

Rakennemallilla vaikuttavuutta Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-tavoitteiden toteutumiseen

Arto Sipinen

Opinnäytetyö
Toukokuu 2021
Tekniikan ala
Verkostojohtamisen koulutusohjelma
Insinööri (ylempi AMK), verkostojohtaminen

Tekijä(t) Sipinen, Arto	Julkaisun laji Opinnäytetyö, ylempi AMK	Päivämäärä 05/2021
	Sivumäärä 113	Julkaisun kieli Suomi
		Verkojulkaisulupa myönnetty: x
Työn nimi Rakennemallilla vaikuttavuutta Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-tavoitteiden toteutumiseen		
Tutkinto-ohjelma Insinööri (ylempi AMK), verkostojohtaminen		
Työn ohjaaja(t) Eero Aarresola		
Toimeksiantaja(t) Jyväskylän kaupunki, yhdyskuntasuunnittelun palveluyksikkö		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Kaupungistumisen myötä yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön muutoksiin tulee varautua kaupunkiseuduilla. Jyväskylän kaupunkiseutu pääsi keväällä 2021 MAL-sopimusmenettelyn piiriin. MAL-sopimusten tavoitteena on kaupunkiseutujen kehittäminen. Sopimuksilla edistetään kuntien keskinäistä sekä valtion ja kaupunkiseudun välistä yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. MAL-sopimusten tavoitteita toteutetaan seutujen ja kuntien toimenpiteillä, kuten rakennemalleilla. Rakennemalli on alueidenkäytön strategisen suunnittelun väline kunnissa ja kaupunkiseuduilla.</p> <p>Tämän työn tavoitteena oli selvittää niitä tekijöitä, joihin Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallissa tulisi keskittyä, jotta se toimisi mahdollisimman vaikuttavasti MAL-tavoitteita toteuttavana työkaluna. Lisäksi työssä tarkasteltiin seudullisen yhteistyön muotoja.</p> <p>Tutkimusmenetelmänä käytettiin laadullista tutkimusta. Työssä haastateltiin Jyväskylän MAL-seudun kuntien maankäytön asiantuntijoita, viranhaltijoita sekä kunnanjohtajia. Haastatteluilla kartoitettiin kuntien ajatuksia seudullisesta yhteistyöstä, edellisestä rakennemallista saatuja kokemuksia sekä ajatuksia tulevasta rakennemallista.</p> <p>Tulosten perusteella seudun yhteistyö on ollut hyvää mutta se on ollut vähäistä. Tulevan rakennemallityön tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeässä roolissa ovat viestintä, kuntien sitoutuminen, toteutumisen seuranta ja tiivis yhteistyö. Opinnäytetyön tuloksena laadittiin lista avaintekijöistä, joihin tulevassa rakennemallityössä tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta prosessi olisi sujuva ja tavoitteet saavutettaisiin. Opinnäytetyön tuloksia hyödynnetään vuonna 2021 alkavassa Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallityössä. Opinnäytetyö antaa ajatuksia myös seudullisen verkostoyhteistyön kehittämiseen.</p>		
Avainsanat (asiasanat) kaupunkiseutu, kaupunkisuunnittelu, MAL-sopimus, maankäyttö, rakennemalli, seutuyhteistyö, vaikuttavuus,		
Muut tiedot (Salassa pidettävät liitteet)		

Author(s) Sipinen, Arto	Type of publication Master's thesis	Date May 2021 Language of publication: Finnish
	Number of pages 113	Permission for web publication: x
Title of publication Strategic development plan as an effective implement to reach the LHT-objectives of the Jyväskylä urban region		
Master's Degree programme on Business Network Management		
Supervisor(s) Aarresola, Eero		
Assigned by		
Abstract <p>Cities and urban regions are constantly changing. The population is concentrating on even smaller geographical areas. At the same time, also living and transportation preferences are changing. This causes needs to alter urban structure and land use. Municipalities must work together to govern the development of city-regions. In 2021 an LHT-agreement was signed between the municipalities of the Jyväskylä city-region and the state of Finland. The purpose of the LHT-agreement is to strengthen co-operation within the city-regions and between city-regions and the state in the guidance related to the urban structure and co-ordination of land use, housing and transport.</p> <p>The aim of the thesis was to find out the factors that should be focused on in the strategic development plan of Jyväskylä city-region for it to act as an effective tool for implementing the LHT-objectives. In addition, the study examined the forms of regional co-operation.</p> <p>Qualitative research was used as the research method. For collecting data, land use experts, mayors, and officials of the Jyväskylä LHT-region municipalities were interviewed. The interviews mapped the municipalities thoughts on regional co-operation and the ideas about the up-coming strategic development plan. Based on the results, the co-operation in the region has been good but it has been limited. Communication, commitment of municipalities, monitoring of the implementation and close co-operation will play an important role in achieving the goals of the city-regions new development plan.</p> <p>The conclusion of the study highlights the factors that need special attention so that the goals of the strategic development can be achieved. The results of the study will be utilized in the Jyväskylä city-region strategic development plan process starting in 2021. The study also provides ideas for the development of regional network cooperation.</p>		
Keywords/tags (subjects) effectiveness, land use, regional co-operation, urban planning, strategic development plan		
Miscellaneous (Confidential information)		

Sisältö

1	Johdanto	4
2	Tutkimusasetelma	6
2.1	Tutkimuksen taustaa	6
2.2	Tutkimuskysymykset, rajaukset ja tavoite	6
2.3	Teoreettinen viitekehys.....	8
3	Maankäytönsuunnittelun toimintaympäristö.....	9
3.1	Maankäytön suunnittelujärjestelmä.....	9
3.1.1	Lainsäädäntö.....	9
3.1.2	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.....	10
3.1.3	Kaavajärjestelmä	11
3.2	Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus kaupunkiseutusuunnittelun näkökulmasta	14
3.3	Kansallinen kaupunkistrategia	16
3.4	Muuttuva toimintaympäristö.....	18
4	Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu.....	19
4.1	Kaupunkiseudun määrittelemisen haaste.....	19
4.2	Strategisella suunnittelulla kestävää yhdyskuntarakennetta	20
4.3	MAL-sopimus strategisen suunnittelun kehyksenä	22
4.4	Liikennejärjestelmäsuunnittelu osana strategista suunnittelua.....	23
4.4.1	Liikennejärjestelmätyö seudullisesti	26
4.5	Rakennemallit kaupunkiseutusuunnittelussa	27
4.6	Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0	29
4.7	Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimus	35
5	Seutuyhteistyöllä lisää vaikuttavuutta	37
5.1	Vaikuttavuuden arviointi.....	38
5.2	MAL- vaikuttavuuden arviointi.....	42
5.3	Verkostomaisella yhteistyöllä vaikuttavuutta kaupunkiseuduille	44
5.4	MAL-yhteistyön merkitys seudullisesti	45
5.5	Verkostoyhteistyö Jyväskylän seudulla	46

	2
5.6	Vaikuttavaa seutuyhteistyötä tiedolla johtamisella.....48
5.7	Sitoutuminen verkostoyhteistyöhön.....51
5.8	Yhteistyön haasteet kaupunkiseuduilla53
6	Tutkimuksen toteutus.....54
6.1	Tutkimusmenetelmän perustelut.....54
6.2	Aineiston keruu ja analysointi56
6.2.1	Haastattelut57
6.2.2	Aineiston analysointi58
7	Tutkimustulokset.....61
7.1	Jyväskylän seudun rakennemalli 20X062
7.2	Strateginen maankäytönsuunnittelu kunnissa63
7.3	Seutuyhteistyön tila ja yhteistyöhön motivoivat tekijät64
7.4	Tuleva rakennemallityössä viestintä korostuu.....68
7.5	Sitouttamista yhteisiin tavoitteisiin tietojohdamisella73
7.6	Tulevaisuuden haasteet seudulla76
7.7	Rakennemallipajan pohdinnat78
8	Johtopäätökset.....82
8.1	Opit aiemmasta rakennemallista82
8.2	Seutuyhteistyö vaatii kehittämistä.....84
8.3	Tiedolla johtamisella lisää vaikuttavuutta.....87
8.4	Rakennemallityöllä varaudutaan tulevaisuuden haasteisiin89
8.5	Ehdotus tulevan rakennemallityön askelmerkeiksi92
8.6	Yhteenveto johtopäätöksistä96
9	Pohdinta.....98
9.1	Tutkimuksen validiteetti ja reabiliteetti98
9.2	Tutkimuseettinen tarkastelu99
9.3	Tulosten tarkastelu.....100
9.4	Jatkokehittämissuhteet102
9.5	Tulosten soveltaminen103

Lähteet	104
Liitteet	110
Liite 1. Teemahaastatteluiden kysymykset.....	110
Kuviot	
Kuvio 1 Kaavahierarkia Suomessa.	12
Kuvio 2 Kansallisen kaupunkistrategian painopisteet.	17
Kuvio 3 Alueiden käytön ja alueiden kehittämisen järjestelmien suhde strategisiin suunnittelun keinoihin.	28
Kuvio 4 Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0 -työn aikajana.....	29
Kuvio 5 Jyväskylän seudun rakennemallikartta 20X0.....	30
Kuvio 6 Jyväskylän kaupunkiseudun väestönmuutos.....	36
Kuvio 7 Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-kunnat.....	37
Kuvio 8 Vaikutusketju.	39
Kuvio 9 Verkostoissa opitaan yhdessä.....	51
Kuvio 10 Tutkimusprosessin kuvaus.....	55
Kuvio 11 Analysointivaiheen teemat.....	60
Kuvio 12 Haastatteluiden analysoinnissa muodostuneet teemat.....	61
Kuvio 13 Ote Helsingin seudun MAL-kartat -portaalista.	80
Kuvio 14 Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallityön vaikuttavuuden avaintekijät.	95
Kuvio 15 Sitran megatrendikorteista ajatuksia tulevaisuuden ennakointiin.	97
Taulukot	
Taulukko 1 Tietovarastotaulukko.	59

1 Johdanto

Kaupungit ja kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ovat jatkuvassa muutoksessa. Kaupungistumien käsitteenä on ollut olemassa jo pitkään. Nykyisin puhutaan enemmän suurkaupungistumisesta kun väestö pakkautuu yhä pienemmälle maantieteelliselle alueelle ja maaseudulla väestö vähenee. Ilmiö on maailmanlaajuinen. Kuntien ja kaupunkiseutujen elinvoimaisuus on suhteessa väestön määrään, joskaan se ei ole ainoa tekijä. Väestön määrään liittyy olennaisesti yritykset ja työpaikkojen määrä, jotka ovat tärkeä osa elinvoimaista kaupunkiseutua.

Elinvoimaisina pysyäkseen kaupunkien ja kaupunkiseutujen tulee seurata kaupungistumiseen ja yhdyskuntarakenteen kehittymiseen vaikuttavia ilmiöitä ja ennakoida tulevaa tekemällä suunniteltuja ratkaisuja toimivan yhdyskuntarakenteen ylläpitämiseksi. Elinvoimaisuus on yhdistelmä houkuttelevaa ympäristöä, asumisen mahdollisuuksia, toimivia julkisia peruspalveluita ja kaupallisia palveluita, osaamista, työvoimaa ja kilpailukykyisiä yrityksiä sekä toimivia liikenneyhteyksiä ja julkista liikennettä. Maankäytön suunnittelulla mahdollistetaan elinvoimaisen kaupunkiympäristön ja kestäväen yhdyskuntarakenteen muodostuminen. (Maankäytön suunnittelu, 2020.) Kuntien on myös tehtävä aiempaa enemmän yhteistyötä toimivan kaupunkiseudun hyväksi. Kaupunkiseudun elinvoimaisuuteen vaikuttaa kuntien elinvoimaisuus ja toisin päin; elinvoimainen kaupunkiseutu lisää kuntien kilpailukykyä ja elinvoimaa.

Yhtenä kaupunkiseutujen kehittämisen mahdollistajana, yhteistyön ja elinvoiman lisääjänä toimivat MAL-sopimukset. MAL-sopimukset ovat MAL-sopimuksilla vahvistetaan kuntien keskinäistä sekä kaupunkiseudun ja valtion välistä yhteistyötä maankäytön, liikenteen ja asumisen yhteensovittamiseen tähtäävien toimenpiteiden toteuttamisessa. MAL-sopimuksilla tavoitellaan kaupunkiseutujen kehittämisen myötä kilpailuvuon ja elinvoiman lisäämistä. (Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset, 2020.)

Ympäristöministeriö käynnisti syksyllä 2019 selvitystyön MAL-sopimusmenettelyn laajentamisesta Jyväskylän, Lahden ja Kuopion kaupunkiseuduille. Samanaikaisesti

Jyväskylän kaupunkiseutu käynnisti oman MAL-valmistelutyön sopimusmenettelyn edistämiseksi ja sopimustavoitteiden määrittelyä. Valtion talouspoliittinen ministerivaliokunta teki 31.3.2020 päätöksen MAL-sopimusneuvottelujen käynnistämisestä myös näiden kolmen uuden seudun osalta. Keväällä 2021 MAL-sopimusneuvottelut olivat käynnissä Jyväskylän kaupunkiseudun ja valtion välillä. Sopimuksen synnyttä Jyväskylän seudulla aloitetaan rakennemallin (Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-kehityskuva) laatiminen.

Rakennemallissa määritellään seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen tarkemmat raamit ja teemat, joilla luodaan seudulle kestävän yhdyskuntarakenteen päälinjat pitkälle tulevaisuuteen. Rakennemallin on tarkoitus konkretisoida MAL-tavoitteita ja luoda pohja uuden MAL-sopimuskauden neuvotteluille. MAL-sopimukseen kirjattuja tavoitteita toteuttavilla toimenpiteillä luodaan seudullisia edellytyksiä tarvetta vastaavalle monipuoliselle asuntotuotannolle ja sekä liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittamiselle ja kehittämiselle.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää niitä tekijöitä, joihin Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallin laatimisessa tulisi keskittyä, jotta rakennemallista saataisiin käyttökelpoinen ja vaikuttava työkalu MAL-tavoitteiden toteuttamiseen. Lisäksi työssä tarkasteltiin seudullisen yhteistyön muotoja. Työssä selvitettiin tulevan rakennemallin laatimiseen liittyviä näkemyksiä Jyväskylän kaupunkiseutuun kuuluvien kuntien näkökulmasta. Työssä ei pyritty ratkaisemaan tulevan rakennemallin sisältökysymyksiä.

Tulevalla rakennemallilla on tarkoitus konkretisoida MAL-tavoitteita niin, että kunnat voivat omassa toiminnassaan sitoutua tavoittelemaan niiden toteutumista. Opinnäytetyön tulokset antavat lähtökohdan Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallin laatimiseen ja tulokset voidaan ottaa käyttöön heti työn valmistuttua. Laadittava rakennemalli toimii myös seuraavan MAL-sopimuskauden neuvotteluiden lähtökohtana. Työ auttaa ymmärtämään seudullisen yhteistyön merkitystä ja antaa ajatuksia yhteistyön kehittämiseen. Tuloksia voidaan soveltaa myös muiden kaupunkiseutujen alueidenkäytönsuunnitelmia laadittaessa.

2 Tutkimusasetelma

2.1 Tutkimuksen taustaa

Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimusmenettelyyn valmistautuminen käynnistyi vuonna 2019. Jyväskylän kaupunki toimi sopimusmenettelyn valmistelutyössä koordinaattorina. MAL-sopimuksen syntymisen jälkeen on tarkoitus laatia Jyväskylän kaupunkiseudulle uusi rakennemalli (Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-kehityskuva), jolla pyritään konkretisoimaan MAL-sopimuksen sisältöä ja tavoitteita.

Syksyllä 2020 verkostajohtamisen koulutusohjelmassa alkoi opinnäytetyön laatiminen. Jo aiemmin opintojen aikana oli alustavasti keskusteltu toimeksiantajan kanssa opinnäytetyön tekemisestä liittyen MAL-sopimukseen. Tarkkaa aihetta ei kuitenkaan vielä tuolloin ollut. MAL-sopimusneuvottelujen edetessä pohdittiin jo seuraava vaihetta eli rakennemallin laatimista. MAL-sopimuksen tavoitteita konkretisoivan rakennemallin valmistelun aloittaminen tulisi ajankohtaiseksi MAL-sopimuksen varmistuttua.

Rakennemallityö käynnistyy vuonna 2021. Tätä varten oli tarpeen kartoittaa kuntien kokemuksia edellisestä rakennemallista ja selvittää mitä odotuksia kunnilla on uuden rakennemallin osalta. Selvittäminen nähtiin tarpeellisena, jotta rakennemalliprosessi olisi onnistunut ja uudesta rakennemallista tulisi käyttökelpoinen kuntien omassa toiminnassa ja kunnat voisivat sitoutua toimimaan sen antamien suuntaviivojen mukaisesti. Opinnäytetyön laatimisen ajankohta oli juuri oikea rakennemallityöhön kohdistuvien odotusten selvittämiseksi ja rakennemallin olemuksen hahmottamiseksi. Opinnäytetyön toimeksiantaja on Jyväskylän kaupungin Yhdyskuntasuunnittelun palveluyksikkö.

2.2 Tutkimuskysymykset, rajaukset ja tavoite

Kaupunkiseutujen suunnittelu on kokonaisvaltaista strategista suunnittelua. Se vaatii kuntien välistä tiivistä yhteistyötä, mikäli yhdessä laaditut tavoitteet kaupunkiseudun

kehittämiseen halutaan saavuttaa ja saada kaupunkiseutu pysymään kilpailukykyisenä ja elinvoimaisena. Yhdessä valittuihin tavoitteisiin pääseminen vaatii oikeita päätöksiä ja ratkaisuja kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja maankäytönsuunnittelussa. Oikeat ratkaisut ovat sellaisia, joilla on positiivia vaikutuksia kuntien ja kaupunkiseudun kehitykseen. Positiivisilla vaikutuksilla on yhteiskunnallista hyötyä eli niillä on vaikuttavuutta.

Yksi kaupunkiseutujen kehittämisen työväline on rakennemalli, tai nykyisin useammin puhutaan kehityskuvasta. Rakennemallityö on strateginen suunnitelma, joka on perinteisesti ollut vahvasti maankäyttölähtöinen. Se ei ole kuitenkaan maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maankäytönsuunnitelma. Tarkkaa määritelmää rakennemallille ei ole. Rakennemallien roolia kaupunkiseutusunnittelussa on käsitelty kappaleessa 4.5. Jyväskylän kaupunkiseudun tulevasta suunnitelmasta voidaan puhua eri yhteyksissä rakennemallista tai kehityskuvasta mutta tässä työssä käytetään termiä rakennemalli.

Tämän työn tavoitteena oli selvittää niitä tekijöitä, joihin Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallin laatimisessa tulisi keskittyä, jotta rakennemallista saataisiin käyttökelpoinen ja vaikuttava työkalu MAL-tavoitteiden toteuttamiseen ja kestävän yhdyskuntarakenteen muodostamiseen Jyväskylän kaupunkiseudulle. Työssä ei tarkastella tarkemmin rakennemallityön sisältökysymyksiä vaan rakennemalliprosessia, prosessin sujumuuden kannalta oleellisia seikkoja kuten seudullisesta yhteistyöstä ja kuntien näkemyksiä, rakennemallityön tavoitteista, odotuksista ja näkemyksistä rakennemallityön vaikuttavuuden ja käytettävyyden kannalta. Toisena tutkimuskysymyksenä tarkastellaan seudullisen yhteistyön muotoja ja mahdollisuuksia seudullisen yhteistyön kehittämiseen Jyväskylän kaupunkiseudun suunnittelussa.

Opinnäytetyön tutkimuskysymykset:

- Millaista vaikuttavuutta Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemalli 20X0:lla ja kuntien omalla strategisella suunnittelulla on ollut?
- Mitkä ovat Jyväskylän MAL-kaupunkiseudun rakennemallin vaikuttavuuden avaintekijät?
- Miten kunnat saadaan sitoutettua yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen?
- Millaista yhteistyötä on ollut ja miten kuntien välistä yhteistyötä voidaan kehittää Jyväskylän seudulla?

2.3 Teorettinen viitekehys

Opinnäytetyön teorettinen viitekehys muodostuu kolmesta teemasta; maankäytön suunnittelun toimintaympäristö, kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu sekä vaikuttava seutuyhteistyö. Maankäytön suunnittelun toimintaympäristö on juuri tällä hetkellä monien muutosten kohteena ja perinteiset lakien ja asetusten tarkasti ohjaamat toimintatavat ja käytännöt maankäytön suunnitteluun liittyen ovat tulleet laajemminkin tarkastelun kohteeksi. Vaikuttavuutta ja seudullista yhteistyötä käsitellään yhtenä kokonaisuutena, koska muuttuvassa toimintaympäristössä kuntien ja seutujen elinvoimaisena pysyminen vaatii yhteistyötä.

Rakennemallityön kehittämistä varten tulee ensin luoda kuva maankäytön suunnittelun nykyisestä toimintaympäristöstä ja sitä koskevista uudistuksista. Maankäytön suunnittelua ohjaa oma lainsäädäntönsä, joka vaikuttaa vahvasti kuntien maankäytön suunnitteluun. Kuntien lisäksi lakiin perustuvaa maankäytön suunnittelua tehdään maakunnallisella tasolla. Valtio puolestaan ohjaa maankäytön suunnittelua laatimalla sitä koskevat lait ja säädökset. Lisäksi valtio seuraa kaavoitusta ja kehittää lainsäädäntöä ja ohjausta vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten aiheuttamiin vaatimuksiin. Oleellinen osa maankäytön suunnittelua on paikkaan sidottu maantieteellinen ja alueellinen toimintaympäristö. Tämän osalta luodaan kuva Jyväskylän kaupunkiseudun ja tulevan rakennemallialueen ominaispiirteistä.

Toimintaympäristön kuvauksen jälkeen opinnäytetyön aihetta lähestytään vaikuttavuuden ja yhteistyön teorettisen viitekehysten näkökulmasta. Vaikuttavuuden osalta selvitetään, miten aiemman Jyväskylän seudun rakennemallityön koetaan vaikuttaneen kuntien kehittämiseen ja tehtyihin ratkaisuihin. Kokemusten ja teorian perusteella pyritään löytämään ehdotuksia vaikuttavuuden lisäämiseen Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallityön uudistamisessa. Niin ikään seutuyhteistyön kehittämisen mahdollisuuksia pohditaan kirjoittajan kokemusten, teemahaastattelujen ja teorian pohjalta.

Tietoperustan lähdeaineisto koostuu viimeisimmistä maankäytönsuunnittelun toimialaa koskevista tieteellisistä artikkeleista, kirjallisuudesta, tutkimuksista ja selvityksistä sekä toimintaympäristön kuvauksen osalta toimialaa säätelevistä laeista ja asetuksista. Pääosan tietopohjan lähdeaineistosta muodostaa viimeisimmät tutkimukset ja selvitykset MAL-sopimusmenettelystä, yhdyskuntarakenteen strategisesta suunnittelusta sekä kuntien kehittämistoiminnasta. Toimintaympäristön muutoksen kuvauksen osalta lähdeaineistona ovat ajankohtaiset valtionhallinnon päätökset, perustelumuistiot ja lakiluonnokset sekä toimintaympäristöä koskevat tutkimukset ja selvitykset. Kirjallinen lähdeaineisto on pääsääntöisesti saatavilla sähköisesti vapaasti internetistä tai verkkokirjastoista.

3 Maankäytönsuunnittelun toimintaympäristö

Maankäytön suunnittelu on eri maankäyttötarpeiden yhteensovittamista. Suunnitelmallisella yhteensovittamisella luodaan edellytykset kestäväen kehityksen arvojen mukaiselle viihtyisälle, toimivalle ja elinvoimaiselle ympäristölle (Maankäytönsuunnittelu, 2020). Tässä luvussa kuvataan maankäytön suunnittelun toimintaympäristöä sekä kunta- että kaupunkiseututasolla nykyisen lainsäädännön puitteissa ja tarkastellaan muuttuvan toimintaympäristön aiheuttamia muutostarpeita kuten käynnissä olevaa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta.

3.1 Maankäytön suunnittelujärjestelmä

3.1.1 Lainsäädäntö

Maankäytön suunnittelua säädellään yleisellä tasolla maankäyttö- ja rakennuslailla (MRL) ja maankäyttö- ja rakennusasetuksella (MRA). Maankäyttö- ja rakennuslaki muodostaa raamit alueidenkäytön suunnittelujärjestelmälle. Lain tavoitteena on alueiden käytön ja rakentamisen järjestäminen niin, että luodaan hyvän elinympäristön edellytykset ja edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. (L 5.2.1999/132.)

Maankäytönsuunnittelua ohjaava maankäyttö- ja rakennuslaki on luonteeltaan eri intressien yhteensovittamiseen tähtäävä laki. Eri intressien yhteensovittaminen on haastavaa ja nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa lakien on haastavaa pysyä muutosten perässä. Esimerkkinä tästä teollisen kokoluokan tuulivoimaloiden kaavoitus. Tuulivoimaloiden suunnittelun ja rakentamisen lisääntyessä 2010 -luvun alussa oli tarpeen selkeyttää tuulivoimarakentamista koskevaa lupakäytäntöä lakimuutoksella, joka tuli voimaan 2011 (L 134/2011).

Nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia edelsi rakennuslaki, jonka aikana rakennustoimea ja kaavoitusta valvoi lääninhallitus ja yleiskaavat oli alistettava sisäasianministeriön vahvistettavaksi (L370/1958). Nykyisin voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki muutti voimaan tullessaan maankäytönsuunnittelun vastuuta enemmän kuntapainotteiseksi (Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suunta- viivoiksi, 2018). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) on kuntien kaavoitusta, alueidenkäyttöä ja rakentamista valvova viranomaisena. Maankäyttö- ja rakennuslain muutosten myötä vastuuta maankäyttöpäätöksistä on entistä enemmän siirtynyt kunnille. Esimerkkinä tästä maankäyttö- ja rakennuslain muutos 2016, jossa poikkeamistoimivalta siirtyi ELY-keskuksilta kokonaisuudessaan kunnille (L196/2016). ELY-keskusten rooli on muuttunut enemmän konsultoivaksi ja kaavaohjaus painottuu vaikutuksiltaan maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön asioihin.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on tullut voimaan 1.1.2000 ja sitä on muutettu ja täydennetty 20 vuoden aikana useasti. Lain toimivuutta on arvioitu jatkuvasti sen voimassaolon aikana. Toimivuustarkastelujen pohjalta on päätetty käynnistää lain kokonaisuudistus. Kokonaisuudistus on käynnistynyt keväällä 2018. Kokonaisuudistusta käsitellään kappaleessa (3.2).

3.1.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisella tasolla linjaukset maakuntien ja kuntien maankäytönsuunnittelulle antaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT). Valtakunnallisista alueiden-

käyttötavoitteista päättää valtioneuvosto ja niiden valmistelusta vastaa ympäristöministeriö. Nykyisin voimassa olevat alueidenkäyttötavoitteet ovat vuodelta 2017 ja ne ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain määrittelemää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. (Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, 2020.)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on jaettu viiteen kokonaisuuteen:

- Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen
- Tehokas liikennejärjestelmä
- Terveellinen ja turvallinen elinympäristö
- Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat
- Uusiutumiskykyinen energiahuolto

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena suunnittelujärjestelmän osana valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon maakuntien ja kuntien maankäytön suunnittelussa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Alueidenkäyttötavoitteilla vastataan yhteiskunnassa tapahtuvaan kehitykseen ennakoiden ja ne koskevat asiakokonaisuuksia, jotka ovat valtakunnallisesti merkittäviä. Alueidenkäyttötavoitteiden perimmäinen tarkoitus on yhdyskuntien ja liikenteen päästöjen vähentäminen, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, kulttuuriympäristön arvojen turvaaminen sekä elinkeinoelämän uudistumismahdollisuuksien parantaminen. Niiden tarkoituksena on myös edistää kansainvälisten velvoitteiden ja sopimusten täytäntöönpanoa. (Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, 2020.)

3.1.3 Kaavajärjestelmä

Maankäytön suunnittelujärjestelmä on Suomessa hierarkkinen, joka tarkoittaa sitä, että yleispiirteinen suunnittelu ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Kaavatasoja on kolme: maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. (Kuvio 1.) Kunnat laativat yleiskaavoja ja asemakaavoja. Maakuntaliitot vastaavat maakuntakaavojen laatimisesta.



Kuvio 1 Kaavahierarkia Suomessa.

Maakuntakaava

Maakuntakaava on kuntien kaavoitusta ohjaava yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa. Maakuntakaavassa käsitellään valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä alueidenkäyttöä koskevia teemoja. Maakuntakaavassa esitetään alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet. Maakuntakaava on otettava huomioon kuntien kaavoituksessa. Maakuntakaava on yleiskaavoja pienmittakaavaisempi mikä korostaa maakuntakaavan strategista luonnetta. (Maakuntakaavoitus, 2020.)

Maakuntakaava on oikeusvaikutteinen ja ohjaa kuntien yleispiirteisempää yleiskaavoitusta. Vaikka maakuntakaava on tarkoitettu ylikunnalliseen maankäytön ohjaukseen niin kaupunkiseututasoiseen suunnitteluun maakuntakaavan on todettu soveltuvan huonosti sen yleispiirteisyyden vuoksi. (Hovila, 2016; Akkila ja Kanninen, 2015, 24.)

Yleiskaava

Yleiskaava on maankäytön yleispiirteinen suunnitelma. Yleiskaavalla sovitetaan yhteen eri maankäyttötarpeet kuten liikenne, asuminen, virkistysalueet, viheryhteydet sekä palvelu- ja työpaikka-alueet. Yleiskaavalla luodaan edellytykset pitkän aikavälin yhdyskuntarakenteen kehitykselle. Yleiskaava on ohjeena laadittaessa asemakaavoja.

Yleiskaavan voi koskea koko kuntaa mutta tyypillisesti ne laaditaan osayleiskaavoina koskemaan vain tiettyä aluetta. Yleiskaavoja voidaan laatia suoraan rakentamista ohjaaviksi tai tulevaa asemakaavoitusta ohjaaviksi. Rakentamista suoraan ohjaaviksi yleiskaavoiksi kutsutaan kaavoja, joiden perusteella voidaan suoraan myöntää rakennusluvut. Tällaisia kaavoja ovat ranta- ja kyläyleiskaavat, joissa tavanomaista asuin- ja lomarakentamista koskevat osayleiskaavat voidaan laatia suoraan rakentamista ohjaavina. Myös tuulivoimarakentamista ohjaavia kaavoja voidaan vuoden 2011 lakimuutoksen myötä laatia suoraan rakentamista ohjaavina. MRL:n mukaan kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan (L 5.2.1999/132). Tätä lain suomaa mahdollisuutta kunnat eivät ole kuitenkaan käyttäneet sillä yhteisiä yleiskaavoja ei ole juuri-kaan laadittu koska niiden laatiminen on koettu liian työlääksi ja poliittisesti hankalaksi (Akkila ja Kanninen, 2015, 12). Yhteisiä yleiskaavoja ei ole laadittu edes pääkaupunkiseudulla, jossa maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 46a §) velvoittaa Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien laatimaan yhteisen yleiskaavan (Hovila, 2016).

Maankäyttö- ja rakennuslain 39§:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista, jotka tulee ottaa huomioon yleiskaavaa laadittaessa (L 5.2.1999/132). Sisältövaatimuksista huolimatta yleiskaavan esitystapa on kuitenkin melko vapaamuotoinen ja yleiskaavan mittakaava vaihtelee kaavan sisällön mukaisesti. Erittäin yleispiirteiset strategiset yleiskaavat laaditaan yleensä pienempi mittakaavaisina kuin rakentamista suoraan ohjaavat osayleiskaavat, joilta vaaditaan suurempaa tarkkuutta. Yhden kunnan sisällä osayleiskaavojen sisältö ja esitystapa voivat vaihdella suuresti.

Asemakaava

Asemakaava on yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua, jolla luodaan edellytykset rakentamiselle. Siinä määritellään tarkasti mitä saa rakentaa ja mihin ja mitkä alueet jätetään rakentamiselta vapaaksi esimerkiksi virkistyskäyttöön. Asemakaavan perusteella kunnan rakennusvalvonta myöntää rakennusluvut. Asemakaavalla voidaan suunnitella eri kokoisia alueita aina yksittäisestä tontista kokonaiseen asuinalueeseen. Asemakaavalla pyritään varmistamaan viihtyisiä, turvallinen, terveellinen ja toimiva elinympäristö. (Asemakaavoitus, 2020.) Asemakaavan sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 54§:ssä (L 5.2.1999/132).

3.2 Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus kaupunkiseutusuunnittelun näkökulmasta

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on parhaillaan parlamentaarisessa valmistelussa. Ympäristöministeriö asetti vuonna 2018 työryhmän valmistelemaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta. Tavoitteena on, että hallituksen esitys uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi valmistuu vuoden 2021 loppuun mennessä. Lakiuudistus perustuu vuosina 2011-2014 tehtyihin selvityksiin ja arviointityöhön maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. (Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, 2021).

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden laajempaan kokonaisarviointiin ryhdyttiin koska toimintaympäristö oli muuttunut lain voimassaolon aikana monin tavoin. Jo tapahtuneiden muutosten lisäksi oli tarpeen tarkastella alueidenkäytön ja rakentamisen lainsäädäntöä tulevaisuuden haasteiden näkökulmasta. Toimintaympäristön muutoksiksi ja tulevaisuuden haasteiksi on arvioinnissa mainittu muutokset energia- ja ilmastopolitiikassa, kuntarakenteen uudistuminen, muutokset valtion aluehallinnossa, kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen, kaupunkiseutujen kasvu, lisääntyvä täydennysrakentaminen, väestö- ja ikärakenteen muutokset ja lisääntynyt kiinnostus ja odotukset elinympäristön olosuhteita kohtaan. Tarve pysyä globaalin talouden nopeiden muutosten mukana alueidenkäytön ratkaisuisissa on myös yksi muuttuneeseen toimintaympäristöön liittyvä kysymys. (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, 2014.) Maankäytönsuunnittelun ja kaavoituksen hitaus ja joustamattomuus ovat puheenaiheita, jotka nousevat säännöllisesti esille maankäytönsuunnittelua koskevassa keskustelussa.

Vuonna 2014 valmistuneessa maankäyttö- ja rakennuslain arviointityössä yhdeksi keskeiseksi ongelmakohtaksi nostettiin kaupunkiseutujen suunnittelun toimimattomuus. Arvioinnin mukaan kaupunkiseutuja ei tunnisteta riittävän hyvin toiminnallisina kokonaisuuksina. Lisäksi maakunta- että yleiskaavoitusta tulisi kehittää strategisempaan suuntaan. (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, 2014, s. 17, 30-31.) Vaikka maankäytön suunnittelujärjestelmä on pääpiirteissään ol-

lut Suomessa toimiva, on yhtenä kehittämisen kohteena nähty juuri kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelu (Kanninen ja Akkila, 2015, 9). Akkila ja Kanninen ovat tarkastelleet kaupunkiseututaso suunnittelua Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Hollannissa ja Englannissa. Kaupunkiseututaso suunnittelun ohjauksen kompleksisuus ei ole ainoastaan suomalainen ominaisuus. Akkilan ja Kannisen mukaan kaupunkiseututaso yhteistyön ohjausinstrumentit vaikuttivat jollain tavalla päälle liimatulta kaikissa tarkastelluissa maissa. Tästä Suomesta esimerkkinä kohdassa 3.1.3 käsitelty kuntien yhteinen yleiskaava, joka ei käytännössä ole ollut toimiva suunnitteluväline.

Kaupunkiseutusunnittelun ja seutuyhteistyön näkökulmasta kokonaisuudistus on mielenkiintoinen. Lain pykäläluonnoksissa uudeksi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän osaksi on esitetty kaupunkiseutusunnitelmaa. Kaupunkiseutusunnitelman tuominen uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiin on avaus tai oikeammin uusi yritys kaupunkiseutujen yhteisen suunnittelun lisäämiseksi.

