



## Ilmiöpohjaisuutta tukeva suunnittelujärjestelmä YHTÄJALKAA-hankkeen työpaja, 4.2.2020

### Työpajan yhteenveto

Työpaja haastoi maankäytön ja liikenteen asiantuntijat pohtimaan millainen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä tukisi ilmiöpohjaisuutta maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisessa. Ilmiöpohjaisuus viittaa yhteensovittamisen tapaan, jossa suunnittelukohteita lähestytään suunnittelun tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta. Pohdinta ilmiöpohjaisuuden tukemisesta nousee ajankohtaiseksi etenkin, kun alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa Maankäyttö ja rakennuslain (MRL) uudistamistyön yhteydessä.

Tätä uudistuvaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää esitteli ympäristöneuvos Antti Irjala (Ympäristöministeriö). Hänen mukaansa uudistuksen tavoitteena on paitsi yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää myös uudistaa MRL:sen, että se huomioi alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuuden haasteita. Keskeisimmiksi haasteiksi, tai toisin sanoen ilmiöiksi, hän tunnisti ilmastonmuutoksen, digitalisaation ja alueiden erilaistumisen. Näin voidaan todeta, että **pyrkimyksenä on uudistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ilmiöt huomioivaksi**. Kuitenkin Irjala tähdensi, että suunnittelujärjestelmän sisältämistä kaavatasoista ei ole päätöstä ja keskustelu kaavojen laadullisista ja sisällöllisistä vaatimuksista on ollut toistaiseksi vähäistä.

Alustuksessaan Turun kaupungin kehittämisspäällikkö Timo Hintsanen totesi, että keskeisin ilmiö joka vaikuttaa Turun kehitykseen on kaupungistuminen ja sen mukanaan tuoma nopea väestönkasvu. Tähän kaupungistumisen ilmiöön Turku on pyrkinyt vastaamaan strategisen kaupunkikehittämisen keinoin, joka tuo yhteen paitsi maankäytön ja liikenteen suunnittelun myös elinkeinojen ja palveluiden kehittämisen. Hintsanen mukaan kaavoitus nähdään Turussa lähinnä operatiivisena työkaluna strategisten suunnitelmien toteuttamiseen. Niiden laatimisessa Turku on puolestaan hyödyntänyt kaavajärjestelmän ulkopuolisia työkaluja, kuten visioita, masterplaneja ja rakennemalleja. Esityksessään suunnittelujohtaja Heikki Saarento (Varsinais-Suomen liitto) totesi, että rakennemallilla on ollut merkittävä rooli Turun kaupunkiseudun suunnittelussa. Sen tavoitteet ja linjaratkaisut ovat yhdistäneet sekä suunnittelun tasoja että sektoreita, kun ne ovat välittyneet Turun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaan, Varsinais-Suomen maakuntakaavaan ja Turun strategiseen suunnitteluun. Saarento kuitenkin totesi, että ilmiöpohjainen suunnittelu tarvitsee tuekseen nykyistä vahvempaa vuorovaikutusta tasojen välillä. Liikennejärjestelmäpäällikkö Hanna Lindholm (Varsinais-Suomen ELY-keskus) totesi, että nykyisillä kaupunkiseudun liikennejärjestelmän ja alueidenkäytön suunnittelun yhteistyön rakenteilla tehokkaampaa ja vaikuttavampaa vuorovaikutusta on kuitenkin vaikeaa saavuttaa. Yhteistyöhön perustettuja ryhmiä on liikaa ja ne ovat osin päällekkäisiä. Hänen mukaansa suunnittelujärjestelmää yksinkertaistaminen edellyttääkin myös suunnittelun organisoinnin yksinkertaistamista.

