuntuu jouduttavan tavoitellun yhdyskuntarakenteen toteutumista ja edistää monella tapaa kestävän rakenteen muodostamista. Lisäksi sen kautta voidaan nosta esiin seudun kehittämiskysymykset hyvin monipuolisesti taloudesta palveluihin. Maakuntien liitoilla on tätä nykyä käytössään merkittäviä resursseja, joita ei ole riittävästi voitu kohdentaa sinne, missä suunnittelun ja kehittämisen tarve on suurin. Osa tästä resurssista tulisi suunnata kaupunkiseutujen erityiskysymysten ratkaisemiseen kaupunkiseutuorganisaatiossa *(5)*
- Tulisi olla pakollista kaikilla yli 100000 asukkaan kaupunkiseuduilla. Lähtökohtana voisi olla seudullisen joukkoliikenneviranomaisen toiminta-alue.
- Kaupunkiseutusuunnitelma sisältyy maakuntatason suunnitelmaan ja muodostuu siten sitovaksi *(8)*
- Lakisääteinen kaupunkiseutusuunnitelma voisi olla MAL-sopimuksen ehtona - PE-osan kytkentä tähän ei ole realismia. Pysytään MAL-kontekstissa. Lakisääteinenkään kaupunkiseutusuunnitelma ei voisi poistaa maakunnan suunnittelun tarvetta kaupunkiseudulla, maakuntien väliset kytkennät esim. valtakunnallisten raideyhteyksien yms. kannalta edellyttävät maakuntatason suunnittelua. Lakisääteisen kaupunkiseutusuunnitelman sitovuuden aste tulee jättää kuntien harkintaan eikä sitä tule määrätä laissa. Kepit ja porkkanat tehokkaampi keino. Voi olla sitovakin jos kunnat siitä yhdessä sopivat *(11)*
- Ei välttämättä poista kokonaan maakuntatason suunnittelun tarvetta, mutta siirtäisi ainakin merkittävältä osin maakuntakaavassa ohjattavia asioita seudulle. Kaupunkiseutusuunnitelmalla tulisi olla ohjausvaikutusta seudullisesti tärkeissä linjauksissa, mutta ei sitoa kunnan käsiä vähemmän tärkeissä asioissa. Kunnan pitäisi itse voida kaavoituksessa antaa fyysinen hahmo seutustrategian tavoitteille. *(13)*
- Miksi sen tulisi olla pakollinen? Todennäköisesti sitä tehtäisiin ilman pakkoakin, jos se oikeasti on tarpeellinen (ja varsinkin, jos siihen olisi kytketty MAL-tyyppisiä sopimuksia porkkanana). Eihän nykyinen säädös PKS:n kuntien yhteisen yleiskaavan pakollisuudesta ole johtanut toimenpiteisiin, kun ei sitä nähdä järkevänä eikä houkuttelevana. Millä perusteella kuhunkin kaupunkiseutuun kuuluvat kunnat (aluerajaus) määriteltäisiin? Toiminnallinen kokonaisuus voi olla jotakin muuta, kuin nykyiset hallinnolliset rajat. MAL-sopimuksen ehtona: Jos tähän päädytään, suunnittelun lähtökohdat eivät pysy yhteensovittamisessa vaan investointien ohjaamisessa. Ei varmaan ole syytä estääkään vapaaehtoista kau-