Kaupunkiseutusunnitelman tarkoituksena olisi luoda kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi periaatteet ja tavoitteet. Olennaista pykäläluonnosten perustelujen mukaan on, että kaupunkiseutusunnitelma perustuisi seudun kuntien yhteiseen näkemykseen alueidenkäytön kehittämistarpeista ja niiden edellyttämistä toimenpiteistä. Kaupunkiseutusunnitelma nähdään merkittävänä kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehittämisen välineenä. Kaupunkiseutusunnitelma olisi maakuntakaavaan nähden alueidenkäytön kehittämisen periaatteita ja tavoitteita konkreettisemmin käsittelevä suunnitteluväline. Kaupunkiseutusunnitelma ei olisi oikeusvaikutteinen mutta sitä laadittaessa olisi noudatettava maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavoitusta ja vuorovaikutusta koskevia säännöksiä. Pykäläluonnoksen perustelujen mukaan kunnat laatisivat suunnitelman yhdessä ja se hyväksyttäisiin kuntakohtaisesti kunkin kunnan valtuustossa tai sitten kuntien yhteisessä toimieli-messä. (Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen perusteluluonnokset, 2020.)

Alustaviin lakipykäläluonnoksissa kaupunkiseutusunnitelma on veloitettu laadittavaksi väestömäärältään suurimmilla kaupunkiseuduilla, joista yksi on Jyväskylän kau-

punkiseutu. Perusteluna se, että suurimpien seutujen alueidenkäyttöä koskevilla ratkaisuilla on laajemmalle ulottuvia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Suurimmat kaupunkiseudut kuuluvat valtion ja kaupunkiseutujen väliseen MAL-sopimusmenettelyjen piiriin, millä kaupunkiseutusuunnitelman laatimisen velvoitetta myös perustellaan. (Mt). Lakipykäläluonnoksien perusteella kaupunkiseutusuunnitelma olisi vastaava kuin kaupunkiseutujen tähän mennessä laatimat rakennemallit tai kehityskuvat. Tästä herää kysymys: miten mahdollinen uusi kaupunkiseutusuunnitelma vaikuttaa Jyväskylän MAL-seudun rakennemallityöhön tulevaisuudessa?

3.3 Kansallinen kaupunkistrategia

Suurkaupungistuminen ja kaupunkien erilaistuminen tuovat uusia haasteita kaupunkien ja kaupunkiseutujen kehitykselle. Kansallinen kaupunkistrategia on valtioneuvoston ja kuntien yhteistyössä laatima strategia kumppanuudesta kaupunkien ja valtion välillä. Se on myös näkemys kaupunkien merkityksestä sosiaalisesti kestävien, ilmastoviisaisten ja elinvoimaisten kaupunkien merkityksestä. (Kansallinen kaupunkistrategia, 2020.)

Strategia on osa Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa. Strategiaa alettiin laatimaan loppuvuonna 2019. Alkuvuodesta Covid-19 -pandemia aiheutti muutoksia strategian laatimisen lähtökohtiin ja erityisesti toimenpiteiden suuntaamiseen koska pandemian seuraukset näkyivät voimakkaimmin kaupungeissa. Strategian painopisteitä ovat: hyvinvointia jokaiselle, toimivat yhteydet, elinvoimainen kaupunki ja ilmastoviisas kaupunki. (Kansallinen kaupunkistrategia, 2020.)



Kuvio 2 Kansallisen kaupunkistrategian painopisteet. (Kansallinen kaupunkistrategia, 2020)

Kansallinen kaupunkistrategia korostaa kumppanuuden ja yhteistyön merkitystä. Yhdessä laaditut toimintamallit selkeyttävät rooleja ja vähentävät päällekkäistä työtä. Kumppanuudesta on hyötyä molemmille osapuolille. Kumppanuudessa molempien osapuolien tulee olla avoimia ja yhteisen tekemisen lisäksi tulee olla vapaus etsiä uusia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. (Kansallinen kaupunkistrategia, 2020.)

Kaupunkistrategian toimeenpano tapahtuu valtion ja kaupunkien välisillä sopimuksilla ja kehittämisohjelmilla. Kaupungit ja valtio yhdessä vastaavat strategian huomiomisesta eri ohjelmissa ja hankkeissa. Syksyllä 2020 kaupungit ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä sihteeristöineen valmistelevat strategian toimeenpanosuunnitelman. (Kansallinen kaupunkistrategia, 2020.) MAL-sopimusten tavoitteena on kestävä yhdyskuntarakenne sekä valtion ja kaupunkiseutujen yhteistyön lisääminen. MAL-sopimusten voidaan näin katsoa olevan erittäin merkittäviä kansallisen kaupunkistrategian toteuttajia.

3.4 Muuttuva toimintaympäristö

Edellä toimintaympäristön kuvauksesta käy ilmi, että maankäytön- ja kaupunkisuunnittelun toimintaympäristö on juuri nyt suurten muutosten keskellä: maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on meneillään, valtakunnallisen liikennejärjestelmätö käynnistyi syksyllä 2020, MAL-sopimuksia valmistellaan kolmella uudella kaupunkiseudulla ja kansallinen kaupunkistrategia julkistettiin syksyllä 2020. Lisäksi SOTE- ja maakuntaudistus ovat käynnissä ja niiden lopputulos ei ole vielä tiedossa. Hallituksen esitys eduskunnalle uusien sote-maakuntien perustamisesta on jätetty joulukuussa 2020 hallitukselle. Esityksessä uutena hallintotasona esitetään perustettavaksi hyvinvointialueita (Sote-uudistus, 2020).

Toimintaympäristöön liittyvät muutostarpeet liittyvät yhteiskunnassa tapahtuvaan kehitykseen. Ympäristölähtöiset ja yhteiskunnalliset muutokset ja ilmiöt vaikuttavat myös alueidenkäytön suunnittelun ohjaukseen. Aluerakenteen erilaistuminen (suurkaupungistuminen), ilmasto- ja energiapolitiikka, liikkumisen ja liikenteen muutokset, digitalisaatio ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset ovat ilmiöitä, joissa tapahtuvat muutokset vaikuttavat tulevaisuuden kehityskulkuihin, jolloin ne on huomioitava myös lainsäädännössä. (Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, 2018.)

Kuntien toimintaympäristö on yhä monimutkaisempi ja haasteet ovat moninaisia. Muutokset toimintaympäristössä vaativat muutoksia myös toimintakulttuurissa. Yhä enemmän suunnittelua tehdään verkostomaisessa ympäristössä. Verkostomainen ympäristö tarkoittaa yhteistyön lisääntymistä. Yhteistyön lisääntyminen onkin välttämätöntä myös kuntaympäristössä sillä kuntien resurssien pienentyessä velvollisuudet palveluiden toteuttamiseen eivät ole kuitenkaan vähentyneet. Kuntien tehtävien vähentämistä koskeva toimenpideohjelman loppuraportin mukaan helppoja ratkaisuja kuntien tehtävien ja velvollisuuksien vähentämiseksi ei ole (Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen, 2019).

4 Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu

4.1 Kaupunkiseudun määrittelyä haaste

Kaupunkiseudut ovat nousseet suunnittelun keskiöön vasta viime vuosikymmeninä. Kuitenkin jo 1915 skotlantilainen Patrick Geddes käytti kaupunkiseudusta termiä ”conurbation”, jolla tarkoitettiin suuremman kaupungin ja sen ympärillä olevien pienempien kaupunkien muodostamaa kokonaisuutta (mm. Kanninen V., 2017, 82; Hei nonen S., 2006, 7). Kaupunkiseudun alueellinen määrittely ei ole yksiselitteistä. Val tion ympäristöhallinnon määritelmän mukaan kaupunkiseudut ovat kaupunkikeskuk sista ja niitä ympäröivistä vaikutusalueista muodostuvia fyysisiä ja toiminnallisia ko konaisuuksia (Kaupunkiseutujen rajausta, 2020). Kaupunkiseutu nähdään myös strate gisena yhteistyöalueena (Kanninen, 2017, 5).

Kaupunkiseudun fyysisen ulottuvuuden lisäksi yhä enemmän on puhuttu myös toi minnallisesta alueesta (mm. Lampinen, 2015; Kanninen & Bäcklund, 2017; Väärälä, 2014). Toiminnallisella alueella tarkoitetaan työssäkäyntiin, asiointiin tai muuhun päi vittäiseen tai viikoittaiseen liikkumiseen perustuvia aluekokonaisuuksia (Toiminnalli set alueet Suomessa, 2020). Seudun asukkaiden arkiliikkuminen ja toiminta ei nou dattele hallinnollisia rajoja. Puhutaankin arjen seutuistumisesta tai toiminnallisesta arjen jäsentymisestä. Toiminnallisesta kaupunkiseudusta puhutaan myös MAL- sopimuksissa ja kaupunkien rakennemalleissa, kuten Kuopion toiminnallisen seudun rakennemalli (Loikka 2030) ja Helsingin, Oulun sekä Turun kaupunkiseutujen MAL- sopimukset, joiden tavoitteissa puhutaan toiminnallisesta kaupunkiseudusta.

Toiminnalliselle alueellekaan ei ole olemassa yhtä oikeaa määrittelyä. Toiminnalliset alueet ovat myös mukautuvia. Liikenneverkkojen ja liikennemuotojen kehittyminen on vaikuttanut liikkumisen helppouteen ja eri alueiden väliseen saavutettavuuteen ja sitä kautta toiminnallisten alueiden laajuuteen. Arkiliikkumisen piiri on laajentunut ja lähinnä käytettävissä oleva aika rajoittaa liikkumisen etäisyyttä. (Nurmio ett. all. 2020, 7-14.)

Kaupunkiseudun rajaamista ja alueellista ulottuvuutta on pohtinut mm. Rand (2019). Rand on tarkastellut rajausta myös MAL-kaupunkiseudun näkökulmasta. MAL-sopimusten syntyminen edellyttää, että sopimuksessa mukana olevilla kunnilla on yhteinen tahtotila ja halu lähteä edistämään seudun yhteisiä tavoitteita. Sopimuksessa mukana olevat kunnat muodostavat MAL-kaupunkiseudun, joka on yksi määritelmä kaupunkiseudulle. MAL-kaupunkiseudut eivät ole valmiita hallinnollisia alueita. Rand pohtiikin, voiko MAL-sopimusmenettely aiheuttaa päällekkäistä suunnittelutyötä hallinnollisen statuksen puuttuessa. (Rand, 2019, 13-14.) Tällaista vaaraa ei ole, mikäli seudun yhteistyö on koordinoitua ja viestintä on tiivistä.

Kaupunkiseudun määrittelyssä on oleellista tunnistaa sen alueellisen ulottuvuuden määrittelyn vaikeus. Kaupunkiseudun oikean määrittelyn sijaan on oleellista tunnistaa sopimuksia, selvityksiä ja suunnitelmia laadittaessa mitä fyysistä ja toiminnallista aluetta kulloinkin käsitellään. Käsiteltävän teeman mukaan alueellinen ulottuvuus voi vaihdella, vaikka pysyttäisiinkin kuntarajojen mukaan muodostuvan, saman kaupunkiseudun alueella.

4.2 Strategisella suunnittelulla kestävää yhdyskuntarakennetta

Perinteisen lainsäädännöllä ohjatun maankäytönsuunnittelun rinnalla on viimeisen vuosikymmenen aikana alettu käyttää yhä enemmän myös strategista maankäytönsuunnittelua. Se millaisena strateginen suunnittelu ymmärretään, on viime vuosikymmeninä muuttunut. Aiemmin se ymmärrettiin pääasiassa ylhäältä alaspäin ohjatuksi perinteiseksi suunnitteluksi (rational planning), jossa määritellään tavoite, tunnistetaan ja arvioidaan vaihtoehtoiset ratkaisut, toimitaan valitun ratkaisun mukaan ja arvioidaan sen vaikutukset. Yhä enemmän strateginen suunnittelu ymmärretään suunnittelun korostamisen sijaan organisaation päivittäisen toiminnan käytäntönä eri organisaatiotasolla ja niitä yhdistäen. (Klinj & Koppenjan, 2020, Peltola ym. 2010, 9.) Strategiat on perinteisesti mielletty ylemmän johdon asiaksi mutta tavalla tai toisella niiden pitäisi näkyä koko organisaation toiminnassa.

Kestävällä kehityksellä tarkoitetaan maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja paikallisesti tapahtuvaa jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jonka tarkoituksena on

turvata hyvän elämisen ja elinympäristön mahdollisuudet nyt ja tulevaisuudessa. Kestävän kehityksen kolme osa-aluetta ovat ekologinen, taloudellinen kestävyys, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys. (Mitä on kestävä kehitys, 2021.) Kestävän kehityksen tulee ulottua ihmistoiminnan kaikille osa-alueille. Alueidenkäytön ja maankäytön suunnittelun keinoin kestävä kehitys voidaan merkittävästi edistää niin valtakunnallisella, seudullisella kuin paikallisellakin tasolla. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on järjestää alueidenkäyttö siten, että se edistää kestävä kehitystä kaikilla sen osa-alueilla. Kestävän kehityksen kannalta yhdyskuntarakenteen haasteena on sen hajautuminen. Hajautuminen lisää liikennettä, vaatii enemmän teknisen huollon verkostoja ja pirstoo yhtenäisiä ekologisia elinympäristöjä. Eheä ja tiivis yhdyskuntarakenne aiheuttaa vähemmän kasvihuonepäästöjä.

Yhdyskuntarakenteen muotoutuminen on pitkän aikavälin prosessi, jolloin tavoitteiden saavuttamiseksi vaaditaan strategista ohjausta. Strategisen suunnittelun luonnetta ovat tutkineet Albrechts ja Balducci (2013). Heidän mukaansa strateginen suunnittelu tukee perinteistä maankäytön suunnittelua. Strateginen suunnittelu on tullut osaksi kaupunkisuunnittelua koska perinteiset suunnitteluvälineet eivät ole olleet enää toimivia muuttuvien ja laajenevien kaupunkiseutujen suunnitteluun. Hallinnolliset rajat ovat hämärtyneet ja ihmisten liikkuvuus on lisääntynyt. Kaupunkiseuduilla on tullut tarve määritellä tulevaisuuden kehitysnäkymiä. (Albrechts & Balducci 2013.) Kiinnostava ajatuksena Albrechts ja Balducci esittävät näkemyksen (Schöniä, 1971 mukailen), että perinteiset suunnitteluvälineet perustuvat pysyvyyden suunnitteluun. Tämän voi todeta pitävän paikkansa myös nykyisessä suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä, jossa oikeusvaikutteiset kaavat ovat ikuisia ilman niiden muuttamista tai kumoamista. Pysyvyyttä tarvitaan mutta yhä kompleksisemmassa ja nopeammin muuttuvassa yhteiskunnassa tarvitaan myös joustavampia suunnitteluvälineitä kuitenkin niin, että strateginen ote suunnittelussa säilyy. Kaupunkiseutusunnittelun yhtenä haasteena on alueiden erilaisuus. Keskuskaupunki tai kaupungit ovat suurempia ja ympärillä hyvinkin eri kokoisia kuntia. Kunnat ovat itsenäisiä toimijoita ja niillä on omat intressinsä ja tavoitteensa, jotka muodostuvat usein lyhyen aikavälin tarpeista. Uudempia ja vapaamuotoisempia kaupunkiseutusunnittelun välineitä ovat MAL-sopimukset ja rakennemallityöt, joista kerrotaan seuraavaksi.

4.3 MAL-sopimus strategisen suunnittelun kehyksenä

Seudullisen strategisen yhteistyön lisäämiseksi on kehitetty uusia toimintamuotoja kuten MAL-sopimusmenettely (Mäntysalo & Kanninen, 2018). Tavoitteena on lisätä seudun kuntien välistä ja toisaalta seudun ja valtion välistä yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista koskevissa asioissa (Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset, 2020). Mäntysalo & Kosonen muotoilevat, että MAL-sopimusten tarkoituksena on päästä valtion ja kaupunkiseudun kuntien kesken yhteisymmärryksen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen strategisesta kehittämisestä (Mäntysalo & Kosonen, 2016, 31).

MAL-sopimus ovat kohtalaisen uusi kaupunkiseutujen kehittämisen muoto. Ensimmäiset sopimukset laadittiin vuonna 2012. Ensimmäisten kaupunkiseutujen joukossa olivat Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseudut. Oulun seudulla sopimus oli MALPE-sopimus koska siinä käsiteltiin myös palvelujen ja elinkeinojen kehittämistä. Näiden seutujen MAL-sopimuskaudet ovat olleet pääasiassa nelivuotisia. Viimeisin edellä mainittujen kaupunkiseutujen MAL-sopimus allekirjoitettiin 8.10.2020 ja ensimmäistä kertaa se laadittiin 12-vuotiseksi. (Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset, 2020).

Strateginen suunnittelu on kaupunkiseuduilla yhä tärkeämmässä asemassa koska alueidenkäytön suunnittelu on yhä enemmän kuntien hallinnolliset rajat ylittävää. Kuten aiemmin kohdissa 3.1.3 ja 3.2 on todettu maakuntakaavat ja kuntien yhteiset yleiskaavat eivät ole toimivia seudullisen suunnittelun välineitä. Vaiheittaiset muutokset rakentamisesta ja maankäyttöä ohjaavissa laeissa ovat aiheuttaneet sen, että maankäyttö- ja rakennuslaki ei tarjoa riittäviä ohjauskeinoja kaupunkikehityksen ohjaamiseen (Vaattovaara, Joutsniemi, Airaksinen & Wilenius, 2020, 10). Lakimuutosten myötä kaupunkirakenteen ja suunnitelmien sisältöjen määritelmät ovat kadonneet laeista. Sen sijaan toimijoiden välisten valtasuhteiden ja erityislainsäädännön tukeminen on noussut keskeisemmäksi kuin ympäristön laadun määrittäminen. Edelleen Vaattovaara ym. mukaan nykyisen lain toimimattomuus ja hitaus kaupunkikehityksen ohjausvälineenä on tuonut muita käytäntöjä ohjaukseen, kuten seututasoiset rakennemallit ja MAL-sopimukset. (Vaattovaara ym, 2020, 10.)

Koska toimivia välineitä yli kuntarajojen tapahtuvaan suunnitteluun ei ole ollut on syntynyt tarve sopimusmenettelyyn. Sopimisen tarve on silloin kun päätetään maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevista ratkaisuista, joilla on seudullisia ja laajempiakin yhteiskunnallisia vaikutuksia. MAL-sopimukset koskevat tällöin lähinnä suurimpia kaupunkiseutuja. (Vatilo, 2020.) Sopimuksilla luodaan raamit seudun strategiselle kehittämiselle. Kuntalähtöisestä osaoptimoinnista luopuminen ja sitoutuminen kaupunkiseudun yhteiseen strategiaan nähdään edellytyksenä kestävän kasvun periaatteelle (Puustinen, Mäntysalo, & Karppi, 2016, 9-10).

MAL-sopimuksista saadut kokemukset ovat hyviä ja ne nähdään toimivina kaupunkiseutujen kehittämisen välineinä. Sopimus pohjaisella menettelyllä kuntien väliset hallinnolliset rajat on helpompi ylittää kuin perinteisessä suunnittelujärjestelmässä. (mm. Rand, 2018, 35; Kanninen, 2016, 24) Toisaalta yhteisen tahtotilan löytyminen sopijaosapuolien kesken voi olla haastavaa (Ojaniemi, 2014, 7). MAL-sopimuksilla tavoitellaan kaupunkiseudun yhteistä näkemystä yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi sekä yhteistyön tiivistämistä.

Haasteena yhteisten seudullisten tavoitteiden saavuttamisessa nähdään kuntien perinteisesti vahva itsehallinnollinen asema. Sopimukset eivät ole kaavojen tavoin oikeusvaikutteisia, joten sitoutuminen niiden noudattamiseen jää kunnissa tehtävien päätösten varaan. (Hovila, 2016.) MAL-sopimukset ovat monitavoitteisia, kun niillä pyritään edistämään saman aikaisesti useita seudullisia tavoitteita. MAL-sopimusten tavoitteet perustuvat osaltaan seutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmiin, maankäytönsuunnitelmiin ja muihin strategiaan linjauksiin. Oleellista olisi, että hankkeet ja toimenpiteet edistäisivät seudullisten tavoitteiden toteutumista. (Rand, 2018, 52.)

4.4 Liikennejärjestelmäsuunnittelu osana strategista suunnittelua

Liikenne ja liikennejärjestelmä on merkittävässä osassa yhteiskunnan toimivuutta. Väylävirasto määrittelee liikennejärjestelmän kokonaisuudeksi, joka koostuu eri liikennemuodoista, henkilö- ja tavaraliikenteestä ja niitä palvelevista liikenneverkoista, viestintäyhteyksistä, liikenteen palveluista ja järjestelmistä sekä liikennevälineistä. (Liikennejärjestelmä, 2020.) Nykyisin tieto ja tiedon jakaminen on entistä tärkeämpi

osa liikennejärjestelmiä. Saatavilla oleva liikennetieto palvelee niin suunnittelijoita kuin liikenteen käyttäjiä.

Liikennejärjestelmäsuunnittelu on strategista suunnittelua ja siinä määritellään liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet ja tavoitteiden saavuttamista koskevat toimenpiteet. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa otetaan huomioon kaikki liikennejärjestelmän osat ja tavoitteena on muodostaa toimiva kokonaisuus. Toimiva liikennejärjestelmä on edellytys kestäväälle ja elinvoimaiselle kaupunkiseudulle. Tavoitteet määritellään strategisella tasolla mutta varsinaiset maankäytön ja liikenteen ratkaisut ja yhteensovittaminen tapahtuu yleiskaavatasolla (Lampinen, 2015, 75). Lampinen on tutkinut liikennesuunnittelun vaikutuksia yhdyskuntarakenteen kehittymiseen. Lampinen toteaa, että yhdyskuntasuunnittelun tavoin myös liikennesuunnittelussa on monta tasoa ja sitä tehdään vuorovaikutuksessa eri organisaatioiden välillä. Lampisen mukaan maankäytön ja liikenteen vuorovaikutus on kompleksinen kokonaisuus. Nykyisessä liikennesuunnittelun mallissa nähdään myös ongelmia. Lampisen tutkimuksen mukaan, perinteinen ensisijaisesti henkilöautoliikenteen ehdoilla tapahtuva liikennesuunnittelu vaikuttaa tieverkon suunnittelun kautta yhdyskuntarakenteen jatkuvaan hajautumiseen, vaikka tavoitteet ovat päinvastaisia. Osittain tämä johtuu Lampisen mukaan liikennesuunnittelun eriytymisestä yhdyskuntasuunnittelusta. (Lampinen, 2015, 10; 355)

Suurkaupungistumisen myötä yhdyskuntarakenne muuttuu ja myös liikkuminen muuttuu. Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyön kehittämistä koskevassa selvityksessä todetaan liikkumisen ja kuljetusten tarpeiden seutuistuvan eli muuttuvan kuntarajat ylittäväksi. Tämän vuoksi liikenneasioiden strategista suunnittelua tulisi kehittää enemmän seudullisia tarpeita huomioivaksi. Ongelmana useilla kaupunkiseuduilla on ollut puute seudullisesta liikennesektorin toimijasta, joka olisi vastuussa seudullisesta liikennejärjestelmätyöstä. Erityisesti yhteistyötä tarvitaan seudullisen joukkoliikenteen suunnittelussa. Pesonen, Heltimo ja Metsäranta toteavat seudullisen yhteistyön tehostuvan ajan myötä liikennejärjestelmätyön kehittyessä jatkuvaksi prosessiksi, jolla ylläpidetään jatkuvaa kehitystä ja liikennejärjestelmien tietopohjaa sekä seurataan toimintaympäristön muutoksia. (Pesonen ym. 2008, 38.) Tämän tulisi

olla tavoiteltava myös Jyväskylän seudulla. Vaikka joukkoliikenneyhteistyötä on Jyväskylän seudulla tehty (JYSELI), niin yhteistyön laajentaminen ja kehittäminen on tarpeen.

YHTÄJALKAA- hankkeessa on pyritty löytämään lähestymistapaa, joka vastaisi edellä esitettyihin maankäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittamisen ongelmiin. Hankkeessa on rakennettu lähestymistapaa, jota kutsutaan ilmiöpohjaiseksi suunnitteluksi. Tällaisessa suunnittelussa tavoitteita lähestytään eri sektoreita läpäisevien ajankohtaisten ilmiöiden kautta, jolloin kytkennät eri toimijoiden välillä on helpommin tunnistettavissa. Tämä tuo uuden näkökulman tavoitteiden asetteluun ja kohteiden määrittelyyn. Ilmiölähtöisyys korostaa verkostomaista yhteistyötä nykyisen suunnittelujärjestelmän rinnalla. Ilmiöpohjaisuus vaatii laajempaa tulevaisuuteen orientoitumista, jossa sovitaan yhteen pitkän aikavälin tavoitteita ja lyhyen aikavälin toimia. Hankkeessa on tuotu esille rullaavan suunnittelu termi. Rullaavuudella tarkoitetaan pitkän aikavälin strategista suunnittelua ja tavoitteiden vaiheittaista hankkeistamista, toteutuksen seuranta ja arviointia useiden kierrosten avulla. Rullaavan suunnittelulla avulla eri sektoreiden suunnitteluprosessit voidaan sovittaa joustavasti yhteen. Tällainen yhteensovittaminen vaatisi jonkinlaisia yhteistyöalustoja tiedon jakamiseksi (Granqvist, Mäntysalo, Kanninen, Valli, Herneoja, Ronkainen, Kosonen, Piippo, 2020, 4) Ilmiöpohjainen lähestymistapa poikkeaa nykyisestä hanke- tai suunnitelmakeskisyydestä. Rullaavasta suunnittelusta on vielä varsin vähän esimerkkejä mutta se tulee olemaan nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä yhä houkuttelevampi suunnittelun lähestymistapa.

Syksyllä 2020 valtioneuvoston valmistelussa oli ensimmäinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021-2032. Suunnitelma on julkaistu huhtikuussa 2021. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta liikennejärjestelmän kehittämisellä on merkitystä Suomen kilpailukyvyä edistämässä ja ilmastonmuutoksen torjunnassa. Myös alueellisesti liikennejärjestelmän kehittämisellä on merkitystä alueiden kehittämisen, elinkeinoelämän, hyvän ja sujuvan arjen kannalta. (Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, 2020.) Edellisten lisäksi liikennejärjestelmiin kuuluvan fyysisen liikenneympäristön kehittämisellä on merkitystä viihtyisän elinympäristön muodostumiselle.

4.4.1 Liikennejärjestelmätyö seudullisesti

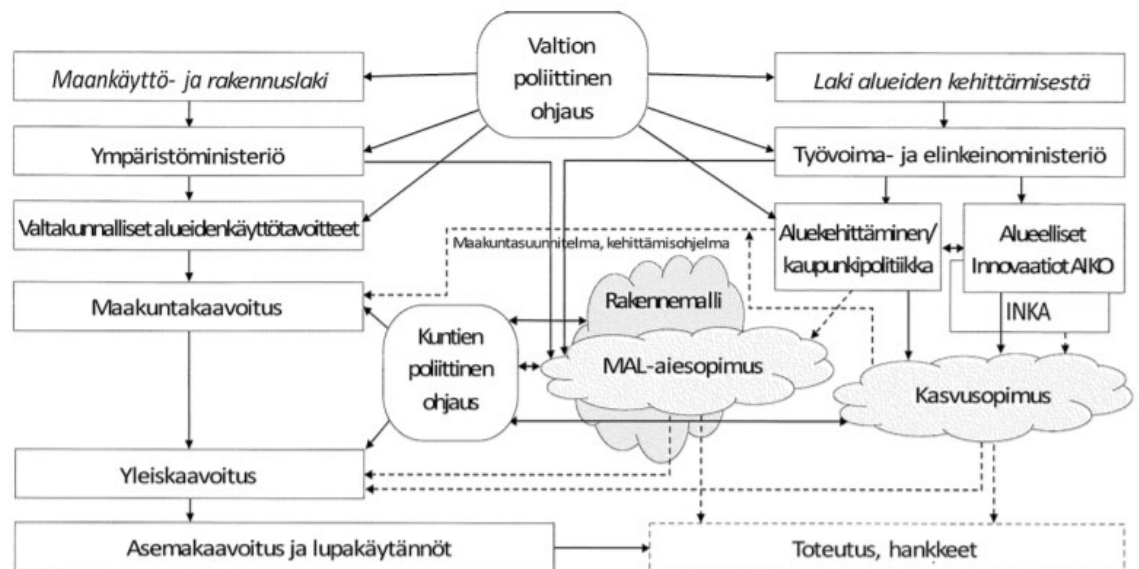
Liikennejärjestelmän kehittäminen on osa MAL-sopimusta Jyväskylän kaupunkiseudulla. MAL-sopimuksen yhtenä tarkoituksena on liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittaminen. Tavoitteena MAL-sopimukseen on kirjattu vähähiilinen ja kestävä yhdyskuntarakenne ja sitä tukeva liikennejärjestelmä. Jyväskylän kaupunkiseudun liikennejärjestelmän kehittämisen tavoitteena on kestävien liikennemuotojen osuuden kasvattaminen, liikenneturvallisuuden parantaminen sekä työpaikkojen ja palveluiden saavutettavuuden lisääminen. (Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021-2031.) Liikennejärjestelmän osalta lähtökohtina Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimusmenettelyssä olivat *Jyväskylän seudun liikenne (JYSELI) 2025* -liikennejärjestelmäsuunnitelma, *Linkki tulevaisuuteen 2030* -joukkoliikenteen kehittämisohjelma sekä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelua ohjaavat tavoitteet ja strategiset linjaukset.

Maakunnallinen liikennejärjestelmätyö on lisäksi yksi osio MAL-sopimusta sekä yksi lähtökohta tulevalle rakennemallityölle. Vuonna 2020 on valmistunut Keski-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Liikennejärjestelmän uudistamisella pyritään vastaamaan liikennettä koskevan ilmastotavoitteiden saavuttamiseen ja muuttavan toimintaympäristön aiheuttamiin muutoksiin. Uudessa suunnitelmassa toimintaympäristö on jaettu kolmeen osaan: 1) Jyväskylän kaupunkiseutu, 2) seutukaupungit ja kuntakeskukset, 3) maaseutu. Toimintaympäristön jaottelulla pyritään tunnistamaan kullekin alueelle sopivimmat ja vaikuttavimmat tavoitteet. Jyväskylän kaupunkiseutuun kuuluu MAL-sopimusmenettelyn piiriin kuuluvat kunnat ja sen osalta tavoitteena on kehittää liikennejärjestelmää MAL-sopimukseen pohjautuen. Liikennejärjestelmän yhtenä tavoitteena on tiedolla johtaminen, joka on olennaista erityisesti seurannan kannalta. Liikennetietojen tuottamisen osalta liikennejärjestelmäsuunnitelma tulee kytkeä muihin seudullisiin prosesseihin kuten MAL-sopimusmenettelyyn. (Keski-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelma, 2020.) Tiedon tuottajia on useita ja tietojen kerääminen ja tuottaminen koordinoitusti on erityiseen tärkeää, jotta saadaan ajantasaista ja merkityksellistä tietoa ja vältytään päällekkäiseltä työltä.

4.5 Rakennemallit kaupunkiseutusuunnittelussa

Kaupunkiseutusuunnittelu on tullut velvoitteeksi maankäyttö- ja rakennuslain säästösten myötä 2000-luvun alussa. Kaupunkiseutujen suunnittelun tärkeys on ymmärretty ja kaupunkien ja kuntien keskinäisestä kilpailusta on siirrytty hiljalleen seudun yhteisiä tavoitteita käsittelevän suunnittelun pariin.

Rakennemallit ovat kaupunkiseutusuunnittelussa kuntarajat ylittävä maankäytön strategisen suunnittelun väline. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kuntien yhteinen yleiskaava ja maakuntakaava eivät ole osoittautuneet toimiviksi kaupunkiseututasoisen suunnittelun välineiksi. Tästä syystä rakennemallit ovat ottaneet paikkansa kaupunkiseutujen strategisessa suunnittelussa. (Akkila & Kanninen, 2014, 21.) Akkila ja Kanninen ovat tutkimuksessaan käsitelleet kymmentä eri kaupunkiseudun rakennemallia. Rakennemalleja on laadittu eri muodoissa jo 1960-luvulta lähtien. Rakennemallit on perinteisesti mielletty maankäytön suunnittelua ohjaaviksi asiakirjoiksi. Ne eivät kuitenkaan ole lakiperustaisia ja oikeusvaikutteisia samalla tavoin kuin asema-kaavat tai yleiskaavat. Epävirallisuus ja epämuodollisuus on jopa ollut yksi syy miksi kunnat ovat yhteistyössä laatineet rakennemalleja (Akkila & Kanninen, 2015, 10). Myös kuntakohtaisia rakennemalleja on laadittu. Jyväskylän seudulla niitä on tehty Äänekoskella ja Laukaassa. Rakennemallien suhdetta alueidenkäytön suunnitteluun on kuvattu kuviossa 3 (kuvio 3).



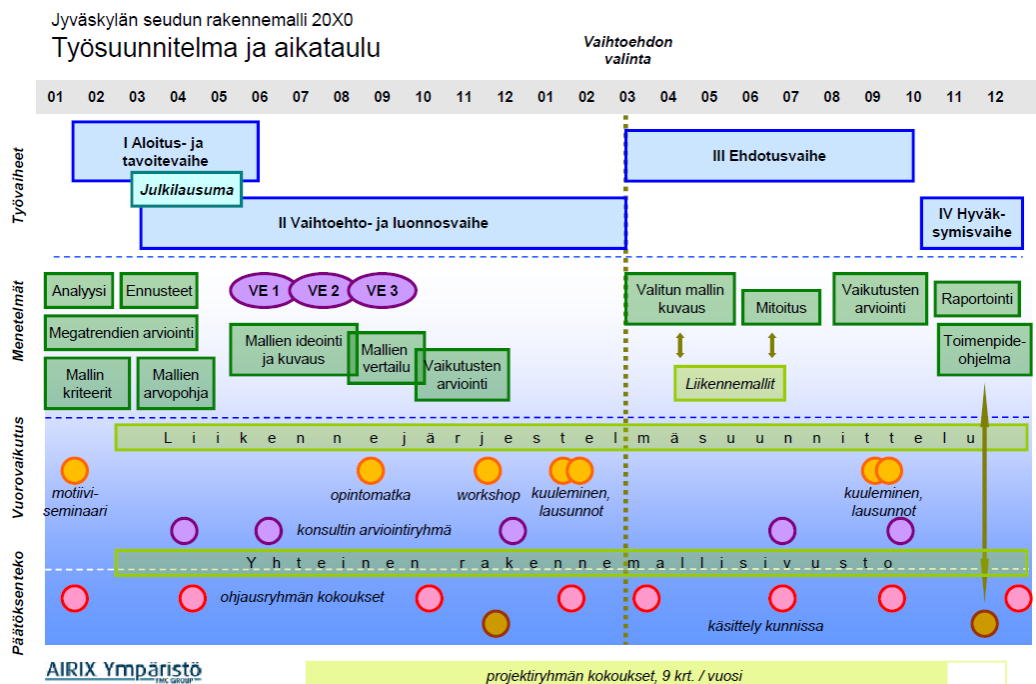
Kuvio 3 Alueiden käytön ja alueiden kehittämisen järjestelmien suhde strategiaan suunnittelun keinoihin. (Bäcklund & Kanninen, 2017.) Katkoviivalla kuvattu epäsuora tai epäselvä ohjausvaikutus.

Ongelmina rakennemalleissa ja muissa epävirallisissa suunnitelmissa on nähty prosessien epäselvyys ja sitoutumisen puute esitettyihin strategiaan linjauksiin kuntatasolla (Puustinen, Mäntysalo, & Karppi, 2016, 11 sekä Akkila & Kanninen, 2015, 12). Näihin päiviin asti rakennemalleissa on korostunut niiden liittyminen kuntien yleiskaavoitukseen. (Kanninen, 2015, 21) Rakennemallien tulisi olla enemmän kehityspolkuja kuin maankäytönsuunnitelmia. Karttaesitys liitettynä suunniteltuun maankäyttöön mielletään enemmän visioksi tulevasta maankäytöstä. Kanninen ennustaa, että uudentyypisessä investointeja painottavassa sopimuspolitiikassa rakennemalleista saattaa muotoutua maankäytön valintojen sijaan, entistä enemmän seudullisia tehoakuita korostavia ja vain harvempia strategisia valintoja korostava suunnitteluväline (Kanninen, 2015, 21).

Jyväskylän kaupunkiseudun tulevan rakennemallin laadinnassa tulee pohtia myös lopullista esitystapaa. Ohjataan maankäyttöä vai pyritäänkö ohjaamaan muitakin toimintaa ja toiminnallisuutta aiempaa laajemmin.