Tältä pohjalta YHTÄJALKAA-hankkeen johtaja Raine Mäntysalo (Aalto Yliopisto) kutsui **noin 45 työpajaan osallistunutta asiantuntijaa pohtimaan kuinka alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja suunnittelun organisointia tulisi kehittää, jotta se paitsi yksinkertaistuisi, myös sopisi yhteen liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa.** Ryhmät pohtivat kuinka alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää tulisi kehittää ilmiöpohjaisuutta tukevaksi kaupunkiseuduilla, kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla sekä koko valtakunnan tasolla ja millaisia muutoksia se edellyttäisi toimijoiden rooleihin sekä organisoitumiseen.

## Maakunta- ja kaupunkiseutukaavan yhteys liikennejärjestelmäsuunnitteluun

**Ollakseen toimiva, kaupunkiseutukaavan tulisi täyttää kolme perusehtoa:** 1) sen tulisi perustua **yhteiseen tavoitteistoon** – eri suunnittelutasojen, kuntien ja sektoreiden välillä; 2) sen tulisi olla **oikeusvaikutteinen**; 3) ja kolmanneksi, sen tulisi olla **kustannus- ja systeemitehokas**. Tällä viitataan siihen, ettei kaupunkiseutukaavasta tulisi aiheutua työmäärän lisääntymistä, eikä se saisi monimutkaistaa sen paremmin kaavoitusjärjestelmää kuin päätöksentekoaakaan. Ylipäätänsä uusien suunnittelutasojen luominen nähtiin ongelmallisena, vaikka pidettiin selvänä, että kaupunkiseutu olisi liikennejärjestelmänäkökohtien huomioinnin kannalta luonteva suunnittelutaso.

Yhteiset tavoitteet nähtiin paitsi keskeisenä lähtökohtana suunnittelutasojen ja -sektoreiden yhteensovittamisessa myös vaikeimpana yhteistyön kysymyksenä. Kaupunkiseutukaavalla nähtiin olevan mahdollinen rooli tässä tavoitteiden yhdentämistyössä. Pitkälle vietyinä kaupunkiseutukaava voisi olla eräänlainen **”tavoitelaboratorio”**, jossa kullakin toimijalla olisi mahdollista nähdä eri tahojen tavoitteet oman toimintansa ja toiminnan tasonsa näkökulmasta. Näin pystyttäisiin **entistä laajemmalla joukolla ja erityisesti liike-elämän toimijoita osallistavalla otteella keskustelemaan, konkretisoimaan ja päättämään tavoitteista** nykyistä tehokkaammin.

**Tällaisen kaupunkiseutukaavoituksen tavoitelaboratorion tulisi kyetä yhdistelemään valtakunnan ja maakunnan tasoilta asetettavia tavoitteita paikallisiin tavoitteisiin.** Näiden eri tasojen asettamien tavoitteiden tulisi yhdentyä kaupunkiseutukaavassa ilmiöiden kautta motivoituvana tavoitteistona. Samalla valtakysymykset tulisi käsitellä: kuka johtaa, mitä toimia tai ilmiöitä hoidetaan milläkin instrumentilla, ja milloin kunkin tason toimijat pääsevät mukaan tavoiteprosessiin. Koettiin, että yhteistyöprosessin tiivistämistä ja yksinkertaistamista tukeville instrumenteille olisi käyttöä valtakysymysten käsittelyssä ja vastuiden ”välittämisessä” kumppanuusfoorumitoiminnan kautta.

**Kaupunkiseutukaavan oikeusvaikutteisuutta pidettiin tärkeänä.** Oikeusvaikutteisuuden järjestämistä muiden ehtojen puitteissa pidettiin kuitenkin haastavana: miten oikeusvaikutteisuus tulisi rajata, ja mihin sen tulisi kohdistua? Mitkä ilmiöt tulisi pyrkiä ratkaisemaan kaupunkiseutukaavoituksella, ja miten? Ilmiöiden ratkaisemiseksi voitaisiin hyödyntää jo olemassa olevia toimintamalleja, kuten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnittelua, jotka voitaisiin liittää osaksi kaupunkiseutukaavaa. Toisaalta kaupunkiseutukaava voisi toimia myös osana maakuntakaavoitusta: kaupunkiseutujen tasolla ratkaistavat asiat tulisivat maakuntakaavaan tarkennuksina. Tällöin kuitenkin törmätään poliittisen päätöksenteon ongelmaan: se siirtyy eri tasolle kuin käsiteltävät kysymykset. Kaupunkiseutukaava voisikin mahdollisesti olla **kaupunkiseudun kuntakaavojen tai yleiskaavojen yhteinen strategiaosa**, jolloin kukin kunta säilyttäisi tilanteisen tulkinnanvaran omassa suunnittelussaan. Tällainen kaupunkiseututasolla tehty strategia olisi notkeampi kuin maakunnassa synnyttävä. Jos kaupunkiseutukaava toteutettaisiin erillisenä, maakuntakaava voisi olla varsinainen strateginen instrumentti, ja **kaupunkiseutukaavassa**

