

Yleiskaavatasoinen strateginen maankäytön suunnittelu Suomessa

**Vapaamuotoisten maankäyttösuunnitelmien vertailu maankäyttö-
ja rakennuslain mukaisiin strategisiin yleiskaavoihin**

LAB-ammattikorkeakoulu

Insinööri (YAMK)

2023

Johanna Laaksonen

Tiivistelmä

Tekijä(t) Johanna Laaksonen	Julkaisun laji Opinnäytetyö, YAMK	Valmistumisaika 2023
	Sivumäärä 49 + 13	
<p>Työn nimi</p> <p>Yleiskaavatasoinen strateginen maankäytön suunnittelu</p> <p>Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen strategisen yleiskaavoituksen vertailu vapaa- muotoisiin maankäyttösuunnitelmiin</p>		
<p>Tutkinto ja koulutusala</p> <p>Insinööri (YAMK), Kestävä kaupunkiympäristö</p>		
<p>Toimeksiantajaorganisaatio (jos opinnäytetyöllä on toimeksiantaja)</p>		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Opinnäytetyössä vertailtiin strategisia yleiskaavoja ja lakisääteisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolisia maankäyttösuunnitelmia. Tavoitteena oli tunnistaa syitä maankäyttösuunnitelman käyttämiseen suunnitteluvälineenä strategisen yleiskaavan sijasta.</p> <p>Työ aloitettiin selvittämällä kuntien strategisen maankäytön suunnittelun tilanne. Kuntakohtaisesti tarkistettiin mikä strategisen suunnittelun väline kunnassa oli valittu. Tutkittavaksi aineistoksi valikoitui kahdeksan lainvoimaista strategista yleiskaavaa ja kahdeksan kaupungin- tai kunnanvaltuustossa hyväksyttyä maankäyttösuunnitelmaa.</p> <p>Aineiston avulla selvitettiin strategisen yleiskaavan prosessi, kaavojen laatimiseen kuuluva aika ja tarvittavien erillisselvitysten määrä. Selostusten sisältö analysoitiin teoriapohjaisen sisällönanalyysimenetelmän avulla. Teorian viitekehystenä toimi maankäyttö- ja rakennuslain mukainen yleiskaavaprosessi ja yleiskaavan sisältövaatimukset. Dokumenttianalyysiä täydennettiin haastatteluiden avulla. Maankäyttösuunnitelmia vertailtiin samoja menetelmiä käyttäen strategisiin yleiskaavoihin.</p> <p>Molemmat suunnitteluvälineet soveltuvat hyvin kunnan strategian toteuttamisen välineeksi. Maankäyttösuunnitelmat ovat kuntatasolla suosituimpia kuin strategiset yleiskaavat. Maankäyttösuunnitelmien etuna on suunnitelman laatimisen nopeus ja strategian visuaalinen tarinankerronta. Valintaan vaikuttivat haastatteluiden perusteella eniten kunnan käytössä olevat resurssit.</p> <p>Strateginen yleiskaava on ylätason ohjaava suunnitteluväline, joka nopeuttaa osayleiskaavojen ja asemakaavojen laadintaa. Maankäyttösuunnitelmalla ei ole samanlaista hyötyä tarkentavalle kaavoitukselle.</p>		
<p>Asiasanat</p> <p>Strateginen maankäytön suunnittelu, yleiskaavoitus, strateginen yleiskaava, kehitys- kuva, rakennemalli, kaupunkiseutusuunnitelma, maankäyttö- ja rakennuslaki</p>		

Abstract

Author(s) Johanna Laaksonen	Type of Publication Thesis, UAS	Published 2023
	Number of Pages 49 +13	
Title of Publication Strategic Land Use Planning on the level of master planning Comparison of the informal and statutory planning practices		
Degree, Field of Study Engineer (UAS), Urban Sustainability		
Organisation of the client (if the thesis work is commissioned by another party)		
<p>Abstract</p> <p>Strategic Master Plans and Structural Schemes outside the statutory planning system were compared in this thesis. Structural Schemes are occasionally used instead of Strategic Master Plans as a tool for the strategic land use planning of municipalities. The goal of the thesis was to identify the reasons for using a Structural Scheme as a planning tool instead of a Strategic Master Plan.</p> <p>Firstly, it was checked on a municipality-by-municipality basis which strategic planning tool had been chosen in the Finnish municipalities studied. Eight legally binding Strategic Master Plans and eight Structural Schemes approved by the relevant city or municipal council were then selected as the research material.</p> <p>The process of the Strategic Master Plan, the time required to prepare the plans, the number of assessments needed, and the content of the documents were analysed using the theory-based content analysis method. The process and the content requirements of the Strategic Master Plan in accordance with the Land Use and Building Act serves as the reference framework for the theory. The document analysis carried out was then supplemented by interviews. After this Structural Schemes were compared to Strategic Master Plans using the same methods.</p> <p>Both planning tools are well suited as tools for implementing the municipality's strategy. Structural Schemes are more popular at the municipality level than Strategic Master Plans. The advantage of a Structural Scheme is the speed of implementation and the visual storytelling involved. Based on the interviews, the choice of the planning tool was found to be mostly influenced by the resources available in the municipality.</p> <p>The Strategic Master Plan is a guiding planning tool that speeds up the preparation of Partial Master Plans and Detailed Plans. A Structural Scheme does not provide the same benefits for detailed planning.</p>		
Strategic spatial planning, master planning, strategic master plan, land use plan, structural scheme, Land Use and Building Act		

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Tutkimuksen tavoite ja menetelmät.....	2
2.1	Tavoite ja tarkoitus.....	2
2.2	Tutkimuksen aineisto	2
2.3	Tutkimusmenetelmän teoria.....	5
2.4	Tutkimusmenetelmä	5
3	Alueidenkäytön suunnittelu Suomessa	7
3.1	Maankäyttö- ja rakennuslaki	7
3.1.1	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	7
3.1.2	Maakuntakaava	8
3.1.3	Yleiskaava	8
3.1.4	Asemakaava.....	11
3.2	Muut strategiset alueidenkäytön suunnittelutyökalut	12
3.2.1	Valtakunnallinen alueidenkäytön kehityskuva	12
3.2.2	Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset	13
3.2.3	Kunnan maankäyttöpolitiikka	15
3.2.4	Vapaamuotoiset strategiset maankäyttösuunnitelmat kunnissa	15
4	Lakisääteisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolinen strateginen suunnittelu	17
4.1	Maankäyttösuunnitelmien suhde suunnittelujärjestelmään.....	17
4.2	Suunnittelun vastuutahot	17
4.3	Strategiset suunnitelmat tarinankerronnan välineenä.....	18
5	Strategiset yleiskaavat	19
5.1	Aineisto.....	19
5.2	Strategisten yleiskaavojen tavoitteet.....	20
5.3	Strategisten yleiskaavojen prosessi	21
5.3.1	Aloitusvaihe	21
5.3.2	Valmisteluvaihe	21
5.3.3	Ehdotusvaihe.....	22
5.3.4	Hyväksyminen	22
5.3.5	Kaavoituksen kesto.....	23
5.4	Strategisten yleiskaavojen esitystapa	23
5.5	Strategisten yleiskaavojen sisältö	25
5.5.1	Selostukset.....	27
5.5.2	Haastattelut	30

6	Vapaamuotoiset strategiset maankäyttösuunnitelmat	32
6.1	Aineisto.....	32
6.2	Maankäyttösuunnitelmien tavoitteet.....	32
6.3	Maankäyttösuunnitelmien prosessi	33
6.3.1	Osallistaminen	34
6.3.2	Hyväksyminen	34
6.4	Maankäyttösuunnitelmien esitystapa	35
6.5	Maankäyttösuunnitelmien sisältö	35
6.6	Selostukset.....	35
6.7	Haastattelut	37
7	Yleiskaavojen ja maankäyttösuunnitelmien vertailu	39
7.1	Prosessi.....	39
7.2	Sisältö.....	40
7.3	Esitystapa.....	40
8	Tulokset.....	42
8.1	Tavoitteiden asettelu.....	42
8.2	Prosessin kesto	42
8.3	Vuorovaikutusmenettely.....	42
8.4	Selostukset ja kaavakartat	43
8.5	Erillisselvitykset	44
9	Johtopäätökset ja pohdinta	45
	Lähteet	47

Liite 1. Taulukko, Strateginen maankäytön suunnittelu Suomen kunnissa

Liite 2. Strategisten yleiskaavojen tavoitteet

Liite 3 Maankäyttösuunnitelmien tavoitteet

Liite 4. Strategisten yleiskaavojen haastattelurunko

Liite 5 Maankäyttösuunnitelmien haastattelurunko

1 Johdanto

Tässä opinnäytetyössä käsittelen strategista yleiskaavaa ja siihen rinnastettavaa maankäyttösuunnitelmaa kunnan strategisen maankäytön suunnittelun välineinä. Tarkastelen miksi kunnat valitsevat vapaamuotoisen maankäyttösuunnitelman strategisen yleiskaavan sijasta ja miten maankäyttösuunnitelmat poikkeavat strategisista yleiskaavoista. Yleiskaava on maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisessa suunnittelujärjestelmässä kunnan strategisen maankäytön suunnittelun väline. Yleiskaavat voidaan jakaa neljään eri yleiskaavatyypin; strategiseen yleiskaavaan, yleispiirteiseen aluevarausyleiskaavaan, yksityiskohtaiseen aluevarausyleiskaavaan sekä yksityiskohtaiseen aluevarausyleiskaavaan, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä. Strategisen suunnitelman avulla voidaan tunnistaa tavoiteltavaa kehitystä varten tärkeät alueet sekä toimenpiteet näiden alueiden kehittämiseksi.