4.6 Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0

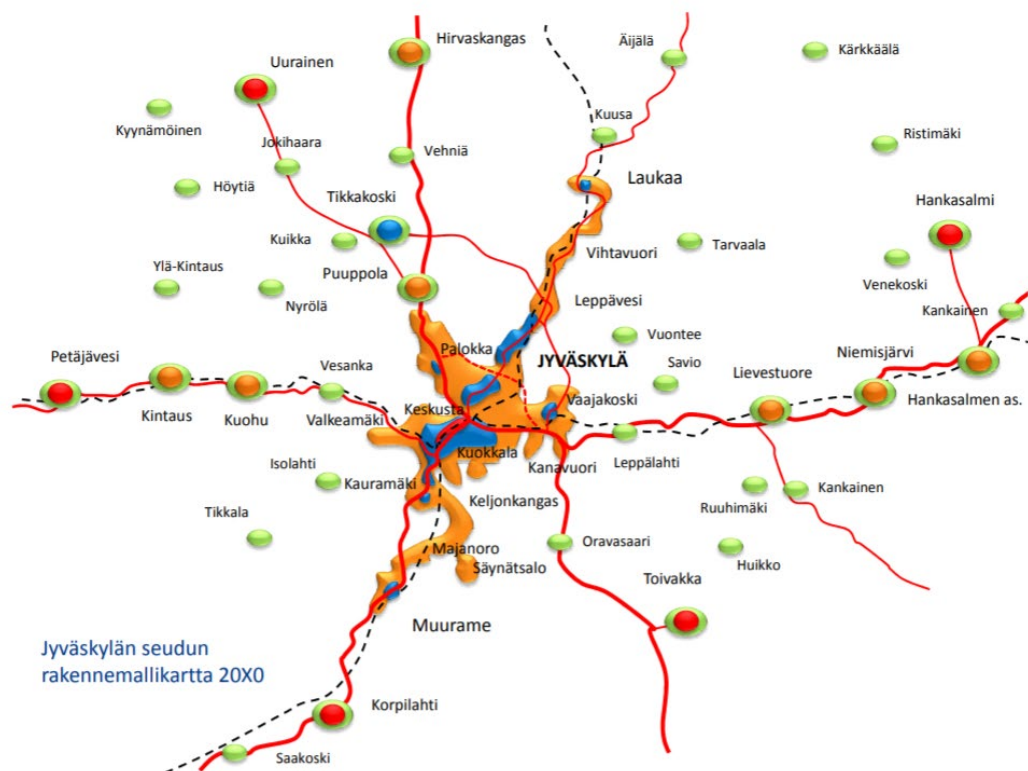
Jyväskylän seudun ensimmäinen rakennemalli hyväksyttiin vuonna 2011. Rakennemalli prosessin kesto oli noin kaksi vuotta. Rakennemalli laadittiin kuvaamaan Jyväskylän, Muuramen, Laukaan, Petäjäveden, Toivakan, Hankasalmen ja Uuraisten muodostaman seudun tulevaisuuden yhdyskuntarakennetta. Rakennemallin tarkoituksena oli ohjata kuntien yleiskaavatyötä ja maankäytön kehittämistä. Samanaikaisesti rakennemallityön kanssa tehtiin seudun liikennejärjestelmäsuunnittelua (JYSELI). Työtä ohjasi kuntien edustajista, Keski-Suomen liiton ja Keski-Suomen ympäristökeskuksen edustajista koostuva ohjausryhmä. Projektin työryhmä koostui pääasiassa kuntien kaavoittajista ja seudun liikennejärjestelmäsuunnittelun henkilöistä. Rakennemallin laatiminen kesti noin kaksi vuotta (Kuvio 4). Työn kokoamisesta ja prosessista vastasi konsulttina AIRIX Ympäristö oy. (Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0, 2011.)



Kuvio 4 Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0 -työn aikajana.

Rakennemallityössä vertailtiin neljää eri vaihtoehtoa: VE0 Nykytrendi, VE1, Eheytyvä kasvuakseli, VE2 Raidebanaani, VE3 Tähtimalli. Vertailun pohjalta valittiin lopullinen

rakennemalliehdotus (kuvio 5). Kaikkien vaihtoehtojen pohjana käytettiin rakennemallityön visiota, jonka mukaan Jyväskylän seutu on kohtaamispaikka, jonka yhdyskuntarakenne on yhdistelmä erilaisia elämäntapoja arvostavista ja mahdollisuuksia tarjoavista vyöhykkeistä. Vyöhykkeitä oli viisi: SHOW (tapahtumat, vetovoima, palvelut), KNOW (tieto, osaaminen, ja työpaikat), FLOW (asuminen ja joukkoliikenne), GROW (palvelukeskukset ja logistiset yhteydet) ja SLOW (elävät kylät). (Mt.)



Kuvio 5 Jyväskylän seudun rakennemallikartta 20X0.

Rakennemallikartan ja loppuraportin lisäksi rakennemalli sisälsi *Rakennemallisopimuksen 20X0*, jolla kunnat sitoutuvat omassa toiminnassaan rakennemallin tavoitteiden toteuttamiseen maankäyttöä ja muuta kehittämistä koskevassa päätöksenteossa, keskinäisessä yhteistyössä ja rakennemallin seurannassa. Sopimus on kaikilta osiltaan vapaaehtoinen. Kehittämisperiaatteisiin kirjattiin suuntaviivoja, joilla kehittä-

misperiaatteiden tavoitteiden toteutusta edistetään. Konkreettisia toimenpiteitä rakennemallisopimukseen ei kirjattu lukuun ottamatta muutamia liikennehankkeita. Rakennemallisopimukseen kirjattiin seuraavia maankäytön, rakentamisen ja liikenteen asiakokonaisuuksia koskevia kehittämistavoitteita:

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen

- taajamien täydennysrakentaminen, alueiden käyttötarkoitusten muutokset toiminnan muuttuessa, suositaan korkeaa rakentamista kaupunkialueilla, tyhjä tontit keskustoissa rakennetaan, henkilöautoriippuvuutta vähennetään, vain välttämättömiä väyläinvestointeja edistetään

Joukkoliikenteen kehittäminen

- joukkoliikennepohjaista maankäyttöä kehitetään, joukkoliikenteen kulkumuoto-osuutta kasvatetaan vuoroja lisäämällä ja lipunhintoja alentamalla,

Kevyenliikenteen kehittäminen

- kevyen liikenteen verkostoa täydennetään yhtenäiseksi ja kattavaksi niin , että kaikki KNOW-vyöhykkeen kohteet yhdistetään ja FLOW-vyöhykkeen asuntoalueilta rakennetaan hyvät kevyen liikenteen yhteydet Jyväskylän keskustaan, Jyväskylän keskustaa kehitetään kävelykeskustana

Muu liikenteen kehittäminen

- raideliikenteen kehittämistä ei estetä muulla maankäytöllä, Jyväskylä-Helsinki välin matka-aikaa nopeutetaan, varaudutaan VT 4 parantamiseen välillä Kirri-Vehniä-Äänekoski, varaudutaan Vaajakosken ohitustien (Kanavuori-Haapalahti välillä), varaudutaan VT9 parantamiseen välillä Jyväskylä-Muurame (-Jämsä)
- seudullisen liikenneverkon kehittämisen keskeisiä toimenpiteitä ovat Kuokalan kehätien toteuttaminen, Laukaantien parantaminen, Vaajakoski-Seppälänkangas-Palokka -kehätie, Seppälä-Tourula alueen liikenneverkon kehittäminen, Rantaväylän parantaminen ja varautuminen Läntiseen ohikulkutiehen

Vesistöjen hyödyntäminen rakentamisessa seudullinen ja kuntarajat ylittävä suunnittelu

- kaupunkialueilla on mahdollista rakentaa tiivistä ja korkeaa kaupunkirakennetta, rantoja rakennettaessa on otettava kuitenkin huomioon yleiset virkistystarpeet, haja-asutusalueilla rantarakentamisen tulee tukea palveluiden säilymistä

Seudullinen ja kuntarajat ylittävä suunnittelu

- merkittävä liikepaikkarakentaminen seudullisesti merkittävät työpaikkakeskittymät ja muut seudullisesti merkittävät hankkeet tulee käsitellä seudullisesti
- Seudun maankäytössä varaudutaan palvelujen seudulliseen kehittämiseen ja tulevaisuudessa myös yhteiseen palvelurakentamiseen. On todennäköistä, että myös julkisen sektorin palveluja tullaan kehittämään yhä enemmän seudullisesti yli kuntarajojen.
- Ulkoilu- ja virkistysreitit suunnitellaan seudullisesti ja näin turvataan niiden jatkuvuus ja alueellinen kattavuus.

Kävely ja pyöräily keskeisiksi kulkumuodoiksi

- Kävely- ja pyöräily otetaan liikenteen ja maankäytön suunnittelussa huomioon itsenäisenä liikennemuotona ja keskeisenä liityntäkulkutapana.
- Kävelyn ja pyöräilyn kulkumuoto-osuutta kasvatetaan koko seudulla.
- Kävely ja pyöräily nostetaan ensisijaisiksi henkilöliikenteen kulkumuodoiksi alle kolmen kilometrin työ-, opiskelua asiointimatkoilla. Samalla vähennetään jalankulku- ja pyöräilyonnettomuuksien määrää liikenneturvallisuutta edistävin toimenpitein.
- Osana maankäytön suunnittelua otetaan käyttöön kevytliikenteen auditointikäytäntö, jonka avulla varmistetaan kevytliikenteen riittävä huomioon ottaminen kaavoituksessa ja rakennusmääräyksissä.

Hajarakentaminen

- Hallittua hajakentämistä kehitetään niin, että se sisältää yhdessä sovittuja vetoimatekijöitä, mutta myös rakentamiseen ja asumiseen liittyviä kriteerejä.
- Maaseutu- ja haja-asumisen keskeisenä vetoimatekijänä on riittävän suuri tonttikoko, joka mahdollistaa maaseutumaisen elämäntavan ja omatoimisuuden esimerkiksi lähiruoan tuotannossa.
- Haja-asutusalueilla voisi suosia myös uusia ja innovatiivisia energiatuotannon paikallisia ja yksilöllisiä ratkaisuja.
- Liikkumisen vähentämiseksi seudulla tulisi rakentaa kattava ja tehokas etätyön mahdollistava tietoliikenneverkko ja kyliin mahdollisuuksien mukaan myös etätyötiloja.
- Rakennuslupia myönnettäessä tulee korostaa hajakentämiseen liittyviä velvoitteita ja kriteerejä. Hajarakentamista tulisi ensisijaisesti kohdentaa alueille, joissa on alueellinen ja yleisesti järjestetty vesihuolto ja jätevesihuolto (esim. vesiosuuskunnan järjestämänä).
- Hajarakentamisen tulee olla luonteeltaan sellaista, että se mahdollistaa koh- tuukustannuksin palvelujen tarjonnan ja sujuvat liikenneyhteydet.

Jyväskylän keskustan liikenteen kehittäminen

- Pääsy Jyväskylän keskustaan turvataan jatkossakin autolla, mutta läpiajo minimoidaan ja ajonopeuksia alennetaan.
- Autoliikenteen sujuvuutta parannetaan keskustan sijasta muun muassa Rajakadulla ja Nisulankadulla sekä Rantaväylällä. Keskustan pääkatukehän (Vaasankatu/Cygnaeuksenkatu–Hannikaisenkatu– Kalevankatu–Yliopistonkatu) sisäpuolen kadut rauhoitetaan pysäköinti- ja huoltoliikenteelle, joka hoidetaan osittain maanalaisin ajoyhteyksin.
- Kehän sisäpuolisten katujen ajonopeudeksi tulee korkeintaan 30 km/h
- Pyöräilylle, jalankululle, oleskelulle ja viherkaistoille annetaan lisää tilaa esimerkiksi katupysäköintiä vähentämällä.
- Kävelykeskustaa laajennetaan.

Oleelliseksi osaksi rakennemallityötä on kirjattu vaikutusten arviointi ja seuranta. Jyväskylän rakennemalli 20X0 työssä vaikutuksia on arvioitu suhteessa nykytilanteeseen. Arvioinnin lähtökohtana on ollut rakennemallikäsikirja, jossa on kuvattu vyöhykkeet ja niiden kehittämisen periaatteet, rakennemallikartta sekä vyöhykkeiden kriteerit. Vaikutusten arvioinnin perusteella vaikutukset ovat pääasiassa positiivisia

tai vähintään neutraaleja. Erityisesti vaikutukset olivat arvioin mukaan positiivisia tiiveimmin asutuilla seuduilla. (Mt.) Todettakoon, että rakennemallityössä vaikutusten arviointi pysyy hyvin yleisellä tasolla toisin kuin esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa. Kaavoissa vaikutusten arviointi on helpompaa koska kaavojen perusteella tehtävät konkreettiset toimenpiteet ovat tarkemmin tiedossa.

Rakennemallin seurannasta rakennemallityön loppuraporttiin on kirjattu, että seurantaan toteutetaan Jyväskylän seudun kuntien kaavoittajien yhteistyöryhmässä. Yhteistyöryhmä kokoontuisi 1-2 vuodessa. Yhteistyöryhmässä käsiteltäisiin kuntien viireillä olevia hakkeita, niiden vaikutuksia naapurikuntiin sekä kuntien toimenpiteitä rakennemallisopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Toteutumisen seurantaan määriteltiin muutamia indikaattoreita, joilla tavoitteiden toteutumista seurattaisiin. Seurantaindikaattoreilla tuli olla selkeä yhteys maankäyttöön ja seurannassa tuli mahdollisuuksien mukaan käyttää paikkatietoaineistoja. Seurantaindikaattoreiden oli määrä olla vuosittain päivitettäviä ja valtuustokausittain seurattavia. Seurantaryhmän raportoisi rakennemallin toteutumisesta kunnanhallituksille.

Liikennejärjestelmän tilan seurannan osalta seuranta oli määrä järjestää jatkuvan toimintamallin mukaisesti. Keskeisenä mainitaan liikennejärjestelmän seurannan osalta tulevaisuuden valmistautuminen ja tavoitetilan edistäminen päättäjiä informoimalla ajankohtaisista asioista ja tulevaisuuden tarpeista. Liikennejärjestelmän edistämistä varten perustettavaksi esitettiin liikennejärjestelmäryhmää. (Mt.) Jyväskylän seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa JYSELI -2025 alettiin valmistelemaan vuonna 2008 projektiryhmän vetämänä. Liikennejärjestelmätyötä laadittiin saman aikaisesti rakennemallityön kanssa ja tiiviisti siihen kytkettynä.

Rakennemalleiksi kutsuttuja suunnitelmia Jyväskylä kaupunkiseudulla on tehty myös kuntakohtaisesti. Laukaan kunta ja Äänekosken kaupunki ovat laatineet oman rakennemallinsa tai rakennyleiskaavansa. Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimuksessa lähtökohtana on Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0 ja Äänekosken rakennemallin yhteensovittaminen yhdessä seudun liikennejärjestelmätyön kanssa.

Rakennemallin toteutumisen seuranta ja arviointi

Tämän työn yhteydessä ei ole tarkemmin tutkittu tai arvioitu rakennemallin 20X0 toteutumista. Rakennemallin vaikuttavuudesta on tehty vuonna 2012 yksi kyselytutkimus seudun kuntien päättäjille ja viranhaltijoille. Vastaaajia oli 47, joista 63% oli päättäjiä ja 28% kunnan viranhaltijoita. Kyselytutkimuksen toteutti Sweco Oy. Vastaaajista 53% asui Jyväskylän kaupungissa. Noin puolet kaikista vastaaajista oli osallistunut rakennemallin laadintaan. Kyselyn perusteella rakennemallin edellä mainittujen kehittämistavoitteiden toteutumista pidettiin kohtuullisen hyvänä. Eniten uskottiin liikenteen kehittämisen mahdollisuuksiin ja vähiten yhteisen suunnittelun toteutumiseen koskien seudullisesti merkittäviä työpaikkakeskittymiä, liikepaikkarakentamista ja muista seudullisesti merkittäviä hankkeita. Kyselyn avoimissa vastauksissa nousi esille seudullisen näkökulman tärkeys, joukkoliikenteen sijoittuminen palveluiden äärelle ja toimivuus yli kuntarajojen ja seudullinen palveluverkkosuunnittelu. Rakennemallityön seuranta koskevista keinoista tärkeimpinä pidettiin kuntien kaavoittajien yhteisiä tapaamisia sekä kuntien päättäjien ja elinkeinoelämän toimijoiden yhteisiä tapaamisia/foorumia. Paikkatiedon hyödyntäminen yhdyskuntarakenteen toteutumisen seurannassa ja palveluverkkojen tarkastelu korostuivat myös seurannan keinoina. (Sweco, 2015.) Kysely antaa jonkinlaisen kuvan rakennemallin tunnettuudesta. Tosin kysely on laadittu vuosi rakennemallin hyväksymisen jälkeen ja vastaaajista yli puolet on ollut mukana sen laatimisessa, joten kovin kattavaa kuvaa esimerkiksi kuntien päättäjien osalta se ei anna. Huomioitavaa on, että vaikka vastaaajista suurin osa on ollut mukana rakennemallin laatimisessa ja hyväksymisestä on vain vuosi aikaa niin silti sisällön tuntee vastaaajista hyvin vain 35%. Kertooko tämä jotain rakennemallin hahmottamisen vaikeudesta, esitystavasta ja sen yleispiirteisyydestä vai tavoitteiden strategisesta tasosta?

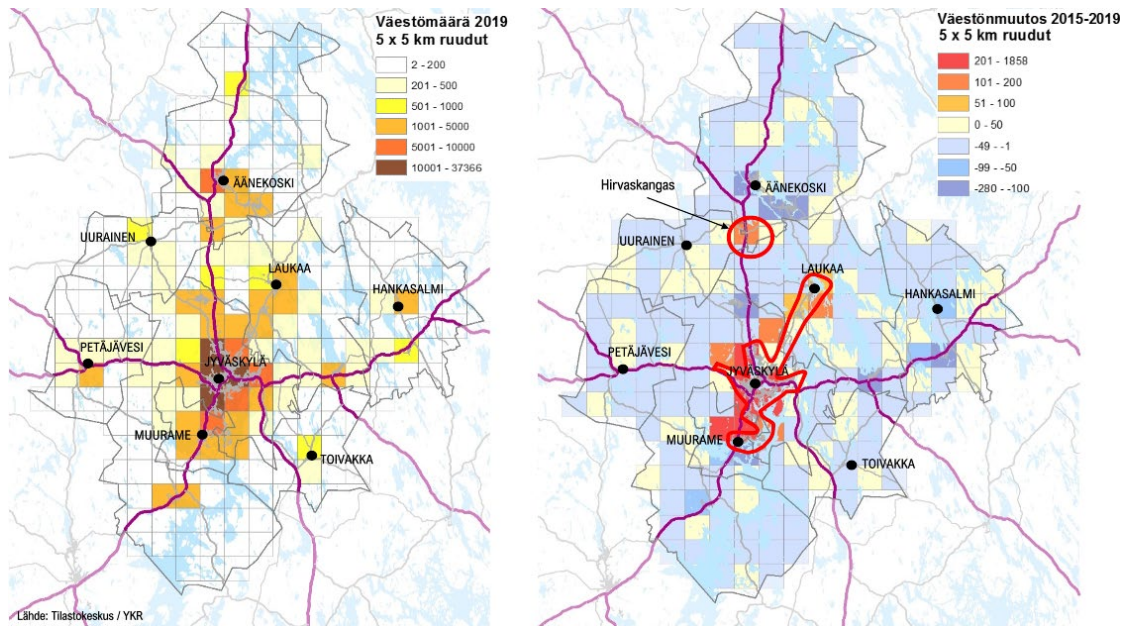
Tätä opinnäytetyötä varten tehdyissä haastatteluissa on kysytty kuntien näkemyksiä rakennemallin vaikutuksista. Haastatteluiden tuloksia on esitetty kappaleessa 7.1.

4.7 Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimus

Vuonna 2019 ympäristö- ja ilmastoministeri Krista Mikkonen asetti selvityshenkilön, jonka tehtävänä oli selvittää MAL-sopimusmenettelyn laajentumista Jyväskylän, Lahden ja Kuopion kaupunkiseuduille. Selvityksen yhtenä tarkoituksena oli kartoittaa seutujen kuntien yhteistä tahtotilaa ja valmiuksia osallistua yhteisiin neuvotteluihin. MAL-sopimukset ovat tarpeen seuduilla, joilla maankäytön, liikenteen ja asumisen valinnoilla on kuntarajat ylittäviä ja laajempiakin yhteiskunnallisia vaikutuksia. Näin ollen MAL-sopimukset koskevat suurimpia kaupunkiseutuja. (MAL-sopimusmenettelyn laajentaminen uusille kaupunkiseuduille, 2020.)

MAL-sopimuksia tehdään suurimpien kaupunkiseutujen kanssa. Jyväskylän MAL-seudussa on mukana kahdeksan kuntaa; Jyväskylä, Muurame, Laukaa, Petäjävesi, Uurainen, Hankasalmi, Toivakka ja Äänekoski (kuvio 7). Mitään tarkempaa maantieteellistä rajausta MAL-alueelle ei kuitenkaan ole missään vaiheessa määritetty. Rajaukset, silloin kun niitä on tarpeen tehdä, määrittyvät strategioiden konkretisoituessa suunnitelmiksi ja hankkeiksi. Oleellista MAL-seudun muodostumisessa on se, että seudun kunnilla on vahva yhteinen tahtotila seudun kehittämiseen. Kuten Rand (2019) myös toteaa, ei MAL-alueen rajaukselle tarvita perusteluiksi muuta kuin, että kunnat kokevat kuuluvansa osaksi kaupunkiseutua ja niillä on halu kehittää edistää yhteisen tahtotila saavuttamista.

Jyväskylän kaupunki on Suomen seitsemänneksi suurin kaupunki asukkaiden määrässä mitattuna noin 142 000 asukkaalla. Väestömäärä on kasvava. Jyväskylän kaupunkiseudun väkiluku on 205 700. Seudun väestömäärän lisäys keskittyy Jyväskylä, Laukaan ja Muuramen alueelle (kuvio 6). Jyväskylän seudun ominaispiirteenä nähdään sen merkitys teollisuudessa ja muun elinkeinoelämän sijaintipaikkana ja tärkeänä liikenteen solmukohtana. Jyväskylän seudun yksi vahvuus korkeakoulukaupunkina ovat monipuoliset koulutus ja opiskelumahdollisuudet. Tavaraliikenteen ja pitkämatkaisen matkustajaliikenteen ehdoilla seudulle kehittynyt rataverkko ja maantieliikenteen pääväylät ovat muodostaneet seudun rakenteesta tähtimäisen. Haasteena Jyväskylän kaupunkiseudulla on seudun sisäinen polarisaatio ja ulkoinen tunnettuus. (MAL-sopimusmenettelyn laajentaminen uusille kaupunkiseuduille, 2020.)



Kuvio 6 Jyväskylän kaupunkiseudun väestönmuutos. Lähde: Tietoaineisto Tilastokeskus, kuva Jyväskylän kaupunki.

Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimuksesta saavutettiin neuvottelutulos keväällä 2021. (Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimus, 2021). MAL-sopimuksen syntymisen jälkeen siinä asetettuja seudun yhteisiä tavoitteita lähdetään toteuttamaan rakennemallityön kautta. Rakennemalli 20X0:aan verrattuna uutena ulottuvuutena tulevassa rakennemallityössä on Äänekosken kaupungin kuulumisen MAL-alueeseen. Aiemmassa Jyväskylän seudun rakennemallissa Äänekoski ei ollut mukana.



Kuvio 7 Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-kunnat.

5 Seutuyhteistyöllä lisää vaikuttavuutta

Luvussa 3 kuvatut toimintaympäristön muutokset haastavat myös toimintakulttuurin. Kuntien tulee tehdä entistä enemmän yhteistyötä, jotta toiminta olisi vaikuttavaa. Yritysten lisäksi myös julkishallinnossa on yhä enemmän panostettu vaikuttavuuden arviointiin. Julkisen sektorin toiminnalta odotetaan vastinetta verorahoille eli tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Kunnissa tasapainotellaan talouden kanssa. Menot pyritään pitämään pieninä mutta samalla palvelut pitäisi saada säilymään eikä veroja haluta korottaa kevyin perustein. Tarvitaan siis vaikuttavaa toimintaa.

Vaikutus vai vaikuttavuus? Vaikutusten arviointi on ollut maankäytönsuunnittelijoille ja kaavoittajille tuttua, vähintään 2000-luvun alusta, jolloin voimaan tulleeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjattiin vaatimus suunniteltujen maankäytön muutosten vaikutusten arvioinnista. Vaikutusten arvioinnin lisäksi yhä enemmän ja yhä useammalla alalla tehdään myös vaikuttavuuden arviointia. Tässä luvussa käsitellään vaikuttavuuden käsitettä ja vaikuttavuutta seutuyhteistyön näkökulmasta.

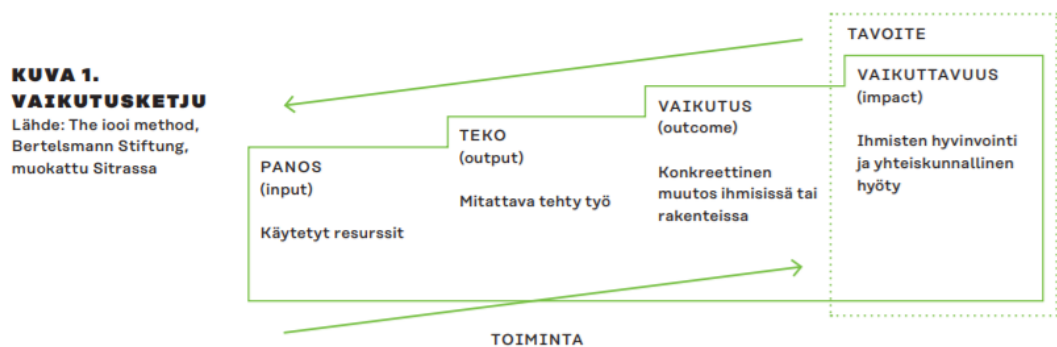
5.1 Vaikuttavuuden arviointi

Maankäytön suunnittelun vaikutusten arvioinnissa vaikutus käsitetään jonkin suunnitelman toteutuksen konkreettisena seurauksena. Esimerkiksi uuden asuinalueen toteuttamisen seurauksena liikenne lisääntyy alueella ja sen lähistöllä. Vaikutusten arviointi vastaa kysymykseen: mitä tästä seuraa? Vaikutusten arvioinnissa pyritään arvioimaan kokonaisvaikutuksia. Vaikutusten arvioinnissa arvioinnin kohteet ovat helpommin mitattavissa ja todennettavissa tunnusluvuilla.

Vaikuttavuudelle ei ole olemassa yhtä selkeää määritelmää. Vaikuttavuus ymmärretään prosessien ja toimenpiteiden mukanaan tuomana tavoitteiden toteutumisenä. Vaikuttavuutta arvioidessa vastataan kysymyksiin: mikä vaikuttaa mihinkin, milloin, miten ja millä edellytyksillä? Vaikuttavuuden arvioinnissa haetaan siis vastauksia siihen mitä pitäisi tehdä toisin, jotta toiminta vaikuttaisi paremmin. (Dahler-Larsen, 2005) Näin ollen vaikuttavuuden arviointi on perusteltua silloin kun toiminta on jatkuvaa ja säännöllisesti toistuvaa. Vaikuttavuuden arvioinnissa haastavaa on tunnistaa juuri tietyn toiminnan vaikutus tapahtuneeseen muutokseen. Tapahtuneet muutokset ovat usein seurausta useammista muuttujista. Vaikutusten arvioinnissa ollaan kiinnostuneita enemmän mitattavista vaikutuksista ja niiden tunnusluvuista. Vaikuttavuuden arvioinnissa ollaan kiinnostuneita itse prosessista ja siitä miten valituilla toimenpiteillä on saavutettu halutut tavoitteet.

Kansainvälisesti ja Suomessakin on yleisesti käytössä vaikutusketju, joka tunnetaan IOOI-menetelmänä (input, output, outcome, impact). Malli kertoo mistä elementeistä yhteiskunnallinen vaikuttavuus muodostuu (kuvio 8). Kuvio auttaa ymmärtä-

mään mallin elementtien väliset suhteet. Vaikutusketjun mallia voidaan käyttää kahdella tavalla. Mallilla voidaan käyttää selvittämään vaikuttavuuden syitä, mihin tietyn teon tai tekemisen tulokset ja vaikutukset perustuvat. Vaikuttavuudesta puhuttaessa tekoja kutsutaan myös interventioiksi. Toinen tapa on käyttää mallia tavoitteelliseen vaikuttavuuteen niin, että pyritään tiettyyn tavoitteelliseen vaikutukseen (outcome) ja tarkastellaan mitä resursseja (panos) ja mitä tekoja (output) sen saavuttaminen vaatii. (Heliskoski, Humala, Kopola, Tonteri, & Tykkyläinen, 2018, 5; sekä Vataja, 2019.) Vaikuttavuuden arviointia voidaan käyttää toiminnan suunnitteluun tavoitteiden saavuttamiseksi tai toisaalta toiminnan kehittämiseksi tarkastelemalla aiempaa toimintaa. Suomessa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointia erityisesti tulevaisuustyön kannalta on kehittänyt Sitra.



Kuvio 8 Vaikutusketju. (Heliskoski ym., 2018, 5)

Vaikuttavuuden arviointi

Kuten aiemmin todettu vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi ovat käsitteellisesti eri asia. Toiminnan vaikutukset synnyttävät vaikuttavuutta. Maankäytönsuunnittelussa vaikutusten arviointia on pitänyt jo pitkään tehdä lakisääteisesti. Vaikutusten arviointi soveltuu konkreettisiin toimenpiteisiin tähtäävien suunnitelmiin. Mitä konkreettisempia suunnitelmat ovat sitä helpompaa vaikutusten arviointi on.

Strategisessa suunnittelussa konkreettiset toimenpiteet eivät välttämättä ole tarkasti selvillä, ja ne koskevat yleensä jatkosuunnittelun ja toiminnan periaatteita. Yleisluontoisuutensa takia vaikuttavuuden arvioinnin mallia voidaan käyttää hyvin erilaisten toimintojen arviointiin. Vaikuttavuuden arvioinnissa tarkastellaan, miten tietty toiminta on vaikuttanut, missä määrin, millä tavalla ja millä edellytyksillä. Vaikuttavuuden arvioinnissa lähdetään perustelluista käsityksistä siitä, miten ja miksi jonkin toiminnan arvioidaan vaikuttavan. (Dahler-Larsen, 2005, 23.) Pohjimmillaan vaikuttavuuden arvioinnissa on kyse siitä, onko saatu niitä vaikutuksia mitä on tavoiteltu. Vaikuttavuuden arvioinnin avulla voidaan löytää ongelmat itse prosessissa ja sen pohjalta muuttaa tarvittaessa toimintaa. Vaikuttavuuden arvioinnin mallissa, olennainen kysymys on, olemmeko tekemässä oikeita asioita oikeaan aikaan? (Vataja ym., 2019.)

Mihin sitten voi ja kannattaa yrittää vaikuttaa? Yleensä kun tavoitellaan vaikutuksia, niin tavoitellaan muutoksia. Toisinaan voidaan tavoitella vain pysyvyyttä. Muutoksia tai muuttumattomuutta tavoitellessa tulee tavoitteet olla asetettuna. Muutoksen kohteen ja tavoitteen ollessa selvillä, resurssit tulevat käytetyksi mahdollisimman tehokkaasti. Resurssien määrittely auttaa löytämään myös haluttuja vaikutuksia tukevat yhteistyöverkostot. Vaikuttavuuden tavoitelähtöisessä tarkastelussa yhteistyön merkitys korostuu, kun tavoitellaan yhteiskunnallista hyötyä (Heliskoski ym., 2018, 6).

Arvioitavia vaikutuksia voi olla monenlaisia ja ne voivat olla joko suoria tai epäsuoria. Vaikutukset voivat olla taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristön tilaan liittyviä. Strategisessa kaupunkisuunnittelussa vaikutukset tulevat viiveellä vuosien tai jopa vuosikymmenien kuluessa. Tällöin vaikuttavuuden arviointi on haastavaa ja vaikuttavuuden mekanismit voivat jäädä epäselviksi. Erityisesti epäsuorien vaikutusten kohdalla voi olla vaikea tunnistaa mitä toiminta vaikutti ja milläkin tavalla ja missä vaiheessa. Vaikutukset ovat myös monen tekijän summa. Esimerkiksi liikennehankkeita ja kaupunkikehityshankkeita ei voi käsitellä omina kokonaisuuksinaan koska liikennehankkeet vaikuttavat yhdyskuntarakenteen kehittymiseen (Somerpalo & Haapamäki, 2018, 20-21).

Kaupunkiseutus suunnittelussa vaikuttavuuden arviointi tapahtuu pitkällä aikavälillä. Myös hankkeen tai sopimuskauden aikaisella seurannalla ja arvioinnilla on merkitystä. MAL-aiesopimusmenettelyn kehittämistä ovat tutkineet mm. Mäntysalo & Kosonen (2016). Heidän mukaansa MAL-sopimuskauden aikainen seurannan mukanaan tuoma tiedon olennaisin tehtävä on kertoa, ollaanko kaupunkiseudun suunnittelussa ja toimenpiteiden toteuttamisessa menossa tavoiteltuun suuntaan. Tämä nähdään tärkeämpänä kuin sopimuskauteen rajoittuvien toimien mittaaminen. Tämä on oleellista silloin kun sopimuskausi on säännöllisesti toistuva. Tällöin ennen uuden sopimuskauden käynnistymistä on hyvä tarkistaa, onko strategiset tavoitteet olleet oikeita. (Kosonen & Mäntysalo, 2016, 38.)

Vaikuttavuuden arviointi on haastavaa. Kaupunkiseutus suunnittelun erityisen haastavaa johtuen osittain suunnittelu ympäristön kompleksisuudesta ja siitä johtuvasta muutosten hitaudesta sekä siihen verraten toimintaympäristön suhteellisen nopeista muutoksista. Lopputulosten vaikuttavuuden arvioinnin sijaan oleellista on toiminnan aikainen vaikuttavuuden arviointi tavoitteiden ja toimenpiteiden vastaavuuden suhteen, jolloin toimintaa voidaan muuttaa tarvittaessa.

Vataja (2019) nostaa esityksessään oleellisia seikkoja vaikuttavuuden johtamisesta ja arvioinnista, joihin tulisi panostaa. Vaikuttavuuden arvioinnissa katse pitää olla tulevaisuudessa, vaikuttavuus tulee kytkeä isoon kokonaiskuvaan yksittäisten toimenpiteiden arvioinnin lisäksi, arvioinnin mittarit ja menetelmät tulee olla tilanteeseen sopivia ja päätöksenteon tulee perustua laaja-alaiseen tietopohjaan. Tulevaisuuteen katsomisen osalta huomion arvoisia seikkoja:

- Vaikuttavuuden johtaminen edellyttää pitkäjänteisyyttä ja ennakoivuutta, huomion suuntaamista päämääriin.
 - Vaikuttavuuden arviointi on tyypillisesti ollut taaksepäin katsovaa ja painottunut analysoimaan sitä, miten hyvin on onnistuttu saavuttamaan toiminnalle ennalta asetetut tavoitteet ja panos-tuotos-mittarit.
 - Mitä kauemmaksi visio ja tavoiteltu vaikuttavuus ulottuu ja mitä dynaamisemmasta ilmiöstä on kyse, sitä sumeampi tavoite saattaa aluksi olla.
 - Isoja ongelmia ratkaistaessa tuloksia on arvioitava suhteessa siihen, onko valittu suunta oikea, vauhti sopiva ja missä määrin toiminta vastaa muuttuvan maailman vaatimuksiin.
- (Vataja, 2019)

Tulevaisuuden ennakointi vaati avarakatseisuutta. Edellä esitetyt nostot ovat huomion arvoisia myös maankäytön ja kaupunkiseutujen suunnittelun vaikuttavuuden arvioinnissa.