**käsiteltäisiin ajankohtaisia ilmiöitä, joihin tulisi olla valmius puuttua lyhyelläkin aikavälillä.** Kunnille jäisi edelleen oma päätösvaltansa kuntakaavoituksen puitteissa.

## **Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja alueidenkäytön yhteensovittaminen ilmiöpohjaisesti**

Ryhmä pohti, kuinka suunnittelujärjestelmää tulisi uudistaa, jotta se loisi mahdollisuudet vastata ylimaakunnallisiin väylä- ja liikennehankkeisiin. **Ryhmän mukaan nykyinen suunnittelujärjestelmä mahdollistaa ylimaakunnallisiin väylä- ja liikennehankkeisiin vastaamisen.** On enemmänkin yhteistyöhalukkuutta koskeva kysymys kuin suunnittelujärjestelmää koskeva kysymys, miten hyvin alueidenkäyttöä asioita tarkastellaan ylimaakunnallisesti. Ylimaakunnallisessa yhteistyössä voisi hyödyntää esimerkiksi ALLI-työtä nykyistä enemmän. Ongelmana ylimaakunnallisiin väylä- ja liikennehankkeisiin vastaamisessa on tällä hetkellä se, että pitkän aikajänteen suunnitelmiin tuodaan suuria ratahankkeita ilman, että ensin tarkasteltaisiin niiden tarvetta ja aluerakennevaikutuksia laaja-alaisesti. Riittävää suunnittelua vaille jää usein myös se, millaisia vaikutuksia uudella hankkeella on nykyisen rataverkon kysyntään. Tätä ongelmaa ei helpota se, että nyt uudistettavassa MRL:ssä on ehdotettu maakuntakaavan lentokorkeutta niin, että kaavassa keskitytään abstraktimpiin asioihin.

Haasteena on myös se, **että liikennejärjestelmää koskevasta lainsäädännöstä puuttuu maakuntataso.** Sen voi kuitenkin nähdä tasona, joka toisaalta välittää alueen tarpeita valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan ja toisaalta tulkitsee valtakunnallisia linjauksia vaikkapa kaupunkiseuduille sopivaan muotoon. Odotettuja valtakunnallisia linjauksia olisivat muun muassa kehityskäytävien priorisointi. **Toisaalta taas nähtiin, valtakunnallinen liikennejärjestelmätyö tarvitsee vastinparikseen aluerakenteen ennakointityötä,** josta on ympäristöministeriössä keskusteltu. Tämän ennakointityön tulisi olla jatkuvaa ja osapuolia kokoavaa.

Ryhmä pohti, **voisiko tätä aluerakenteen ennakointityötä ajatella tilannehuoneena, joka toimisi yhteisen ymmärryksen rakentamisen foorumina.** Tällöin asiantuntijatasolla muodostettu ja ylläpidetty yhteinen ymmärrys aluerakenteen tilannekuvasta välittyy poliittisille päättäjille päätösten perusteluissa. **Vastaavan kaltaista asiantuntijuuteen perustuvaa valtakunnallisen liikennejärjestelmän tilannekuvaa tarvittaisiin aluerakenteen tilannekuvan pariin.**

Tilannekuva voisi olla sellainen, että siitä selviäisi, missä prosessissa jokin asia ratkaistaan ja milloin. Tilannekuva tukisi näin tasoja läpäiseviä suunnitteluprosesseja, sillä eri suunnittelun tasoilla käytävien keskustelujen oikea-aikaisuus on ratkaisevaa sekä liikenne- että aluerakennekysymyksissä.