Strategisen maankäytön suunnitteluvälineen valinta nousi esille työskennellessäni kaavoitusinsinöörinä Raaseporin kaupungissa. Raasepori on vuonna 2009 Tammisaaren kaupungin, Karjaan kaupungin ja Pohjan kunnan kuntaliitoksesta syntynyt kaupunki. Pinta-alaltaan Raasepori on Uudenmaan suurin kunta. Kaupungin kaavoituksessa haasteena oli maankäytön kokonaisvision puuttuminen. Asemakaavoitus vaati paljon resursseja, sillä osayleiskaavoja ei ollut laadittu kaikille keskeisille alueille. Kaupunkiin päätettiin laatia kehityskuva, jonka jälkeen tavoitteena oli laatia koko kaupungin kattava yleiskaava. Työ jäi osaltani kesken, sillä vaihdoin työnantajaa. Jäin pohtimaan yleiskaavatasoisen strategisen suunnitteluvälineen valintaperusteita ja hyötyjä. Oikeusvaikutukseton strateginen maankäyttösuunnitelma ei anna samanlaista tukea osayleiskaavoitukselle tai asemakaavoitukselle kuin strateginen yleiskaava, joten miksi tuhlaata resursseja epävarmaan ja mahdollisesti pian valmistamisensa jälkeen unohtuvaan suunnitelmaan?

Tässä työssä vertailtavina aineistoina on käytetty kahdeksaa lainvoimaista strategista yleiskaavaa ja kahdeksaa valtuuston hyväksymää maankäyttösuunnitelmaa. Vertailen strategisten yleiskaavojen ja epävirallisten maankäyttösuunnitelmien kestoa, prosesseja ja sisältöä. Aineistojen analysointiin on käytetty teoriapohjaista sisällönanalyysiä, jossa maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) sekä -asetus (MRA) toimivat viitekehystenä. Dokumenttianalyysistä on täydennetty haastatteleamalla kuntien kaavoituksen edustajia.

Kunnissa tätä opinnäytetyötä voidaan hyödyntää, kun valitaan strategisen maankäytön suunnittelun välinettä. Kaavoitustilanteen selvitys voi toimia apuna, kun halutaan tutustua muissa kunnissa tehtyihin yleiskaavatasoisiin strategisiin suunnitelmiin. Viranomaiset voivat hyödyntää työtä katsauksena muiden maakuntien strategisen maankäytön suunnittelun tilanteeseen.

2 Tutkimuksen tavoite ja menetelmät

2.1 Tavoite ja tarkoitus

Yleiskaava on MRL mukaisessa suunnittelujärjestelmässä kunnan strategisen maankäytön suunnittelun väline. Yleiskaavat voidaan jakaa neljään eri yleiskaavatyyppeihin, joista strateginen yleiskaava on yleispiirteisin. Symbolimaisen karttaesityksen avulla kunnan keskeiset strategiset linjaukset ja tavoitteet voidaan havainnollistaa kartalle. Strategisessa yleiskaavassa tavoitteena ei ole määrittää tarkasti kartalle esimerkiksi maankäytön aluevarauksia. Strategisella yleiskaavoituksella tunnistetaan keskeisten tavoitteiden toteuttamiselle tärkeät alueet ja suunnitteluresursseja voidaan ohjata halutun kehityksen kannalta keskeisten alueiden kehittämiseen ja tarkemman tason kaavoitukseen. Strategisen yleiskaavan sijaan kunnissa käytetään toisinaan vapaamuotoista maankäyttösuunnitelmaa (jatkossa maankäyttösuunnitelma), jolla ei ole lainvoimaista ohjausvaikutusta.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tutkia, miten maankäyttösuunnitelmat poikkeavat strategisista yleiskaavoista sekä mikä hyöty ja merkitys maankäyttösuunnitelmilla on kunnan strategisessa suunnittelussa verrattuna strategiseen yleiskaavaan. Työssä vertaillaan maankäyttösuunnitelmien ja strategisten yleiskaavojen laatimisen kestoa, selostusten sisältöä, tehtyjä selvityksiä, vuorovaikutusmenettelyä ja tavoitteiden asettelua. Työn tarkoituksena on tunnistaa tekijöitä, jotka vaikuttavat maankäyttösuunnitelman valintaan oikeusvaikutteisen yleiskaavan sijasta. Dokumenttianalyysiä täydennetään haastattelujen avulla.

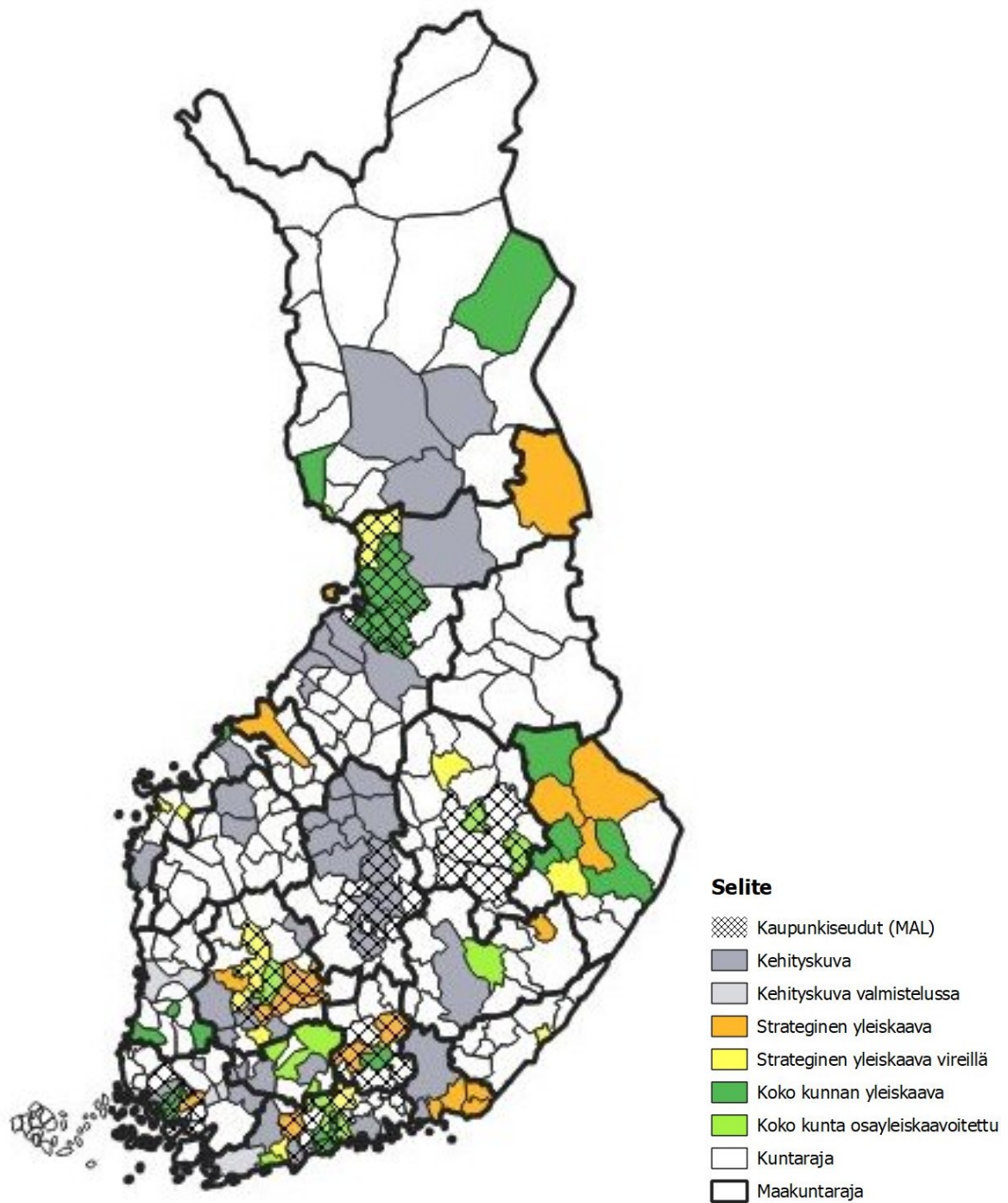
Kunnissa voidaan hyödyntää tätä opinnäytetyötä, kun valitaan sopivaa strategisen maankäytön suunnittelun välinettä. Kaavoitustilanteen selvitys voi toimia apuna, kun halutaan tutustua muissa kunnissa tehtyihin strategisiin suunnitelmiin. Viranomaiset voivat hyödyntää työtä katsauksena muiden maakuntien strategisen maankäytön suunnittelun tilanteeseen.

2.2 Tutkimuksen aineisto

Strategisen maankäytön suunnittelun tilanne on selvitetty kuntien verkkosivuilta ja kaavoituskatsauksista maaliskuussa 2023. Sivuilta on tarkastettu yleiskaavoituksen tilanne kunnittain. Aineisto on luokiteltu koko kunnan kattavaan strategiseen yleiskaavaan, koko kunnan kattavaan aluevarausyleiskaavaan, koko kunnan kattaviin osayleiskaavoihin ja koko kunnan maankäyttösuunnitelmiin. Strategiset yleiskaavat ja maankäyttösuunnitelmat on jaoteltu edelleen hyväksytyihin sekä valmistelussa oleviin.

Havainnot on kirjattu QGIS paikkatieto-ohjelmaan kuntakohtaisesti. Kuntajakona on käytetty Tilastokeskuksen kunnat 2023 tilastoa. Ahvenanmaa on jätetty tämän työn

ulkopuolelle. Kuviossa 1 on esitetty Suomen kuntien strategisen maankäytön tilanne koko kunnan kattavien suunnitelmien osalta. Liitteessä 1 on esitetty kuvion 1 sisältö taulukko-muodossa. Kunnassa voi olla voimassa sekä strateginen yleiskaava, että osayleiskaavoja. Tällaisessa tapauksessa kartalle on merkitty strateginen yleiskaava. Kuuden kunnan osalta kaavoitustilannetta ei ole saatavissa kunnan verkkosivuilta. Tässä työssä ei tarkastella kaupunkiseutujen (MAL) yhteisiä suunnitelmia.