punkiseutusuunnittelua esim. lailla määrättyjen alueiden lisäksi. Sopimusporkkanoita tosin ei varmaan riitä kovin laajalti. Voiko poistaa maakunnan tason suunnittelun tarpeen, riippuu täysin kaupunkiseutusuunnittelun sisällöistä. Kuten edellä on todettu; jos maakuntakaavoituksesta luovuttaisiin, siitä siirtyisi paljon asioita joko seututasolle tai edelleen kuntakaavoitusta kuormittamaan. Liitepaperissa esitellyt teemat eivät ihan riitä ratkaisemaan kaikkea seututason suunnittelun tarvetta. Toki joitakin näistä asioista voitaisiin varmaan ratkoa muutenkin kuin oikeusvaikutteisessa kaavassa. Voisiko ohjata sitovalla tavalla kuntien kaavoitusta, riippuu täysin kaupunkiseutusuunnittelun sisällöistä. Ja sen päätöksentekojärjestelmästä. Mikäli kaupunkiseutusuunnitelma onkin enemmän tietomalli, se tekisi siitä jo sinällään jatkosuunnittelua ohjaavan instrumentin - nähtäisiin ehkä, että siitä on apua yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa sen sijaan että se rajoittaisi kuntien itsemääräämisoikeutta. *(14)*

- Voisi ohjata sitovalla tavalla kuntien kaavoitusta vain erikseen määritellyissä alueissa *(15)*
- Jos maakuntakaavaa ei ole, tulee laajemmat yleispiirteiset asiat linjata jotenkin ja silloin vaihtoehtona voisi olla kaupunkiseutusuunnitelma *(16)*
- En näe pakkoa hyväksi. Porkkana olisi parempi. Toinen porkkana voisi olla MAL-sopimus. Tämä sopimisporkkana pitäisi ulottaa myös muihin kaupunkiseutuihin kuin niihin, jotka tähän asti ovat olleet MAL-sopimusten piirissä. Lähtökohta siis vapaaehtoisuus porkkanoin. Jonkinasteinen sitovuus on tarpeen. Muuten suunnitelmasta on liian helppo livetä. En ole varma, onko sitovuuden oltava samanlaista kuin nyt kaavahierarkiassa vai mitä? *(17)*
- Ainakin suurimpien kaupunkiseutujen kohdalla pitäisi kaupunkiseutusuunnitelman kuulua suunnittelujärjestelmään. Se voisi olla osa MAL-sopimusmenettelyä. Maakuntatason strategisten linjausten pitäisi välittyä kaupunkiseutusuunnitelmaan. Sitovuus tulee lähinnä kuntien yhteisen sopimuksen kautta. *(18)*
- Maakuntatason suunnittelun tarpeen poistaminen voisi olla porkkana kaupunkiseuduille! Keppiä en kannata. Mikäli maakuntatasoinen suunnittelu voitaisiin korvata tällä, sehän voisi keventääkin järjestelmää. Nythän näyttää siltä, että MALPE -sopimuksia ja kaupunkiseutusuunnittelua ajetaan muiden kaavatasojen lisäksi kuin ratkaisuna kaikkeen. [Z]:n seudulla perusasiat seudulla ovat kunnossa, liikenne ja maankäyttö sovitetaan yhteen, kuten on jo pitkään tehty, yleiskaavoitus toimii seudun kunnissa, asuntotuotanto vastaa kysyntää. Tulee jäädä vaihtoehtoja erilaisille kaupunkiseuduille! Miksi pakottaa sellaiseen, johon ei seudun kunnilla tarvetta ja josta ei nähdä hyötyä? *(19)*

7 Muuta kaupunkiseutusuunnittelusta

Avovastauksia ja perusteluja:

- Ilman maakuntakaavan korvaamista ja demokraattista päätöksentekoa ei lakia kannata tällä suunnitelmalla sekoittaa. *(1)*
- Mikä on kaupunkiseutusuunnittelun oikeusvaikutus, jos sellaista olisi? Vai olisiko se vain kehys, jota käytetään erilaisten valintojen arviointiin ja yhteensovittamiseen? Vai sitoisiko valtio osallistumisensa sen toteuttamiseen? Ja miten valtio siihen vaikuttaisi? Tämä vaikuttaa aika paljon siihen, miten näihin vastaa. *(2)*
- Kysymyksistä puuttuu valtion rooli. Valtio ei ole vuosikausiin tukenut kunnolla vuokra-asuntojen rakentamista, mikä vakavalla tavalla vaikutta asuntomarkkinoiden monipuolisuuden puutteeseen. Esim. Vaasan seudulla on paljon työpaikkoja, mutta vuokra-asuntoja on lähinnä yksiöitä tai 70-luvulla rakennetuissa betonilähiöissä. Eihän se ole millään tavalla houkuttelevaa. Eikä meidän kunnassa ole riittävästi rahaa johdonmukaisesti rakentaa lisää hyvätasoisia vuokra-asuntoja. Tässä tarvitaan iso suunnanmuutos Suomessa *(3)*
- Kaupunki tarvitsee maaseutua, maaseutu ei kuitenkaan elä ilman kaupunkia. Seutusuunnittelun yhteiset välineet (paikkatiedot, karttaohjelmat yms.). Seudun kunnat käyttävät samoja välineitä ja tekee hyvää yhteistyötä, mutta sisäisessä ja ns. arkisessa työkäytössä on kuitenkin kunnan rajat. Yhteiseen järjestelmään porkkanarahaa. Myös laajempi strateginen kaupunkiverkkosuunnittelu Suomelle olisi tarpeen *(4)*
- Maankäytön, liikenteen ja palveluverkon suunnitteluun on osallistunut kymmeniä omien alojensa asiantuntijoita, joiden vuorovaikutus on ollut rakentavaa ja sivistävää. Ymmärrys asioiden yhdessä hoitamisen tärkeydestä on tullut selväksi. Erityisesti pienillä kehyskunnilla ei ilman seutuyhteistyötä olisi ollut mahdollisuutta päästä nauttimaan sellaisesta maankäytön, liikennesuunnittelun, asumisen tai ympäristö- ja ilmastoasioiden asiantuntemuksesta, jota seutuyhteistyö on tarjonnut. Siltikin osa olennaisista asioista, mm. asuntopolitiikan hoito ja asuntotuotannon ennakointi on vielä puutteellista. Ilmastostrategian puolesta on toimittu pitkään, mutta linjausten uittaminen päivittäiseen kaupunkikehittämiseen tuntuu olevan kunnissa lähes yhtä vaikeaa kuin hallituksella valtakunnan politiikassa *(5)*
- Kaupunkiseutusuunnitelma on nykyisin välttämätön infrahakkeiden, palveluverkon, suojelu- ja virkistysalueiden yms. hallitsemiseksi sekä seudullisessa kilpailussa merkittävistä työpaikkatoimijoista. Vapaaehtoisesti, kaikkien kuntien toiveita ja mahdollisuuksia yhteen sovittaen kaupunkiseutu voi varmistaa riittävän laajan kehityskuvan niin asukkaille kuin toimijoille