5.2 MAL- vaikuttavuuden arviointi

Tulevassa Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallityössä laaditaan suuntaviivat seudun yhdyskuntarakenteen kehitykselle. Rakennemallin on tarkoitus edistää MAL-sopimukseen kirjattujen tavoitteiden toteutumista. Sopimuksen on myös kirjattu jo toimenpiteitä, jotka osaltaan toteuttavat tavoitteita. Tulevan rakennemallin tulee edistää sekä strategisia tavoitteita että MAL-sopimukseen kirjattujen toimenpiteiden toteutumista. Rakennemallityö toimii myös valmisteluna tulevaa MAL-sopimuskautta varten.

Rand (2018) on tutkimuksessaan selvittänyt eri MAL-seutujen (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu) sopimukseen kirjattuja tavoitteita ja MAL-sopimusmenettelyn vaikuttavuutta. Eri kaupunkiseutujen MAL-sopimuksissa tavoitteet ovat pitkälti samoja: eheä yhdyskuntarakenne, joukkoliikenteen ja kestävän liikkumisen palvelutason nostaminen ja kehittäminen. Tampereen kaupunkiseudun sopimusta lukuun ottamatta kaikissa puhutaan toiminnallisesta kaupunkiseudun kehittämisestä. Myös uusilla MAL-sopimusalueilla ylätasoon tavoitteet ovat pääpiirteissään samoja. (Rand, 2018, 45-48)

Randin (2018) tekemässä tutkimuksessa asiantuntijoiden puheissa korostui, että MAL-sopimusmenettelyjen vaikuttavuus tulisi olla ennen kaikkea yhteistyötä lisäävä. Työpajojen ja erilaisten hankkeiden kautta yhteistyö onkin lisääntynyt. Tutkimuksen mukaan muutoin sopimusmenettelyn vaikuttavuus koettiin koko seutua koskevaksi. Siitä mille alueelle vaikuttavuuden tulisi keskittyä oli näkemuseroja. Osan mielestä sen tulisi keskittyä asemakaavoitetulle alueelle ja osan mielestä koko seudulle. Pienten kustannustehokkaiden hankkeiden vaikuttavuus koettiin vain paikalliseksi. Hankkeiden MAL-rahaman osalta vaikuttavuus nähtiin tehokkaimmaksi siellä missä väestöpohja on suurin. Mahdollisimman suuret investoinnit koettiin kaikkein vaikuttavim-

miksi. MAL-raham nähtiin myös jakaantuvan liian moneen osaan vaikuttavuuden kustannuksella. Yhtenä ongelmana hankkeiden vaikuttavuudessa tuli esille suunnitelmien puuttuminen. (Rand, 2018, 49, 78.)

Kuten aiemmin todettu, erityisesti strategisen kaupunkiseutusuunnittelun ohjelmien arviointi on haastavaa pitkän aikajänteen ja tavoitteiden strategisuuden vuoksi. Näin toteaa myös Rand MAL-sopimusmenettelyn osalta. MAL-sopimusmenettelyn arvioinnissa vaikuttavuuden arviointi on toimiva työkalu, joskin sitä on tehty toistaiseksi melko vähän. Vaikuttavuuden arviointi myös helpottuu, mikäli sopimusmenettely on toistuvaa. (Rand, 2018, 33.) Vaikuttavuuden arviointi sopii MAL-sopimusten kohdalla prosessin kehittämisen lisäksi sopimusten strategisen sisällön kehittämiseen.

Yksi vaikuttavan toiminnan edellytyksistä on asettaa selkeät tavoitteet. Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimuksessa on määritelty kahdeksan toimenpideankkurikonaisuutta, joista jokaiselle on kirjattu sopimuksessa tarkemmin tavoitteita toteutavia toimenpiteitä. Tavoitteet eivät aina toteudu mutta se, että tulevatko ne edes huomioiduksi toiminnassa ei ole myöskään varmaa. Lampinen (2015) on väitöskirjassaan pohtinut tavoitteiden vaikutusta suunnitteluun. Lampinen pohtii, millä tavoin eri tavoitteet painottuvat ja tulevatko ne edes huomioon otetuksi (Lampinen, 2015, 280). Maankäytönsuunnittelu ja kaupunkisuunnittelu varsinkin strategisella tasolla on monitavoitteista mikä tekee tavoitteiden asetannasta entistä haastavampaa. Vaikuttavuuden arvioimiseksi tulee myös kerätä tietoa, jonka perusteella vaikuttavuutta tulee arvioida. Mitä konkreettisempia tavoitteita sitä tärkeämpää tiedon kerääminen on. Strategisen tason tavoitteet voivat olla niin ylätasolla, että niiden toteutumisen arviointi voi olla vaikeaa. Näin havainnoi myös Ojaniemi, jonka selvityksen mukaan tavoitteet voivat toisinaan olla hyvin epäselviä ja vailla konkreettista merkitystä (Ojaniemi 2014, 18). Rakennemallia laadittaessa ja MAL-tavoitteiden toteutumista tavoitellessa tulee muistaa seudullisten tavoitteiden ensisijaisuus. Tulevassa Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallityössä tulee pohdittavaksi seudullisten vaikuttavuustavoitteiden lisäksi myös vaikuttavuuden alueellinen kohdentuminen.

5.3 Verkostomaisella yhteistyöllä vaikuttavuutta kaupunkiseuduille

Toiminnallisuus kaupungeissa ei rajoitu hallinnollisiin rajoihin, vaan kaupunkiseudut ovat toiminnallisia kokonaisuuksia. Kaupunkiseudut ovat Suomen taloudellisen kilpailukyvyyn ajureita. Aiemmin kunnat ja kaupungit ovat olleet ikään kuin kilpailuasetelmissa, joka on johtanut kuntalähtöiseen osaoptimointiin. Tämän vuoksi seutujen strateginen kehittäminen on jäänyt taka-alalle. (Mäntysalo & Kanninen 2018.) Yhteistyön lisääminen on edellytys kaupunkiseutujen kokonaisvaltaiselle kehittämiselle.

Verkostotyö on vapaaehtoista, vastavuoroista, luottamukseen perustuvaa yhdessä tapahtuvaa tekemistä. Oleellista verkostotyössä on, että kaikki verkoston toimijat ovat toiminnassa mukana heti alusta asti (Järvensivu, 2019, 60). Järvensivu määrittelee verkostotyön luottamus pohjaiseksi ja vastavuoroiseksi yhteistyöksi vapaiden toimijoiden välillä. Julkisella puolella myös kaupungit ovat ottamassa verkostomaista työskentelytapaa ja palvelumuotoilun malleja käyttöön kehittämistoiminnassaan (Jyrämä & Mattelmäki 2015, 37). Yhteistyö lisääntyy ja näkökulmat muuttuvat kuntaskeisestä osaoptimoinnista eri seudun yhteisen hyvän tavoittelemiseen.

Vaikuttavuutta arvoverkkoilla (VARVO) -hankkeessa on tukittu Kuntaliiton verkostotoimintaa ja sen vaikuttavuutta ja hyötyjä kuntien kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa. Selvityksen perusteella verkostotyö nähdään tärkeänä osana tulevaisuuden haasteisiin vastaamisessa, jopa välttämättömyytenä kunnan selviämiseksi ja menestymiseksi. Selvityksessä tarkasteltiin myös millaista verkostojohtamisen tulisi olla, jotta se olisi mahdollisimman tehokasta ja hyödyllistä kunnille. Hankkeessa tehtyjen havaintojen mukaan verkostoissa vaikuttavimpia menetelmiä olivat erilaiset vertaisoppimisen mahdollistavat työpajat ja ryhmätyöt sekä konsultointi. Verkostosta saadaan myös arjen vertaistukea, mikä koettiin voimavaraksi. Konkretiaa sen sijaan toivottiin lisää ja apua kehittämistoiminnan vakiinnuttamiseksi. Keskeisenä havaintona verkostomaisen kehittämistoiminnan onnistumiselle on yhteisen tavoitteen lisäksi toimijoiden välinen luottamus ja sitoutuminen, avoin vuorovaikutus ja toiminnan selkeys ja koordinointi. Verkostotoiminnan onnistumisessa on eduksi, mikäli seudun kuntien välillä on yhteistyöperinteitä. (Ala-Poikela ym. 2015, 7; 40.)

VARVO-hankkeen tutkimustulosten mukaan verkoston tai verkostajohtajan vaikutusmahdollisuus kuntien sisäiseen toimintaan on rajallinen. Vaikutus riippuu kunnasta ja kunnan toimintakulttuurista. Erityisenä haasteena verkostotoiminnalle tutkimuksen tulosten mukaan nähtiin kuntien johtamisjärjestelmä, kaksoisjohtajuus sekä toiminnan syklisyys. (Ala-Poikela ym. 2015, 8.) Kuntien toimintaympäristö on entistä kompleksisempää ja vaati uskallusta myös toimintatapojen uudistamiseen. Kuten Ala-Poikela ym. toteavat kuntatoimijoiden tulee uskaltaa altistaa itsensä uusille vaikutteille uudella tavalla. Tällainen uusi näkökulma on verkostoyhteistyö, joka perustuu avoimuuteen.

Yhtenä vaikuttavuutta vahvistavana tekijänä VARVO-hankkeen kehittämis ehdotuksena on esitetty verkostotyön hyödyntämisen edellytysten kasvattamista kunnissa. Verkostoyhteistyöllä vaikutettaisiin kunnissa tapahtuvaan vuorovaikutukseen, johdon sitouttamiseen sekä kehittämistyön tärkeyden korostamiseen. Ala-Poikelan ym. tutkimuksessa verkostotoiminnan rooli nähtiin kunnissa tärkeäksi muutoksiin ja uusiin haasteisiin vastaamisen kannalta ja se nähtiin jopa välttämättömäksi. Tästä voisi ajatella, että kun kaikki verkoston toimijat ovat uuden edessä niin erityisesti silloin verkostoyhteistyön merkitys korostuu. (Ala-Poikela ym. 2015, 53.)

Verkosto tarvitsee myös johtamista tai ainakin koordinoimista. Verkostajohtaja on lähinnä toiminnan mahdollistaja ja ohjaaja, enemmän kumppani kuin johtaja. Verkostajohtaja käynnistää, raamittaa, aktivoi ja yhdistää toimintaa. Verkostotoiminnan onnistumisen kannalta tärkeää on luoda toimijoiden kesken verkostostrategia verkostotoiminnalle. Strategiassa yksi määriteltävä asia on se, miten verkostoa johdetaan. Yksipuolinen verkoston hallinta ei ole toimivan verkostotyön elementti (Ala-Poikela ym. 2015, 20). Verkostajohtaja on siis orkestroija, jonka tehtävänä on saada verkoston eri osia toimimaan oikeaan aikaan yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi.

5.4 MAL-yhteistyön merkitysseudullisesti

Kohdassa 4.3 on todettu MAL-sopimuksista saatujen kokemusten olevan hyviä. MAL-sopimukset ovat lisänneet yhteistyötä mikä on ollut yksi MAL-sopimusmenettelyn tavoit-

teista. Aiheesta tehtyjen tutkimusten mukaan MAL-sopimusmenettely on lisännyt toimijoiden välistä yhteistyötä huomattavasti kaupunkiseuduilla (Rand, 2018; Ojaniemi, 2014). Yhteistyö seutujen ja valtion väillä on myös tärkeää. Randin tutkimus osoitti, että MAL-sopimusmenettelyn on katsottu tiivistäneen etenkin kaupunkiseutujen, kuntien ja valtion välistä yhteistyötä. Menettelyssä yhteistyökumppanit pääsevät vaihtamaan ajatuksiaan ja muodostamaan yhteisen näkemyksen (Rand, 2018, 50.)

MAL-sopimusten ja hankkeiden vaikuttavuutta tutkineen Randin tekemien haastattelujen perusteella suurin osa asiantuntijoista koki MAL-sopimusmenettelyn lisänneen yhteistyötä seudulla huomattavasti. Erityisesti valtion ja kuntien välisen yhteistyön koettiin lisääntyneen. Samassa neuvottelupöydässä ollessa tullaan myös tietoisiksi muiden kuntien hankkeista ja keskustellessa seudullisen edun ymmärtäminen lisääntyy. Kaiken kaikkiaan haastattelujen perusteella MAL-sopimusten ilmapiiriä kuvattiin yhteistyöhaluiseksi. Erityisen hyväksi yhteistyö nähtiin Oulun seudulla. Tätä selittää osaltaan jo 2000-luvun alussa lähtien toiminut Oulun seutuorganisaatio, jonka toiminta päättyi kokeilulain seurauksena 2013. Kehittämisen paikkoja nähtiin myös yhteistyössä. Yhteisymmärryksestä huolimatta, toimenpiteistä ja niiden ajoituksessa voi olla epäselvyyttä tai kunta ja valtio voivat myös olla erimielisiä jonkin hankkeen laatutasosta. Yhtenä ongelmana nähtiin valtion osapuolien keskinäisen vuoropuhelun puute. Isojen kaupunkien organisaatioissa oli ajoittain samaa ongelmaa. Kaiken kaikkiaan MAL-sopimukset koettiin hyvänä lisänä suunnittelujärjestelmään, vaikka varsinaista yhteissuunnittelua ne eivät mukanaan vielä tuoneet. (Rand, 2018, 49-54.) Hankkeiden toteutumisen lisäksi, yhteistyön lisääntymisen osalta MAL-sopimuksilla on ollut vaikuttavuutta kaupunkiseuduilla. Yhteistyön lisääntyessä myös yhteissuunnittelun voidaan olettaa lisääntyvän.

5.5 Verkostoyhteistyö Jyväskylän seudulla

Verkostotoiminta on seudulla helpompaa, jos sille on perinteitä kuten kohdassa 5.4. on todettu. Jyväskylän seudulla on yhteistyön perinteitä kuntien välillä. Yhteistyötä tehdään kuntien välillä vaihtelevin kokoonpanoin ja erilaisia yhteistyön muotoja ja sopimuksia on ollut. Yhteistyötä tehdään myös kuntien ja viranomaisten välillä. Viral-

listen yhteistyömuotojen kuten maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kehityskeskustelujen ja viranomaisneuvotteluiden lisäksi yhteistyötä tehdään erilaisissa projekteissa ja hankkeissa. Jyväskylän seudun rakennemallityö 20X0 on yksi esimerkki projektiluonteisesta seudullisesta yhteistyöstä.

Maankäytössä kuntien välistä yhteistyötä on ollut seudun kaavoittajien yhteistyöryhmässä, joka on ollut kuntien yleiskaavoituksesta vastaavien yhteistyöfoorumi. Tämä verkostokaupunkien kaavoittajat (Verkkarit) on kokoontunut 2-3 kertaa vuodessa. Kokoontumiset ovat olleet melko vapaamuotoisia ja niissä on käsitelty kulloinkin ajankohtaisia aiheita. Käsiteltäviä asioita ovat olleet maakuntakaavoitus, seutuyhteistyö, kuntien yleiskaavat, merkittävimmät asemakaavat, tiesuunnitelmat, kauppapaikojen kaavoitus ja muut kuntien maankäyttöön vaikuttavat hankkeet. Tapaamisissa on keskustelut laajasti strategisesta suunnittelusta, arvioinnista ja saatu koulutusta vierailevien asiantuntijoiden toimesta. Yhtenä yhteistyöryhmän tehtävänä on ollut seudullisen rakennemallin 20X0 seuranta vuosittain.

Liikennejärjestelmiin liittyvä yhteistyö on ollut yksi merkittävimmistä yhteistyön muodoista Jyväskylän kaupunkiseudulla. Liikennejärjestelmätyötä on tehty maakunnallisen tason lisäksi seudullisella tasolla. Seudulla toimi vuoteen 2019 asti seudullinen liikennejärjestelmätyöryhmä, joka sulautettiin 2020 alusta lukien osaksi seudun MAL-suunnittelun yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Maakunnallisella tasolla Keski-Suomen liikennejärjestelmätyöryhmä koordinoi toimintaa ja liikennejärjestelmän tilanteen seurantaa. Työryhmä kokoontuu säännöllisesti muutaman kuukauden välein pohtimaan liikennejärjestelmän kehittämisen asioita. Aika ajoin laaditaan liikennejärjestelmäsuunnitelmia, joilla kootaan yhteen tapahtunutta kehitystä, nykytilannetta ja ennakoitua tulevaa kehitystä. (Onkila, 2020.) Uusin liikennejärjestelmäsuunnitelma on hyväksytty maakuntahallituksessa lokakuussa 2020.

Luottamus on yksi tärkeimmistä verkostoyhteistyön onnistumisen edellytyksistä. Aiemman yhteistyön kautta kuntien välille muodostuneiden suhteiden voidaan olettaa lisänneen luottamusta toimijoiden välille Jyväskylän seudulla ja näin helpottavan uuden rakennemallityön laatimista.

5.6 Vaikuttavaa seutuyhteistyötä tiedolla johtamisella

Yksi edellytys vaikuttavalle toiminnalle on oikean tiedon jakaminen suunnittelun ja päätöksenteon tueksi. Tiedon keräämisen ja analysoinnin lisäksi tietoa tulee saattaa suunnittelijoille ja päätöksentekijöille ymmärrettävässä muodossa. Käytettävän tiedon tulee olla ajantasaista. Jo aiemmin on käsitelty kaupunkisuunnittelun kompleksista toimintaympäristöä ja monitulkintaisia tulevaisuuden haasteita. Tulevaisuuden kehityskulkujen ollessa epävarmoja tarvitsemme oikeiden valintojen tekemisen tueksi tietoa. Se onko tehty valinnat oikeita nähdään vasta tulevaisuudessa, mutta valinnat tulee olla tehty parhaaseen tietoon perustuen. Olennaista on ajantasainen ja laadukkaan tieto, joka tulee muokata ymmärrettävään muotoon päätöksenteon tueksi.

Tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa vaatii tilanteeseen ja ilmiöön liittyvän faktorien keräämistä päätöksenteon tueksi. Tiedolla johtamisen tai tiedon johtaminen ei ole ainoastaan johtamista sanan perinteisessä merkityksessä vaan laaja-alaista tiedon merkityksen omaksumista ja tiedon valjastamista organisaation päätöksentekoprosessiin. Sydänmaanlakka (2015) määrittelee tiedon johtamisen prosessiksi, jossa luodaan, hankitaan, varastoidaan, jaetaan ja sovelletaan tietoa eri tilanteissa ja se muuttuu organisaatiossa havaittavaksi tiedoksi. Tiedolla johtaminen on tullut yritysmaailmasta myös julkiselle puolelle. Myös alueiden kehityksessä ja kaupunkisuunnittelussa valintojen tulee perustua tietoon.

Toimivan yhteistyön yhtenä tekijänä yhdyskuntarakenteen hallinnassa on tiedolla johtaminen. Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimuksessa tavoitteet on jaettu yhdeksään ankkurikokonaisuuteen (Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimus, 2021). Yksi kokonaisuuksista on *"MAL-tiedolla johtaminen"*, jonka alle on kirjattu seuraavia tavoitteita:

- Seudun kuntien yhteisen paikkatietoinfrastruktuurin kehittäminen ja rajapintaratkaisut yhteisen ajantasaisen MAL-tilannekuvan muodostamiseksi
- Seudun kuntien yhteisten tiedolla johtamisen välineiden kehittäminen kuten seudullisen asumiskatsauksen laajentuminen ja liikkumisen ajantasaisen liikkumisen tietopohjan tiedonkeruutapojen kehittäminen
- paikkatiedon analysointi-/selvityspalveluiden yhteinen koordinointi

- MAL-suunnitteluprosessien kehittäminen myös kuntien sisällä
- Kunnat ja valtio yhdessä luovat edellytyksiä palveluiden kehittämiseksi avaamalla yksityisen ja julkisen liikennetiedon rajapintoja.
- Hyödynnetään liikkumisen dataa liikennesuunnittelussa ja liikenteen ohjauksessa

Tiedolla johtaminen on oma kokonaisuutensa, mutta tiedolla johtamisen lisäämiseen pyritään muissakin tavoitekokonaisuuksissa. Asumisen politiikan osalta on kirjattu, että seudun kunnat laativat seudun eri alueiden sosioekonomisesta tilasta selvityksen, jossa kehitetään tiedolla johtamisen menetelmiä etsimällä toimivia tapoja seurata ja kuvata alueellista eriytymiskehitystä ja tarvittaessa reagoida siihen tarvittaessa esimerkiksi seudullisella asuntopoliittisella ohjelmalla. (Mt.) Pyöräilyolosuhteiden kehittämisen osalta kehitetään systemaattista tiedon keruuta pyöräilymääristä ja hyödynnetään sitä strategisessa suunnittelussa.

Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimuksen tavoitetilaan on kirjattu prosentuaalisia tavoitteita kestävien kulkutapojen määrästä ydinkaupunkiseudulla sekä tavoite vähähiilisten käyttövoimien jakeluverkon laajentumisesta tukien ajoneuvokannan käyttövoimamuutosta. Joukkoliikenteessä tavoitellaan palvelutason nostoa ja ydinkaupungin joukkoliikenteen matkamäärissä tavoitellaan niiden kaksinkertaistumista. Asumisen kerrosalasta 80% suunnataan seudullisesti merkittäviin tiivistettäviin taajamiin. (Mt.) Tällaiset tavoitteet ovat selkeitä ja niiden toteutumista on helppo arvioida kerättävän tiedon avulla.

Jyväskylän kaupunkiseudun maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen määritellään tarkemmin tulevassa rakennemallityössä. MAL-sopimuksessa on paljon numeerisia tavoitteita, joiden toteutumista on helppo mitaroida ja tilastoida. Laadullisten tavoitteiden osalta vaaditaan selvityksiä ja mielipidekartoitusta siitä, miten tavoitteet ovat toteutuneet. MAL-sopimukseen on kirjattu vuosille 2021-2023 rakennemallityön valmistelussa toimenpiteeksi kehittää tietomallipohjaisia ratkaisuja ja yhteen toimivia tietomäärittämiä kaupunkiseutusunnittelun tarpeisiin. Työssä on tarkoitus hyödyntää yhteentoimivuusmenetelmää ja kansallisen yhteentoimivuusalustan työkaluja.

Yhteentoimivuusalusta on digi- ja väestöviraston ylläpitämä alusta yhteentoimivien tietosisältöjen määrittelyyn. Yhteentoimivuusalustan avulla pyritään yhtenäistämään tietojen kuvaamista eri palveluiden välillä. Yhteiset sanastot, koodistot ja tietomallit auttavat ihmisiä ja palveluja ymmärtämään mitä tarkoitetaan ja tieto liikkuu muuttomattomana osapuolten välillä. Tietosisältöjen laatiminen yhteistyössä vähentää päällekkäistä työtä ja siiloutumista. (Yhteentoimivuusalusta, 2020.)

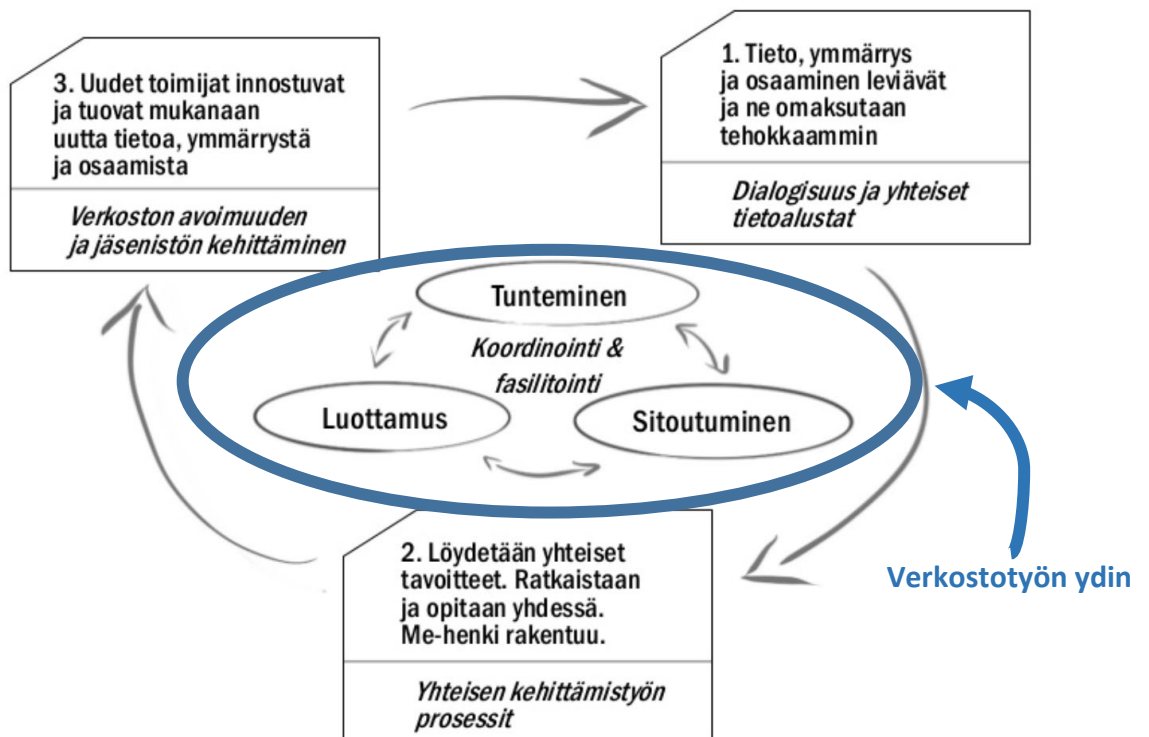
Kappaleessa 5.4. käsitellyssä VARVO-hankkeessa on selvitetty myös verkostotoiminnan malleja ja menetelmiä. Selvityksessä teknologiaa toivottiin hyödynnettävän enemmän luomalla virtuaalisia tietopankkeja ja sähköisiä keskustelualustoja. Keskustelualustojen avulla verkoston toiminnan olisi mahdollista olla aktiivista myös tapaamisten välillä. Virtuaaliset työtilat toimisivat hyvinä tiedonvälityskanavina myös muille kuin verkostotyössä mukana oleville henkilöille. Teknologian ei kuitenkaan nähty korvaavan verkostotyössä yhteisiä kokoontumisia ja tapaamisia. (Ala-Poikela ym. 2015.)

Seutuyhteistyössä teknologisten valmiuksien kehittäminen on tärkeää tiedolla johtamisen kannalta. Uudet innovaatiot mahdollistavat tehokkaamman vuorovaikutuksen ja tiedon välittämisen. Verkostoyhteistyön onnistumisen edellytys on mahdollisimman sujuva vuorovaikutus. Vuorovaikutuksen onnistuminen edellyttää osapuolien avoimuutta ja aitoa dialogia. Avoimuus lisää luottamusta ja edelleen tiedon siirtymistä verkoston sisällä sekä verkostoon kuuluvien omalle organisaatiolle. (Verkostojohdamisen opas, 2019, 17)

Yksi osa tiedolla johtamista on tiedon kerääminen ja sen jakaminen. Tavoitteiden saavuttamisen arvioimiseksi tulee tehdä seuranta. Ojaniemen selvityksessä seurannan merkitystä korostettiin haastateltavien keskuudessa laajasti. Seurannan järjestäminen tosin on alkuun koettu suuritöisenä. Ongelmana seurannan järjestämisessä on ollut kuntien yhteisten indikaattorien puuttuminen, jolloin tietojen vertailtavuus kärsii. Tiedon kerääminen, analysointi ja jalostaminen oli myös puutteellista. (Ojaniemi, 2014.)

5.7 Sitoutuminen verkostoyhteistyöhön

Luottamisen ja yhteistyökumppaneiden tuntemisen lisäksi yksi verkostomaisen yhteistyön ydintekijä on sitoutuminen (kuvio 9). Järvinen puhuu yhteisen oppimisen vahvistuvasta kehästä. (Järvinen, 2019, 107-108.) Kuvio 9. tiivistää hyvin miksi verkostoyhteistyö on merkityksellistä toimijoiden mukaan saamisessa, tiedon lisäämisessä ja jakamisessa sekä yhteisten tavoitteiden ja yhteishengen luomisessa. Kaikkien toimijoiden tulee olla alusta asti mukana sitoutuneesti tavoittelemassa yhdessä asetettuja tavoitteita. Sitoutuminen on helpompaa, kun kaikki toimijat ovat mukana heti alussa ja ovat mukana laatimassa pohtimassa päämääriä ja asettamassa tavoitteita. Luottamuksen muodostumista ja sitoutumista vahvistaa luonnollisesti se, että tuntee yhteistyökumppaninsa. Odotusten ja tavoitteiden tulee kohdata, jotta luottamus ja sitoutuminen verkostoon voi säilyä (Ala-Poikela ym. 2015, 18-19).



Kuvio 9 Verkostoissa opitaan yhdessä. (Järvensivu, 2019, 108, muokattu)

Toimijoiden sitoutumisen aste verkostoon voi vaihdella. Osa toimijoista voi olla mukana vain kevyesti sitoutuneena ja tavoitella vain tiettyjä hyötyjä verkostosta. Epätasainen sitoutuminen voi aiheuttaa verkostossa epäluottamusta ja vaikeuttaa verkoston toimintaa ja heikentää myös muiden toimijoiden sitoutumista. Sitoutumista voidaan edistää toiminnan ja tavoitteiden selkeällä määrittämisellä. Verkoston koko vaikuttaa myös luottamuksen syntymiseen ja sitä kautta sitoutumiseen. Pienemmässä verkostossa tutustuminen on helpompaa ja luottamuskin syntyy nopeammin. Mikäli sitoutumista ei tapahdu ei verkoston toimintaan osallistumiselle varata aikaa. Tämä voi aiheuttaa turhautumista muissa toimijoissa. Kehittämistyön tulosten näkyminen arjen toiminnassa lisää henkilöstön sitoutumista. (Ala-Poikela ym. 2015, 22, 31)

Erityisesti seutuyhteistyön osalta kuntien sitoutumista verkostotyöhön edistää, mikäli kehittämistoiminnan tavoitteet ovat selkeitä ja kunnan toimintaa kehittäviä. Verkoston tulee liittyä tiivisti kunnan arkeen ja sen toiminnan tulee liittyä nykyisiin ja tulevaisuuden kehittämiskohteisiin muutoin osallistuminen verkoston toimintaan voidaan kokea turhaksi. Myös kunnan sisäinen verkostoituminen tulee olla kunnossa. Positiivisen kehittämiskulttuurin ja luottamuksen lisäksi tiedon pitää liikkua myös kunnan sisällä. Kuntakohtaisilla kehittämissuunnitelmissa voidaan varmistaa verkoston toiminnan vastaavuus kunnan tarpeisiin. Verkoston toimintaa tulee myös arvioida aika ajoin ja muuttaa tarvittaessa sen toimintaa. (Ala-Poikela ym. 2015, 30-31, 48.)

MAL-sopimusmenettely on melko uusi työkalu seudullisen yhteistyön lisäämiseksi. MAL-sopimusten sitoutumiseen vaikuttavia tekijöitä tarkasteltu Ojaniemen (2014) selvityksessä Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseuduilla. Seutuyhteistyöhön sitoutumisen haasteet liittyvät pitkälti kuntien vahvaan itsehallinnolliseen asemaan ja toimijoiden omiin tavoitteisiin ja strategioihin. Ojaniemen mukaan seutuyhteistyön kannalta on olemassa riski, että kunnat tai valtio toimivat liiaksi omien intressiensä mukaisesti. Ojaniemen selvityksen mukaan kaikilla tutkituilla seuduilla nähtiin tavoitteiden asetanta ja selkeä muotoilu tärkeäksi tekijäksi sitoutumisen kannalta. Sanktioita ja kannustimia ei nähty sitouttamisen kannalta hyvinä vaihtoehtoina. Valtiolta toivottiin vahvempaa sitoutumista hankkeiden rahoituksen toteutumisen vuoksi. (Ojaniemi, 2014, 21.) Seudullisessa yhteistyössä MAL-sopimusten

myötä kunnille ohjautuva rahoitus on yksi sitoutumista lisäävä tekijä. (Bäcklund ym. 2017; Ojaniemi 2014). Saman havainnon on tehnyt myös Rand (2018), joskin näkemys MAL-rahamen vaikuttamisesta sitoutumiseen riippui kunnan koosta.

Toimivan verkostoyhteistyön onnistumisen tekijöistä sitoutuminen on nostettu tässä työssä yhdeksi tarkastelun kohteeksi. Sen lisäksi, että kaupunkiseutusunnittelussa verkostomainen työskentely on aiempaa tärkeämpää niin kaupunkiseutuihin liittyvän suunnittelun prosessit ovat suhteellisen pitkiä. Tämä asettaa erityisiä haasteita sitoutumiselle jo sen vuoksi, että verkostotyössä mukana olevat henkilöt voivat vaihtua, mikä voi vaikuttaa mukana olevan tahon kiinnostukseen ja sitoutumiseen verkoston toimintaa kohtaan.

5.8 Yhteistyön haasteet kaupunkiseuduilla

Vapaaehtoisuus tuo yhteistyölle mahdollisuuksia mutta se tuo mukanaan myös haasteita. Vapaaehtoisuus voi aiheuttaa epävarmuutta, odotuksia toiminnan vastavuoroisuudesta sekä haasteita yhteisten tavoitteiden löytämisessä. Aluekehittämisessä ja strategisessa kaupunkisuunnittelussa luodaan puitteet yhdyskuntarakenteen kehitykselle tulevaisuuteen, jonka kehityskulku ei ole täysin ennakoitavissa. Nykyhetkessä tehtävät ratkaisut tehdään olemassa olevan tiedon valossa kuin myös oletukset tulevaisuuden tarpeista.

Tulevaisuuden ennustamisen vaikeuden ja epävarmuuden vuoksi aluekehityksen tavoitteiden asettaminen on haastavaa. Haastavaa on myös oikean toimijajoukon löytäminen pohtimaan ja tunnistamaan kehittämisen kannalta keskeisiä tavoitteita ja löytämään oikeat toiminnan muodot sekä toimimaan alueen tai seudun yhteisen kehittämisen eteen omista näkökulmistaan. (Sotarauta, 2015, 1)

Kanninen on tutkinut väitöskirjatyössään kaupunkiseutujen strategista suunnittelua. Myös Kanninen tuo esiin yhteistyön haasteet. Esimerkiksi liian monimutkainen yhteistyöverkosto, voi johtaa siihen, että vähemmän hyötyvät kokevat yhteistyön haittojen tai kustannusten nousun suuremmaksi kuin sen hyötyjen, sillä yhteistyö ei ta-

kaa hyötyjen toteutumista. Strategista suunnittelua tehtäessä haasteena on suunnitelmien konkretisoituminen. Pahimmillaan yhteistyö ei tuo tulosta vaan aiheuttaa toimijaverkostoon sisäistä ristivetoa. Eri suunnista tulevat veloitteet ja tavoitteet saattavat myös sysätä yhteisen edun tavoittelun toisarvoiseksi. (Kanninen, 2017, 139, 225.)

Yhtenä haasteena sopimus pohjaisessa yhteistyössä, kuten MAL-sopimukset, on nähty institutionaalinen epäselvyys. Kaupunkiseutu, jonka yhdyskuntarakennetta ja kehitystä sopimuksilla kehitetään ei ole institutionaalinen toimija. Sopimusmenetely ei edusta perinteistä byrokraattista hallintoa vaan enemmänkin verkostohallintaa. (Mäntysalo & Kosonen, 2016, 37.)

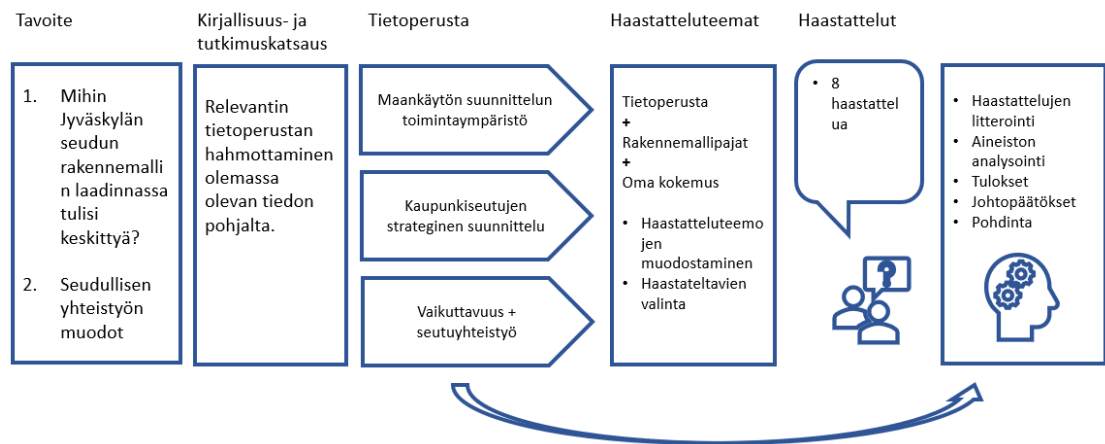
6 Tutkimuksen toteutus

6.1 Tutkimusmenetelmän perustelut

Opinnäytetyö on luonteeltaan tutkimuksellinen kehittämistyö, jossa lähestymistapana on tapaustutkimus. Tapaustutkimuksella on tarkoituksena tuottaa kehitysehdoituksia ja ideoita tutkimuksen kohteesta sekä syvällistä tietoa tukittavasta kohteesta. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti, 2015, 52) Ojasalon ym. kuvaus tapaustutkimuksen ominaispiirteistä ja soveltuvuudesta vastaa hyvin opinnäytetyön kohdetta, jossa tuodaan esille kaupunkisuunnittelun kompleksinen toimintaympäristö ja siihen parhailaan kohdistuvat yhteiskunnalliset ja lainsäädännölliset muutokset.