Kuvio 1. Strateginen maankäytön suunnittelu Suomen kunnissa (mukailtu Tilastokeskus)

Koko kunnan tai laajan osan kunnasta kattavia strategisia yleiskaavoja on hyväksytty 19 kunnassa maaliskuussa 2023. Näistä kunnista kaksi on laatinut yhteistyössä Kolin vaikutusalueen strategisen yleiskaavan ja neljä on laatinut yhteistyössä Kotka-Haminan seudun strategisen yleiskaavan. Kotka-Haminan seudulla viides kaavoitukseen osallistunut kunta hyväksyi kaavan oikeusvaikutuksettomana. Strateginen yleiskaava on vireillä kymmenessä kunnassa.

Neljä hyväksytyistä kaavoista ei ole lainvoimaisia tai lainvoimaisuuden päivämäärä saatu varmistettua kunnasta. Yksi näistä kaavoista sai lainvoiman tämän työn laatimisen aikana. Kolme hyväksytyistä kaavoista oli hyväksytty yli kymmenen vuotta sitten.

Tarkasteltavaan aineistoon valittiin 19 hyväksytystä strategisesta yleiskaavasta viimeisen kymmenen vuoden aikana lainvoiman saaneet kaavat. Kotka-Haminan seudun strateginen yleiskaava laskettiin yhdeksi kaavaksi. Aineistoon on valittu mahdollisimman uusia kaavoja, sillä kaavoja varten laadittavien selvitysten määrä ja laatuvaatimukset ovat tiukentuneet viime vuosina. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla saattaa olla toisistaan poikkeavia näkemyksiä esimerkiksi hyväksyttävästä kaavakartan esitystavasta. Tämän takia kaavat on pyritty valitsemaan eri maakunnista paikallisen viranomaisvaikutuksen vähentämiseksi. Edellä mainituiden perusteiden takia tarkasteltavaksi aineistoksi valikoitui kahdeksan strategista yleiskaavaa.

Koko kunnan kattava strateginen maankäyttösuunnitelma on laadittu 44 kuntaan. Maankäyttösuunnitelman laatiminen on käynnissä viidessä kunnassa. Kahdeksan kuntaa on laatinut yhdessä 8K rakennemallin ja kolme Forssan seudun rakennetarkastelun. Maankäyttösuunnitelmien valintaan käytettiin samoja perusteita kuin yleiskaavojen valintaan. Tähän työhön on valittu kahdeksan kunnanvaltuustossa hyväksyttyä maankäyttösuunnitelmaa, jotka ovat valmistuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Maankäyttösuunnitelmat on pyritty valitsemaan eri puolilta Suomea.

Materiaalit on kerätty kuntien verkkosivuilta ja aineistopyyntöinä. Aineiston luotettavuuden osalta on mahdollista, että kaikkia strategisia yleiskaavoja tai maankäyttösuunnitelmia ei ole löytynyt kuntien verkkosivuilta tai niitä ei ole mainittu kaavoituskatsauksessa. Mikäli kuntaan on laadittu maankäyttösuunnitelma ja sen jälkeen strateginen yleiskaava, on aineistoon merkitty strateginen yleiskaava.

Tämän työn viitekehyksenä on maankäyttö- ja rakennuslaki sekä -asetus. Keskeisiä lähteitä ovat myös Ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen julkaisut sekä Tampereen yliopiston ja Aalto-yliopiston tutkimushanke ”Strateginen maankäytön suunnittelu toimijuuksia muokkaavana skenaariotarinoiden kerrontana: haaste legitimaatiolle? (SCENSLECO)”.

2.3 Tutkimusmenetelmän teoria

Tutkimusmenetelmänä tässä opinnäytetyössä on käytetty teoriapohjaista sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysin tavoitteena luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Teksteistä etsitään merkityksiä ja aineisto järjestetään johtopäätösten tekemistä varten. (Tuomi & Sarajärvi 2017; Vuori)

Teoriapohjaisessa sisällönanalyysissä teoria ohjaa lopputulosta. Tutkijan on päätettävä, haakeeko hän ilmeistä vai piilevää sisältöä. Tuloksena on deduktiivinen päättely, kun teoria otetaan aikaisessa vaiheessa ohjaamaan analyysiä. (Tuomi & Sarajärvi 2017; Vuori)

Sisällönanalyysille ei ole erityisiä sääntöjä tai menetelmällisiä käsitteitä. Aineiston analysoimiseksi aineisto koodataan. Teorian ohjaamassa koodauksessa aineistosta valitaan teoriaan perustuen kiinnostavat asiat. Koodausrunko rakentuu yleensä, kun aineistoa on käyty useamman kerran huolellisesti läpi. Koodauksen jälkeen aineisto voidaan analysoida esimerkiksi numeerisen esittämisen kautta. (Tuomi & Sarajärvi 2017; Vuori)

2.4 Tutkimusmenetelmä

Lainvoimaisten yleiskaavojen materiaaleja analysoimalla saadaan kaavojen sisältövaatimuksen ja laatimisprosessin viitekehys määritettyä oikealle tarkkuustasolle maankäyttösuunnitelmien tarkastelua varten. Työ aloitetaan selvittämällä strategisen yleiskaavan prosessi, kaavojen laatimiseen kuluva aika, tarvittavien erillisselvitysten määrä sekä analysoimalla selostusten sisältö teoriapohjaisen sisällönanalyysimenetelmän avulla. Teorian viitekehystenä toimii maankäyttö- ja rakennuslain mukainen yleiskaavaprosessi ja yleiskaavan sisältövaatimukset.

Kaavojen selostusten sisältö on teemoitettu MRL sisältövaatimusten mukaan 15 teemaan. Lisäksi matkailu ja ilmasto on lisätty tarkasteltaviksi teemoiksi. Nämä kaksi teemaa esiintyvät useassa kaavassa ja maankäyttösuunnitelmassa selvästi erillisinä aihepiireinä. Yhteensä työssä tarkasteltavia teemoja on 17 kpl.

Jokaiselle teemalle on tunnistettu avainsanat selostuksista ja MRL sisältövaatimuksista. Taulukossa 1 on eritelty teemat ja käytetyt avainsanat. Avainsanojen esiintyvyyden avulla on mahdollista havainnollistaa teemojen painotusta selostuksissa ja raporteissa.

Selostuksista on laskettu avainsanojen määrä teemakohtaisesti. Myös kuvat, kartat ja taulukot on laskettu teemakohtaisesti. Sanojen laskemiseen käytettiin Bluebeam Revu 20-ohjelmaa.

Teema	Avainsana
Ylemmän tason suunnitelmat	valtakunnalliset*, maakuntakaav*
Yhdyskuntarakenne	yhdyskuntara*
Taloudellisuus	talou*
Ekologinen kestävyys	ekolog*
Asuminen	asumi*
Palvelut	palvelu*
Liikenne	liikenne*
Energia-, vesi- ja jätehuolto	energia*, tuulivoi*, vesihuo*, jätevesi*, jätehuo*, kiertota*
Elinympäristö	elinym*
Kunnan elinkeinoelämä	elinkeino*
Ympäristöhaittojen vähentäminen	ympäristöhai*, ympäristöhäir*
Rakennettu ympäristö	rakennettu*
Maisema	maisema*
Virkistys	virkest*
Luonnonarvot	luonnon*, luonto*
Ilmasto	ilmasto*
Matkailu	matkail*

Taulukko 1. Maankäyttö- ja rakennuslain viitekehyksestä muodostetut teemat ja avainsanat

Jokaisen sanan kohdalla on tarkistettu, että sana liittyy oikeaan teemaan. Esimerkiksi taloudellisuuden hakusana talou* tuloksista on poistettu muut kuin kuntatalouteen tai taloudellisuuteen liittyvät sanat kuten maatalous ja metsätalous. Ekologisen kestävyden tuloksista on poistettu luontoon liittyvät ekologiset käytävät, yhteydet tms sanat, elinympäristöstä muut kuin ihmisen elinympäristöön liittyvät sanat. Sanojen määrästä on vähennetty otsikoissa, sisällysluetteloissa sekä viiteluetteloissa esiintyvät sanat.

Tarkasteltavat maankäyttösuunnitelmat on valittu siten, että ne on hyväksytty viimeisen kymmenen vuoden sisällä sekä kattavat koko kunnan alueen. Maankäyttösuunnitelmien aineistoista laskettiin sanat sekä kuvat, kartat ja taulukot samalla menetelmällä, kuin yleiskaavoista.

Dokumenttianalyysiä on täydennetty kohdennetuilla haastatteluilla. Haastatteluja varten on laadittu haastattelurunko (liitteet 4 ja 5). Haastattelu on puolistrukturoitu. Kysymysten järjestys ja esittämistavat voivat vaihdella haastateltavan vastausten mukaan. Kohdennettujen haastattelujen avulla on tavoitteena täydentää dokumenttianalyysiä niiltä osin, missä tulokset jäävät epäselviksi tai herättävät muita lisäkysymyksiä, joihin kirjallisesta aineistosta ei löydy vastausta. Avointen kysymysten avulla pyrittiin välttämään haastateltavan johdatteleminen esimerkiksi suunnitelmatyypin valinnan perusteluissa.

3 Alueidenkäytön suunnittelu Suomessa

3.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on osa ympäristöä koskevaa ohjausjärjestelmää. MRL on tullut voimaan 1.1.2000. Lain yleisenä tavoitteena on luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurillisesti kestäväää kehitystä alueiden käytön ja rakentamisen ohjauksen avulla. Lisäksi lain tavoitteena on turvata suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus, avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa sekä jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun.