- Yhteinen suunnittelun ydinkaupunkiseudulla tärkeää ja keskuskaupungilla pitäisi olla velvoite ottaa kehyskunnat mukaan suunnitteluun *(10)*
- On tärkeää taata seudun ympäristökuntien mahdollisuudet vaikuttaa suunnitelmaan, jottei se jää vain keskuskaupungin suunnittelun varaan. *(13)*
- Huomioita nykyisestä kuntarajat ylittävästä suunnittelusta. Maakuntakaavoissa käsitellään liiankin laajasti maankäytön teemoja, myös sellaisia, jotka ovat paremminkin tietopohjaa muille maankäyttöratkaisuille, kuin varsinaisia poliittisesti päätettäviä suunnitteluratkaisuja. Lainsäädännön tasolla olisi olennaista kirkkaasti määrittää, mitkä kysymykset pitää milläkin suunnittelun tasolla tai missäkin mittakaavassa ratkaista, ja mitkä asiat ovat vain taustatietoa. Nyt maakuntakaavoissa (ja yleiskaavoissa) on valtavasti informaatiota, joka ei itse asiassa ole kaavan sisältöä; ts. asioita, joista päätetään aivan muissa prosesseissa. Maakuntakaavoista on tullut usein ylioptimistisia toiveiden tynnyreitä ja niissä on ollut vaikeuksia tehdä valintoja, kun pyritään kaikkia osapuolia (kuntia) tyydyttävään konsensukseen. Strategisuus kärsii tästä. Strategisen suunnittelun tulisi olla valintojen tekemistä. Maakuntakaavan sisältövaatimuksia on tulkittu liian tarkasti ja siitä on muodostunut raskas väline, joka vanhenee liian monien ja yksityiskohtaisesti käsiteltyjen teemojensa takia nopeasti yksittäisten ratkaisujen osalta (esim. kaupan ohjaus), vaikka kokonaisuus olisi ihan toimiva ja ajantasainenkin. Maakuntakaavan tietopohja (tasalaatuiset, ajantasaiset ja koko maakunnan kattavat selvitykset ja arvotukset) on erinomainen pohja maankäyttöratkaisuiden yhteensovittamiselle ja ne tukevat myös kuntakaavoitusta. Maakuntakaavoituksen aikatähtäin on yleensä vuosikymmeniä. Kaupunkiseutusuunnittelulla (nykyinen MAL) taas ei ole selkeitä sisällöllisiä vaatimuksia (ja esim. vaikutusten arviointi voidaan tehdä tarkoitushakuisesti, jotta hyväksyntä suunnitelmalle saadaan), demokratiavaje on iso ongelma, valmistelussahan ei ole minkäänlaisia osallistumisvaatimuksia, suunnitelmaan ei myöskään voi hakea muutosta kukaan - ei ehkä synny aitoa sitoutumistakaan. Kaupunkiseutusuunnitelmissa keskuskaupunki yksin tai jonkun kanssa yhteen lyöttäytyessä voi vahvimpana ja parhaiden resurssien takia sanella sisällön, ja tosiasiassa valmisteluyhteistyö voikin olla sanelupolitiikkaa. Kaupunkiseutusuunnitelmissa selvitystieto rajoittuu harvoihin aiepiireihin. Kaupunkiseutusuunnitelmallakin on ollut vuosikymmenten aikajänne, mutta pääpaino on kuitenkin ollut korostuneesti lähivuosien MAL-tavoitteissa ja mitoituskysymyksissä. Kuntien yhteiset yleiskaavat ovat jääneet lain lähes kuolleeksi kirjaimeksi muun muassa siksi, että yleiskaavan sisältövaatimukset ovat kovin raskaat ja päätöksentekomenettelyä ei pidetä toimivana. Kuitenkin samaan aikaan tehtävät maakuntakaavoitus ja kaupunkiseutusuunnittelu ovat toisilleen päällekkäisiä resurssisyöppöjä, jotka kuormittavat kuntien asiantuntijoita. Pienissä kunnissa on ehkä vain yksi kaavoittaja, jonka aika menee näissä suunnittelupöydissä, mutta suurilla kaupungeillakin päällekkäisissä töissä ehtimisen haastetta - sisältökysymysten sijasta aika tuntuu menevän edunvalvontaan. Tulisikin löytää joku seututason väline, jossa yhdistyisi maakuntakaavoituksen ja kaupunkisetusuunnittelun parhaita puolia. Uusille maakunnille tiedon tuottajan rooli tuottajan ja päivittäjän rooli (tasalaatuista ja ajantasaista maakunnan kattavaa selvitys- ja seuranta-aineistoa maankäyttöteemoista kuntakaavoituksen tueksi – nopeuttaisi kuntakaavojakin). Jos taas seutu-