Työ toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena. Ensimmäisiä ajatuksia työn toteuttamisen kannalta on ollut selvittää teemahaastatteluiden avulla seudun kuntien kokemuksia Jyväskylän seudun aiemmasta rakennemallista, näkemyksiä seudullisesta yhteistyöstä ja koota ajatuksia tulevasta rakennemallityöstä. Tämän tyyppisen aineiston keruussa kvalitatiivinen menetelmä palvelee paremmin, jolloin haastatteluiden avulla saadaan syvällisempää tietoa tutkimusaiheesta (Ojasalo ym. 2015,

41). Koska tiedossa oli, että tutkimuksen aihepiiri on kunnissa melko suppean asiantuntijajoukon osaamisalaa, ei esimerkiksi laajalle joukolla osoitetulla lomakekyselyllä arveltu saatavan tutkimuksen kannalta oleellista ja riittävän syvällistä tietoa. Tutkimuskysymyksenä ei myöskään ollut selkeää hypoteesia, jonka paikkansa pitävyyttä olisi ollut tarpeen testata määrällisellä menetelmällä (Ojasalo ym. 2015, 104). Pääasiallinen aineiston keruumenetelmä oli asiantuntijoiden teemahaastattelut. Osa aineistosta muodostui myös aivoriihiyppisessä työskentelyssä tukijan omassa päivätyössä. Tutkimusprosessi on kuvattu kuviossa 10.



Kuvio 10 Tutkimusprosessin kuvaus.

Haastattelut muodostivat opinnäytetyön tutkimuksen ytimen. Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Puolistrukturoitu malli mahdollistaa myöhempien haastatteluiden muokkaamisen, mikäli tarvetta haastattelujen aikana ilmenee (Ojasalo ym. 2015, 108). Haastattelun runko oli olemassa, mutta sitä ei ollut tarvetta noudattaa tarkasti. Haastattelut saivat edetä vapaasti ilman ohjausta kuitenkin niin, että kaikki ennakkoon suunnitellut aihealueet tulivat käsitellyksi. Haastatteluiden avulla pyrittiin saamaan kuva kuntien näkemyksistä seutuyhteistyön nykyisestä tasosta ja yhteistyön kehittämisestä, tulevaa rakennemalliprozessia koskevista ajatuksista ja odotuksista sekä edellisen Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0 vaikuttavuudesta.

6.2 Aineiston keruu ja analysointi

Haastateltavien määrä pohdittiin yhdessä toimeksiantajan kanssa. Myös sitä pohdittiin ketä haastateltaviksi olisi tarkoituksenmukaista valita. Edellisen rakennemallista osalta nähtiin tarpeelliseksi kerätä siitä saatuja kokemuksia, jolloin haastateltavien joukossa olisi hyvä olla henkilöitä, jotka olivat mukana silloisen rakennemallin laatimisprosessissa. Haastateltavien valinnasta lähtökohta oli, että haastateltavat olivat olleet mukana Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimuksen valmisteluverkostossa tai MAL-sopimuksen ohjausryhmässä, jolloin heillä oli kosketuspintaa haastattelun teemoihin ja rakennemalliin liittyvään aihealueeseen. MAL-valmisteluverkosto koostui lähinnä kuntien teknisen sektorin ja maankäytön asiantuntijoista. Ohjausryhmä puolestaan koostui kuntien johtavista virkamiehistä ja kunnanjohtajista.

Kaupunkisuunnittelu ja maankäytön suunnittelu ja erityisesti strateginen maankäytönsuunnittelu on verrattain pienen asiantuntijajoukon osaamisalaa varsinkin pienemmissä kunnissa. Jyväskylässä, jossa on suurimmat resurssit, strategisen maankäytönsuunnittelun asiantuntija tehtävissä työskentelee 8 henkilöä. Muissa seudun kunnissa, Äänekoskella, Muuramessa ja Laukaassa kaavoituksessa työskentelee 1-3 henkilöä. Hankasalmella, Uuraisilla, Toivakassa ja Petäjävedellä ei ole erikseen kaavoittajia. Uurainen ja Petäjävesi kuuluvat aluearkkitehtitoiminnan piiriin, mikä tarkoittaa, että kaavahankkeita ja maankäyttöä koskevat valmistelevat tehtävät ostetaan palveluna Saarijärven kaupungilta.

Haastattelun kohdejoukon valinta onnistui pääosin hyvin. Kuntien henkilövaihdosten takia, kaksi haastateltavaa eivät olleet mukana MAL-valmisteluryhmässä tai MAL-ohjausryhmässä mutta he olivat kuitenkin hyvin perillä maankäytönsuunnittelun toimialasta ja rakennemallityöstä yleensä. Niin ikään henkilövaihdosten takia edellisessä rakennemalliprozessissa mukana olleita oli vain kolme, joten tältä osin kokemusten kirjaaminen silloisesta prosessista jäi vähäiseksi. Haastateltavista viisi olivat maankäytön asiantuntijoita, kolme kunnanjohtajaa ja yksi tekninen johtaja.

6.2.1 Haastattelut

Haastatteluun valituille lähetettiin sähköpostitse haastattelupyyntö ja tieto tutkimuksen taustasta ja tavoitteista ja ilmoitettiin, että heihin ollaan yhteydessä haastattelun sopimisen tiimoilta. Haastateltaville toimitettiin haastatteluajan sopimisen yhteydessä haastattelukysymykset ennakoon tutustuttaviksi. Haastateltaville annettiin mahdollisuus haastattelun toteuttamiseen parihaastatteluna. Yhdessä haastattelussa haastateltavana oli kaksi henkilöä muissa yksi. Haastattelukertoja oli kahdeksan ja haastateltavia yhdeksän. Kaikista kahdeksasta MAL-alueen kunnasta saatiin haastattelu.

Haastattelun aluksi haastateltaville kerrottiin, että vastauksia käsitellään anonyymisti ja niin, että haastateltavien edustamaa tahoa ei myöskään voisi tunnistaa, mikäli suoria lainauksia valmiissa työssä käytettäisiin. Kaikki haastateltavat olivat vähintäänkin lukeneet kysymykset läpi ja se sujuvoitti haastatteluiden kulkua. Haastattelukysymykset oli alustavasti teemoitettu. Teemat koskivat Jyväskylän seudun edellistä rakennemallia (20X0), seudullista yhteistyötä, tulevaa rakennemallityötä, kuntien strategista alueidenkäytönsuunnittelua ja toimintaympäristöä. Ensimmäinen haastattelu toimi demohaastatteluna. Demohaastattelussa saatiin tieto haastattelun kestosta, jotta seuraaviin haastatteluihin osattiin varata riittävä aika haastattelua varten. Demohaastattelun myötä saatiin kuva haastattelukysymysten relevanttiudesta. Demohaastattelun perusteella kysymyksiin oli tarpeen tehdä vain pieniä muutoksia. Mitään kysymyksiä ei jätetty pois ja haastattelun runko säilyi muuttumattomana. Lisäksi haastattelijalla oli etukäteen mietittynä kysymyksiin täydentäviä apukysymyksiä siltä varalta, että vastauksen tai keskustelun muodostuminen olisi vaikeaa. Täydentäviä kysymyksiä ei toimitettu etukäteen haastateltaville. Haastattelut toteutuivat puolistrukturoituina teemahaastatteluina, jossa kysymykset olivat samoja mutta haastattelut olivat tyyliltään keskustelevia ja kysymysten järjestys vaihteli (Ojasalo ym. 2015, 108).

Haastattelut tehtiin Teams-etäkokoustyökalun avulla. Työkalun avulla haastatteluissa oli mahdollista käyttää myös videokuvaa. Sen ei katsottu kuitenkaan olevan merkittävää tässä tutkimuksessa koska haastateltavien ilmaisua ei ollut tarpeen tutkia.

Käytännössä haastattelut olivat puhelinhaastatteluja, jotka tallennettiin Teams- ohjelman työkalujen avulla tarkempaa litterointia varten. Haastateltavilta kysyttiin suostumus haastatteluiden tallentamiseen.

Muu tutkimusaineisto

Muuta tutkimusaineistoa muodostui tutkijan päivätyössä Jyväskylän kaupungilla yhdyskuntasuunnittelun asiantuntijoiden kesken pidetyissä sisäisissä palavereissa, ”rakennemallipajoissa”. Palaverit toimivat sisäisinä ajatushautomoina tulevaa rakennemallityötä varten. Palavereissa pohdittiin edellisestä rakennemallityöstä (20X0) saatuja kokemuksia, yleisesti tulevaa rakennemallityön prosessia, teemoja ja aikataulua. Rakennemallipajoja pidettiin yhteensä kymmenen ja niiden keskustelumuihinpanot toimivat tutkimusaineistona. Rakennemallipajojen pohdinnat koskivat samoja teemoja ja problematiikkaa kuin mitä haastatteluissa käsiteltiin, joten ne palvelivat hyvin tutkimusta.

Tutkimuskäytäntö

Tutkimus toteutettiin hyvien tutkimuskäytänteiden mukaisesti. Haastateltavia informoitiin aiheesta ajoissa ja ennen haastattelua toimitettiin haastattelukysymykset tutustuttaviksi. (liite 1.) Haastatteluiden vastaukset anonymisoitiin. Haastattelukysymykset oli muotoiltu neutraaleiksi siten, että ne eivät olleet johdattelevia esimerkiksi negatiivisen kysymyksen asettelun kautta. Haastateltavien annettiin vastata rauhassa kysymyksiin välillä pitkästikin ja pohdiskellen. Tämä toi lisää syvyyttä vastauksiin. Haastattelijalla oli valmiina tarkentavia apukysymyksiä keskustelun aikaansaamiseksi, mikäli vastaaminen tuotti vaikeuksia. Tarkentavia kysymyksiä tarvittiin vain vähän koska vastaukset saatiin hyvin itse haastattelukysymyksillä.

6.2.2 Aineiston analysointi

Haastatteluaineiston analysointia varten haastattelut litteroitiin tallenteilta. Oleellista oli poimia vastauksista asiasisältö, joten täytesanoja ei ollut tarpeen litteroida.

Haastatteluiden nauhoituksia kertyi yhteensä 486 minuuttia. Litteroituina haastatteluita kertyi tekstiaineistoa 36 sivua A4 koossa. Aineiston tietovarastotaulukko on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1 Tietovarastotaulukko.

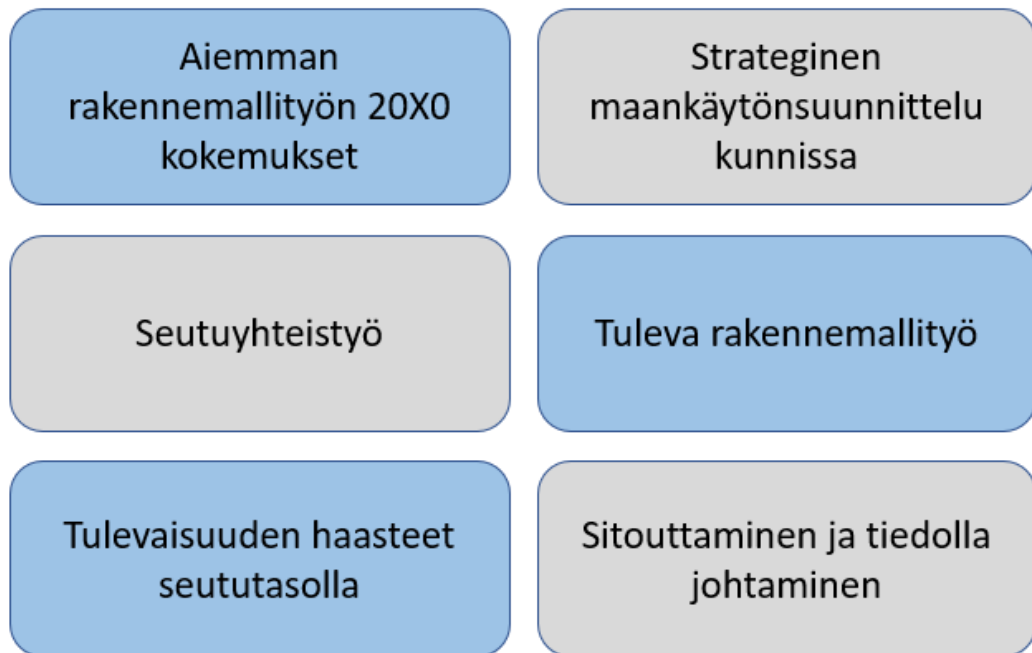
Data	Määrä	Tietolähde	Tiedon kohde
Haastattelut	8 kpl (9 henkilöä)	haastateltavat	Tutkimus
Haastattelujen muistiinpanot	24 sivua (A4)	tutkija	Tutkimus
Haastattelujen nauhoitteet	486 minuuttia	haastateltavat	Tutkimus
Haastattelujen litterointi	36 sivua (A4)	tutkija	Tutkimus
Litterointien luokittelu	1 excel taulukko	tutkija	Tutkimus
Aivoriihi (rakennemallipaja)	10 kpl	tutkija, kollegat	tutkija, kollegat
Havaintoaineisto (rakennemallipaja)	16 sivua (A4)	rakennemallipajan muistiinpanot	tutkija, kollegat

Aineiston analyysissä on käytetty laadullista sisältöanalyysiä (Tuomi & Sarajärvi, 2017). Haastattelukysymysten teemoina olivat edellisen rakennemallin (20X0) kokemukset, seudullista yhteistyö, tuleva rakennemallityö, kuntien strateginen maankäytönsuunnittelu ja toimintaympäristö. Haastattelut litteroitiin lähes sanatarkasti. Puhekielen täytesanoja ei litteroitu. Pääasia litteroinnissa oli, että vastauksista pystyi poimimaan oleellisen asiasisällön. Litteroidut vastaukset vietiin tämän jälkeen Excel-ohjelmaan, jossa tehtiin varsinainen teemoittelu. Litteroitu aineisto teemoiteltiin omien otsikoiden alle. Sarakkeiden otsikoiksi muodostui alkuperäisten teemojen lisäksi haastattelun aikana esiin nousseita teemoja. Analysointivaiheessa eri teemoja oli otsikoitu 12 (kuvio 11).



Kuvio 11 Analysointivaiheen teemat

Taulukointi helpotti teemojen jäsentelyä koska haastattelut eivät noudattaneet tiukasti haastattelurunkoa vaan välillä eri kysymysteeman alla käsiteltiin eri teemaan liittyviä asioita. Analysoinnin myötä teemat jäsenyivät ja yhdistyivät, ja niistä muodostui omat kokonaisuutensa. Haastattelussa haluttiin tarkemmin saada tietoa esimerkiksi edellisen rakennemallin prosessista ja ulkoasusta sekä erikseen siitä, miten se on kunnassa vaikuttanut ja nämä yhdistettiin tuloksissa omaksi kokonaisuudeksi. Vaikuttavuus liittyy jokaiseen teemaan, joten siitä ei muodostunut omaa teemaansa. Tiedolla johtaminen taas liittyi vahvasti sitouttamiseen, joten niitä käsiteltiin oman otsikon alla. Toimintaympäristöstä taas nousi esille lähinnä maakunnallinen suunnittelu, joten sitä käsiteltiin seutuyhteistyön alla. Teemoiksi muodostuivat vuonna 2010 laaditun rakennemalli 20X0:n kokemukset, strateginen maankäytönsuunnittelu kunnissa, seutuyhteistyö, tuleva rakennemallityö, sitouttaminen ja tiedolla johtaminen sekä tulevaisuuden haasteet seututasolla (kuvio 12). Rakennemallipajojen muistioita ei teemoiteltu kuten haastattelujen aineistoa. Rakennemallipajojen muistioista poimittiin merkittävimmät huomiot ja niistä tehtiin kooste kappaleeseen 7.7.



Kuvio 12 Haastatteluiden analysoinnissa muodostuneet teemat.

7 Tutkimustulokset

Pääosa tutkimustuloksista muodostui teemahaastatteluista. Teemahaastatteluilla pyrittiin muodostamaan kuva kuntien ajatuksista tulevaa rakennemallityötä varten. Rakennemallityön on ajateltu olevan Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimuksen tavoitteita toteuttava työ, joka käynnistyy, kun MAL-sopimus on saatu allekirjoitettua. Rakennemallin on ajateltu toimivan myös lähtökohtana seuraavalle MAL-sopimusneuvottelukierrokselle. MAL >rakennemalli >MAL on ikään kuin jatkuva tai rullaava prosessi.

Seuraavassa esitellään haastatteluiden kautta huomionarvoiksi nousseet asiakokoisuudet. Kohdassa 7.7. on esitetty rakennemallipajojen pohdintojen yhteenveto.

7.1 Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0

Tulevan rakennemallityön kannalta oli kiinnostavaa selvittää miten 10 vuotta sitten laadittu rakennemalli on vaikuttanut kunnissa ja mitä hyvää tai huonoa rakennemallissa tai sen prosessissa oli. Edellisestä vuonna 2010 laadittua rakennemallia käsiteltiin haastatteluissa laatimisprosessin kannalta sekä rakennemallin vaikuttavuuden kannalta. Yhdeksästä haastateltavasta kaksi on ollut mukana rakennemalliprose- sissa, joten siitä saadut kokemukset jäivät haastattelujen kohdalla määrällisesti vä- häisiksi. Prosessissa mukana olleiden kokemusten mukaan prosessi koettiin jokseen- kin sekavaksi ja vaikeasti ymmärrettäväksi. Osittain tämä arveltiin johtuvan taustatie- don ja kokemuksen puutteesta vastaavista töistä. Pienten ja isompien kuntien intres- sien yhteensovittaminen koettiin tuolloin keinotekoiseksi. Positiiviseksi koettiin se, että prosessin aikana tutustui paremmin muiden kuntien kollegoihin ja yhteistyö sy- veni.

Merkittävin huomio Jyväskylän rakennemalli 20X0 -työstä haastatteluissa oli, että viisi vastaajaa oli sitä mieltä, että rakennemalli ei ole vaikuttanut mitenkään tai ei ole havainnut konkreettista ohjausvaikutusta. Selkeästi ohjausvaikutusta koettiin olleen vain kahden kunnan osalta. Sitä miksi ei ole vaikuttanut ei suoraan osattu sanoa. Osa- syynä arveltiin useamman haastatellun taholta, että henkilökunnan vaihtuminen ja luottamushenkilöiden vaihtuminen on voinut olla osasyynä, että tietoa on hävinnyt ja rakennemalli on jäänyt unholaan. Kunnissa, joissa rakennemalli ei haastateltavien mukaan ole vaikuttanut tuli kuitenkin mainintoja, että asiakirjoissa kuten kaavaselos- tuksissa rakennemallia on käsitelty. Myös muutaman haastateltavan kohdalla keskus- telun edetessä syntyi pohdintaa, että ehkä rakennemalli on kuitenkin taustalla vai- kuttanut ajatuksiin esimerkiksi yhdyskuntarakenteen muodostumiseen uusia asuin- alueita pohdittaessa.

Kuntien osalta, joissa erityisesti rakennemallilla on koettu olleen vaikutusta, rakenne- mallityötä on seurannut kunnan oman rakennemallityön käynnistyminen tai strategi- sen yleiskaavan laatiminen. Näissä kunnissa omat suunnitelmat ovat edistäneet kaa- voitusta ja hankkeiden toteutumista. Esimerkiksi Laukaassa rakennemallin avulla on tunnistettu kunnan sisäisiä vahvuuksia ja se on ohjannut maankäyttöä ja kaavoitusta

sitä kautta. Rakennemalli on hyväksytty kunnanvaltuustossa, joten se on tukenut myöhempää päätöksentekoa. Luottamushenkilöstön hyväksymän rakennemallin on koettu vähentäneen ristiriitoja ja vireille tulleiden hankkeiden kyseenalaistamista, kun ne ovat olleet rakennemallin mukaisia. Myös muiden virkamiesten, kuin maankäytönsuunnittelusta vastaavien, mainittiin käyttäneen rakennemallia omassa esityksissään.

Joukkoliikenne mainittiin yhtenä kokonaisuutena, jonka uudelleen järjestämiseen rakennemalli ja samaan aikaan laadittu liikennejärjestelmäsuunnittelu (JYSELI) toivat suuren muutoksen. Esimerkiksi Jyväskylässä pyöräilyn ja kevyenliikenteen kehittämiseen panostettiin enemmän rakennemallin jälkeen. Jyväskylässä strategisia maankäytön linjauksia on tehty Jyväskylän kaupungin yleiskaavassa rakennemallityön jälkeen. Rakennemalli kehittämisperiaatteiden nähtiin vaikuttaneen yleiskaavan tavoitteisiin ja tätä kautta rakennemallilla nähtiin olleen enemmän vaikuttavuutta. Todettakoon, että rakennemalli 20X0 kehittämisperiaatteissa oli Jyväskylän kaupunkia koskevia konkreettisia tavoitteita sekä tavoitteita, joiden toteutumien oli todennäköisempää Jyväskylän kaupungin alueella.

7.2 Strateginen maankäytönsuunnittelu kunnissa

Strategista maankäytönsuunnittelua seudun kunnissa on tehty vaihtelevasti. Jyväskylän kaupungissa on voimassa vuonna 2014 hyväksytty Jyväskylän kaupungin strateginen yleiskaava. Laukaan kunnassa on laadittu oma rakennemalli vuonna 2015, keskustan kehittämissuunnitelma sekä maapoliittinen ohjelma. Äänekoskella on laadittu oikeusvaikutukseton rakenneyleiskaava vuonna 2008, jonka pohjalta on myöhemmin laadittu rakennemalli (Äänekosken kaupungin rakennemalli 2022) vuonna 2019. Äänekoskella on lisäksi laadittu kaupunkirakenneohjelma, jossa on myös käsitelty maankäytön asioita.

Muiden kuntien osalta erillisiä maankäytön strategioita ei ole laadittu yleiskaavoja luukuunottamatta. Pienemmissä kunnissa erillisten strategioiden laatimista ei ole nähty tarpeelliseksi esimerkiksi toimintaympäristön pienuuden ja pienten volyymien

vuoksi. Kuntien omat henkilöresurssit ja asiantuntemuksen puute nousivat esille yhtenä vaikuttavana tekijänä siihen, onko kunnassa strategista maankäytönsuunnittelua vai ei. Pienempien kuntien maankäyttöä on ohjattu lähinnä osayleiskaavoilla. Pienempien kuntien kohdalla mainittiin myös, että jonkinlaista strategista suunnittelua on aloitettu tai arveltiin, että kenties kuntastrategian päivittämisen yhteydessä täsmennetään maankäytön asioita. Vaikka strategisen suunnittelun taso vaihteli kunnissa niin kaikissa kunnissa kuitenkin tunnistettiin sen tärkeys.

Kaikkiin suunnitelmiin ja rakennemallitöihin suhtaudun positiivisesti vaikka ei oikein tiedä, että toteutuuko ne ja milloin. Jos niitä ei olisi edes visioitu niin sit ne ei toteutuisi ainakaan, siksi kaikilla tällaisilla rakennemallitöillä on ihan omat funktionsa.

7.3 Seutuyhteistyön tila ja yhteistyöhön motivoivat tekijät

Seudullisen yhteistyön kohdalla haastatteluissa kysyttiin millaista yhteistyötä Jyväskylän seudulla on ollut ja mikä on yhteistyön tilanne tällä hetkellä sekä mitkä tekijät motivoivat yhteistyöhön.

Kaikkien haastateltavien vastauksista käy ilmi, että yhteistyö Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien välillä koettu hyväksi, joskin useamman vastaajan taholta todettiin, että yhteistyö on hiipunut ja sen on koettu olevan viime vuosina vähäistä. Yhteistyön vähentymisestä Keski-Suomen ELY -keskuksen ja Keski-Suomen liiton kanssa tuli useita mainintoja. Näiden kohdalla yhteistyötä on koettu olevan viime aikoina vain virallisissa yhteyksissä. Kysyttäessä yhteistyöryhmiä osattiin nimetä Verkkarit (verkosto-kaupunkien kaavoittajat), JYSELI (Jyväskylä seudun liikennejärjestelmä suunnitelma), seudullinen asumiskatsaus ja paikkatietoyhteistyö. Näistä vain Verkkarit -ryhmä on säännöllisesti kokoontunut ryhmä ja muut mainitut ovat enemmän yhteistyön muotoja. Kaikki mainitut kuitenkin koettiin erittäin tärkeiksi. Seudullisen paikkatietoyhteistyön todetaan olleen iso edistysaskel ja parantaneen tietojen saatavuutta. Maankäytön, asumisen ja liikenteen teemojen ulkopuolelta mainittiin yhteistyö perusterveydenhuollossa, ympäristöterveydenhuollossa, jätehuollossa, ja eläinlääkäripalveluissa.

Kaikkien haastateltavien mielestä yhteistyö nähtiin välttämättömänä. Yhteistyön todettiin olevan seudulla välitöntä eikä siinä mainittu olevan erityisiä ongelmia. Seudullisen yhteistyön haasteena nähtiin se, että oman kunnan etu saattaa joskus nousta yhteistyön yli seudullisten tavoitteiden edelle. Haasteena mainittiin myös, että seudulta puuttuu kokoava taho, joka edistäisi asioita.

Yhteistyö on välttämätöntä. Toki se riippuu siitä ketkä siinä yhteistyöfoorumissa ovat läsnä. Monesti kunnan oma etu saattaa nousta yhteistyön yli. Isommat asiat saattavat unohtua, kun keskitytään ajamaan sitä oman kunnan pikkiriikkistä asiaa mikä on keskeinen.

Eikä ole mitään järkeä, että kaikki tekisi samaa asiaa yksikseen, kun yhdessä pystyttäisiin tekemään paljon tehokkaammin ja ehkä tuomaan paljonkin lisäarvoa siihen tekemiseen.

Keskeisin lähtökohta itsellä, että Jyväskylän seutu pärjää nimenomaan sillä, että puhalletaan tällä yhteen hiileen ja tehdään toisiamme tukevia ratkaisuja eri kunnissa ja sitoudutaan yhdessä tiettyihin keskeisiin juttuihin.

Yhteistyöhön motivoivia tekijänä nousi esille yhteenkuuluvuuden tunne ja yhteishenki, että tehdään yhdessä töitä yli rajojen. Muiden kaupunkien vertaistuki koettiin tärkeäksi mikä tulee esille myös siinä, että moni haastateltava toi esille yhteistyön vähentymisen ja toiveen tiiviimmästä yhteistyöstä. Motivoivaksi koettiin myös raha, niin kustannussäätöjen muodossa kuin yhteistyön kautta mahdollisesti valtiolta ja EU:lta paremmin saatavien avustuksien kannalta. Motivaation kannalta tavalla tai toisella tärkeäksi vastauksissa nousee tasapuolinen kumppanuus yhteistyössä. Motivaatio yhteistyöhön laskee, jos ajatellaan liikaa vain oman kunnan näkökulmasta, keskustelu kärjistyy eri toimijoiden välillä tai oma kunta ei saa ääntään kuuluviin. Yhteistyötä tehtäessä kaikki suunnitelmat eivät aina koske omaa kuntaa mutta kuitenkin jokin liittymäpinta omaan kuntaan tulisi olla. Myös se, että ylipäätään seudullisella tasolla saadaan joitain asioita linjattua, koettiin motivoivaksi.

Motivaatio herpaantuu, jos pelkästään tietyt asiat on selkeästi keskuskaupungin omia juttuja. Kiinnostaa kyllä mutta ne nyt ei sillai motivoi.

Tulevaisuuden yhteistyötarpeista kysyttäessä todettiin, että yhteistyö saisi olla säännöllisempää ja tässä Jyväskylän kaupungilta toivottiin suurempaa roolia. Uuden hallinnollisen yksikön luomista yhteistyötä varten ei kuitenkaan nähty tarpeellisenä. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla seutuyhteistyöstä vastaa Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. Seututoimisto valmistelee ja suunnittelee seutuyhteistyön asioita yhdessä jäsenkuntien henkilöstön kanssa. Seututoimiston työ rahoitetaan pääasiassa jäsenkuntien maksuilla. (Tampereen seutu, 2021)

Positiivisena haastateltavat kokivat, että MAL-yhteistyö on lisännyt jälleen yhteistyötä seudulla ja MAL-työskentelyn todettiin olevan todella valaisevaa. MAL-valmisteluryhmän tapainen työskentely koettiin yleisesti hyväksi ja se voisi jatkossakin olla hyvä yhteistyön muoto. Seudun kannalta tärkeänä pidettiin, että keskeiset asiantuntijat ja viranhaltijat tuntevat toisensa ja pystyvät toimimaan yhdessä. Myös kuntien poliittisen johdon on tärkeä tuntea toisensa.

Se, että kokouksia ja palavereja ei kannata turhan päiten pitää tilanteessa, jossa toisemme tunnetaan ja toisiimme luotetaan ja tarvittaessa saadaan yhteyttä. Näennäispalavereja ja kokouksia ei tarvitse pilvinpimein olla. Jos keskinäistä luottamusta pitää lisätä ja jos halutaan tutustuttaa niin silloin on kokoontuminen paikallaan, vaikka ei niin asiaa olisikaan.

Kyllä tää olis äärimmäisen tärkeää, jos tää MAL-sopimus saataisiin aikaiseksi. Koska siinä olisi konkreettinen päämäärä neuvotteluiden kautta yhtenäistää sitä, että mihin halutaan paukkuja kohdistaa tällä meidän seutukunnalla ja miksi. Ja silloin meillä olisi tavallaan päämäärä toimia yhdessä ja se toisi meille perusteen säännöllisempään kokoontumiseen.

Paikkatietoyhteistyö kiinnosti myös niitä, jotka eivät ole siinä vielä mukana. Paikkatiedon tehokkaammalle hyödyntämiselle nähtiin tarvetta. Paikkatietoanalyysien tekemiseen on tarvetta mutta kunnilla ei ole mahdollisuutta lisätä omia resurssejaan.

Tuulivoima ajankohtaisena teemana nousi monessa haastattelussa esille ja tässä toivottiin yhteistyötä tehtävän. Moni haastateltava nosti esille virkistykseen, matkailun ja luontomatkailun, joiden saralla yhteistyön toivottiin lisääntyvän.

Maakunnallinen suunnittelu

Maakunnallinen suunnittelu on yksi osa maankäytönsuunnittelun toimintaympäristöä. Haastatteluilla kysyttiin näkemyksiä maakunnallisten suunnitelmien vaikutuksista kuntiin.

Maakuntakaava on juridinen maankäytönsuunnitelma, joka ohjaa kuntien yleiskaavoitusta. Moni haastateltava totesi maakuntakaavan olevan hyvin yleispiirteinen ja ohjausvaikutuksen vähentyneen, kun maakuntakaavan strategista tasoa on nostettu. Maakuntakaavassa on paljon laajoja strategisia merkintöjä, jotka eivät konkretisoidu yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Koko kunnan laajuisten kaavamerkintöjen sanottiin menettävän merkityksensä. Maakuntakaavan todettiin kuitenkin ohjaavan suunnittelua jonkin verran, eikä se ainakaan ole liian rajaava. Toisaalta maakuntakaavan todettiin olevan enemmän toteava kuin ohjaava. Keski-Suomessa maakunnallisten suunnitelmien todettiin ottavaan hyvin huomioon paikallisen suunnittelun ja maakuntakaavassa on otettu huomioon kunnan kannalta tärkeitä asioita, mikäli niitä on esille tuotu. Maakuntakaavan taustaselvitysten todettiin olevan hyviä ja niitä hyödynnettävän mutta toisaalta todettiin yksityiskohtaista tietoa olevan paljon liitteissä ja tarvittavan tiedon löytäminen on hankalaa.

Parhaillaan vireillä olevan uuden maakuntakaavan tilanteesta ei kunnissa oltu tietoisia haastatteluhetkellä. Seudulla tehtävän yhteisen suunnittelun arveltiin hyödyttävän suoraan maakuntakaavatyötä. Toisiaan tukevinä maakunnallisten ja seudullisten suunnitelmien arveltiin lisäävän vaikuttavuutta.

Jos maakunnalliset ja seudulliset suunnitelmat tukee toisiaan niin sillä saa hyvin painoarvoa erilaisten asioiden läpiviemiseen ja muuhun. Että ei tiedä toisistaan tietämättä asioita, mutta sellaista vaaraa en tällä hetkellä hirveästi näekään.

7.4 Tuleva rakennemallityössä viestintä korostuu

Haastatteluita tehdessä MAL-sopimuksen neuvottelutulosta ei ollut vielä syntynyt ja kaikkien kuntien kohdalla tuli esille epävarmuus MAL-sopimuksen toteutumisesta. Haastatteluiden perusteella monessakaan kunnassa ei vielä ole juurikaan valmistauduttu tulevaan rakennemalliin. Tämä sanottiin johtuvan osaltaan MAL-sopimuksen keskeneräisyydestä.

Jonkin verran on kokoonnuttu kunnassa MAL-valmisteluiden tiimoilta ja mietitty lähitulevaisuuden kehityskohteita mihin keskitytään. MAL on tuonut selkeän funktion miksi Jyväskylä seudun kannattaa toimia yhdessä ja millä tavoin. Parhaimmillaan lisää tietoa ja ymmärrystä siitä, että mihin voimavaroja kannattaa keskittää ja miksi.

Prosessi

Tulevan rakennemalliproessin nähtiin olevan hyvä tilaisuus saada kokonaiskuva koko seudun tilanteesta niin valmistelijoille kuin päättäjillekin. Prosessin pitäisi tuottaa tietoa tahtotilasta, tavoitteista ja arvovalinnoista. Itse prosessilta toivottiin yhdessä tekemistä, kumppanuutta, kollegoiden kanssa keskustelua ja kenties uusia näkökulmia omaankin työskentelyyn. Mitään erityistä uutta työskentelytapaa ei esitetty ja moni vastaaja pitikin MAL-sopimusvalmistelun yhteistyöryhmätyöskentelyn työtapaa hyvänä ja käyttökelpoisena myös tulevaan rakennemallityöhön. Edellisen rakennemallin tapaan konsulttivetoista prosessia pidetään hyvänä jo siitä syystä, että kunnissa ei nähty olevan itsellään resursseja vetämään prosessia.

Viestintää ja tiedon jakamista pidettiin tärkeänä prosessin kannalta. MAL-prosessin viestintää pidettiin tehokkaan ja selkeänä, joskin tuli myös maininta, että aina ei ole saanut tarvittavaa tietoa. Viestinnän tärkeys korostuu, jos työntekijöitä vaihtuu prosessin aikana. Viestinnässä valmistelijoiden nähtiin olevan avainasemassa, jotta MAL- ja rakennemalli -ajattelu saadaan integroitua kunnalliseen päätöksentekoon.

Suunnittelutyö annettu viranhaltijoille, joilla osaamista ja tietämystä ja tehty yhteistyötä, jolloin eri näkemykset välittyisivät toisille ja parhaimmillaan pesiytyisi kunnan omaan suunnitteluun. Tällä prosessimallilla voidaan jatkaa aika hyvin.

Kuntakohtaisia keskusteluja esitettiin myös koska nähtiin, että yhteisissä keskusteluissa toiset pääsevät enemmän ääneen kuin toiset. Useampi maininta tuli siitä, että myös pienemmät kunnat saisivat äänensä kuuluviin. Kuntien sisäistä valmistelua pidettiin myös tärkeänä, jotta neuvoteltaessa kunnan omat tavoitteet olisivat selvillä.