MRL perustuu tarkentuvan suunnittelun periaatteelle (kuviot 2). Suunnittelun tasot ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT), maakuntakaavoitus sekä yleis- ja asemakaavoitus. Laissa ja asetuksessa säädetään menettelystä ja vuorovaikutuksesta kaavan laatimisen aikana sekä kaavatasojen sisältövaatimuksista, esitystavoista ja määräyksistä. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, § 9; § 22–23; § 28–30; § 39–41; §54–57; §62–67.)



Kuvio 2. MRL:n mukainen suunnittelujärjestelmä (Pyhäjoen kunta 2017)

3.1.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

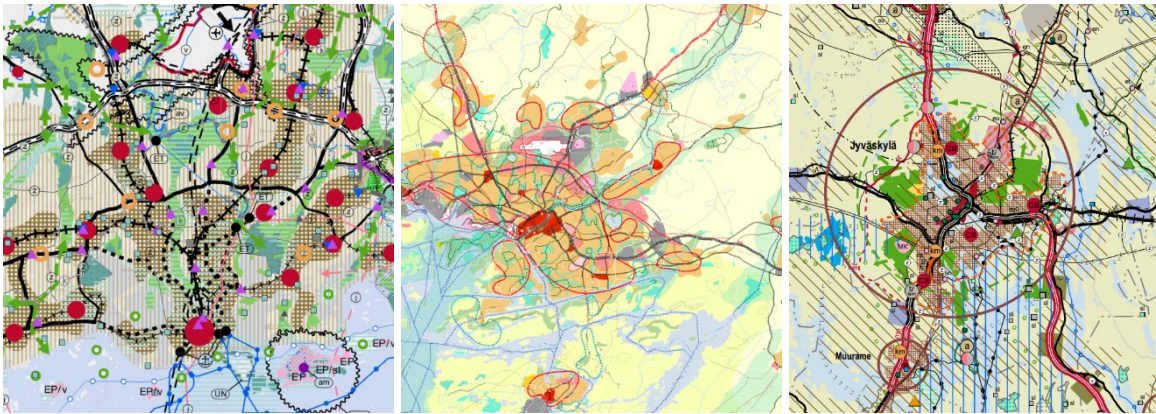
Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) avulla varmistetaan valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. VAT on esitetty kirjallisessa muodossa, ja ne konkretisoidaan pääasiassa maakuntakaavoituksen kautta. (Ympäristöhallinnon verkkopalvelu 2023, 3; 11–12.)

Ympäristöministeriö valmistelee alueidenkäyttötavoitteet. Valtioneuvosto on hyväksynyt päivitettyt tavoitteet 14.12.2017.

3.1.2 Maakuntakaava

Maakuntakaavassa sovitetaan yhteen VAT, maakunnalliset tavoitteet ja paikalliset tavoitteet. Kaava on hyvin yleispiirteinen esitys maakunnan tulevasta alueidenkäytöstä ja yhdyskuntarakenteesta. Maakuntakaava ohjaa kuntien yleis- ja asemakaavoitusta. Maakunnan liitto laatii kaavan ja sen hyväksyy maakuntavaltuusto. (Uudenmaan liitto b.)

Suomessa on 18 maakuntaa. Maakuntakaavan esitystapa vaihtelee maakunnittain, kuten kuvion 3 maakuntakaavaotteista on nähtävissä.



Kuvio 3. Esimerkkejä maakuntakaavojen esitystavoista (Uudenmaan liitto a; Varsinais-Suomen liitto; Keski-Suomen liitto)

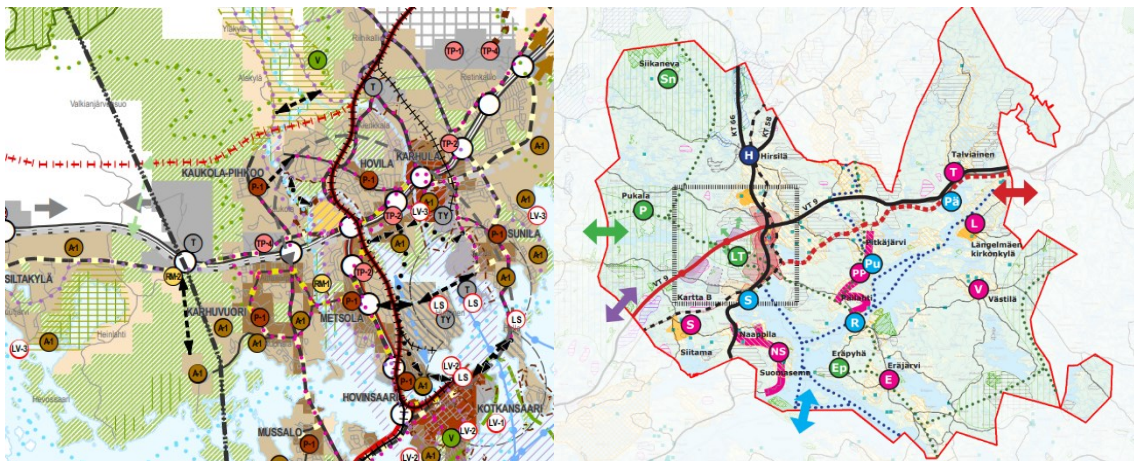
3.1.3 Yleiskaava

Yleiskaavoituksella ohjataan yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja sovitetaan toimintoja yhteen. Yleiskaavoituksella ilmaistaan ja toteutetaan kunnan tavoitteita yleispiirteisellä tasolla. (Ympäristöministeriö 2003, 8)

Yleiskaava on esitystavaltaan ja sisällöltään maakuntakaavaa tarkempi, mutta kuitenkin asemakaavaa yleispiirteisempi. Yleiskaavan tulee noudattaa maankuntakaavan ratkaisuja. Yleiskaavat voidaan jakaa neljään eri yleiskaavatyypin; strategiseen yleiskaavaan, yleispiirteiseen aluevarausyleiskaavaan, yksityiskohtaiseen aluevarausyleiskaavaan sekä yksityiskohtaiseen aluevarausyleiskaavaan, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä. Kunta voi laatia yleiskaavan koko kunnan alueelle tai osaan kuntaa, jolloin yleiskaavaa kutsutaan osayleiskaavaksi. Kunta arvioi itse yleiskaavoituksen tarpeen alueellaan sekä valmistelee ja hyväksyy yleiskaavan. Yleiskaava voidaan laatia usean kunnan alueelle

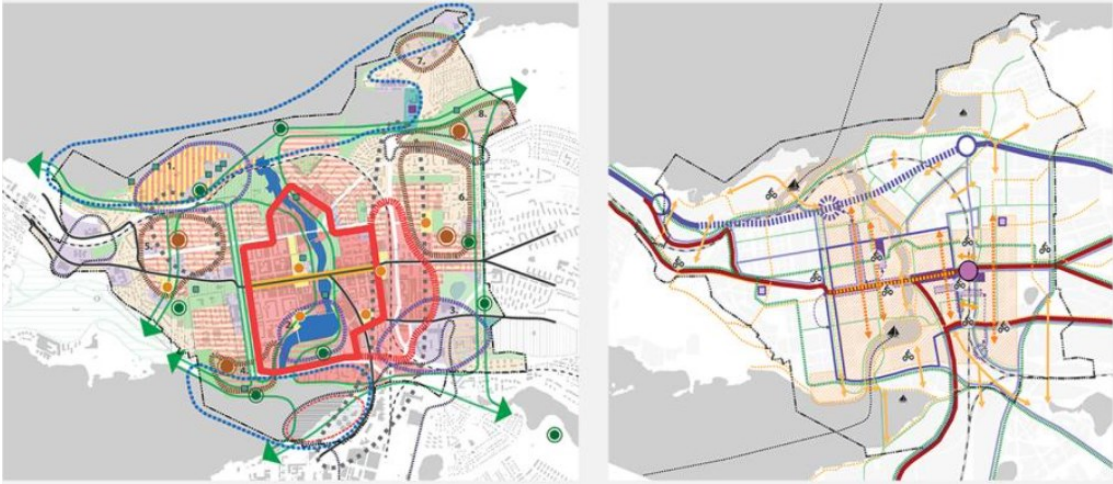
yhteisenä yleiskaavana. Jokainen kunta hyväksyy yhteisen yleiskaavan oman kuntansa alueelta. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, § 36; § 39; § 46)

Strateginen yleiskaava voidaan esittää yleispiirteisesti tai jopa symbolisin merkinnöin (Salmi ym. 2006, 27–28.). Symbolimaisen karttaesityksen avulla kunnan keskeiset strategiset linjaukset ja tavoitteet voidaan havainnollistaa kartalle. Strategisessa yleiskaavassa tavoitteena ei ole määrittää tarkasti kartalle esimerkiksi maankäytön aluevarauksia. Strategisella yleiskaavoituksella tunnistetaan keskeisten tavoitteiden toteuttamiselle tärkeät alueet ja suunnitteluresursseja voidaan ohjata halutun kehityksen kannalta keskeisten alueiden kehittämiseen. Kuviossa 4 on kaksi esitystavaltaan samantyyppistä strategista yleiskaavaa. Sekä Orivedellä että Kotka-Haminan seudulla on esitystavaksi valittu yleispiirteinen alueiden esittäminen ja symboliset merkinnät.