tason selvitystiedosta maakuntakaavoituksen myötä luovuttaisiin, se kuormittaisi kuntakaavoitusta merkittävästi, koska jossakinhan seudulliset tarkastelut eri maankäyttöteemoissa jouduttaisiin ratkomaan. Kaupunkiseututasolla kuntien päätettävänä riittävän yksinkertainen kaavan tapainen formaatti (jossa kohtuullinen määrä keskeisiä käsiteltäviä maankäyttöratkaisuita), jossa määritelty joko edustuksellinen tai suora osallistuminen. Organisointi ja päätöksenteko on vaikein kysymys, niin kauan kun jokainen päättäjä edustaa omaa kuntaa, valvotaan omia etuja. Nykyiset MAL-sopimukset ovat oikeastaan kaupunkiseutusuunnitelmien toteutusosa; tulevaisuuden järjestelmässä olisi hyvä miettiä, miten jäsennellään pitkän tähtäimen suunnittelu ja pitkän sekä lyhyen tähtäimen toteutusosa. Pitäisi selkeästi kuvata ja määrittää, mitkä asiat kuuluvat kaupunkiseutusuunnitteluun ja mitkä suunnitelman toteutukseen. Pitää toki huomata, että myös toteutukseen sisältyy vielä seututasoa yksityiskohtaisempaa suunnittelua; kaupunkiseutusuunnitelmassa ei voi eikä pidä yrittää ratkaista kaikkea. *(14)*

- Jo tässä valmisteluvaiheessa olisi hyvä pohtia termistö myös ruotsiksi, jotta termistö olisi selkeää ja johdonmukaista molemmilla kielillä *(16)*
- Tarpeellinen, mutta erittäin vaikea ja herkkä asia. Edelleenkin paras ratkaisu olisi toiminnallisesti yhtenäisten alueiden liittyminen yhdeksi kunnaksi. *(17)*
- Suurimpien kaupunkiseutujen roolia pitäisi lain uudistuksessa korostaa *(18)*
- Edelleenkään luonnoksessa 9.1.2019 ei oikein tunnisteta mahdollisen tulevan maakunnan muuttuvaa roolia. Kuntakaavoittajan näkökulmasta maakunta ei voi jatkossa ohjata nykyisellä tasolla kuntakaavoitusta. Huolena on, että keventämisen sijaan luodaan entistä jähmeämpi ja hierarkkisempi malli! *(19)*

Lähettäjä: Jarva Anne
Lähetetty: keskiviikko 2. tammikuuta 2019 16:47
Aihe: PIKAKYSELY: MRL ja kaupunkiseutusuunnittelu

Hei,

maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa valmistellaan kaupunkiseuduille omaa suunnitelmamuotoa. Olen Kuntaliiton edustajana mukana valmistelussa ja toivon, että ehtisit **14.1.2019** mennessä vastata oheisiin kysymyksiin:

1. Tarvitaanko kaupunkiseudun kuntien yhteistä maankäytön suunnittelua (kaupunkiseutusuunnittelua)?
    a. kuntien maankäyttötarpeiden yhteensovittamiseksi?
    b. asuntotuotannon ja infrainvestointien ohjaamiseksi?
    c. itsehallinnollisista syistä (jotta vältettäisiin asetelma, jossa itsehallinnolliset maakunnat vastaisivat kuntien maankäytön yhteistyöstä tai ohjaisivat sitä)?
    d. muusta syystä, mistä?
2. Kaupunkiseutusuunnittelu tulisi toteuttaa
    a. vapaamuotoisessa yhteistyössä
    b. kuntien yhteisessä organisaatiossa, esimerkiksi kuntayhtymässä
    c. muulla tavoin, miten?
3. Tuleeko kaupunkiseutusuunnittelun olla
    a. lakisääteistä, jolloin sillä voisi olla oikeusvaikutuksia? Tällöin laissa todennäköisesti määriteltäisiin suunnitelman sisältö sekä mahdollisesti myös kaupunkiseudut (kunnat) joita suunnitelma voisi koskea.
    b. vapaamuotoista ja sopimuksiin perustuvaa?
4. Jos kaupunkiseutusuunnitelma olisi lakisääteinen, tulisiko siitä päättää
    a. kussakin kaupunkiseudun kunnassa erikseen?
    b. kuntayhtymässä tai muussa yhteisessä toimielimessä?
    c. muulla tavoin, miten?
5. Jos kaupunkiseutusuunnitelma olisi lakisääteinen, voisiko se
    a. olla pakollista esimerkiksi neljällä suurimmalla kaupunkiseuduilla?
    b. olla MAL(PE)sopimusmenettelyn ehtona?
    c. olla mahdollista, jos kunnat niin haluavat?
    d. poistaa maakuntatason suunnittelun tarpeen kyseisellä kaupunkiseudulla?
    e. ohjata sitovalla tavalla alueensa kuntien kaavoitusta?
6. Mitä muuta haluaisit sanoa kaupunkiseutusuunnittelusta?