Uusi rakennemalli

Rakennemallin osalta kysymykset koskivat yleisellä tasolla odotuksia ja ajatuksia käynnistyvästä rakennemallista. Vaikka sisältökysymyksiä ei ole tarkoitus käsitellä tässä työssä, haastateltavilta kysyttiin, että mihin rakennemallin tulisi vaikuttaa ja mitä teemoja siinä tulisi käsitellä. Myös ajatuksia rakennemallin esitystavasta kysyttiin.

MAL-sopimusvalmistelujen pohjalta lähtökohtia rakennemallille pidettiin hyvinä, kun kaikki kunnat ovat halunneet mukaan. Vapaaehtoisesti mukana oleminen helpottaa yhteistyötä. Ylipäättään haastateltavat pohtivat mikä rakennemalli on ja mitä sillä haetaan ja ollaanko kehittämässä vanhaa rakennemallia vai luodaanko kokonaan uutta. Alueen maantieteellistä laajuutta myös pohdittiin. Monen haastateltavan mielestä Äänekosken liittyminen rakennemallialueeseen saattaa tuoda uutta näkökulmaa rakennemallityöhön. Kaikki haastateltavat toivoivat rakennemallityöltä yhteistyön ja kumppanuuden tiivistymistä. Kaikki haastateltavat näkivät yhteisen suunnittelun olevan koko seudun parhaaksi ja tuovan jotain hyvää jossain muodossa kaikille kunnille vaikkakin monesti tuli esille myös hankkeiden tai fokuksen keskittyminen ydinkaupunkiseudulle (Jyväskylä, Muurame, Laukaa).

Rakennemallityö on kaikkien yhteinen alusta ja ennen kaikkea yhteinen työskentelytapa millä luodaan keskinäistä luottamusta. Turvataan se millä pärjätään muille kaupunkiseuduille kilpailussa.

Mikä tulevaisuuden rakennemallissa on se, että seutukunnan kuntien pitää periaatteessa hyväksyä vähän sitä, että lähdetään siitä, että josakin määrin isot hankkeet kohdistuvat ytimeen ja sitten säteilee meille pienille mahdollisuuksia mutta, että koko alueen suunnittelun menisi balanssissa.

Vaikka rakennemallityö ei olisi puhdasta maankäytön suunnittelua niin se luo tietyn maankäytöllisen rakenteen ja tuo tukea kunnan omaan maankäytönsuunnitteluun. Sen avulla on mahdollista tunnistaa omien alueiden vahvuuksia ja tavoitteita, joiden puolesta halutaan tehdä satsauksia. Rakennemallilla voidaan tehdä arvovalintoja siitä mikä on tärkeää asukkaiden viihtyvyyden ja elinkeinoelämän kannalta.

Rakennemallilta toivottiin kehittämisen työkaluja, mitä on ollut muillakin MAL-seuduilla. Rakennemallissa esitettäviltä asioilta toivottiin realistisuutta ja konkreettisuutta ja seudun yhteistä tahtotilaa siihen mitä painotetaan seudun kehittämisessä. Pelkona mainittiin, että suunnittelusta ei jää konkreettisia työkaluja toimijoille ja suunnitelma jää käyttämättömäksi. Rakennemallin monitavoitteisuus nähtiin yhtenä mahdollisena heikkoutena.

Onhan se tosi moniulotteinen mutta moniulotteisuus on samalla kompastuskivi, voi tulla helposti liian moneen suuntaan tavoitteita ottava, jolloin mitään tavoitteita ei välttämättä konkreettisesti saavuteta.

Rakennemallissa pitää ehkä muistaa, että ei olla tekemässä rahoitushakemusta ja listata kaikkia mahdollisia kohteita. Rakennemallin pitää olla hyvin havainnollinen kuva mikä on päämäärä ja siitä voidaan rakentaa liitteeksi hankelista ja muita ja perustella kokonaistavoitteella niitä.

Rahoituksen ja avustusten saaminen tuli esiin useimmissa haastatteluissa. Kuntien tulisi osata ajoittaa hankkeitaan pitkälle ajanjaksolle ja rahoituksen saamista ja sen ajoitusta pohdittiin. MAL-sopimusvalmisteluiden yhteydessä esillä olleita KUHA-rahoista (liikenneverkon kustannustehokkaat pienet hankkeet) mainittiin, että ne konkretisoisivat MAL-tavoitteita. Useamman haastateltavan taholta valtion roolia liikennehankkeiden rahoittamisessa tuotiin esille. Pelkona nähtiin, että kunta joutuu

rahoittamaan valtion hankkeita ja pohdittiin, että riittääkö pienempien väylien hoitamiseen varoja.

Suunnitteluvalmiutta pidettiin tärkeänä. Suunnitelmia on hyvä olla valmiina koska esimerkiksi kaavamuutoksiin menee aina oma aikansa. Rakennemallilla ei tulisi edistää sellaisia ratkaisuja, jotka estävät elinvoiman kehittämistä. Esimerkkinä mainittiin valtateiden järjestelyt, jotka saattaisivat johtaa paikoin epäedullisiin ratkaisuihin elinkeinojen tai yritystoiminnan kannalta. Liikenneväylien kehittämisen osalta tuotiin esille, että liikennemääräarviot tulisi olla realistisia ja kyseenalaistettiin nykyisiä liikennesuunnittelun periaatteita.

Liikennemäärät ovat sellaisia mitä pitäisi arvioida hyvin realistisella tasolla. Ihmetyttää hiukan, että koko ajan liikennetarpeet lähtee ja liikenteen ratkaisut siitä, että autojen määrä ja liikkujien määrä huimasti kasvaisi tulevaisuudessa. En näe loogisia perusteita sille, että miksi vuonna 2030 autojen määrä olisi entistä suurempi, kun väkimäärä pienenee ja työpaikat ja väestö keskittyy entistä enemmän pienemmille alueille.

Valtatie-suunnitelmien osalta todettiin myös, että suunnitelmien ollessa valmiina, neuvotteluyhteys tulisi olla kunnossa valtion suuntaan, jotta hankkeet myös toteutuvat. MAL-sopimukselta ja rakennemallilta toivottiin vaikuttavuutta hankkeiden toteutumiseen ja myös aikataulutukseen, jotta hankkeita toteuttavat tahot osaisivat varautua niihin paremmin.

Toteutusvaihe pitäisi saada jotenkin aikataulutettua. Olisiko rakennemallissa ne fokusalueet hyvä esittää, että mihin seuraavassa portaassa osattaisiin kiinnittää huomiota. Että maankäytön näkökulmasta olisi hierarkia, että mitkä olisivat ensimmäisiä toimenpiteitä mitä pitäisi toteuttaa.

Ohjausvaikutuksen lisäämiseksi esitettiin, että tulisi olla mekanismi, että kun toimitaan rakennemallin mukaan niin silloin olisi mahdollista saada joitakin kehittämissuunnitelmia. Rakennemallilla nähtiin olevan paljonkin vaikuttavuutta kuntien maankäyttöön, liikenteeseen ja joukkoliikenteeseen. Asumisen osalta todettiin, että kaavoituksessa pitää miettiä asutuksen keskittyminen olemassa oleviin taajamiin.

Rakennemallin pitäisi vaikuttaa siihen, että alueidenkäytön suunnittelussa otetaan mahdollisimman hyvin kilpailukyky, maankäytön tehokkuus ja liikenteen sujuvuus kaikki rinnakkain siinä huomioon.

Uusia taajamia ei enää tälle seutukunnalle kannata perustaa. Jos tällä yhteisellä suunnittelulla ohjattaisiin siihenkin, että yritetään pitää nykyiset asuintaajamat elävinä niin se olisi kaikista olennaisinta.

Rakennemallin teemoista kysyttäessä, moni haastateltava toi esille virkistykseen ja luontomatkailun ja sen ympärillä tapahtuvan seudullisen kehittämisen tarpeen. Lisäksi kaivattiin ideoita kestävään yhdyskuntarakenteeseen ja vähähiilisuuteen.

Rakennemallin esitystapa pohdittaessa nousi vahvasti esille havainnollisuus, visuaalisuus ja viestintä. Vanhan Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0 esitystavan todettiin olevan selkeä ja havainnollinen ja vyöhykkeisyyttä pidettiin hyvänä mutta tuli myös mainintoja, että rakennemallin kartan esitystapa oli liian pelkistetty.

Uuden rakennemallin tulisi olla selkeä niin, että siihen jää mahdollisimman vähän tulkittavaa. Luottamushenkilöille on myös tärkeää hahmottaa helposti mistä ollaan päättämässä. Raporttimuodossa tulee kirjoittaa auki tavoitteet ja tehdyn ratkaisun perustelut mutta moni haastateltava totesi, että pitkien raporttien lukeminen voi jäädä vähälle. Tämän vuoksi toivottiin mahdollisimman lyhyttä ja visuaalista esitystapaa. Tällaisen esitystavan arveltiin myös auttavan edunvalvontatyötä, kun esimerkiksi rahoituksia haetaan. Esitystavassa tulisi korostaa mitkä ovat tärkeitä asioita. Asiakokonaisuuksien teemoittaminen mainittiin myös. Karttaesitys koettiin olennaiseksi osaksi mutta sen ongelmana mainittiin maantieteellisen alueen koko. Karttaesityksen zoomattavuutta tai kahden mittakaavan esitystapaa pohdittiin. Nykyaikaisten esitystapojen hyödyntämistä pohdittiin siinä, miten kunnan asioita voitaisiin tuoda esiin uudella tavalla. Haastatteluissa mainittiin viestinnän keinoina myös sosiaalisen median alustat. Esityksissä asiasisällön nopeaan hahmottamisen ehdotettiin pelkistettyjä taulukoita tai havainnevideoita.

7.5 Sitouttamista yhteisiin tavoitteisiin tietojohdamisella

Sitoutuminen yhteisiin tavoitteeseen voi olla toisinaan haastavaa. Haastatteluissa kysyttiin miten kunnat saadaan sitoutettua yhteisiin seudullisiin tavoitteisiin. Kaikki haastateltavat olivat samaa mieltä siitä, että kaikessa viestinnässä tulisi tuoda vahvasti esille niin yhteistyön aikana kuin päätöksenteossa, että yhteisten tavoitteiden ja koko seudun hyväksi töitä tehdään. Kunnan sisäinen viestintä arjessa ja sisältöjen konkretisoiminen päätöksenteon tueksi nousi haastatteluissa merkittävästi esille ja erityisesti viranhaltijoiden rooli asioiden valmistelijoina korostui.

Jos oikeasti halutaan, että sitoutetaan, jos se pystytään viestimään, sillä tavalla, että se oikeasti saadaan integroitua sinne päätöksentekoon ja ajatteluun ja ohjaamaan päätöksentekoa niin kyllähän se täytyy olla viestintä ja visuaalisuus selkeätä ja mieleenpainuvaa.

Siinä on ratkaisevaa se viestintä, miten siitä puhutaan, millä foorumeilla ja miten tuodaan esiin. Siinä me valmistelijat ollaan hyvin avainasemassa.

Paljon kiinni viranhaltijoiden valmistelusta, että sen saa päätöksenteossa joustavasti läpi.

Luottamushenkilöiden ja päättäjien osallistaminen prosessiin nousi monessa haastattelussa esille tärkeänä sitouttavana tekijänä. Osallistaminen tulisi tehdä mahdollisimman aiikeisessa vaiheessa eikä vain raportoida mitä ollaan tekemässä. Sitouttamisessa vastuun nähtiin olevan kuntien johdolla. Kuntien johdon pitää ensin sitoutua yhteisiin päämääriin ja sitten perustella ne päätöksentekijöille. Rakennemallityöhön tai muuhun seudulliseen yhteistyöhön tulisi ottaa myös kunnanvaltuustot valtuustoseminaareissa tai iltakouluissa keskusteluun mukaan aikaisessa vaiheessa. Sitouttamisessa nähtiin haasteena päättäjien vaihtuminen neljän vuoden välein. Uudet päättäjät pitää aina uudelleen saada tietoisiksi siitä mitä ollaan tekemässä ja miksi.

Jokaisen kunnan vastuulla on sitouttaa ne uudet päättäjät ja saada ne hyväksymään ja ymmärtämään miksi tällainen yhteinen suunnittelu on tärkeää.

Se miten saadaan kaikki kunnat sitoutettua niin siinä on omat haasteensa, johtuen jo pelkästään siitä, että keskustelut ja luottamuksen synnyttämien ja yhteistyöhalukkuus pitää luoda uudelleen koska ihmisiä vaihtuu.

Ja se pitää meilläkin kääntää niin päin että päättäjät usko ja tietää että heitä kuullaan ja he ovat itse prosessissa mukana. Sillä tavalla se sitoutuminen saadaan pysymään päällä.

Yhtenä esimerkkinä mainittiin kunnassa käytössä oleva strategiatyöryhmä, jossa on mukana viranhaltijoita ja jokaisen poliittisen ryhmän edustaja. Ryhmässä käydään ennakoon läpi asioita, joille on tarvetta saada poliittinen hyväksyntä. Tällaisen menetelyn on nähty helpottaneen päätöksentekoa.

Vaikka yhteinen hyvä tiedostetaan niin, moni haastateltava toi kuitenkin esille sen, että tavoitteiden tulisi olla tasapuolisia ja myös pienempiä kuntia hyödyttäviä. Jos seudullisissa tavoitteissa ei nähdä mitään liittymäpintaa omaan kuntaan se voi heikentää sitoutumista. Tavoitteiden ollessa konkreettisia sitoutuminen on helpompaa. Konkreettisia yhteisiä hankkeina mainittiin esimerkkinä tiehankkeet ja virkistysalueet ja reitit. Hankkeiden myös pitäisi olla sellaisia mihin kunnat voivat sitoutua taloudellisesti. Yksittäiset väylähankkeet voivat olla pienemmille kunnille suhteellisesti isompi investointi. Myös se tiedostettiin, että esimerkiksi MAL-sopimuksen kautta ei välttämättä jokaisella kierroksella tule kehityshankkeita tai taloudellista hyötyä suoraan kuntaan. Tällöin kunnan sisällä pitää motivoida myös päättäjät pysymään mukana seudullisessa yhteistyössä.

Pieni haaste siinä, että pidetään kunnan päättäjät motivoituneita MAL-yhteistyössä mukana olemiseen vaikka meidän täytyy mieltää ja myöntää, että ollaan hivenen reuna-alueen kunta, jolle se ei niin keskeisesti omiin toimenpiteisiin ja resursseihin ihan samalla tavalla vaikuta kuin ydinseudulla.

Sitouttamisen keinoja pohdittaessa raha nousee ensimmäisten joukossa usein esille. Tämän haastattelun vastauksissa se ei kuitenkaan korostunut. Muutama maininta rahasta tehokkaana sitouttamisen välineenä kuitenkin tuli. Vahvana sitouttava tekijänä mainittiin, että esimerkiksi jos rakennemallin mukaisiin hankkeisiin olisi saatavissa ulkopuolista rahoitusta. Taloudellinen hyöty nousi esille yhteistyön kautta syntyvien kustannussäästöjen muodossa.

Tiedolla johtaminen ei ollut suoraan haastatteluiden alkuperäisenä teemana. Tiedolla johtamisen merkityksen pystyi kuitenkin poimimaan vastauksista. Haastatteluissa kysyttiin mitä tietoa tulevan rakennemallin pohjaksi tulisi olla. Etukäteen kysymyksen vastaamisen ajateltiin olevan haastavaa jo siitä syystä, että rakennemallissa käsiteltävin teemojen pohtiminenkin on haastavaa. Oletus osoittautui osittain oikeaksi. Vastauksissa ei juurikaan osattu yksilöidä mitä tietoja suunnittelun ja päätöksenteon tueksi tulisi olla. Haastatteluissa pohdittiin enemmän tiedon luonnetta, laatua, käytettävyyttä ja saatavuutta.

Haastatteluissa tuotiin esille, että tietoa suunnittelun tueksi on jo nykyisellään paljon, jolloin uusille selvityksille ei välttämättä ole niin suurta tarvetta. Olemassa olevaa tietoa tulisi koota ja priorisoida se mikä on oleellista tietoa. Olemassa olevan tiedon arveltiin olevan sekalaista ja jo sen läpikäymisen arveltiin olevan iso työ. Haastatteluissa korostui, että tietojen tulisi olla helpommin kaikkien saatavilla ja yhtenäisessä formaatissa. Useampi haastateltava toi esille tiedon analysoinnin tarpeen. Tietoa pitäisi osata analysoida, jotta siitä saataisiin kaikki hyöty irti. Valmistelijoilta ja virkamiehiltä puuttuu työkaluja palvelurakenteiden suunnitteluun. Tai jos niitä on niin niitä ei osata käyttää. Yhtenä tiedolla johtamisen työkaluna mainittiin MDI:n Kuntakortti, joka on työkalu kuntien tiedolla johtamisen tueksi (Kuntakortti, 2021).

Tiedolla johtaminen ja sitouttaminen linkittyivät vahvasti toisiinsa haastateltavien vastauksissa. Monesta vastauksesta voi tulkita oikean tiedon olevan merkittävässä roolissa sitouttamiseen ja päätöksentekoon. Päätöksenteon valmistelussa pitää tehdyt ratkaisut pystyä perustelemaan oikean ja luotettavan tiedon avulla.

Ihan se, että miten se tuodaan siihen arkeen niihin meidän omiin päätöksiin. Missä asioissa voidaan nostaa, että nyt kun tehdään näin niin tämä itseasiassa tukee näitä ja näitä MAL-sopimuksessa asetettuja tavoitteita. Ihan semmoinen tuominen konkretiaan ja arkeen niin varmaan sitouttamisessa A ja O.

Mainittiin myös, että kuntia ei voi sitouttaa teennäisillä jutuilla mukaan vaan esitysten pitää perustua faktoihin ja realismiin. Esimerkkinä käytettiin tämänhetkisessä liikennesuunnittelussa käytettäviä liikennemääräarvioita. Liikennemääriä tulisi arvioida realistisesti suhteessa väestön määrän kehittymiseen ja muuttoliikkeeseen.

Niin miksi liikennemäärät kasvasi niillekin alueille mitkä tyhjenevät. Jos suunnittelussa lähdetään siitä niin se ohjaa meidän maankäyttöä ja tie-suunnitelmia vähän väärille urille. Pitää ottaa olemassa oleva tieto vakavasti mutta myös arvioida ennusteita hivenen kriittisesti.

Väärät tai vajaa tiedot voivat aiheuttaa ratkaisujen kyseenalaistamista, johtaa ristiriitaisiin tilanteisiin ja väriin ratkaisuihin. Vastauksista voi poimia myös viestinnän tärkeyden liittyen tiedolla johtamiseen ja sitouttamiseen.

7.6 Tulevaisuuden haasteet seudulla

Väestön ikääntyminen ja muuttoliike nousivat merkittävimpana tulevaisuuden haasteena esiin haastatteluissa. Seudun sisäisen muuttoliikkeen, pääkaupunkiseudun vetovoiman sekä globaalin muuttoliikkeen vaikutuksia pohdittiin. Poismuutto vaikuttaa ikärakenteeseen ja palveluiden saatavuuteen. Tuleeko olemaan megatrendejä, jotka vaikuttava siihen, että pääkaupunkiseudulta halutaan pois?

Covid-19 epidemian vaikutuksia asumiseen, liikkumiseen ja työntekoon pohdittiin vastauksissa. Korona on muokannut tekemistä, olemista ja liikkumista. Etätyöt ovat mahdollisia monelle eikä työn takia tarvitse liikkua kuten ennen. Tulevaisuuden asumisen trendejä myös pohdittiin. Mitä asumiselta halutaan tulevaisuudessa ja pysyykö kunnat tarjoamaan sitä mitä halutaan ja palveleeko tällä hetkellä tuotettu asuntokanta myös tulevaisuuden tarpeita.

Moni haastateltava pohti sitä, miten kunnista tehdään oikeasti houkuttelevia. Tässä nähtiin tärkeäksi se, että perusasiat kuten koulut, päiväkodit ja palvelut on kunnossa. Koko seudun houkuttelevuuden kannalta vaatisi myös yksittäisten isojen hankkeiden toteutumista välillä pienellä taloudellisella riskilläkin. Jyväskylän keskustan kehittäminen nähtiin tärkeäksi koko seutukunnan houkuttelevuuden kannalta. Hankkeiden toteutumisen riskinä nähtiin niiden toteutumisen hidastuminen esimerkiksi valitusten vuoksi.

Nuorten ja opiskelijoiden jääminen valmistumisen jälkeen seutukunnalle nähtiin myös haasteena. Jyväskylän nähtiin olevan siinä paremmassa asemassa, että väliaikaisesti paikkakunnalla olevien opiskelijoiden jääminen on helpompaa kuin kokonaan uusien asukkaiden houkuttelu. Valmisteluville opiskelijoille tulisi olla työpaikkoja ja houkuttelevaa asuinympäristöä tarjolla myös Jyväskylän ulkopuolella. Toki tiedostettiin myös se, että tietyiltä koulutusaloilta ei löydy kaikille valmistuville töitä seudulta ja tietty osa valmistuneista muuttaa muualle.

Kyllä siihen uskon, että jos saadaan Jyväskylän seutua kehitettyä entistä elinvoimaisemmaksi niin Jyväskylä kasvaisi sillä, että jatkossakin jos pikkuisen isompi prosentti saataisiin jäämään opiskelijoita seutukunnalle valmistumisen jälkeen. Se vaatii houkuttelevaa asuinympäristöä, hyvin toimivaa joukkoliikennettä ja harrastepalveluja ja työpaikkoja.

Painopiste pitää olla kaikissa meidän kunnissa, että miten me tehdään meistä niin houkuttelevia ja hyviä ja tehdään sellaisia ratkaisuja, että meillä vähintään nykyinen väestö säilyy. Kehitetään niitä olemassa olevia asuinalueita ehkä keskitytään enemmän täydennysrakentamiseen ja sen oikeaan kohdistamiseen ja houkuttelevuuteen.

Jos Jyväskylässä halutaan saada nuoret jäämään niin pitää olla tekemistä ja iloa kaupungissa. Siksi isot hankkeet ovat elinehto jopa tälle rakennemallityölle. Jos ne ei toteudu ihan erilaista rakennetta meidän pitäisi sitten Jyväskylän seudulle suunnitella.

Moni haastateltava mainitsi kuntien haasteeksi henkilöstön saamisen ja sen pysymisen kunnassa. Kuntien eriarvoistuminen nähtiin myös haasteena. Pienemmissä kunnissa laajempi kehittäminen on hankalaa, kun peruspalveluidenkin tuottaminen on haastavaa. Ikärakenne kunnissa muuttuu, jolloin palveluiden tuottamisen haasteet lisääntyvät. Kylissä väestö harvenee ja erityisesti nuorten määrä vähenee.

Maankäytön osalta haasteena nousi esille kuntien maanomistus. Suurena ongelmana mainittiin maanomistuksen puute, jolloin ei ole alueita, jonne päästäisiin kaavoittamaan. Kestävää yhdyskuntarakennetta on hankala toteuttaa, jos maata ei saada hankittua oikeista paikoista.

MAL-sopimuksen toteutuminen nähtiin keskeisenä haasteena. MAL-sopimuksen avaamista ja viestimistä myös muuhun maakuntaan pidettiin tärkeänä. Haasteena mainittiin päättäjien pitäminen motivoituneita MAL-sopimukseen pienemmissä reuna-alueen kunnissa, joissa se ei niin keskeisesti vaikuta toimenpiteisiin ja resursseihin.

7.7 Rakennemallipajan pohdinnat

Tutkijan päivätyössä, Jyväskylän kaupungin yhdyskuntasuunnittelun -palveluyksikössä tulevaan rakennemallityöhön on valmistauduttu pitämällä rakennemallipajoja, joissa ilman mitään tiettyä menetelmää käyttäen on vapaasti pohdittu tulevaa rakennemallia, sen prosessia, aikataulua ja mahdollisia teemoja. Rakennemallipajoja pidettiin kymmenen eri kertaa puolen vuoden aikana. Seuraavassa esitetään rakennemallipajoissa esiin nousseita pohdintoja.

Pohdinnat lähtivät siitä mitä millaisen vanha rakennemalli nähtiin ja miten se on vaikuttanut. Vuonna 2011 hyväksytyyn rakennemallin aikaan Jyväskylän kaupungin organisaatiossa elettiin hyvin sektoroituneessa ympäristössä ja tämä ehkä vaikutti sisäiseenkin yhteistyöhön. Rakennemallin nähdään vaikuttaneen voimakkaasti sitä seuranneen Jyväskylän kaupungin yleiskaavan laatimiseen. Vanhan rakennemallin vyöhykeajattelu on käyttökelpoinen mutta ei ole tarkoitus tehdä toisintoa vanhasta.

Vanhan rakennemallin karttaesityksen yleispiirteisyys on hieman epämääräinen ja sisältö on saattanut jäädä osittain siksikin epäselväksi. Vierasperäiset vyöhykkeiden nimiin on vaikea päästä käsiksi ja ne tuntuvat oudoilta.

Tulevalta rakennemallin osalta pohdittiin mitä rakennemalli ylipäätään tulee olemaan ja mitä sillä tavoitellaan. Kutsutaanko työtä rakennemalliksi vai seudulliseksi kehityskuvaksi? Toimisiko rakennemalli uudistuvan maankäyttö- ja rakennuslain tarkoituksena kaupunkiseutusuunnitelmana? Miten siinä tapauksessa lain velvoittama osallistuminen tulisi hoitaa?

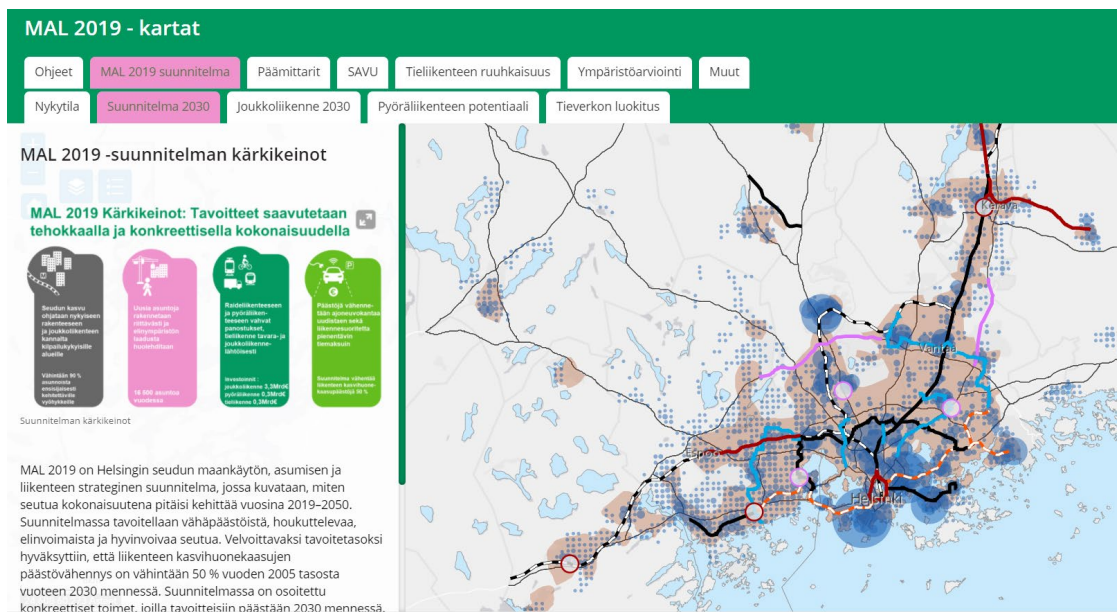
Tulevassa rakennemallissa nähtiin olevan kolme elementtiä. 1. Se on strateginen suunnitelma, jonka päärooli on seudullisessa ohjauksessa ja onnistuessaan se toimii myös eri mittakaavoissa. 2. Tulevassa rakennemallissa on voimakas yhteensovittamisen tavoite MAL-teemoille. 3. Rakennemalli nähdään valmistautumisena tulevaan MAL-sopimuskierrukseen.

Rakennemalli on myös seurannan välinen siinä, miten hyvin onnistutaan MAL-tavoitteissa. Aivan kaikkea ei rakennemallilla voida ratkaista vaan ratkaistavaa jää myös yleiskaavoihin ja muuhun tarkentavaan suunnitteluun. Jotta rakennemallilla olisi vaikuttavuutta sen pitää olla toimintaa ohjaava. Rakennemallin ja MAL-prosessin tulee olla rullaava ja päivittyvä. Rakennemallia tulisi päivittää silloin kun tarvetta ilmenee eikä sitoa sitä tietyin määrävlein tehtäväksi.

Liikennesuunnitteluun liittyen pohdittiin laaditaanko ohjelmia vai suunnitelmia. Sen sijaan, että laaditaan määrävlein ohjelmia tai suunnitelmia tulisi tavoitella prosessimaisuutta, jossa tavoitteita päivitetään tarvittaessa. Liikennejärjestelmäsuunnittelun tulee olla kokonaisvaltaista ei vain kulkumuotokohtaista suunnittelua. Aiemman rakennemallityön yhteydessä tehty liikennejärjestelmäsuunnittelu (JYSELI), ei ole oikeastaan suunnitelma vaan erilaisten selvitysten kokoelma. Sittemmin Jyväskylän seudun liikennejärjestelmätyöryhmästä on käytetty samaan nimeä. Nyt liikennejärjestelmä on tarkoitus kytkeä rakennemalliin tiiviisti. Keski-Suomen liikennejärjestelmän roolia suhteessa rakennemalliin tulee myös arvioida.

Karttaesitys nähtiin tärkeäksi, jotta saadaan hahmotettua missä on kehittämisen ja investointien tarpeita erityisesti liikenteen osalta. Tämä auttaa parantamaan suunnitelmavalmiutta ja kohteiden priorisointia. Karttaesitys toimii lopulta teemat kokoavan karttana, kun on löydetty seudun kannalta tärkeät kehittämisen elementit. Tiedon kattavuuden osalta pohdittiin, että tulisi olla mahdollisimman paljon koko seudun kattavaa tietoa. Kunnissa on erilaisia rekistereitä mutta miten ne saadaan kohtuullisella vaivalla koottua yhteen?

Rakennemallityössä ja sen viestinnässä tulee olla kunnianhimoa digitaalisuuden hyödyntämisessä. Mitä uutta voidaan eri työkaluilla tuoda rakennemalliin? Mitä tietopohjaa rakennemalliin tulisi luoda meille, jotta se palvelisi koko MAL-työtä? Tiedon analysointiin tarvitaan lisää resursseja. Helsingin seudun MAL-kartat (kuviokuva 13) nähtiin hyvänä esimerkkinä yhdestä mallista, jolla analysoitu tieto voidaan tuoda esille ja kaikkien saataville.



Kuvio 13 Ote Helsingin seudun MAL-kartat -portaalista. Lähde: MAL-kartat, 2019

Asumisen teemasta nousi esille seudullisen asumiskatsauksen laajentaminen. Milloin katsausta laajennetaan ja laajennetaanko vaiheittain? Seudullinen asumiskatsaus nähtiin oleellisena. Asumisen sosioekonomiseen tilaan tulee kiinnittää huomiota.

Tavoitteiden asetannassa tulisi löytää yhteinen näkemys resurssien mittakaavasta ja kasvusta, jotta tekeminen lähtisi oikealle tasolle eikä ylimitoitukseksi. Vaihtoehtoisten tavoitteiden kohdalla todettiin, että vaihtoehtotarkastelu saattaa aiheuttaa turhaa työtä selvittelyn muodossa. Heti alussa olisi hyvä olla selvillä mitä kohti ollaan pyrkimässä. Selvitysten osalta tulee käyttää mahdollisimman paljon olemassa olevaa tietoa. Rakennemallityön alussa olisi hyvä selvittää mitä on selvitetty ja mitä jo tiedetään, jotta niiden selvittämiseen ei käytettäisi turhaan resursseja. Resurssit liittyvät myös aikatauluttamiseen ja siihen mitä tehdään omana työnä ja mitä tilataan konsultilta. Olennaista olisi aluksi luoda kuva Jyväskylän kaupunkiseudun nykytilasta.

Valtion roolia pohdittiin tulevassa rakennemallityössä. Onko valtion viranomaiset mukana ja millä tavalla? Valtion mukana olemisella saattaa olla vaikutusta rahoitukseen. Kansallisen kaupunkistrategian tiimoilta voi tulla myös hankehakuja, joista voi syntyä yhteistyötä. Keski-Suomen liitto tulee olla myös mukana rakennemalli-MAL - prosessissa. Tulevaisuuden epävarmuus herätti myös pohdintoja. Tulisiko käydä läpi skenaarioita liittyen erilaisiin ilmiöihin ja megatrendeihin ja niiden mahdollista vaikutusta yhdyskuntarakenteeseen.

Mitä pitemmälle kevät 2021 eteni ja MAL-sopimuksen syntyminen viivästyi, alettiin pohtia rakennemallityön aikajännettä. Ensimmäinen kausi olisi kaksivuotinen ja kesken kauden tulisi jo hyvissä ajoin aloittaa uuden MAL-sopimuksen valmistelu. Ottaen huomioon rakennemalliprosessiin kuluvan ajan, 1-2 vuotta, pohdittiin tulisiko ensivaiheessa rakennemallityössä keskittyä keräämään tietoa ja hahmottamaan tulevien vuosien prosessia.

8 Johtopäätökset

8.1 Opit aiemmasta rakennemallista

Uutta suunnitellessa on hyvä katsoa menneisyyteen ja pohtia onko aiempia kokemuksia mahdollista hyödyntää tulevassa työssä. Tässä työssä vuonna 2011 hyväksytyn Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0:n vaikuttavuutta kysyttiin haastatteluissa kuntien edustajilta. Merkittävin havainto tulosten perusteella oli, että 2011 hyväksytyllä rakennemallilla ei ole ollut juurikaan vaikutusta kunnan maankäyttöön suurimassa osassa kuntia. Tulosta voidaan pitää merkittävänä koska rakennemalli on laadittu ohjaamaan pitkälle tulevaisuuteen koko seudun yhdyskuntarakenteen muodostumista ja sitä kautta ohjaamaan maankäyttöä kunnissa. Rakennemallityön prosessi oli pitkä ja myös kuntia työllistävä, vaikka itse työn juoksutuksesta ja raportoinnista vastasi konsultti. Prosessi on sitonut resursseja ja tuonut kustannuksia seudun kunnille, jolloin panostukselle tulisi saada myös vastinetta. Rakennemallityön koettiin kuitenkin lisänneen kuntien välistä yhteistyötä, joka oli yksi sen tavoitteista.

Varsinaista syytä haastatteluissa ei noussut esiin, miksi rakennemalli ei ole vaikuttanut. Osasyynä arveltiin virkahenkilöstön vaihtumista ja luottamushenkilöiden vaihtumista, jolloin rakennemalli on ikään kuin jäänyt unholaan. Akkila & Kannisen (2015, 10) mukaan epävirallisuus ja epämuodollisuus ovat syitä siihen miksi kunnat ovat laatineet rakennemalleja yhdessä. Syyt voivat olla samoja siihen miksi Jyväskylän seudun rakennemallia 20X0 ei ole koettu vaikuttavaksi. Vaikka tavoitteet ja sisältö ovat olleet hyviä, ei rakennemalli itsessään ole saanut kuntia tekemään tavoitteita toteutavia toimenpiteitä. Tulosten perusteella on myös havaittavissa, että niissä kunnissa, joissa rakennemallin koettiin vaikuttaneen, on tehty myös omaa strategista maankäytön suunnittelua rakennemallityön jälkeen. Suunnittelua on siten tarkennettu lähemmäs konkretiaa kunnan omalla strategisella suunnittelulla. Konkretian puutteen voi nähdä olevan osasyynä siihen, että rakennemallilla ei ole koettu olleen vaikuttavuutta. Kun rakennemallin tavoitteita ei ole edistetty kunnan omalla suunnittelulla ei vaikuttavuutta ole syntynyt. Konkretian tarpeesta kertoo myös se, että uudelta rakennemallilta toivottiin haastatteluissa konkreettisia työkaluja toimijoille, etteivät

uudet suunnitelmat jää käyttämättömäksi. Aiempien tutkimusten (Puustinen, Mäntysalo, & Karppi, 2016,11 sekä Akkila & Kanninen, 2015, 10) mukaan rakennemallien ongelmana on ollut muun muassa sitoutumisen puute strategisiin linjauksiin kuntatasolla. Sitoutumista on voinut tässäkin tapauksessa vaikeuttaa juuri toimeenpanevien työkalujen puute.