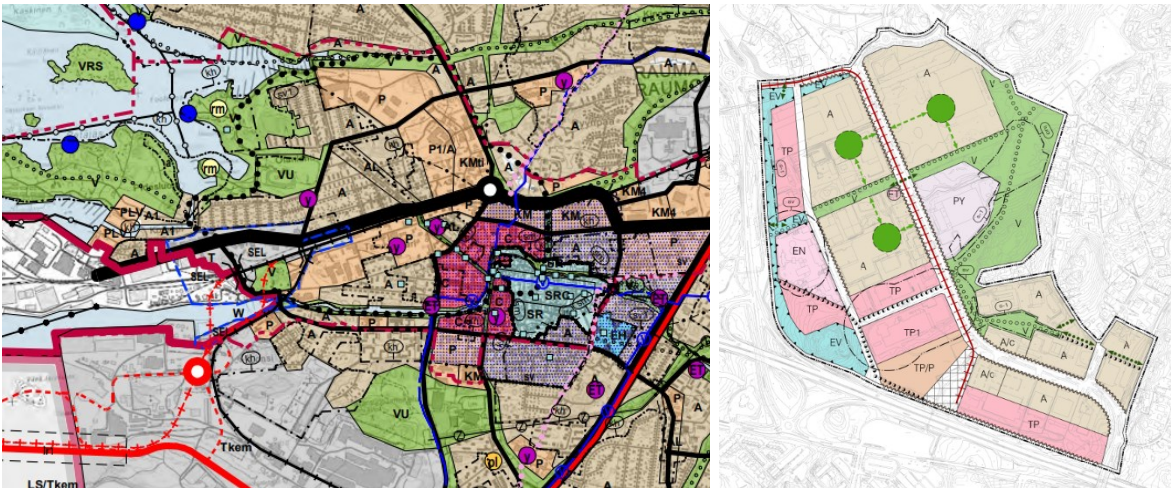
Kuvio 4. Esimerkkejä strategisten yleiskaavojen esitystavoista (Cursor Oy; Oriveden kaupunki 2023)

Strateginen yleiskaava on mahdollista laatia vaiheittain eri teemojen (kuvio 5) tai osa-alueiden osalta koko kunnan alueelle tai osaan kunnasta. Kaavan teemat eivät saa olla ristiriidassa keskenään. (Salmi ym. 2006, 27–28.)



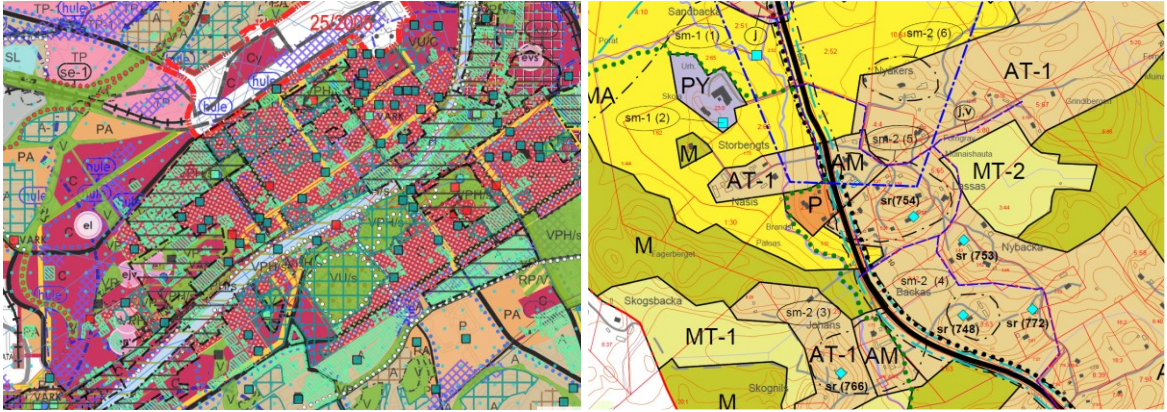
Kuvio 5. Strategisen yleiskaavan teemat on jaettu kahdelle kartalle (Tampereen kaupunki 2016)

Yleispiirteiset aluevarausyleiskaavat ovat strategisia yleiskaavoja tarkempia. Aluevarausyleiskaavoissa osoitetaan alueiden pääkäyttötarkoitukset (Salmi ym. 2006, 29). Alerajauksissa on yleensä tulkinnanvaraa, kun laaditaan asemakaavoja. Rakentaminen edellyttää asemakaavoitusta tai lupamenettelyä. Kuviossa 6 on ote Rauman koko kaupungin kattavasta yleispiirteisestä aluevarauskaavasta sekä Espoon Kiviruukin osayleiskaava kokonaisuudessaan. Kiviruukin yleiskaava on huomattavasti Rauman kaavaa tarkempi esitystekniikaltaan ja lähestyy esimerkiksi katualueiden suhteen asemakaavan esitystekniikkaa.



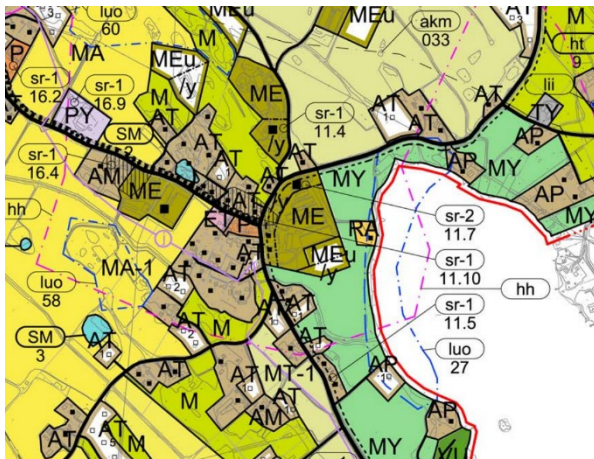
Kuvio 6. Esimerkkejä yleispiirteisten aluevarausyleiskaavojen esitystavoista (Rauman kaupunki 2019; Espoon kaupunki 2022)

Yksityiskohtaiset aluevarausyleiskaavat (kuvio 7) soveltuvat asemakaavoja laajempien alueiden suunnitteluun. Kaavoissa voidaan määritellä esimerkiksi korttelialueiden rakentamisen määrä, ehdotus tonttijaoksi tai rakentamistavan periaatteita. Rakentaminen edellyttää asemakaavoitusta tai lupamenettelyä. (Salmi ym. 2006, 29.)



Kuvio 7. Esimerkkejä yksityiskohtaisten aluevarausyleiskaavojen esitystavoista (Turun kaupunki 2023; Sipoon kunta 2011)

Kylä- ja ranta-alueilla käytetään usein sellaista yksityiskohtaista aluevarausyleiskaavaa, joka ohjaa suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä. Kaavassa määrätään ne alueet, joissa yleiskaavaa käytetään rakennusluvan myöntämisen perusteena (kuvio 8). (Salmi ym. 2006, 30)



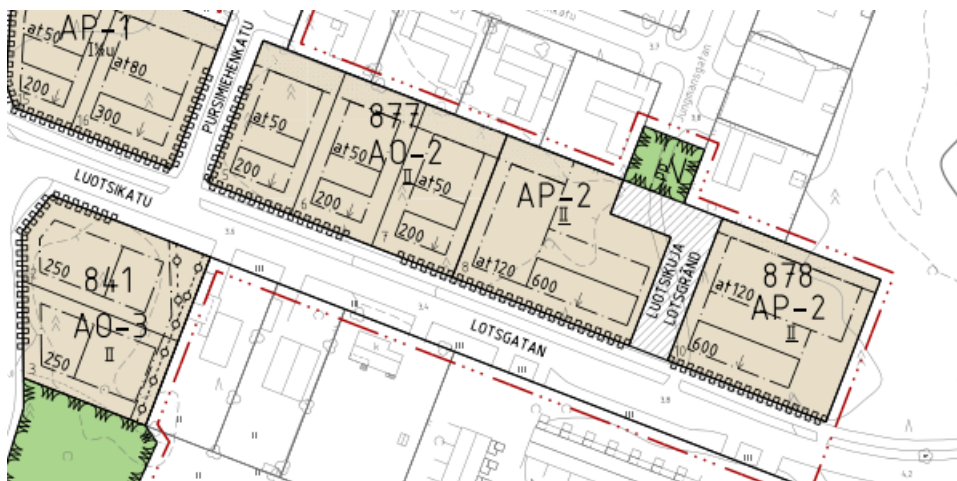
Kuvio 8. Esimerkki yksityiskohtaisesta aluevarausyleiskaavasta, joka ohjaa suoraan rakentamista (Kangasalan kaupunki 2015)

3.1.4 Asemakaava

Asemakaava ja ranta-asemakaava ovat yksityiskohtaisimmat rakentamista ohjaavat kaavatyytit. Kunta laatii ja hyväksyy asemakaavat. Yksityisellä maanomistajalla on oikeus laatia alueelleen ranta-asemakaava, jonka kunta voi hyväksyä tai hylätä. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, § 50–62; § 74)

Asemakaavakartan ja -määräysten avulla ohjataan esimerkiksi rakennusten sijoittamista, kokoa ja ulkonäköä. Kaavaan kuuluu selostus, jolla ei ole oikeusvaikutuksia. (Ympäristöhallinnon verkkopalvelu 2023a)

Kuvion 9 asemakaavan muutoksella pientaloaluetta on täydennysrakennettu viheralueelle. Asemakaavassa kaupunkikuva on huomioitu mm. pakottamalla kerroskorkeus ja rakennukset rakennettavaksi yhtenäiseen linjaan suhteessa katuun. Asemakaava voidaan laatia myös määräyksiltään väljempänä, jolloin toteuttajalle jää enemmän vastuuta suunnittelussa.