## **Maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen suurten kaupunkiseutujen ulkopuolisilla seuduilla**

**Tarve ylikunnallisella ja ylimaakunnallisella maankäytön ja liikenteen yhteensovittamiselle tulee kasvamaan suurten kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla.** Syynä tähän on kaupungistumisen ilmiö ja väestön väheneminen, jota se aiheuttaa usein suurten kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla. **Väestön vähenemisen johdosta syntyy tarve esimerkiksi palveluverkon ylikunnalliselle suunnittelulle ja seudun harvenneiden taajamien yhteyksien turvaamiselle.** Tällöin näiden paikallistenkin yhteyksien ja palveluiden suunnittelu edellyttää ylikunnallista suunnittelua.

Toisaalta nähtiin, että **kaupungistuminen ilmiönä on kääntänyt koko valtakunnan tasolla huomion vahvasti suuriin kaupunkiseutuihin ja niiden välisten yhteyksien parantamiseen.** Usein tuntuu

kuitenkin jäävän huomiotta se, millaisia (negatiivisia) vaikutuksia näiden yhteyksien parantamisella on kaupunkiseutujen välisille alueille tai muille seudullisille yhteyksillä. Tähän ei uskottu myöskään valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tuovan helpotusta, sillä usein kyse on paikallisten ja seudullisten yhteyksien heikkenemisestä.

Pulmallista on se, että **väestön väheneminen samanaikaisesti kasvattaa tarvetta ylikunnalliseen suunnitteluun, mutta syö kuntien resursseja toteuttaa ylikunnallista suunnittelua.** Nousi huoli esille siitä, että millä työkaluilla tällaista suunnittelua voidaan tehdä, jos maakuntakaavaa ohjataan nykyistä abstraktimmaksi ja sen ohjausvaikutusta kavennetaan eikä kunnilla ole resursseja tai kiinnostusta tehdä kunnissa yleiskaavoja. Tarpeellisia resursseja kunnat voisivat koota esimerkiksi paremmalla verkostoyhteistyöllä. Kuitenkaan tämä yhteistyö ei ratkaise sitä ongelmaa, että jos maakuntakaavan ohjausvaikutusta kevennetään, ei esimerkiksi merkittävien maisemallisten arvojen ja luonnonsuojelulle eikä tuulivoiman suunnittelulle jää oikeusvaikutteista suunnitteluvälinettä.

## Toimijoiden roolit

Toimijoiden rooleissa on paljon kehitettävää huolimatta lainsäädäntöhankkeiden tulevista käännteistä ja siitä, minkälaisia suuntaviivoja uudistukset noudattavat. Laaja kaupunki- ja aluekehittämisen kenttä vaatii laajemman ja monitahoisemman vuorovaikutusfoorumia kuin silloin kun tehdään tasoihin kiinnittyvää kaavaa.

**Ilmiöpohjainen suunnittelu haastaa jo sinällään vahvasti nykyiset toimintatavat.** Ilmiöpohjaisuus irrottaa suunnittelua strategisemmalle, uusia yhteistyömuotoja ja -kuvioita sisältävälle suunnitteluotteelle. Ryhmän mielestä strategisuutta tulisi korostaa useilla eri aluetasoilla ja pohtia uuden tyyppisissä yhteistyöryhmissä. Jos suunnittelukohde lävistää usean tason mutta myös useita alueyksiköitä (esim. käytäväsuunnittelu tai nk. tunnin juna-hankkeet), yhteisen ymmärryksen ja näkemyksen tarve korostuu. Hankkeen alussa esitetty **rajaobjekti-käsite** tarjoaa yhteisen kohteen eri suunnittelutasojen keskustelulle ja vuorovaikutukselle.