Tulosten perusteella pienempien kuntien volyymit ovat myös niin pieniä, että erilliselle maankäytön strategiselle suunnittelulle ei ole nähty tarvetta. Strategisen suunnittelun puutteen yhtenä syynä voi myös nähdä resurssien vähäisyyden. Kunnissa, joissa on korkeintaan yksi tai ei välttämättä lainkaan maankäytön suunnittelusta vastaava henkilöä, ei strategista suunnittelua ole lähdetty tekemään.

Vuonna 2011 valmistuneessa rakennemallissa ei ole selkeää toteuttamisohjelmaa. Seurantaindikaattoreita rakennemallissa on ehdotettu ja seuranta on ajateltu tapahtuvan Jyväskylän seudun kaavoittajien (Verkkarit) ryhmässä. Seurannan tueksi on ollut määrä luoda selkeä ja havainnollinen mittaristo. Näin ei ole tapahtunut ja seuranta on jäänyt vähälle. Verrattuna kohdassa 4.6. käsiteltyyn rakennemallityöstä vuonna 2012 tehdyn kyselyn tuloksiin on löydettävissä yhtäläisyyksiä. Vuonna 2012 tehdyssä kyselyssä esiin on nostettu tärkeinä asioina yhteistyön lisääminen, seudullisen näkökulman korostaminen, liikenteen ja joukkoliikenteen kehittäminen, kehittämisen tasapuolisuus eri alueiden kesken. Sisällön tunnettuuden osalta voidaan todeta, että jos vuonna 2012 sisällön tuntemus ei ollut kovin hyvällä tasolla ei sen voi olettaa olevan kovin laajasti hyvällä tasolla tälläkään hetkellä koska kuntien henkilökuntaa on ennättänyt vaihtua samoin kuin luottamushenkilöitä. Rakennemallia ei ole päivitetty sen jälkeen, kun se on hyväksytty kuntien valtuustoissa vuonna 2011. Ennen uuden työn aloittamista on hyvä tarkastella vanhan rakennemallityön toteutumisesta sekä hyviä ja huonoja puolia vielä tarkemmin koko seudun kesken.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että rakennemallitasoisen strategisen suunnitelman jälkeen tarvitaan tarkemman tason suunnittelua, jotta tavoitteet konkretisoituvat. Strategia vasta antaa suunnan sille, miten toimimme. Strategian toteuttamiseksi vaaditaan konkreettisia toimia. Tulosten perusteella kuntien omalla, rakennemallia

tarkentavalla, strategisella suunnittelulla on ollut merkitystä vaikuttavuuteen. Tarkentuvan suunnittelun myötä visiot muuttuvat hankkeiksi. Suunnitelmien toteutuminen tai edes käynnistyminen vaatii toteutusohjelman laatimisen, jotta seudulla hahmotetaan mitä tapahtuu missäkin alueilla ja millä aikataululla. Vaikka strategiset suunnitelmat ovat pitkän aikavälin suunnitelmia ja tähtäävät pitkälle tulevaisuuteen niin nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä strategisetkin suunnitelmat vaativat tarkastelua aika ajoin. Lisäksi tarvitaan suunnitelmia ja niitä toteuttavia toimenpiteitä lyhyemmälle aikavälille. Suunnitelmat menettävät merkityksensä, jos ne eivät vastaa nykypäivän toimintaympäristön vaatimuksia eikä niissä ole varauduttu todennäköisiin tulevaisuuden kehityskulkuihin.

8.2 Seutuyhteistyö vaatii kehittämistä

Jyväskylän seudun yhteistyö koetaan hyväksi, vaikka se on vähentynyt aiempiin vuosiin verrattuna ja tällä hetkellä se on melko vähäistä. Sekä kuntien välisen yhteistyön ja kuntien ja viranomaisten, Keski-Suomen liitto, Keski-Suomen ELY-keskus, välisen yhteistyön on koettu vähentyneen. Viranomaisten ja kuntien välinen yhteistyö tulee pitää tiiviinä. Seudullinen ja maakunnallinen suunnittelu parhaimmillaan tukevat toisiaan.

MAL-teemoihin (maankäyttö, asuminen, liikenne) liittyviä säännöllisesti kokoontuvia ryhmiä on vähän. Seudun kaavoittajista muodostunut Verkkarit-ryhmä on ainoa, jolla on ollut vuosittain säännöllisiä tapaamisia. Muita yhteistyömuotoja olivat seudullinen liikennejärjestelmäsuunnittelu, seudullinen asumiskatsaus ja paikkatietoyhteistyö. Näistä huomiona se, että ne eivät ole koskeneet koko MAL-seutua. Liikennejärjestelmäsuunnittelu on koskenut lähinnä Jyväskylä-Laukaa-Muurame -aluetta kuin myös seudullinen asumiskatsaus. Paikkatietoyhteistyö on koskenut Jyväskylän, Laukaan, Muuramen, Toivakan, ja Hankasalmen kuntia, joissa on käytössä sama paikkatietojärjestelmä.

Aiempien tutkimusten perusteella seudullisen yhteistyön haasteena on jollain tavalla ollut kuntien välinen kilpailu tai kunnan tai muun toimijan oman edun tavoittelun

nouseminen yhteisten tavoitteiden edelle. (mm. Ojaniemi, 2014; Mäntysalo & Kanninen 2018). Vaikka seudullisen edun ensisijaisuus tiedostetaan niin, myös tämän työn tuloksissa oman kunnan edun nouseminen seudun yhteisten tavoitteiden edelle tunnistettiin mahdollisena yhteistyötä haittaavana tekijänä. Yhteistyön hyödyt resursien säästymisen ja työn tehostumisen kannalta kuitenkin tunnustetaan ja tiedostetaan. Tulosten perusteella motivaatiota yhteistyöhön riittää nykyisellään hyvin. Yhteistyö itsessään koetaan motivoivana tekijänä koska se lisää yhteenkuuluvuuden tunnetta ja yhteishenkeä.

Järvensivun (2019, 61) mukaan tunteminen, luottamus ja sitoutuminen muodostavat verkostotyön ytimen. Luottamuksen lisääminen ja sen ylläpitäminen nousi tässäkin työssä esille. Tärkeintä on jatkossakin, että yhteistyö on luottamukseen perustuvaa ja tasapuolista. Kun verkostossa vallitsee toimijoiden välinen luottamus niin se lisää halua jakaa tietoa muille verkoston jäsenille. Luottamusta pidetään yllä säännöllisellä yhteistoiminnalla ja tuntemalla toisemme. Olennaista on, että kuntien asiantuntijoiden ja viranhaltijaj pystyvät toimimaan yhdessä. Yhdessä haastatteluvastauksessa oli erityisesti rakennemallityön yhden perimmäisen tarkoituksen ytimessä: rakennemallityö on ennen kaikkea seudullisen yhteistyön alusta.

Rakennemallityö on kaikkien yhteinen alusta ja ennen kaikkea yhteinen työskentelytapa millä luodaan keskinäistä luottamusta ja millä turvataan se, että millä pärjätään muille kaupunkiseuduille kilpailussa.

Toimivan verkostoyhteistyön onnistumisen tekijöistä sitoutuminen on yksi merkittävä tekijä. Kaupunkiseutusuunnittelussa verkostomainen työskentely on aiempaa tärkeämpää. Kaupunkiseutuihin liittyvän suunnittelun prosessit ovat suhteellisen pitkiä, ja tämä asettaa erityisiä haasteita sitoutumiselle jo sen vuoksi, että verkostotyössä mukana olevat henkilöt voivat vaihtua ja vaikuttaa mukana olevan tahon kiinnostukseen ja sitoutumiseen verkoston toimintaa kohtaan. Tästä syystä verkoston toiminnan organisointiin ja jatkuvuuteen tulee kiinnittää huomiota.

Ala-Poikelan ym. (2015, 53) mukaan verkostotyö nähdään uusien haasteiden edessä jopa välttämättömänä. MAL-sopimuksen piiriin päästyään Jyväskylän seutu on nyt

uuden edessä, joten verkostotyöhön tulee panostaa. Tiiviimpi yhteistyö lisää vaikuttavuutta, joten yhteistyön lisäämisen keinoja tulee aktiivisesti pohtia. Yhteistyön tulee perustua vapaaehtoisuuteen, jolloin osapuolet ovat mukana yhteiskehittämisessä omasta halustaan. Seutuyhteistyössä tulee panostaa verkostoyhteistyöhön, jossa voi olla mukana kuntien ja valtion lisäksi myös muita toimijoita, jotka tuovat omalla osaamisellaan lisäarvoa verkostolle. Uuden hallinnollisen seututoimijan perustamista Tampereen seudun mallin mukaisesti ei nähty tarpeellisena tämän työn tuloksissa. Tämä pitää kuitenkin yhtenä mahdollisuutena tulevaisuudessa. Toisiko se lisää vaikuttavuutta Jyväskylän kaupunkiseudulla? Ja onko verkostoyhteistyö tarpeeksi koordinoitua, jos nimettyä vetäjää ei ole? Seudun keskuskaupunkina jonkinlainen orkestroijan rooli melko automaattisesti tulee Jyväskylän kaupungille.

Kansallinen kaupunkistrategia ja MAL-sopimusmenettely korostavat kumppanuuden ja yhteistyön merkitystä. Kansallinen kaupunkistrategia mukaisesti kumppanuudessa osapuolten tulee olla avoimia ja yhteisen tekemisen lisäksi tulee vapaus etsiä uusia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi (Kansallinen kaupunkistrategia, 2020). Innovatiivisuutta tarvitaan myös yhteistyön menetelmien kehittämisessä. Kuten Randin (2018) tutkimuksessakin havaittiin yhteistyön lisääntyneen, niin myös tämän työn perusteella, MAL-sopimuksen valmistelun myötä yhteistyö on jälleen lisääntynyt Jyväskylän seudulla. MAL-suunnittelu on parhaimmillaan yhteistä tahtotilan muokkamista ja haastatteluiden perusteella MAL-prosessin kaltainen yhteistyöskentely on koettu hyväksi. Vastaavasti VARVO-hankkeen tulosten mukaan verkostoissa vaikuttavimpia menetelmiä olivat vastaavat vertaisoppimisen mahdollistavat työtavat (Ala-Poikela ym. 2015).

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että seudullisen yhteistyön merkitys kyllä tiedostetaan mutta yhteistyön muodot ovat vähäiset ja säännöllisyys yhteistyöstä puuttuu. Seudun yhteistyössä on ollut jo verkostomaisen yhteistyön elementtejä: se on vapaaehtoista ja vastavuoroista tietojen vaihtamista ja suunnittelua. Seudun verkostoyhteistyö voisi olla kuitenkin säännöllisempää ja koordinoitua. Hyväksi koetulla MAL-sopimuksen valmistelutyön menetelmillä on hyvä jatkaa rakennemalliprosessiin. Rakennemalliprosessin myötä yhteistyö varmasti edelleen tiivistyy. Miten yhteistyötä

voidaan kehittää ja millaista sen tulisi olla? Tätä voidaan pohtia tulevan rakennemallityön yhteydessä.

8.3 Tiedolla johtamisella lisää vaikuttavuutta

Tässä työssä ei noussut esille yksittäisiä konkreettisia vaikuttavuutta lisääviä keinoja. Vaikuttavuus riippuu monesta tekijästä. Rahan merkitys sitouttamisessa ja sitä kautta vaikuttavuuden tuojana nousi esille mutta ei korostunut. Riittävät henkilöstöresurssit ja henkilöstön vähäinen vaihtuvuus tuli esille vaikuttavina tekijöinä. Oleellisena havaintona tuloksissa nousi esille viestintä ja oikean tiedon tuominen päätöksentekoon selkeällä tavalla. Viestintä on avainasemassa erityisesti kuntapäätäjien sitouttamisessa. Sitoutumisen kautta vaikuttavuus lisääntyy.

Tiedon jakamisen lisäämisessä yhteistyötä tulisi lisätä heti. Kuten todettu, tietoa on valtavasti eri lähteissä mutta sen muokkaaminen ja analysointi käytettävään muotoon vaatii resursseja. Rakennemallityössä on tarkoitus kehittää tietomallipohjaisia ratkaisuja ja yhteen toimivia tietomäärittelyksiä kaupunkiseutusuunnittelun tarpeisiin ja työssä on tarkoitus hyödyntää yhteentoimivuusmenetelmää ja kansallisen yhteentoimivuusalustan työkaluja. Yhteentoimivuusmenetelmän avulla on tarkoitus luoda ja ylläpitää tiedon semanttista toimivuutta eli tiedon käsittelyä, siten että tiedon merkitys säilyy sen liikkuesssa järjestelmästä toiseen (Yhteentoimivuusalusta, 2020). Yhteentoimivuusmenetelmä ei ollut haastatelluille kuntien edustajille millään lailla tuttu. Menetelmään kuuluva tietomäärittely ei ole rakennemallin laadinnassa mukana olevien osaamisalaa, jolloin tietomallipohjaisiin ratkaisuihin tulee palkata omat asiantuntijansa. Tietomallipohjaisten ratkaisujen toteutumista ei välttämättä kannata jäädä odottamaan vaan luoda tarvittaessa jo olemassa olevilla järjestelmillä riittävän hyvä tiedon jakamisen rutiini.

Seutuyhteistyön vaikuttavuutta voidaan parantaa tiedolla johtamisella. Yksi keino tiedon jakamisen lisäämiseen voisi olla rakennemallityön kohdalla digitaalinen alusta, johon kaikilla kunnilla ja päätöksentekijöillä olisi pääsy. Voisiko olla niin, että tulevaisuuden rakennemalli on staattisen pelkistetyn kartan sijaan joukko mittareita, jotka kertovat ajantasaisesti eri kehityskulkuja, minkä mukaan seutu ja sen kunnat voivat

tehdä päätöksiä eri osa-alueilla? Alustalta löytyisivät MAL-sopimus, rakennemallin aineistot, ymmärrettävään muotoon analysoitua tietoa eri aihealueista, karttasovellus ja tietoa esimerkiksi rahoitusmalleista ja siitä miten kuntien tulee varautua seudun yhteiseen kehittämiseen tulevissa budjeteissaan. Yhtenä esimerkkinä MAL-tiedon jakamisesta kohdassa 7.7. esitelty Helsingin seudun MAL-karttojen toteutus. Uusien alustojen palveluiden ongelmaksi erityisesti käyttöönotossa saattaa muodostua erilaisten palveluiden runsaus. Jo nykyisellään on erilaisia palveluita ja alustoja käytössä runsaasti, jolloin uusien opettelua ei välttämättä koeta houkuttelevana. Jotta kynnyks uusien alustojen käyttöönottoon olisi matala, tulee digitaalisten alustojen sisältää vain oleellista tietoa ja niiden tulee olla selkeitä ja helppokäyttöisiä.

Rakennemallin seurantaan ja vaikuttavuuden arviointiin tulee myös kiinnittää huomiota. Edellisessä Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0-työssä asetettiin seurantaindikaattorit eri tavoitteille. Koko seudun kattava seuranta on kuitenkin jäänyt vähälle ja tai sitä ei ole tehty lainkaan, ellei kunnissa ole tehty kuntakohtaista seuranta. Uudessa rakennemallityössä tulee myös kehittää seurantaan indikaattorit ja laatia suunnitelma seurannan toteuttamiseksi. Osa tavoitteista voi olla tiettyjä alueita koskevia, jolloin koko seudun kattava seuranta ei ole tarpeen. Myös vaikuttavuus voi olla alueellista. Seurannan tärkeimpiä tehtäviä on kertoa ollaanko kaupunkiseudun suunnittelussa menossa oikeaan suuntaan (Mäntysalo & Kosonen, 2016, 38). Ilman seurannan toteuttamista myöskään vaikuttavuutta ei voida arvioida. Ilman vaikuttavuuden arviointia ei voida prosessiakaan kehittää ja muuttaa toimintaa vaikuttavammaksi. Vaikuttavuuden arvioinnin avulla myös resurssien tarve tulee määriteltävä. Rakennemalliprosessin ja MAL-prosessien oletetaan olevan jatkuvia ja toisiaan tukevia, jolloin vaikuttavuuden arviointi erityisen perusteltua, joskin haastavaa pitkän aikajänteen ja suurpiirteisten tavoitteiden vuoksi. Vaikuttavuuden arvioinnissa voidaan käyttää esimerkiksi kohdassa 5.1. esiteltyä IOOI-mallia. Kun tavoiteltava vaikutus on tiedossa, niin tarkastellaan mitä resursseja ja mitä tekoja sen saavuttaminen vaatii. Ensinnä asetettavat tavoitteet mitä rakennemallilta halutaan.

Selkeä ja luotettava viestintä on oleellinen osa tiedolla johtamista ja viestinnän ja vuorovaikutuksen onnistuminen vaikuttaa sitoutumiseen. Johtopäätöksenä voidaan

todeta, että rakennemallityön vuorovaikutuksen ja viestinnän tulee olla selkeää ja aktiivista, jotta osalliset ja päätöksentekijät ovat tietoisia tavoitteista ja suunnasta mitä kohti olemme menossa. Kuntien päätöksenteosta vastaavat luottamushenkilöt tulee osallistaa prosessiin heti sen alkuvaiheessa. Näin luottamushenkilöt pystyvät orientoitumaan mitä tulee tapahtumaan seuraavina vuosina. Osallistaminen on tärkeää myös ymmärryksen lisäämiseksi siitä, että kyseessä on pitkä ja monitavoitteinen prosessi. Päätöksenteonhetkellä oikea tieto on oltava saatavilla helposti ja ymmärrettävässä muodossa. Tiedon tulee myös olla tasapuolisesti saatavilla saman aikaisesti ja riippumatta kullakin käytössä olevista välineistä. Koko seudun rakennemallityön hahmottaminen on haastavaa maankäytön ammattilaisillekin, joten vielä haastavampaa se on aiheesta vähemmän tietäville. Siksi tulee panostaa selkeään ja visuaaliseen viestintään, jonka avulla päämäärä, tavoitteet ja toimenpiteet tulevat selkeästi esille. Rakennemallin ollessa voimassa sen seurantaan ja vaikuttavuuden arviointiin tulee panostaa myös prosessin kehittämiseksi.

8.4 Rakennemallityöllä varaudutaan tulevaisuuden haasteisiin

Kuntien toimintaa ohjaa voimakkaasti muuttuva toimintaympäristö. Muutoksia on tulossa käytännön toiminnassa ja lainsäädännössä. Sote- ja maakuntauudistukset ovat olleet valmistelussa ja niiden toteutumisen malli on ollut epävarmaa. Uudistusten toteutuessa uusia SOTE-alueita tai hyvinvointialueita ja maakuntia muodostuu. Kuntien tehtäviä saattaa yhdistyä tai siirtyä toisalle. Kunnat ovat uuden edessä. Jyväskylän kaupunkiseudun pääseminen MAL-sopimuksen piiriin tuo oman muutoksensa toimintaympäristöön.

Yhtenä haasteena on muuttuva lainsäädäntö, joka tuo mahdollisesti uusia veloituksia kunnille ja mikäli maankäyttö- ja rakennuslain lakipykäläluonnokset tulevat voimaan sellaisinaan myös yhteisiä haasteita Jyväskylän kaupunkiseudulle kaupunkisuunnitelman muodossa. Toistaiseksi on vielä epäselvää millainen kaupunkiseutusunnitelman tulisi olla sisällöltään. Vastaako Jyväskylän kaupunkiseudun tuleva rakennemalli ajatusta kaupunkiseutusunnitelmasta? Vai tuleeeko Jyväskylän kaupunki-

seudun laatia rakennemallin lisäksi kaupunkiseutusuunnitelma? Myös maakuntakaavaa koskeviin lakipykäliin on suunniteltu muutoksia. Mikä on tulevaisuudessa maakuntakaavan rooli ja suhde kaupunkiseutusuunnitteluun?

Mille alueelle rakennemalli laaditaan? Seudulla on erilaisia alueita ja niihin kohdistuu erilaisia tavoitteita. Tulevaisuuden haasteet ovat myös moninaiset. Haasteet voivat olla yhteisiä mutta niiden vaikutukset voivat olla erilaisia eri alueilla. Tämän työn yhteydessä tulevaisuuden haasteina nousivat erityisesti esiin väestön ikääntyminen, muuttoliike seudulla, pääkaupunkiseudun vetovoima ja työntövoima ja siihen liittyvä muuttoliike. Voiko jonkin ilmiön seurauksena pääkaupunkiseudun vetovoima hiipua? Jyväskylä tunnetaan opiskelijakaupunkina mutta miten saamme valmistuvat opiskelijat jäämään seudulle? Mitkä ovat niitä tekijöitä, jotka tekevät kunnista ja seudusta houkuttelevan asuinpaikan? Jyväskylän kaupunkiseudun tulevassa rakennemallityössä tulee pohtia rakennemallin laatimista toiminnalliselle kaupunkiseudulle. Toiminnallisella alueella tarkoitetaan arjen liikkumisen piiriin kuuluvasta alueesta, jossa tapahtuu työssäkäyntiin, asiointiin ja muuhun päivittäiseen asiointiin liittyvää liikkuamista. Mikä on Jyväskylän kaupunkiseudun toiminnallinen alue?

Rakennemallin sisältökysymyksiä ei tässä työssä käsitelty tarkemmin. Sisältöjen ja tavoitteiden määrittäminen on osa rakennemallin prosessia. Työn aikana on kuitenkin haastatteluissa ja pohdinnoissa noussut esiin alustavina teemoina: kestävä liikkuminen ja maankäytön ohjaus, liikenneverkon kehittämisen painopisteet, henkilöliikenteen ja joukkoliikenteen kehittäminen, viherrakenteiden yhtenäisyys ja kytkeytyneisyys, seudulliset työpaikka ja yritysalueet, luontomatkailu ja virkistysalueet ja asuminen. On myös mahdollista, että teemoina on sisältöjä, jotka eivät liity fyysiseen ympäristöön. Sisällöt voivat liittyä esimerkiksi toiminnallisuuteen. Yksi teema voisi olla esimerkiksi seutuyhteistyön kehittäminen.

Uudelta rakennemallilta toivottiin konkreettisia työkaluja suunnitelmien toteuttamiseksi. Yhtenä toiveena oli myös asetettujen tavoitteiden aikatauluttaminen, jolloin tiedetään mitä tavoitteita toteuttavia toimenpiteitä tulee lähteä toteuttamaan ja missä järjestyksessä. Rakennemallityötä varten kuntien tulee myös itse pohtia ennakkoon tavoitteitaan, joita ne haluavat edistää.

Rakennemallityön on ajateltu toimivan valmistelevana työnä seuraavaa MAL-sopimuskautta varten. MAL-sopimus on tarkoitus tarkistaa eduskuntavaalikausittain neljän vuoden välein ja MAL-prosessin voidaan ajatella olevan jatkuva tai rullaava. Tällöin uuden kauden tai rakennemallin päivityksen valmistelun on alettava hyvissä ajoin, jolloin niin pitkää taukoa kuin edellisen rakennemallin kanssa ei pääse tulemaan. Rullaavuudella tarkoitetaan ajassa elävää suunnittelua eli tarpeen mukaan rakennemallia voidaan päivittää teemoittain tai osa-alueittain. Rullaavan suunnittelu-prosessin ja tiiviin yhteistyön ansiosta myös rakennemallia olisi mahdollista päivittää nopeammalla syklillä uusien ilmiöiden ilmaantuessa. Kuten Granqvist ym. (2020, 3) korostavat ilmiöpohjaisuus vaatisi joustavia verkostomaisia toimintamuotoa, uudenlaisia yhteistyökoonpanoja ja yhteistyöalustoja. Rakennemalli ja MAL-yhteistyö voidaan ajatella juuri Granqvistin ym. tarkoittamana seudullisen yhteistyön alustana. Tulevaisuudessa voi tulla eteen ilmiöitä, joita ei vielä tällä hetkellä osata ennustaa ja ne saattavat vaatia muutoksia rakennemallin tavoitteisiin. Rakennemallin joustava päivittäminen ei saa kuitenkaan tarkoittaa sitä, että koko rakennemalliprosessi käytyäisi läpi aina päivittämisen yhteydessä. Pitkän aikavälin tavoitteita tulee vaiheistaa ja toteutumista arvioidaan määrävälein ja tehdään sen perusteella muutoksia. Yhtenä ratkaisuna muuttuvassa toimintaympäristössä tulisi kokeilla ilmiöpohjaista suunnittelun lähestymistapaa. Mitä ilmiöitä on ja miten ne vaikuttavat kuhunkin kuntaan tai alueelle? Mitä mahdollisia kehityskulkuja on tulevaisuudessa?

Toimintaympäristön muutokset eivät korostuneet tämän työn haastateltavien puheissa. Lähinnä SOTE-uudistus ja MAL-sopimus aiheuttivat pohdintaa. Voi olla, että muutoksia on samanaikaisesti meneillään niin paljon, että vähillä resursseilla toimivat kunnat eivät mitenkään ennätä syventyä niihin ja niiden mahdollisiin vaikutuksiin. Se mikä tulee lakimuutosten ja valtakunnallisten tavoitteiden, suunnitelmien ja strategioiden myötä otetaan vastaan ja siihen on sopeuduttava.

Rakennemallin vaikuttavuuden lisäämiseksi tulee laatia toteuttamissuunnitelma. Kunnat vastaavat omien hankkeiden toteuttamisen ohjelmoinnista. Kuitenkin toteuttamisohjelman laatiminen auttaa hahmottamaan koko seudun toteuttamisen ajoituksen. Erityisesti yhteisten hankkeiden kohdalla toteutussuunnitelma on tärkeä

koska se edistää myös suunnitteluvalmiuden kehittymistä. Suunnitteluvalmiuden ylläpitäminen nousi esille tuloksissa. Joidenkin hankesuunnitelmien toteutuminen vie aikaa mutta jos suunnitelmia ei ole lainkaan eivät ne myöskään voi toteutua. Toteuttamisen ohjelmointi on oleellista kuntien talousarvioidenkin laatimisen kannalta.

Oli suunnittelun lähestymistapa mikä tahansa tulee tavoitteiden asetannalle varata aikaa. Tämän työn yhteydessä ei käsitelty tarkemmin tulevan rakennemallin sisältöjä ja tavoitteita. Tavoitteet tulevat pitkälti MAL-sopimuksesta. Mihin seutuna haluamme vaikuttaa ja mihin ylipäätään voimme vaikuttaa? Mitkä ovat realistisia tavoitteita lyhyellä ja pitkällä aikavälillä? Kun tavoitteet on selvillä niin voidaan asettaa lyhyen aikavälin tavoitteet sekä suunnitella yhdessä konkreettiset toimenpiteet (Ala-Poikela ym. 2015, 29). Rakennemalli on edelleen maankäyttöpainotteinen mutta voimmeko ohjata laaja-alaisemmin ja vaikuttaa myös ajattelutapaan ja sitä kautta yksityiskohtaisempaan suunnitteluun ja edelleen ihmisten käyttäytymismalleihin?

8.5 Ehdotus tulevan rakennemallityön askelmerkeiksi

Työn päätavoitteena oli selvittää ne seikat, joihin Jyväskylän kaupunkiseudun uuden rakennemallin laatimisessa tulisi keskittyä, jotta se toisi MAL-sopimuksessa esitettyihin tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavuutta. Työn tuloksena on päädytty laatimaan lista huomioitavista seikoista. Ne on jaoteltu alla omiin kokonaisuuksiin. Rakennemallityöhön liittyy paljon kysymyksiä, joita on noussut tämän työn aikana esille. Näitä kysymyksiä on esitetty osana listaa, jotta ne muistetaan kysyä ja pohtia seudun kanssa yhteisesti.

Ennen varsinaista rakennemallityötä tai rakennemallin ensimmäisenä vaiheena, ensimmäisen sopimuskauden lyhyen aikajänteen vuoksi, olisi hyvä keskittyä luomaan kuvaa seudun nykytilanteesta ja pohtia tulevien vuosien MAL > rakennemalli > MAL - prosessia. Prosessin luominen on iso osa rakennemallityötä. Ensin täytyy syntyä ymmärrys nykytilanteesta, jotta voidaan lähteä osallistamaan ja asettamaan tavoitteita. Aluksi tulisi luoda tietopohjaa, jonka avulla hahmotetaan seudun nykytilaa. Koko seudun osallistaminen ja näkemyksien kerääminen vie oman aikansa. Lyhyen aikavälin konkreettisempia toimenpiteitä ja hankkeita toki voidaan toteuttaa MAL-sopimuksen

mukaisesti. Myös organisoituminen ja taloushallinnon toimiminen kuten laskutus vaativat pohtimista. On tärkeää hahmottaa mitä tulee tapahtumaan seuraavina vuosina. Tämä on tärkeää kunnille, jotta ne osaavat varautua omarahoitusosuuksiin budjeteissaan. Rakennemallityö tulee aivan ensimmäiseksi ohjelmoida ja tämän jälkeen tulee järjestää kilpailutus rakennemallityön konsulttityöstä.

Seuraavassa on esitetty lista teemoittain rakennemallityön vaikuttavuuden ja prosessin sujuvuuden kannalta huomioitavista seikoista. Vaikuttavuuden avaintekijät on esitetty tiivistetysti kuviossa 14.

Verkostoyhteistyö ja organisoituminen

Yhteisten tavoitteiden asetannalle tulee varata riittävästi aikaa. Rakennemallityön sisältötavoitteiden lisäksi myös prosessille tulee asettaa tavoitteita.

- Mitkä ovat seudun yhteiset tavoitteet? Mitä haluamme ja mitä voimme edistää? Mihin voimme vaikuttaa? Seudun potentiaalin tunnistaminen.
- Kuntien omien tavoitteiden pohtiminen myös kuntien omana työnä.
- Millaiset hankkeet toteuttavat asetettuja tavoitteita?
- Mihin MAL-sopimuksen tavoitteiden toteutumiseen rakennemallilla halutaan vaikuttaa?
- Priorisointi. Mitkä ovat ensisijaisia hankkeita ja toimenpiteitä? Suunnitteluvalmius vaikuttaa priorisointiin.
- Tulevaisuuden ennakointi.
- Millaisia ovat yhteistyön muodot?
- Valmisteluryhmään ja ohjausryhmän kokoonpanot. Ketkä osallistuvat rakennemallin laadintaan?
- Kuka johtaa prosessia?
- Konsultin kilpailutus. Mitä tehdään itse ja mitä tekee konsultti?

MAL-sopimuksessa on kirjattu laadittavaksi kehityspolku tavoitetilan saavuttamiseksi. Toteutusohjelma tai kehityspolku aikataulutuksineen on oleellista kuntien valmistautumisessa tuleviin vuosiin. Kehityspolku on tarkoitus laatia rakennemallityön yhteydessä. Aiempien tutkimusten ja tämän työn tulosten mukaan, suunnitteluvalmiuden ylläpitäminen on todettu tärkeäksi tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Suunnitteluvalmius liittyy olennaisesti hankkeiden priorisointiin ja niiden rahoitukseen.

- Suunnittelutarpeiden kartoitus ja suunnitteluvalmiuden edistäminen. Mitä suunnitelmia ja selvityksiä asetetut tavoitteet vaativat?
- Toteutusohjelman laatiminen. Mitä suunnitellaan ja miten ne priorisoidaan? Mikä voi toteutua nopealla aikataululla ja mitkä ovat pitkän aikatahtaimen tavoitteita?
- Miten jatkokausilla MAL-suunnittelua viedään eteenpäin?

Tiedolla johtaminen ja tietoyhteistyö

MAL-sopimuksen tavoitteissa on tuotu tiedon hallinnan ja tietoyhteistyön ja tiedolla johtamisen kehittäminen vahvasti esille. Heti rakennemallityön alussa on luotava suunnitelma seudullisen tietotyön edistämiseksi.

- Yhteisen tietopohjan luominen sen pohjalta mitä tavoitellaan.
- Minkälaisia työkaluja ja alustoja tarvitaan? Seudullisen MAL-tietopalvelu toteuttaminen.
- Mitä tietoja tarvitaan? Mitä meillä jo on?
- Miten tiedon keruu, hallinta ja analysointi koordinoidaan?
- Miten tietotyötä koordinoidaan?
- Missä teemoissa voidaan tehdä koko seudun laajuista yhteistyötä?
- Rahoitusmallien selkeyttäminen. Mistä rahaa ja miten kuntien tulee varautua omiin rahoitusosuuksiinsa?

Viestintä ja vuorovaikutus

Lähtökohtaisesti MAL-sopimuksen allekirjoituksella osapuolet ovat sitoutuneet sen tavoitteisiin. Vuorovaikutuksella ja viestinnällä voidaan kuitenkin vahvistaa sitoutumista. Rakennemalli ja MAL-sopimusvalmisteluryhmistä tiedon tulee siirtyä myös kuntiin. Kunnissa tapahtuvan viestinnän tulee olla yhtenäistä ja yhtäaikaista. Viestinnässä tulee kiinnittää huomiota selkeyteen.

- Viestinnän koordinointi sekä sisäinen että ulkoinen. Miten viestintä koordinoidaan?
- Mitkä ovat yhteistyön tekemisen tavat?
- Tarvitseeko seudullinen suunnittelu oman keskustelualustan yhteisten tapaamisten rinnalle?
- Millä tavalla osallistaminen ratkaistaan?
- Rakennemallin esitysasun pohtiminen. Karttaesitys, raportti, muu materiaali?

Vaikuttavuuden arviointi ja seuranta

Jyväskylän kaupunkiseudun ensimmäinen MAL-sopimuskausi on kestoaltaan 11 vuotta. MAL-tavoitteiden toteutumista tarkastellessa vaikuttavuuden arviointia voidaan tehdä osittain vasta kun sopimuskausia on kulunut muutamia vuosia. Tällöin uusi rakennemalli on ollut käytössä vasta muutaman vuoden. Rakennemallin valmisteluprosessin kestosta riippuen sopimuskausi voi olla jo hyvinkin puolessa välissä. Toisaalta myös prosessin aikaista vaikuttavuuden arviointia voidaan tehdä ja tuleekin tehdä sopimuskauden ollessa pitkä.

- Miten vaikuttavuutta tulisi arvioida MAL-sopimuskaudella? Vaikuttavuus voi olla myös alueellista.
- Mitkä ovat vaikuttavuuden ja seurannan mittareita?
- Miten vaikuttavuutta tulisi arvioida jo sopimuskauden aikana? Toteutusohjelman kannattaa laatia myös vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta.
- Rakennemalli tähtää kauas tulevaisuuteen. Osa MAL-sopimuksen toimenpiteistä on lähitulevaisuutta, joten pitäisikö rakennemallilla tähdätä lyhyemmälle aikavälille?



Kuvio 14 Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallityön vaikuttavuuden avaintekijät.

8.6 Yhteenveto johtopäätöksistä

Maankäytönsuunnittelijoiden ammattikunta on perinteisten oikeusvaikutteisten yleis- ja asemakaavojen kautta tottunut pysyvyyden varmistamiseen. Kunnan toimielinten vahvistamat oikeusvaikutteiset kaavat ovat voimassa niin kauan, kunnes ne kumotaan tai muutetaan. Pysyvyyttä ja ennakoitavuutta toki tarvitaan jo osallistenkin näkökulmasta, kun on kyse yksityiskohtaisemmista ja elinympäristöä muuttavista konkreettisista suunnitelmista.

Pysyvyys ei ole lainkaan selvää. Tulevaisuuden haasteisiin varautumiseksi vaaditaan avarakatseisuutta ja ennakointia. Tulevaisuuteen varautumisessa tarvitaan lyhyen tähtäimen suunnitelmia ja ennakoinnissa tarvitaan visiointia ja strategista tulevaisuusajattelua. Tulevaisuuden visioinnissa saa olla lennokkuutta mutta kuitenkin realismia. Tulevaisuuden visioinnin avuksi voi ottaa esimerkiksi Sitran kehittämän Tulevaisuustaajuus -menetelmän tai Megatrendikortit (kuvio 15) (Megatrendikortit, 2020) Tulevaisuustaajuus -menetelmä on työpaja tulevaisuuteen vaikuttamisesta (Tulevaisuustaajuus, 2021). Megatrendit luovat hyvän pohjan tulevaisuusajattelulle. Minkälaista tulevaisuutta haluamme toiminnallamme luoda. Mitä kehityskulkuja haluamme vahvistaa? Mitä kehityskulkuja emme halua? Tulisiko seutuyhteistyöhön kehittää tulevaisuusverkosto, jossa pohditaan tulevaisuuden skenaarioita?