Kuvio 9. Ote asemakaavasta (Hangon kaupunki 2017)

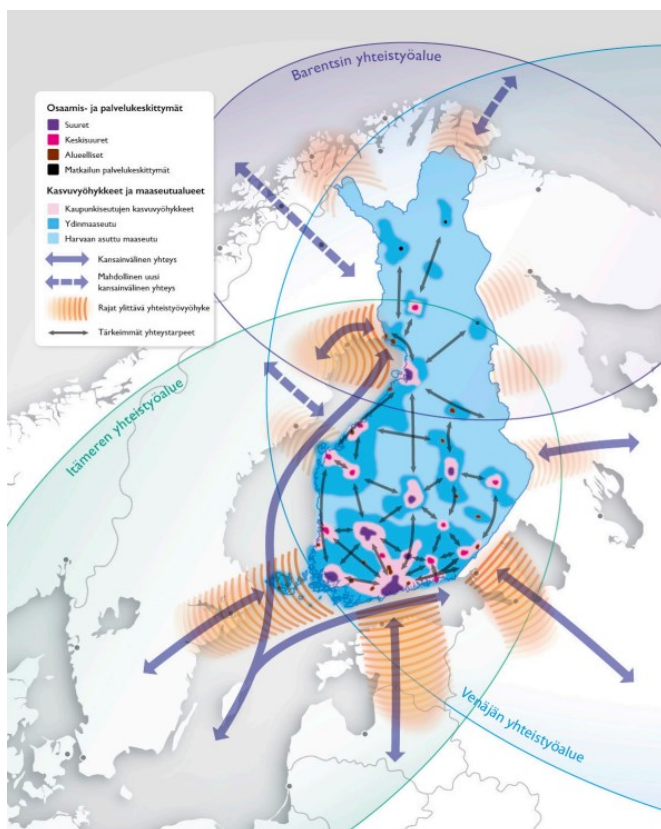
3.2 Muut strategiset alueidenkäytön suunnittelutyökalut

Kuntalaki (410/2015, §37) velvoittaa kuntaa laatimaan kuntastrategian. Kuntastrategiaa toteutetaan myös maapolitiikan kautta. Strategisessa suunnittelussa käytetään toisinaan yleiskaavojen sijasta vapaamuotoisia maankäyttösuunnitelmia.

Valtio käyttää virallisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolisia työkaluja. Suomen aluerakenteen kehityskuvilla ja MAL-sopimuksilla hahmotellaan alueiden käyttöä ja niiden toteuttamiseen tarvittavia toimenpiteitä. Suunnitelmia käytetään kaavoituksen tausta-aineistona.

3.2.1 Valtakunnallinen alueidenkäytön kehityskuva

Ympäristöministeriö on laatinut Suomen aluerakenteesta kolme kehityskuvaa: Alueidenkäyttö ja aluerakenne 2017, Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta, Suomen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehityskuva ja uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi sekä Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050 (kuvio 10). Kehityskuvia ovat hyödyntäneet tarkemman suunnittelun tausta-aineistona esimerkiksi maakuntien liitot ja ministeriöt. (Ympäristöministeriö 2021, 4)



Kuvio 10. Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050 (Ympäristöministeriö ym. 2015, 7)

Ympäristöministeriö on laatimassa vuoden 2023 aikana uutta kehityskuvaa, jossa myös yhdyskuntarakenne on otettu huomioon. Kehityskuvatyö jaetaan tilannekuvaan, tulevaisuuskuvaan ja kehittämiskuvaan. Tilannekuvassa tuodaan esiin nykytilanne ja viimeaikainen kehitys. Tulevaisuuskuvasssa hahmotellaan mahdollisia tulevia kehityskulkuja ja niiden vaikutusta yhdyskuntarakenteen kehitykseen. Kehittämiskuvassa määritellään mihin suunta alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä tulisi ohjata ja tarvittavat toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. (Ympäristöministeriö 2021, 4–5; 12)

Kehityskuvatyö eroaa aiemmista siten, että kehityskuvaa tullaan pitämään jatkuvasti yllä. Tilannekuva päivitetään vuosittain ja tulevaisuus- ja kehittämiskuva hallituskausittain. Jatkuvasti ylläpidettävän kehityskuvan on tarkoitus toimia foorumina sidosryhmille sekä olla apuna alueidenkäytön suunnittelussa (Ympäristöministeriö 2021, 13; 18–19).

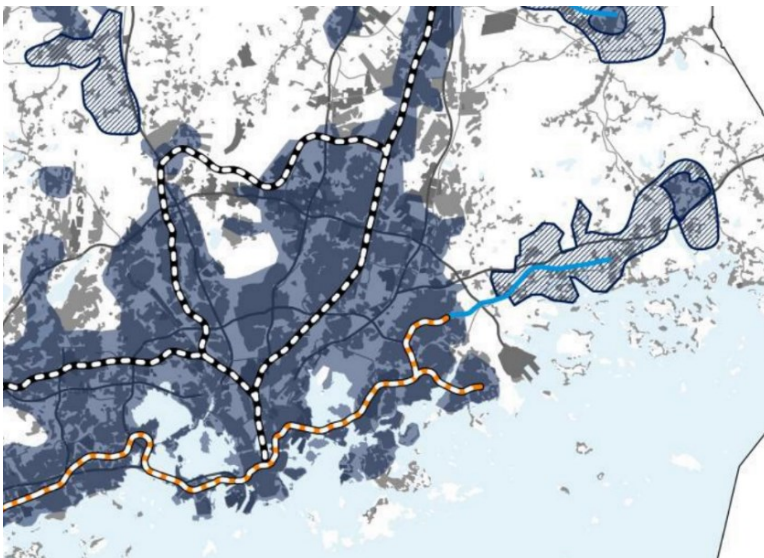
3.2.2 Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset

Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset on laadittu valtion ja Helsingin, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Oulun, Tampereen sekä Turun kaupunkiseuduilla sijaitsevien kuntien välille. Suomen asukkaista 55 % asuu sopimusalueiden kunnissa. MAL-menettelyt

ovat tyypillinen esimerkki lakisääteisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolisesta, ketterästä ja vapaamuotoisemmasta strategisesta suunnittelusta. (Ympäristöministeriö a.; Valtioneuvosto 2022, 16)

MAL-sopimusten tavoitteena on kaupunkiseutujen kuntien sekä kaupunkiseutujen ja valtion välisen yhteistyön lisääminen. Sopimusten avulla sovitaan yhteen kaupunkiseutujen maankäyttöä, asumista ja liikennettä silloin, kun niillä on kuntarajat ylittäviä tai muita merkittäviä vaikutuksia. Seutujen kunnat sitoutuvat esimerkiksi kaavoittamaan asumista uusien raideliikenneyhteyksien läheisyyteen ja valtio puolestaan rahoittamaan hankkeita. Sopimukset hyväksytään kuntien päättävissä elimissä. Valtion puolelta sopimuksen hyväksyvät ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, paikallinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. Sopimuksilla ei ole sellaista juridista merkitystä, että jonkin tavoitteen toteuttamatta jääminen aiheuttaisi osapuolille sanktioita. (Valtioneuvosto 2022, 12; 17–18; 23; 49; 34)

Sopimusten tavoitteet on esitetty kirjallisena. Osaan sopimuksista liittyy myös liitekarttoja, joissa maankäytön tavoitteet ovat helpommin hahmotettavassa muodossa. Helsingin seudun sopimuksen liitekartalla (kuvio 11) on esitetty sopimuksen tarkoittamat maankäytön ensisijaiset kehittämissuunnitelmat. Helsingin seutua lukuun ottamatta sopimukseen on kirjattu tavoite laatia strateginen maankäyttösuunnitelma kaupunkiseuduille yhteistyössä paikallisen ELY-keskuksen ja maakunnan liiton kanssa. (Ympäristöministeriö a).



Kuvio 11. Ote Helsingin seudun MAL-sopimuksen liitekartasta maankäytön ensisijaiset vyöhykkeet (Ympäristöministeriö a)

3.2.3 Kunnan maankäyttöpoliitikka

Kuntalain 37 §:n mukaisesti kunnassa on oltava kuntastrategia, joka tarkistetaan vähintään kerran valtuustokaudessa. Strategia on pitkän aikatahtaimen suunta tai idea, joka ohjaa päätöksentekoa ja toimintaa. Strategian toteuttamiseksi laaditaan usein toteuttamisohjelmia. Kuviossa 12 on esitetty kunnan strategisen suunnittelun suhde poliittisiin linjauksiin ja maankäytön suunnitteluun.



Kuvio 12. Kaavoituksen suhde kunnan strategiseen suunnitteluun ja poliittisiin linjauksiin (Suomen Kuntaliitto 2009, 3)

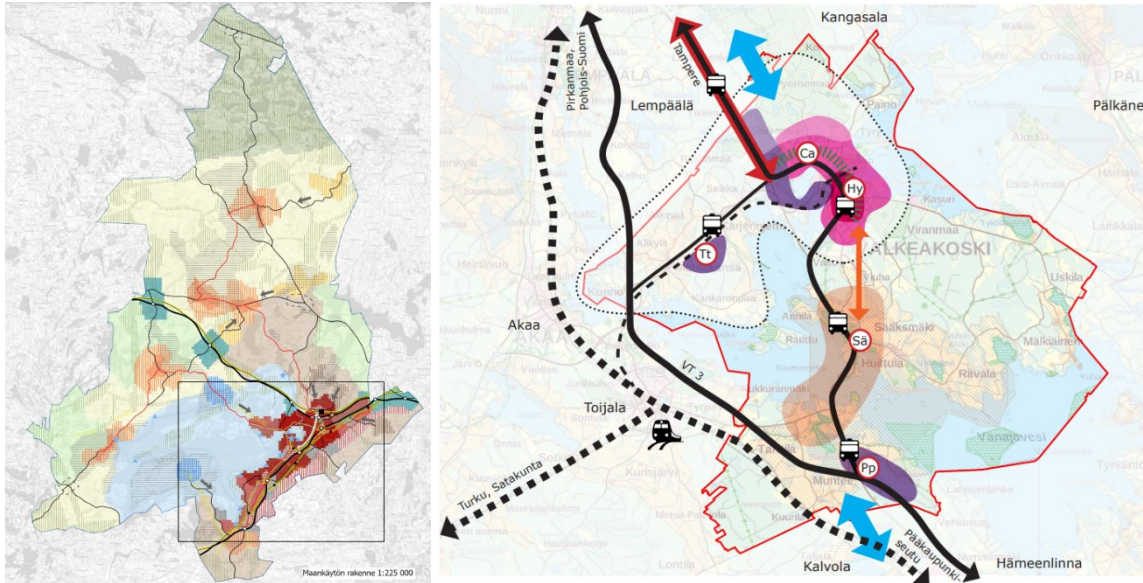
Maankäyttöpoliitikka muodostuu kunnan strategisesta suunnittelusta, asunto-, elinkeino ja ympäristöpoliitikasta. Kunta laatii maapoliittisen ohjelman, jossa päätetään mm. millä keinoin maata hankitaan. (Suomen Kuntaliitto 2009, 4)

3.2.4 Vapaamuotoiset strategiset maankäyttösuunnitelmat kunnissa

Strategisia kehityskuvia, rakennemalleja ja vastaavia vapaamuotoisia suunnitelmia käytetään virallisen suunnittelun rinnalla myös MAL-alueiden ulkopuolella. Suunnitelmat saattavat toimia jonkin asteisena esiselvityksenä tai ideana myöhemmin laadittavalle yleiskaavalle, mutta eivät aina. Joissakin kunnissa maankäyttösuunnitelmia käytetään strategisen yleiskaavan sijasta ohjaamaan maankäyttöä.