Liitteenä ote alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevasta muistiosta, jota on käsitelty MRL-työryhmän alueidenkäytön jaoksen kokouksessa 3.12.2018. Asiaa käsitellään työryhmän kokouksessa 17.1.2019.

Olen osoittanut kyselyn Suomen yhdeksälle suurimmalle kaupunkiseudulle (keskuskaupunkeihin ja kunkin kaupunkiseudun yhteen kehyskuntaan) kunnan johdolle/toimialajohdolle sekä kaavoituksesta vastaavalle. Toivon henkilökohtaista vastaustasi.

Kiitos!

Uudenvuodenterveisin

Anne Jarva
kehittämispäällikkö, maankäyttö ja kaavoitus
Alueet ja yhdyskunnat, Yhdyskunnat ja maankäyttö
Suomen Kuntaliitto ry
+358 9 771 2034, +358 50 573 6810
Anne.Jarva@kuntaliitto.fi
www.kuntaliitto.fi

Kuntaliitto
Kommunförbundet

LIITE 2

Alueidenkäytön jaosto, ote alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevasta muistiosta 27.11.2018

KAUPUNKISEUTUSUUNNITELMA

Suunnitelman tarkoitus ja tehtävä

Kaupunkiseutusuunnitelman tarkoituksena olisi kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden kannalta merkittävien alueidenkäyttökysymysten linjaaminen ja edellytysten luominen alueidenkäytön, asumisen ja liikenteen yhteen sovittamiselle kaupunkiseudulla.

Kaupunkiseudun alueidenkäytön suunnitelmassa esitettäisiin:

- kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet;

- kaupunkiseudun liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet, liikennejärjestelmän yhteensovitus maankäytön kanssa huomioiden erityisesti kestävän liikkumisen edellytysten kehittäminen, joukkoliikenteen edellyttämä infrastruktuuri ja muut ratkaisut sekä liikenteen solmupisteet sekä

- kaupunkiseudun kannalta oleellinen viherrakenne.

Lisäksi olisi mahdollista käsitellä muita kaupunkiseudun tulevan kehityksen kannalta tarpeellisia kysymyksiä.

Kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen olisi pakollista Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla. Kaupunkiseutujen aluerajauksesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Kaupunkiseutusuunnitelma voitaisiin tarvittaessa laatia myös muilla kaupunkiseuduilla.

Kaupunkiseutusuunnitelma hyväksyttäisiin kaupunkiseudun kuntien valtuustoissa.

Kaupunkiseutusuunnitelman esitystavassa painottuisi strategisuus ja suunnitelma sisältäisi sekä sanallisia että kartallisia osioita.

Laissa voitaisiin todeta yhteys (MAL-) sopimuksiin, esimerkiksi:

Kaupunkiseudun kunnat ja valtio voivat laatia MAL-sopimuksen. Sopimuksessa sovitaan kaupunkiseutu-suunnitelman toteuttamisen kannalta tarpeellisista toimenpiteistä sekä näiden ajoituksesta ja rahoituksesta. Osapuolet voivat kaupunkiseutusopimuksessa sopia myös muista kuin kaupunkiseutusuunnitelman toteuttamiseen liittyvistä alueen kehittämistoimenpiteistä.

Oikeusvaikutukset

Kaupunkiseutusuunnitelma voitaisiin laatia oikeusvaikutuksettomana tai sen ohjaavuus kuntatason suunnittelun suuntaan voisi olla lievä.