Toimintaympäristö muuttuu niin kuin lait ja asetuksetkin. Lait ja asetukset luovat puitteet yhdyskuntarakenteen suunnittelulle. Lait eivät kuitenkaan määrittele tulevaisuuden ja toimintaympäristön muutoksia vaan muutosajurit tulevat muualta. Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa on sopimusmenettelyn (MAL) käyttäminen on jatkunut ja laajentunut uusille kaupunkiseuduille. Sopimusmenettelyä ei ole kuitenkaan kytketty voimassa olevaan lakiin tällä hetkellä. Kytkeytymisestä uudistuvaan lakiin ja mahdolliseen kaupunkiseutusuunnitelmaan ei ole myöskään varmuutta ja tämä aiheuttaa epävarmuutta kunnissa ja seuduilla. Toisaalta jo nykyisen lainsäädännön puitteissa Jyväskylän seudun kunnat voivat tehdä yhteistä strategista suunnittelua. Toisiko lain velvoite siihen mitään uutta, jos seudun omista lähtökohdista muodostuva ratkaisu on toimiva?



Kuvio 15 Sitran megatrendikorteista ajatuksia tulevaisuuden ennakkointiin.

Muutoksista huolimatta ja niiden takia Jyväskylän kaupunkiseudun kuntien tulee tehdä yhä tiiviimmin verkottunutta yhteistyötä. Kehittämiskysymysten ja tavoitteiden löytäminen voi olla haastavaa mutta yhdessä toimien ja resursseja jakaen se on helpompaa. Yhteistyön oikeat muodot hioutuvat ajan myötä kohdalleen. Kuten aiemmin todettu olennainen osa yhteistyölle on sen vapaaehtoisuus. Kun kaikki ovat mukana vapaaehtoisesti niin yhteistyön lähtökohdat ovat paremmat ja luottamus rakentuu helpommin. MAL-sopimuksen valmistelutyö on tuonut hyviä kokemuksia yhteistyön muodoista ja sillä tiellä on hyvä jatkaa. MAL-seudun kunnat ovat myös motivoituneita tekemään yhteistyötä seudun kehittämiseksi.

Korona-aika on näyttänyt sen, että töitä pystytään tekemään sijainnista riippumatta. Tekniikan mahdollistaa erialisia yhteydenpitomuotoja ja sen ansiosta kaikki ovat saatavissa mistä vain. Etätyöt ovat lisääntyneet ja yhteistyötä tehdään myös etänä mutta sosiaaliset kontaktit ovat vähentyneet. Yhteistyö onnistuu etätyökalujen avulla. Vuorovaikutuksessa tulee kuitenkin muistaa, että mikään teknologia ei korvaa aitoa luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta ja yhteistyötä.

Tulevalla rakennemallilla konkretisoidaan Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimuksen tavoitteita. Maankäyttö on oleellista asumisen politiikassa sekä liikenteen järjestämisessä ja näiden yhteensovittamisessa. Rakennemalli antaa kehysten tulevaisuuden yhdyskuntarakenteelle, mikä pitää sisällään lähes kaiken mitä ympärillä näemme ja käytämme. Rakennemalli on MAL-sopimuksen visualisointi ja toimeenpanevana työkaluna sekä seudullisen yhteistyön alusta. Ottamalla huomioon työssä esitetyt vaikuttavuuden avaintekijät on seudun yhteisten tavoitteiden saavuttamien mahdollista.

9 Pohdinta

9.1 Tutkimuksen validiteetti ja reabiliteetti

Kvalitatiivisen (laadullisen) tutkimuksen pätevyyden ja luotettavuuden arviointi on haastavampaa kuin kvantitatiivisen (määrällisen). Tutkimuksen tarkoituksena ei ollut löytää absoluuttista totuutta eikä yksiselitteistä vastausta koska tutkittava aihe on hyvin kompleksinen. Tutkimuksen teoretieto perustuu uusimpaan aiheesta löydettyyn tutkimustietoon, artikkeleihin ja julkaisuihin. Pääasiassa lähteet ovat suomenkielisiä koska tutkimukset ja julkaisut koskevat strategista maankäytönsuunnittelua ja kaupunkisuunnittelua Suomessa. Tutkimuksessa käsitelty MAL-sopimusmalli ja yhteistyö on suomalainen malli.

Tutkimusaineisto muodostui seudun kuntien edustajien haastatteluista sekä rakennemallipajan muistioista. Tutkimuksessa haastateltujen määrä on suhteellisen pieni, vain 1-2 haastateltavaa yhtä kuntaa kohden. Haastateltavien määrä on kuitenkin riittävä koska haastatteluilla kartoitettiin kuntien näkemyksiä eikä laajan henkilökunnan. Haastateltavat valikoitiin olemassa olevan tiedon pohjalta siten, että he olivat mukana seudun MAL-työskentelyssä, joko yhteistyöryhmässä tai ohjausryhmässä. Haastateltavilla oli aseman ja työtehtävien perusteella hyvä käsitys kunnan maankäytönsuunnittelusta. Haastattelujen luotettavuutta parantaa niiden tekeminen anonyy-

minä. Haastatteluiden tallentaminen mahdollisti haastatteluiden litteroinnin. Tallentaminen antoi myös mahdollisuuden jättää muistiinpanojen tekemisen haastattelutilanteessa vähemmälle ja keskittyä itse haastatteluun.

Maankäytön parissa työskentelevien haastateltavien määrän laajentaminen ei olisi tuonut merkittävästi lisätietoa tutkimukseen. Oleellisinta oli, että kaikista kunnista saatiin haastattelu, jolloin oli mahdollista tuoda esille oleelliset asiat jokaisen kunnan näkökulmasta. Luottamushenkilöitä kuten kunnan valtuutettuja ei tässä työssä haastateltu. Kunnan luottamushenkilöiden sitouttaminen, viestintä ja sisältöjen konkretisointi päätöksenteon tueksi nousi haastatteluissa merkittävästi esille. Tämän perusteella kuntien luottamushenkilöiden haastatteluilla tai heille kohdistetulla kysellä olisi voitu kerätä tietoa kuntapäätäjien ajatuksista MAL-sopimuksesta ja tulevasta rakennemallista. Tämä olisi lisännyt tietopohjaa ja antanut tutkimusaineistolle mahdollisesti syvyyttä.

Työn alussa ajatuksena oli haastatella MAL-sopimusten piirissä jo kauemmin olleita seutuja ja käyttää niiden kokemuksia verrokkitapauksina. Ajan puutteen vuoksi tämä jäi kuitenkin tutkimuksen yhteydessä tekemättä. Potentiaalisia seutuja olisivat olleet Oulun ja Tampereen seudut. Oulu olisi rakenteeltaan ja väestömäärältään ollut lähinnä Jyväskylää ja Tampere olisi ollut kiinnostava koska siellä seutuyhteistyöstä vastaa Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. Haastatteluilla olisi voitu saada tietoa MAL-sopimusten toteutumisesta, vaikuttavuudesta, ja seutuyhteistyön muodoista sekä ylipäättään seutujen kokemuksia siellä läpiviedyistä prosesseista. Myös tämä olisi rikastanut tutkimuksen tietopohjaa.

9.2 Tutkimuseettinen tarkastelu

Opinnäytetyön oli erittäin ajankohtainen käynnissä olleiden MAL-sopimusneuvotteluiden vuoksi. Opinnäytetyön tekijä on ollut mukana MAL-sopimuksen valmistelutyössä. Työn aihe rajautui lähinnä käytössä olleiden ajallisten resurssien myötä käsittelemään Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimusta ja seuraavaa rakennemallityötä.

Opinnäytetyön laatimisessa on noudatettu Jyväskylän ammattikorkeakoulun eettisiä periaatteita (Jyväskylän ammattikorkeakoulu, 2018). Opinnäytetyön tutkimusetiikkaa toteutumista ja hyvää tieteellisen tavan noudattamista on arvioitu *Ammattikorkeakoulujen opinnäytetöiden eettiset suositukset* -asiakirjan suositusten mukaisesti (Arene ry, 2020). Opinnäytetyö on laadittu niin, että se voidaan julkaista kaikille avoimena. Opinnäytetyö ei sisällä luottamuksellista tietoa eikä sen osia ole ollut tarpeen salata ja se voidaan julkaista heti hyväksymisen jälkeen. Opinnäytetyöstä on laadittu opinnäytetyösopimus tekijän, toimeksiantajan ja Jyväskylän ammattikorkeakoulun välillä. Opinnäytetyössä ei ole käsitelty sellaista tutkimuskohdetta, että se olisi tarvinnut eettistä ennakoarviointia. Myöskään tutkimusluvalle ei nähty tarvetta. Työssä ei ole käsitelty henkilötietoja ja haastattelujen vastaukset ovat anonymisoitu. Työssä käytetyt tietolähteet on kerrottu lainausten yhteydessä. Tietolähteet on luetteloitu lähdeluettelossa.

9.3 Tulosten tarkastelu

Rakennemallityö on vasta alkamassa, joten siihen liittyy paljon kysymyksiä. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää niitä tekijöitä, joihin Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallin laatimisessa tulisi keskittyä, jotta rakennemallista saataisiin käyttökelpoinen ja vaikuttava työkalu MAL-tavoitteiden toteuttamiseen ja kestävän yhdyskuntarakenteen muodostamiseen Jyväskylän kaupunkiseudulle.

MAL-sopimusmenettely on verrattain uusi menettely. MAL-sopimusmenettelyä koskevia tutkimuksia ja selvityksiä on tehty jonkin verran kuin myös kaupunkiseutujen rakennemalleja koskevia selvityksiä. Tämän työn kanssa vastaavanlaisia opinnäytetöitä tai tutkimuksia, joissa pohditaan MAL-tavoitteiden edistämistä rakennemallin avulla, ei ollut aiemmin tehty.

Opinnäytetyön aihetta pohdittaessa MAL-sopimukseen ja tulevaan rakennemallityöhön liittyen ensimmäinen ajatus toimeksiantajan puolelta oli selvittää miten rakennemallityöllä saataisiin konkreettista vaikuttavuutta MAL-sopimuksen tavoitteita toteuttavana välineinä ja miten eri toimijat, lähinnä kunnat, saadaan sitoutettua rakennemallin toteuttamiseen. Tämä ajatus säilyi pääpiirteissään läpi koko työn. Lisäksi

työssä tarkasteltiin seudullisen yhteistyön muotoja. Työn viitekehysten muodostavat toimintaympäristön kuvaus, strategisen kaupunkisuunnittelun kuvaus, sekä vaikuttavuus ja yhteistyö, jotka on tässä yhdistetty vaikuttava seutuyhteistyö -luvun alle. Yhteistyö on oleellinen osa kaupunkiseudun kehittämistä, joten se tuli oleelliseksi osaksi teoriataemaa. Tietoyhteiskunnan myötä toiminta on aiempaa verkostoituneempaa, joten yhteistyötä tarkasteltiin verkostotyön näkökulmasta.

Sekä haastattelut että rakennemallipajojen pohdinnat käsittelivät samoja aihepiirejä. Haastatteluiden kysymykset muotoutuivatkin osittain rakennemallipajan pohdintojen tuloksena. Haastatteluilla saatiin hyvä kuva edellisen rakennemallin vaikuttavuudesta, kuntien omasta maankäytön strategisesta suunnittelusta, seutuyhteistyön tilasta, toimintaympäristöstä ja ajatuksista tulevasta rakennemallista.

Opinnäytetyö käsittelee strategista kaupunkisuunnittelua, joka on aihealueena hyvin kompleksinen. Oletuksena oli, että työn tuloksena ei saada absoluuttista totuutta tai yhtä oikeaa vastausta tutkimuskysymykseen. Enemmän kuin vastauksia työllä pyrittiin kokoamaan ajatuksia tulevaa rakennemallityötä varten. Työ antoi vastauksen tutkimuskysymyksiin esittämällä askelmerkkejä tulevalle rakennemallityölle, jotka tulee ottaa huomioon rakennemalliprosessia käynnistäessä. Ehdotuksen lisäksi listattiin kysymyksiä, joita rakennemallityössä tulee pohtia. Kysymykset tulevat seudun yhdessä pohdittaviksi muodossa tai toisessa rakennemalliprosessin aikana.

Työn tuloksena esitetty askelmerkit palvelevat rakennemallityön käynnistämistä osaltaan. Tulokset ovat käytettävissä heti rakennemalliprosessin alkaessa, joten niistä on hyötyä prosessiin orientoitumisessa. Tämän työn puitteissa rakennemallin sisältökysymyksiin ja tavoitteisiin ei kannattanut syventyä koska ne tulevat pohdittavaksi yhdessä seudun kuntien kanssa. Työn tietoperusta toimii hyvänä tietopakettina tämänhetkisestä maankäytön ja kaupunkiseutujen suunnittelun toimintaympäristöstä ja sitä koskevista ajankohtaisista muutoksista.

Opinnäytetyön viimeisiä sanoja kirjoittaessa, huhtikuussa 2021, varmistui MAL-sopimuksen neuvottelutuloksen syntyminen seudun ja valtion välillä. Sopimuksen

odotettiin vahvistuvan jo vuoden 2020 loppupuolella. Neuvotteluita jatkettiin huhtikuussa 2021 ja sopimus syntyi samaan aikaan tämän työn valmistumisen kanssa. Sopimustuloksen syntymisestä vallitsi epätietoisuus ja se aiheutti selvästi epävarmuutta kunnissa. Varsinaista valmistautumista seuraavaan vaiheeseen eli rakennemalliproessiin ei ollut aloitettu tämän työn aikana. Kunnissa oltiin MAL-sopimuksen suhteen odottavalla kannalla, eikä tulevaa vielä ollut kunnissa pohdittu laajemmin. Tämä oletettavasti vaikeutti vastaamista ja vaikutti osaltaan tutkimuksen tuloksiin.

Opinnäytetyö saavutti sille asetetut tavoitteet. Työssä kerätyn aineiston ja aiemman tutkimusaineiston avulla löydettiin niitä oleellisia tekijöitä, joita tulevassa rakennemallityössä tulee huomioida. Seudullisen yhteistyön osalta ei tässä työssä löydetty konkreettisia esityksiä yhteistyön kehittämiseksi. Sen sijaan työssä tuotiin esille säännöllisen yhteistyön merkitystä ja annettiin suositus verkostomaisen yhteistyön lisäämiseksi ja koordinoimiseksi. Yhteistyön menetelmien ja tapojen kehittäminen tapahtuu rakennemallityön yhteydessä. Tulevan rakennemallityön tavoitteiden asettamiseksi seudun pitää käydä läpi yhdessä ratkaistavia työhön liittyviä tulevaisuutta koskevia kysymyksiä. Ennen itse rakennemallityön käynnistämistä tulee huolehtia tulevien vuosien prosessin hahmottamisesta ja organisoitumisesta. Johtopäätöksissä on listattu keskeisiä huomioon otettavia asioita ja esitetty kysymyksiä, joita seudun pitää esittää itselleen yhteisten tavoitteiden asettamiseksi ja sujuvan prosessin läpiviemiseksi. Näitä kysymyksiä on esitetty muistilistan omaisesti osana työn lopputuloksena laadittua suosituslistaa

9.4 Jatkokehittämisehdotukset

Tämä työ antoi ajatuksia Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallin laatimiseen. Varsinainen työ alkaa, kun seudun kunnat asettuvat yhteisen pöydän ääreen pohtimaan seudun tulevaisuuden tavoitteita. Tämän työn aikana ei kyselty verrokkikaupunkien kokemuksia MAL-sopimusten tavoitteiden toteutumisesta tai seuduilla laadituista MAL-tavoitteita toteuttavista rakennemalleista. MAL-prosessissa pitempään mukana olleiden kuntien kokemusten kartoittaminen voisi tuoda arvokasta tietoa Jyväskylän kaupunkiseudun rakennemallin laatimiseen. Muille kunnille on jo kertynyt kokemusta MAL-tavoitteiden toteutumisesta, toteutumisen seurannasta, sitouttamisen

keinoista, vaikuttavuuden arvioinnista ja yhteistyömenetelmien kehittamisestä. Muiden kaupunkiseutujen kokemusten kartoittaminen voidaan tehdä opinnäytetyön jatkoksi haastatteleamalla valittujen seutujen edustajia.

Tämän työn aikana maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa kaavaillun kaupunkiseutus suunnitelman rooli seutujen suunnittelussa on herättänyt kysymyksiä. Todennäköisesti kaupunkiseutus suunnitelma on tulossa jossain muodossa uuteen lakiin. Vastaisiko nyt laadittava rakennemalli mahdollisesti uuden lain mukaista kaupunkiseutus suunnitelmaa? Jos ei, tuleeko rakennemallin lisäksi laatia lain velvoittama kaupunkiseutus suunnitelma, jossa käsiteltäisiin samoja asiasisältöjä? Kannattaako rakennemallin laatimisessa pitää kiirettä, jos halutaan välttää turhaa työtä? Seudun kehittämisen vuoksi aikaa ei olisi kuitenkaan odottaa. Jyväskylän kaupunkiseudulla on tahto kehittää kaupunkiseutua, ja seudun kunnat laativat yhteistyössä sitä koskevia suunnitelmia. Tuoko lakiin kirjattu velvoite kaupunkiseutus suunnitelman laatimisesta vaikuttavuutta, jos kaupunkiseuduilla muutoinkin pystytään vapaaehtoiseen yhteistyöhön seudun kehittämisessä.

9.5 Tulosten soveltaminen

Työn teoriaosuus koostuu maankäytönsuunnittelun toimintaympäristön ja sitä koskevien tulossa olevien muutosten kuvauksesta. Toimintaympäristöä koskeva ajankohmainen tieto palvelee sellaisenaan kaikkia Suomen kuntia ja kaupunkiseutuja. Vaikka työ tehtiin Jyväskylän kaupunkiseutua koskien ovat varsinkin toimintaympäristöä koskevat haasteet samoja kaikilla seuduilla. Myös kaupunkiseutus suunnittelua käsitelleet teemat; tavoitteiden asetanta, vuorovaikutus, viestintä, vaikuttavuuden arviointi, seuranta, tiedolla johtaminen ja sitouttaminen ovat kaikkien kaupunkiseutujen suunnittelua ja seutuyhteistyötä koskevia. Niitä koskevat havainnot, johtopäätökset ja suositukset ovat sovellettavissa kaupunkiseutus suunnittelussa maan laajuisesti.

Lähteet

- Akkila I., Kanninen V. 2014. Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi. Ympäristöministeriön raportteja 18/2014. Viitattu: 10.12.2020.
https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/135729/YMra_18_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Akkila I., Kanninen V. 2015. Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella? Ympäristöministeriön raportteja 24/2015. Viitattu: 11.11.2020.
https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/156626/YMra_24_2015.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Ala-Poikela A., Koski A., Stenvall J. 2015. Verkostot osana kuntien kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Vaikuttavuutta arvoverkkoilla (VARVO) -hankkeen loppuraportti. Kuntaliitto. Helsinki.
- Allbrechts L., & Balducci A. Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans, *disP - The Planning Review*, 49:3, 16-27. Viitattu: 21.12.2020. DOI: 10.1080/02513625.2013.859001
- Asemakaavoitus. 2020. Ympäristöhallinnon verkkopalvelu. Viitattu 1.11.2020.
[https://www.ymparisto.fi/fi-fi-elinymparisto_ja_kaavoitus/maankayton_suunnittelujarjestelma/asemakaavoitus](https://www.ymparisto.fi/fi-fi/elinymparisto_ja_kaavoitus/maankayton_suunnittelujarjestelma/asemakaavoitus)
- Arene ry. 2020. Ammattikorkeakoulujen opinnäytetöiden eettiset suositukset. Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto, Arene ry. Viitattu: 3.5.2021.
<https://www.arene.fi/wp-content/uploads/Raportit/2020/AMMATTIKORKEAKOULUJEN%20OPINN%C3%84YTE%20EETTISET%20SUOSITUKSET%202020.pdf?t=1578480382>
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. 2014. Ympäristöministeriö. Viitattu 1.11.2020.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/42827/SY_1_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bäcklund, P, Kanninen, V. 2017. Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat? Julkaisussa *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, s.26. Toim. Bäcklund, P., Häkli, J., Schulman, H. Tampere university press.
- Dahler-Larsen, P. 2005. Vaikuttavuuden arviointi. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Stakes. Viitattu: 10.5.2021. Google Scholar.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/77071/vaikuttavuuden_arv.pdf

- Granqvist, K., Mäntysalo, R., Kanninen, V., Valli, R., Herneoja, A., Ronkainen, T., Kosonen, K.-J., Piippo, T. 2020. Ilmiölähtöisyydellä kiinni maankäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittamisen ongelmiin. Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Policy brief 17/2020. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Viitattu: 7.1.2021. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162344/17-2020-Ilmi%C3%B6l%C3%A4ht%C3%B6isyydell%C3%A4%20kiinni%20maank%C3%A4yt%C3%B6n%20ja%20liikennej%C3%A4rjestelm%C3%A4suunnittelun%20yhteensovittamisen%20ongelmiin.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Heinonen, S. 2006. Ekotehokkaan maaseudun ja kaupunkiseudun kokeilumalleja. Teoriaa ja käytännön innovaatioita. Ekoseutumallit -hankkeen raportti 1. VTT, tutkimusraportti VTT-R-11771-06. ISBN 978-951-6347-0.
- Heliskoski, J., Humala, H., Kopola, R., Tonteri, A. & Tykkyläinen S. 2018. Vaikuttavuuden askelmerkit. Sitran selvityksiä 130. <https://media.sitra.fi/2018/03/27105443/vaikuttavuuden-askelmerkit.pdf> Viitattu: 12.12.2020.
- Hovila, I. 2016. Maankäytön valtion ohjaus metropolialueella? Yhdyskuntasuunnittelu -lehti. Yhdyskuntasuunnittelun seura ry. Viitattu: 12.11.2020. <http://www.yss.fi/journal/maankayton-valtion-ohjaus-metropolialueella/>
- Jyväskylän ammattikorkeakoulu. 2018. Jyväskylän ammattikorkeakoulun eettiset periaatteet. Opintoasioiden lautakunnan vahvistamat 11.12.2018. Viitattu: 3.5.2021. <https://opinto-oppaat.jamk.fi/globalassets/opinto-opas-amk/opiskelu/pedagogiset-ja-eettiset-periaatteet/eettiset-periaatteet-11122018.pdf>
- Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021-2031. Neuvottelutulos 21.4.2021. Viitattu 9.5.2021. https://ym.fi/documents/1410903/40122839/Jyv%C3%A4skyl%C3%A4n_kaupunkiseutu_MAL-sopimus_neuvottelutulos_210421+%281%29.pdf/d64c1342-83b0-77ab-9026-f5b8aa3d00fe/Jyv%C3%A4skyl%C3%A4n_kaupunkiseutu_MAL-sopimus_neuvottelutulos_210421+%281%29.pdf?t=1619690321585
- Järvensivu, T. 2019. Verkostojen johtaminen – opi ja etene yhdessä. Books on demand, Helsinki.
- Kanninen, V. 2016. Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen. Julkaisussa Strateginen eheyttäminen kaupunkiseudulla, s. 24. Toim. Puustinen, S., Mäntysalo R., & Karppi I. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.
- Kanninen, V. 2017. Strateginen kaupunkiseutu. Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. Väitöskirja. Aalto-yliopisto, insinööritieteiden korkeakoulu. Viitattu: 9.4.2021. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-7728-4>
- Keski-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelma. 2020. Keski-Suomen liitto. Viitattu: 6.1.2021. <http://keskisuomi.info/liikenne/>

Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi. 2018. Luonnos 12.4.2018. Ympäristöministeriö. Viitattu: 10.5.2021.
<https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B221ACCBE-9D43-4424-B74D-BE5BC07FCB46%7D/136705>

Klin, H-E., Koppenjan j. 2020. Debate: Strategic planning after the governance revolution, *Public Money & Management*, 40:4, 260-261. Viitattu:21.12.2020.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1715097>

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen. 2019. Toimenpideohjelman seurannan loppuraportti. Valtiovarainministeriö. Viitattu: 8.11.2020.
<https://vm.fi/documents/10623/12045794/Kuntien+teht%C3%A4vien+uudistaminen+-loppuraportti+3.5.2019pdf.pdf/0b12e7c7-755e-e444-28db-6f7480633342/Kuntien+teht%C3%A4vien+uudistaminen+-loppuraportti+3.5.2019pdf.pdf>

Kuntakortti. 2021. MDI -aluekehittämisen konsulttitoimisto. Kuntakortti – Automatisoitu tilannekuva oman kunnan aluekehityksestä yhdessä paketissa valmiiksi koottuna ja visualisoituna. Viitattu: 1.4.2021.
<https://www.mdi.fi/kuntakortti/>

L 370/1958, §8. Rakennuslaki (kumottu). Valtion säädöstietopankki Finlex.

L 18.3.2016/196. Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Valtion säädöstietopankki Finlex. Viitattu 31.10.2020.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160196>

L 5.2.1999/132. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Valtion säädöstietopankki Finlex. Viim. muutos 29.11.2020. Viitattu 15.10.2020.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

L 11.2.2011/134. Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Valtion säädöstietopankki Finlex. Viitattu 26.10.2020.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110134>

Lampinen, S. 2015. Tässä tie, missä kaupunki? Liikennesuunnittelu ja yhdyskuntarakenteen hajautuminen. *Acta Universitatis Tamperensis* 2090. Viitattu: 20.2.2021. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/97965>

Liikennejärjestelmä. 2020. Väylävirasto. Viitattu 20.11.2020.
<https://vayla.fi/vaylista/liikennejarjestelma>

Maakuntakaavoitus. 2020. Ympäristöhallinnon verkkopalvelu. Viitattu 1.11.2020.
[https://www.ymparisto.fi/fi-fi-elinymparisto_ja_kaavoitus/maankayton_suunnittelujarjestelma/maakuntakaavoitus](https://www.ymparisto.fi/fi-fi/elinymparisto_ja_kaavoitus/maankayton_suunnittelujarjestelma/maakuntakaavoitus)

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. 2021. Ympäristöministeriö. Viitattu: 7.4.2021. <https://mrluudistus.fi/tietoa-lakiuudistuksesta/>

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen perustelulunnokset. 2020. Perustelulunnokset. 14.8.2020. Ympäristöministeriö. Julkaisematon.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2020. Ympäristöministeriö. 2020. Viitattu: 15.10.2020. <https://ym.fi/maankaytto-ja-rakennuslaki>.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset. 2020. Ympäristöministeriö. Viitattu: 15.10.2020. <https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset>

Maankäytön suunnittelu. 2020. Ympäristöministeriö. Viitattu: 15.10.2020. <https://ym.fi/maankayton-suunnittelu>.

Megatrendikortit. 2020. Sitra. ISBN 978-952-347-155-9. 4. uudistettu painos. Viitattu: 30.4.2021. <https://media.sitra.fi/2020/01/15141544/megatrendikortit-2020.pdf>

Mäntysalo, R., & Kanninen, V. (2018). Kaupunkiseutujen strateginen kehittämisloikka: Suunnittelujärjestelmien uudistamisella kannustimia yhteistyöhön. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 56(3), 9-24. Viitattu: 13.12.2020. <https://journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu/article/view/77674>

Mäntysalo, R., & Kosonen K-J. (2016) MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. Julkaisussa *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseudulla*, s. 31-44. Toim. Puustinen, S., Mäntysalo R., & Karppi I. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.

Nurmio, K., Rehunen, A., Antikainen, J., Laasonen, V., Helminen, V., Vartiainen, P., & Soininvaara, I. 2017. Toiminnalliset alueet ja kasvuvyöhykkeet Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 20/2017. Viitattu: 8.5.2021. https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/50_2017_Toiminnalliset+alueet+ja+kasvuvy%C3%B6hykkeet+Suomessa.pdf/7adfe0f3-fa42-4508-8efc-9092abea7192?version=1.0

Ojaniemi, N. 2014. MAL(PE) -aiesopimuksen sitouttamiseen vaikuttavat tekijät. *Selvitysraportti. MAL-verkosto*.

Ojasalo, K, Moilanen, T., Ritalahti, J. 2015. Kehittämistyön menetelmät: uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Sanoma Pro Oy. 4.painos. Helsinki. Viitattu: 9.5.2021. <https://janet.finna.fi/>

Puustinen, Mäntysalo, & Karppi. 2016. Johdanto. s. 7-13. Julkaisussa *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseudulla, Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Toim. Puustinen, S., Mäntysalo R., & Karppi I. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.

Pesonen, H., Heltimo, J. & Metsäranta, H. 2008. Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnittelun kehittäminen. *Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja* 68/2008. Helsinki. Viitattu: 10.5.2021. https://julkaisut.vayla.fi/pdf2/4000666-v_kaupunkiseutujen_ljsuunnittelun_kehittaminen.pdf

- Rand, C. 2018. Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyn ja sopimuksiin liittyvien hankkeiden vaikuttavuus. Pro gradu. Suunnittelumaantiede. Helsingin yliopisto, geotieteiden ja maantieteen laitos. Viitattu: 10.5.2021. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/273482/Progradu_Rand_Camilla.pdf
- Somerpalo, S., Haapamäki, T. 2018. Maankäyttö hankearvioinnissa. Esiselvitys kehittämistarpeista. Liikennevirasto. Helsinki. ISBN 978-952-317-501-3. Viitattu: 10.5.2021. https://julkaisut.vayla.fi/pdf8/lr_2018_maankaytto_hankearvioinnissa_web.pdf
- Sotarauta, M. 2015. Aluekehittämisen kehityskaari Suomessa ja peruskäsitteet. 215-230. Teoksessa Karppi, I. (toim.) Governance: Hallinnan uusia ulottuvuuksia. Tampereen yliopisto. Tampere. Viitattu: 16.12.2020. <https://www.researchgate.net/>
- Sote-uudistus. 2020. Hallituksen esitys eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi 8.12.2020. Viitattu: 4.1.2021. <https://soteuudistus.fi/he>
- Sydänmaanlakka, P. 2015. Älykäs julkinen johtaminen: miten rakentaa älykäs verkostoyhteiskunta? E-kirja. Alma Talent Pro. Viitattu: 8.12.2020.
- Sweco. 2015. Kyselytutkimus Jyväskylän seudun rakennemallin 20X0 vaikuttavuudesta. Viitattu: 10.5.2021. http://arkisto.mal-verkosto.fi/filebank/1133-MAL_verkostotyopaja_Jyvaskylanseudulla_Sweco_30092015.pdf
- Tampereen seutu. 2021. Seutyhteistyö. Viitattu: 21.4.2021. <https://tampereenseutu.fi/seutyhteistyö/seututoimisto/>
- Toiminnalliset alueet Suomessa. 2020. Suomen ympäristökeskus SYKE. Viitattu: 21.2.2021. [https://www.ymparisto.fi/fi-fi-elinymparisto_ja_kaavoitus/yhdyskuntarakenne/tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Toiminnalliset_alueet](https://www.ymparisto.fi/fi-fi/elinymparisto_ja_kaavoitus/yhdyskuntarakenne/tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Toiminnalliset_alueet)
- Tulevaisuuden kunta -asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin. 2017. Valtionvarainministeriön julkaisu 11a/2017. Viitattu: 4.4.2021. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79242>.
- Tulevaisuustaaajuus. 2021. Työpajamenetelmä. Sitra. Viitattu: 29.4.2021. <https://www.sitra.fi/hankkeet/tulevaisuustaaajuus/#intro>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2017. Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi. E-kirja. 9789520400118. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Bookbeat. Viitattu 7.5.2021.
- Vaattovaara M., Joutsinniemi A., Airaksinen J., Wilenius M. 2020. Kaupungit politiikassa? Kolme teesiä ja seitsemän askelta tulevaisuuteen. Keskustelupaperi kaupunkipolitiikan kehittämiseksi sekä keskustelun vauhdittamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu: 28.11.2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/kaupunkipolitiikan-keskustelupaperi>

- Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. 2020. Ympäristöministeriö. Viitattu: 15.10.2020. https://www.ymparisto.fi/fi-fi/elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnitteluja_rjestelma/Valtakunnalliset_alueidenkayttotavoitteet
- Verkostojohdamisen opas. 2019. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:12. Viitattu: 16.2.2021. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161513/VNK_12_19_Verkstojohdamisen_opas.pdf
- Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. 2020. Valtioneuvosto. Viitattu: 17.11.2020. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM018:00/2019>
- Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. 2020. Valtioneuvosto. 14.12.2017. Viitattu: 16.10.2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/uudistetut-valtakunnalliset-alueidenkayttotavoitteet-vievat-kohti-vahahiilista-yhteiskuntaa>
- Vataja, K. Vaikuttava ja tulevaisuussuuntautunut hanketoiminta. 2019. Luentoesitys 17.12.2019. Viitattu: 10.5.2021. <https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/vaikuttava-ja-tulevaisuussuuntautunut-hanketoiminta-katri-vataja-sitra.pdf>
- Vataja, K., Dufva, M., & Parkkonen, P. 2019. Evaluating the Impact of a Futures-Oriented Organization. *World Futures Review*, 11(4), 320–330. Viitattu 9.4.2021 <https://journals-sagepub-com.ezproxy.jamk.fi:2443/JournalsSagepub.com>
- Vatilo M. 2020. MAL-sopimusmenttelyn laajentaminen uusille kaupunkiseuduille. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:1. Viitattu: 28.11.2020. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162000/YM_2020_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Väärälä, R. 2014. Sosiaalinen kaupunkistrategioissa. Asukkaiden kaupunki vai globaalin kilpailun näyttämö?. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 10/2014. Viitattu:10.5.2021. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116013/URN_ISBN_978-952-302-147-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Yhteentoimivuusalusta. 2020. Digi- ja väestötietovirasto. Viitattu: 13.4.2021. <https://dvv.fi/yhteentoimivuusalusta>
- Ympäristöhallinto. 2021. Viitattu: 16.2.2021. https://www.ymparisto.fi/fi-fi/elinymparisto_ja_kaavoitus/yhdyskuntarakenne/tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkiseutujen_rajaukset

Liitteet

Liite 1. Teemahaastatteluiden kysymykset

”Rakennemallista vaikuttavuutta Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-tavoitteiden toteutumiseen”

Opinnäytetyö, JAMK verkostojohtamisen koulutusohjelma

Haastattelukysymykset (haastattelun arvioitu kesto n. 1-1,5h)

1. Edellinen rakennemallityö ja strategisen suunnittelun perinteet

- Mitä kokemuksia edellisestä Jyväskylän seudun rakennemallista 20X0?
- Millä tavalla seudun rakennemalli vaikutti kunnan strategiatyöhön tai suunnitteluun?
- Millaista omaa strategista suunnittelua kunnassa on tehty?

2. Tuleva rakennemallityö (Seudullinen kehityskuva 2030+)

- Mitä ajatuksia tai odotuksia tuleva rakennemallityö herättää?
- Mitä tietoa tarvitaan seudullisten suunnittelun pohjaksi?
- Millä tavalla rakennemallin sisältö tulisi esittää?
- Mitä teemoja tulisi käsitellä ja mihin sen pitäisi vaikuttaa?
- Mitä toiveita kunnalla on itse rakennemallityön prosessiin?

3. Seutuyhteistyö

- Millaista seudullinen yhteistyö on Jyväskylän seudulla?
- Missä seudullisissa yhteistyöryhmissä tai verkostoissa kunnallanne on tai on ollut edustus?
- Mikä seudullisessa yhteistyössä motivoi tai ei motivoi?
- Millaisille yhteistyön muodoille seudulla olisi tarvetta?
- Mitä uutta MAL-valmistelu on tuonut kunnan toimintaan tai seutuyhteistyöhön kunnan näkökulmasta?
- Miten kunnat saadaan sitoutettua seudullisten tavoitteiden toteuttamiseen?

4. Maankäytönsuunnittelun toimintaympäristö

- Miten maakuntakaava/maakunnalliset suunnitelmat ovat vaikuttaneet kunnan tekemiin valintoihin? Kuinka tiivistä yhteistyötä on kunnan ja Keski-Suomen liiton välillä?
- Mitkä ovat kehittämisen haasteita tai pelkoja omassa kunnassanne MAL-asioiden näkökulmasta?
- Mitä yleisesti näette suurimpina tulevaisuuden haasteina oman kuntanne ja toisaalta Jyväskylän seudun näkökulmasta?