Suunnitelmien sisältö ja esitystapa voi vaihdella pelkistetystä hyvin seikkaperäiseen ja MRL yleiskaavojen sisältöä mukailevaan. Kuviossa 13 on kaksi esitystavaltaan poikkeavaa maankäyttösuunnitelmaa. Strategisia kehityskuvia, rakennemalleja ja vastaavia

vapaamuotoisia suunnitelmia saatetaan käyttää virallisen suunnittelun rinnalla, jotta ”sadaan asiat tehtyä” (Bäcklund ym. 2018, 18).



Kuvio 13. Esimerkkejä epävirallisista strategisista maankäyttösuunnitelmista (Lohjan kaupunki 2022; Valkeakosken kaupunki 2018)

4 Lakisääteisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolinen strateginen suunnittelu

4.1 Maankäyttösuunnitelmien suhde suunnittelujärjestelmään

Mäntysalon ym. (2013, 350; 353) mukaan strategisen suunnittelun nähdään olevan työkalu, joka on joustava ja sen avulla voidaan työstää epävarmoja tulevaisuuden näkymiä sekä kehittää uusia kehittymismahdollisuuksia. Suunnittelulta odotetaan joustavuutta, reaktiivisuutta tuottaa kasvua, kilpailukykyä ja yhteistyötä.

Yksi näkökanta vapaamuotoisten maankäyttösuunnitelmien ja -sopimusten käyttämisen virallisen suunnittelujärjestelmän rinnalla ovat vaikutukset uusliberalismista. Patomäen (2007, ii; 12; 28) mukaan Suomessa uusliberalismin oppeja on tuotu politiikkaan 1980-luvulta lähtien. Hän määrittelee uusliberalismin opiksi, jossa uskotaan yhteiskunnallisten ongelmien olevan ratkottavissa luomalla tilaa itseään sääteleville kilpailullisille markkinoille. Yritysten globalisoitumisen takia pääoma on vapaa siirtymään paikasta toiseen. Valtion tai alueen on oltava houkutteleva toimintaympäristö tälle herkästi liikkuvalla pääomalla.

Bäcklund ym. (2018, 7–8, 18) tunnistivat tutkimuksessaan, että yleis- ja asemakaavatasoinen suunnittelu koetaan liian aikaa vieväksi ja rajoittuneeksi nykyisessä nopeasti muuttuvassa maankäytön kehityksessä. Yleiskaavoitus jätetään välistä ja maankäytön suunnittelua tehdään suoraan asemakaavoittamalla. Menettelytapa jättää kaavoitushierarkiassa aukon strategiseen suunnitteluun. Valtio on toimillaan tukenut epävirallisten suunnittelutasojen käyttöä mm. maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusten alueilla.

Valtioneuvosto on MAL-sopimusmenettelyn arviointi ja kehittämisselvityksessään (2022, 12) todennut, että epämuodollisten suunnitteluvälineiden tuominen suunnittelujärjestelmän rinnalle on pyrkimys parantaa maankäytön ja liikenteen yhteissuunnittelua. Vaikka MRL uudistus vuonna 2000 mahdollisti kuntien yhteisten yleiskaavojen laatimisen, eivät kunnat ole niitä juurikaan tehneet.

4.2 Suunnittelun vastuutahot

Mäntysalo ym. (2013, 352; 326) huomauttavat, että vapaamuotoisen strategisen suunnittelun osallistumisen laajuudesta päättävät virkamiehet ja / tai poliitikot. Oikeusvaikutukseton suunnitelma ei vastaa vaatimukseen tasapuolisuudesta eikä luotettavuudesta. Vapaamuotoinen suunnittelu johtaa ongelmiin demokratian toteutumisessa, hallinnollisessa selvyydessä ja yleiseen luottoon hallintoa kohtaan.

Myös menettelytavoiltaan nämä strategiset suunnitelmat noudattavat, ainakin jossakin määrin, uusliberalismin oppeja. Patomäen (2007, ii; 50; 70) mukaan uusliberalismi kannattaa demokratiaa vain sen minimimerkityksessä ja pyrkii korvaamaan demokratiaa kilpailullisilla yksityisillä markkinoilla tai niitä simuloivilla hallinnollisilla jäljitelmillä. Julkishallinnossa valtion hierarkkinen byrokraatia hylätään ja korvataan liikemaailman joustavuudella ja tehokkuudella.

Myös Suomessa kehitys noudattaa Olsenin (2014, 294; 300) huomioita uusliberalismin ja strategisen suunnittelun suhteesta ja kehityksestä. Olsen jakaa uusliberalismin vaikutuksen strategiseen suunnitteluun Euroopassa kolmeen osaan. 1900-luvun puolessa välissä strategisella suunnittelulla keskityttiin kasvun hallintaan. 1980-luvulla lainmukaiset suunnittelujärjestelmät koettiin kasvua ja kilpailukykyä rajoittavina. 1990-luvulla strateginen suunnittelu painottui kaupunkeihin ja kaupunkialueisiin. Kaupunkialueiden keskeistä roolia talouden ”moottoreina” on edistetty julkisten investointien keskittämällä näille alueille.

4.3 Strategiset suunnitelmat tarinankerronnan välineenä

Paitsi joustavana ja reaktiivisena suunnitteluvälineenä, maankäyttösuunnitelmien käyttöä voidaan perustella myös tarinankerronnan välineenä. Vapaamuotoisina suunnitelmina niiden visuaalinen ilme voidaan vapaasti valita tukemaan tarinaa toisin kuin lakisääteisissä kaavoissa.

Mäntysalo ym. (2020, 286; 289) lähestyvät artikkelissaan strategista maankäytön suunnittelua tulevaisuuden tarinankerronnan välineenä. Mielikuvilla voidaan luoda monitulkintaisia ja -merkityksellisiä tarinoita, jotka voivat liittää yhteen kilpailevia toimijoita. Tilallisten mielikuvien avulla voidaan yksinkertaistaa monimutkaisia suunnitteluongelmia. Tarinat, metaforat ja kuvitelmat voivat toimia ponnistuslautana kohti yhteistä ratkaisua.

Tilallisten mielikuvien ankkuroinnin tueksi tarvitaan jokin konkreettinen toimenpide tai hanke. Hankkeen avulla saadaan sitoutettua toimijoita toteuttamaan tarinaa. Se voi olla esimerkiksi pikaraitiotiehanke kasvuvyöhykkeellä, kuten Tanskan Aalborgissa. Kasvuakselin tarina voidaan tulkita uusliberalistisena tarinankerrontana. (Mäntysalo ym 2020, 293–296; 301)

Olsen (2014, 296) pohtii rajoittaako uusliberalismi strategista maankäytön suunnittelua esittämällä erilaisten tulevaisuudenkuvien kuvittelemisen. Hänen mukaansa strateginen suunnittelu ei ole juurikaan muuta kuin tuki uusliberalistisille ajatuksille, jos erilaisten tulevaisuusskenaarioiden kuvittelua ei sallita.

5 Strategiset yleiskaavat

5.1 Aineisto

Tarkasteltavaan aineistoon on valittu kahdeksan viimeisen kymmenen vuoden aikana lainvoiman saanutta strategista yleiskaavaa. Aineistoon on valittu mahdollisimman uusia kaavoja, sillä kaavoja varten laadittavien selvitysten määrä ja laatuvaatimukset ovat tiukentuneet viime vuosina. ELY-keskukset vaikuttavat valvovana viranomaisena kaavojen sisältövaatimuksiin ja esitystapoihin. Aineiston valinnassa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että aineisto jakautuu eri puolelle Suomea mahdollisimman monen ELY-keskuksen alueelle.