**Jokainen suunnittelutaso sisältää myös edunvalvontaa** ja se on syytä tunnistaa ja tunnustaa suunnitteluprosessin myötä. Edunvalvonnan värittämät suunnitteluteemat on mahdollista taklata hyvällä perustiedolla ja yhteisellä tietopohjalla - kaikilla tahoilla ja tasoilla on käytettävissä vähintään sama perustieto tai data. **Vahva tietopohja ja jaettu ymmärrys tavoiteltavasta suunnasta auttaa toimijoita valmistautumaan uusiin monialaisiin ilmiöihin** kuten väestömuutokset, kaupungistuminen, sosiaalisen kestävyuden haaste ja ilmastomuutokseen sopeutuminen. **Tällaiset uudet monialaiset, kaikkia sektoreita koskettavat ilmiöt suorastaan vaativat uusien toimijoiden kutsumista suunnittelu- ja neuvottelupöytiin.** Ne vaativat myös suunnittelun loppukohteen, erikäisten kaupunkilaisten ja paikallisyhteisöjen näkemyksen laajempaa huomioimista. Samalla tulisi arvioida erilaisten vyöhykkeiden kehitysnäkymiä ilmiöiden suhteen.

MAL-yhteensovitustyö suurimmilla kaupunkiseuduilla on prosessi, joka jo sisältää näitä elementtejä ja kokoaa monia toimijoita yhteen. Sen sijaan MAL-työn tietopohjassa ja päätöksenteon tueksi toteutettavissa vaikutustenarvioinnissa ja mittaamisessa on jo yhdellä seudulla aukkoja, ja etenkin yhdistettäessä useiden seutujen tietoja yhteen (esim. käytävähankkeissa). Lisäksi **arviointiin olisi sisällytettävä suunnitteluprosesseihin sisältyvien valintojen etukäteis- ja jälkiarviointi vaihtoehtotarkasteluineen.** Ryhmässä nousi ehdotukseksi myös **toimijaverkkoteorian ja -analyysin** hyödyntäminen arviointiprosessissa: mitkä toimijat ovat tavoitellulle tulevaisuudelle (tässä aluerakenteelle) olennaisimmat ryhmät?

## Ilmiölähtöisyyttä tukeva suunnittelujärjestelmä

Millainen sitten on ilmiölähtöisyyttä tukeva suunnittelujärjestelmä? Työpajan perusteella voidaan todeta ainakin, että ilmiöpohjaisuus vaatii tuekseen strategista suunnittelua ja uudenlaisia yhteistyö- ja kumppanuusfoorumeja. Tällaisiksi uudenlaisiksi foorumeiksi työpajassa hahmoteltiin esimerkiksi, tilannehuonetta aluerakenteen kehittymisestä sekä kaupunkiseutukaavaa, joka voisi toimia eräänlaisena seudullisen tavoitelaboratoriona. Näissä ehdotuksissa korostui tarve ajantasaisiin tilannekuviin ja ennakointityöhön, jossa rakennetaan yhteistä ymmärrystä sekä tietopohjaa toimijoiden välille ja sovitetaan näiden tavoitteita yhteen. Ilmiöpohjaiselta suunnittelujärjestelmältä vaaditaan myös joustavuutta, niin että tavoitteiden ohjaavuus voidaan määrittää erilaisille alueille ja ilmiöille sopivaksi. Joustavuus on tärkeää erityisesti aluerakenteen eriytyessä. Joustavuudesta huolimatta järjestelmässä olisi tärkeä ratkaista vallan ja vastuunjaon kysymykset, sillä eri suunnittelun tasoilla käytävien keskustelujen oikea-aikaisuus on ratkaisevaa sekä liikenne- että aluerakennekysymyksissä.

***Kiitos kaikille YHTÄJALCAA-hankkeen työpajoihin osallistuneille.***

***Hankkeen loppuseminaari järjestetään 9.6.2020, klo 9.30-11.30  
Meritulli -sali, (os. Meritullinkatu 8).***