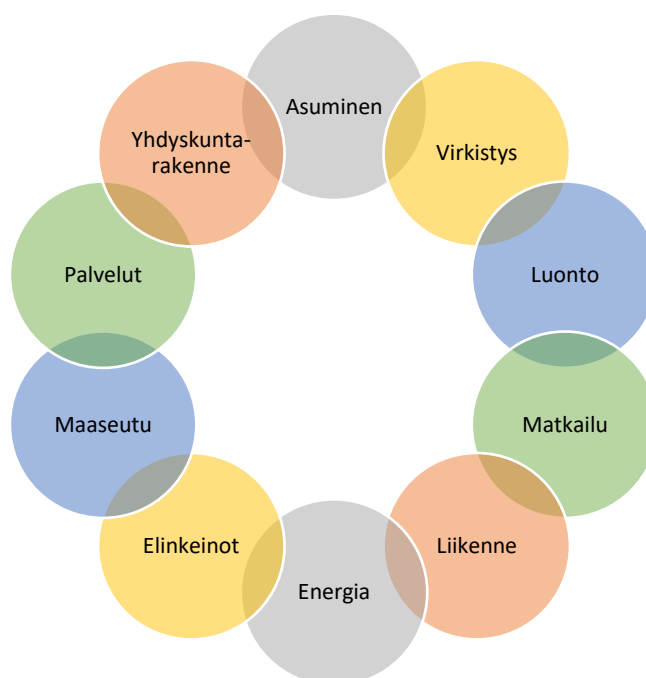
Opinnäytetyössä on tarkasteltu seuraavien strategisen yleiskaavan esitystapoja, sisältöjä ja prosesseja:

- Hailuodon strateginen yleiskaava 2030. Kaava on saanut lainvoiman 14.1.2020. Kaava käsittää saaren ja rannikkoalueen.
- Kotka-Haminan seudun strateginen vaiheyleiskaava 2040. Kaava on oikeusvaikutteinen Kotkassa, Haminassa, Miehikkälässä ja Virolahdessa. Pyhtäällä kaava on oikeusvaikutukseton. Kaava on saanut lainvoiman vuoden 2019 aikana. Kaava ei ole kuntien yhteinen yleiskaava. Yleiskaavaluonnos oli kuntien yhteinen. Kaava eriytettiin kuntakohtaisiksi yleiskaavaehdotuksiksi.
- Kokkolan strateginen aluerakenneyleiskaava 2040. Kaava on saanut lainvoiman 4.5.2022. Kaava käsittää koko kunnan alueen.
- Kontiolahden strateginen yleiskaava. Kaava on saanut lainvoiman 31.7.2019. Kaava käsittää koko kunnan alueen.
- Kuusamon strateginen yleiskaava. Kaava on saanut lainvoiman 20.6.2019. Kaava käsittää koko kunnan alueen.
- Lempäälän Strateginen yleiskaava 2040. Kaava on saanut lainvoiman 18.8.2021. Kaava käsittää koko kunnan alueen.
- Oriveden Strateginen yleiskaava. Kaava on saanut lainvoiman 25.1.2023. Kaava käsittää koko kunnan alueen.
- Vihdin strateginen yleiskaava 2050. Kaava on saanut lainvoiman 19.10.2021. Kaava käsittää koko kunnan alueen.

5.2 Strategisten yleiskaavojen tavoitteet

Suurimassa osassa aineiston kaavoja tavoitteet oli jaettu osiin ja niitä oli täsmennetty muutamalla lauseella. Yhdessä aineiston kaavoista tavoitteet oli esitetty hyvin yleisellä tasolla.

Kaikissa kaavoissa tavoitteisiin oli kirjattu yhdyskuntarakenteen kehittäminen. Tavoitteet painottuvat asumiseen, palveluiden saatavuuteen sekä elinkeinojen edellytysten parantamiseen. Yli puolessa kaavoista oli asetettu luontoon, virkistykseen, liikenteeseen ja energiaratkaisuihin liittyviä tavoitteita. Maaseudun kehittäminen oli tavoitteena neljässä ja matkailun kehittäminen oli tavoitteena kolmessa kaavassa. Kuviossa 14 on esitetty tavoitteet otsikkotasolla ja liitteessä 2 on esitetty kaavojen tavoitteet teemoitettuna aihepiireittäin yksityiskohtaisemmin.



Kuvio 14. Strategisten yleiskaavojen tavoitteet otsikkotasolla

Keskeisissä tavoitteissa esiintyi joitakin yhtäläisyyksiä. Asumista koskevissa tavoitteissa korostuivat asumisen laatu, uusien asuinalueiden sijoittuminen, keskustojen, kylien ja maaseudun elinvoimaisen säilyttäminen sekä hallittu väestön kasvu. Yhdyskuntarakenteen osalta esille nostettiin olemassa olevan rakenteen kehittäminen tehokkaalla ja taloudellisella näkökannalla. Palveluiden osalta korostuivat saatavuus ja kehittäminen. Elinkeinoelämän osalta keskeisiä tavoitteita olivat yritysten toimintaedellytysten turvaaminen, uusien yritysalueiden sijoittaminen ja monipuolinen elinkeinorakenne.

5.3 Strategisten yleiskaavojen prosessi

Maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa on annettu määräyksiä koskien kaavoitukseen liittyvää menettelyä. Vuorovaikutukselle on säädetty laissa ja asetuksessa minimimenettely.

Seuraavissa luvuissa esitellään tiivistetysti lain ja asetuksen mukainen vuorovaikutusprosessi. Valittujen kaavojen prosessia vertaillaan lain asettamiin vaatimuksiin.

5.3.1 Aloitusvaihe

Kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 63 §). Vähintään vireilletulosta on ilmoitettava, niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan (Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, 30 §). Kunnilla on päätäntävalta kunnallisten ilmoitusten julkaisutavan valinnassa. Ilmoitukset voidaan julkaista esimerkiksi paikallisissa sanomalehdissä tai kunnan nettisivuilla.

Kaavatyön alussa tehdään suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 63 §). Asiakirjasta käytetään yleisesti nimeä osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS).

Strategiset yleiskaavat ovat usein vaikutuksiltaan valtakunnallisia, koskevat merkittäviä maakunnallisia asioita tai ovat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä. Tällaista kaavoista pitää järjestää viranomaisneuvottelu. Neuvottelu tulee järjestää ennen kuin osallisille varataan tilaisuus mielipiteen esittämiseen (Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, 18 §). Kaikista aineiston kaavoista oli järjestetty viranomaisneuvottelu.

Kahdessa kunnassa OAS oli asetettu määräajaksi nähtäville. Viidessä kunnassa OAS on ollut nähtävillä koko prosessin ajan. Kaavaa koskeva yleisötilaisuus oli järjestetty aloitusvaiheessa neljässä kunnassa.

5.3.2 Valmisteluvaihe

Osallisille tulee varata mahdollisuus esittää mielipide kaavan valmistelun aikana. Laki ja asetus antavat mahdollisuuden asettaa valmisteluaineisto nähtäville ja varata tilaisuus kirjallisen mielipiteen jättämiseen määräaikaan mennessä tai järjestää kaavaa koskeva tai jokin muu sopivaksi katsottava tilaisuus. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, 30 §; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 62 §.)

Kaikki tarkasteltavat kunnat olivat asettaneet valmisteluaineiston nähtäville vähintään 30 päivän ajaksi. Kuudessa kunnassa oli järjestetty yksi tai useampi kaavaa koskevan tilaisuus osallisille.

5.3.3 Ehdotusvaihe

Yleiskaavaehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. MRL 65 §:n mukaan nähtäville asettamisesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa (muistutus). Koska strateginen yleiskaava ei ohjaa rakentamista, ei erillisen kirjeen lähettäminen ulkopaikkakuntalaisille maanomistajille ole tarpeen (MRA 19 §). Kaavaehdotuksesta on MRA 20 §:n mukaan pyydettävä lausunto kunnalta, jonka alueiden käyttöön kaava vaikuttaa, maakunnan liitolta, tarpeen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä muilta yleiskaavan kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä.

Viranomaisneuvottelu voidaan järjestää tarvittaessa kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen, kun muistutukset ja lausunnot on saatu (MRL 66 §, Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, 18 §). Kuudesta kaavasta oli järjestetty ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelu. Lisäksi osa kunnista oli järjestänyt ylimääräisiä työneuvotteluja viranomaisten ja muiden osallisten kanssa. Yhden kaavan aineistoista ei ilmennyt, oliko ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelu järjestetty.

Kaavaa koskeva yleisötilaisuus ehdotuksen nähtävillä olon aikana oli järjestetty neljässä kunnassa. Laki tai asetus ei vaadi tällaisen tilaisuuden järjestämistä.

Kaavaehdotus on MRA 32 § mukaan asetettava uudelleen nähtäville, jos sitä on olennaisesti muutettu nähtävillä olon jälkeen. Yhtäkään aineiston kaavoista ei ollut asetettu uudelleen nähtäville.

5.3.4 Hyväksyminen

Yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, § 37). Kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on tiedotettava sekä kaava ja kaavaselostus julkaistava mahdollisuuksien mukaan myös sähköisesti. Tieto päätöksestä on lähetettävä viipymättä ELY-keskukselle, niille kunnan jäsenille sekä muistutuksen tekijöille, jotka kaavan nähtävillä ollessa ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, 94 §; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 67 §)

Yleiskaavan hyväksymispäätöksestä on mahdollista valittaa kuntalain säädösten mukaisesti. Valitusaika valtuuston päätöksestä on 30 päivää. ELY-keskuksella on mahdollisuus jättää kaavaratkaisusta oikaisukehotus. Kunnanvaltuuston tulee antaa päätös oikaisukehotukseen joko muuttamalla kaavaa tai pysymällä päätöksessään. Jos oikaisukehotukseen ei reagoida kuuden kuukauden aikana, kaava raukeaa. Mikäli kaavaan tehtävä muutos on huomattava, tulee se asettaa uudelleen nähtäville. ELY-keskuksella on mahdollisuus valittaa kaavasta, jos oikaisukehotusta ei noudateta. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 188 §; 195 §)

Kahdesta aineiston kaavasta oli jätetty oikaisukehotus. Neljästä kaavasta oli valitettu.

Yleiskaava, asemakaava ja rakennusjärjestys tulevat voimaan, kun hyväksymispäätöksestä on kuulutettu (Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, 93 §).

5.3.5 Kaavoituksen kesto

Nopeimmillaan strateginen yleiskaava on hyväksytty valtuustossa 10 kuukautta vireilletulon jälkeen. Hitaimmillaan prosessi on kestänyt noin 5 vuotta 6 kuukautta. Keskimäärin kaavat ovat valmistuneet 2 vuodessa ja 5 kuukaudessa.

Valitusten käsittely kestää noin vuodesta kahteen hallinto-oikeudessa. Kaavoituksen kesto on keskimäärin noin 3 vuotta ja 5 kuukautta, kun kesto lasketaan vireille tulopäivästä voimaantulopäivään.

5.4 Strategisten yleiskaavojen esitystapa

Yleiskaava esitetään kartalla tai kartoilla tarkoituksen mukaisessa mittakaavassa. Tarkasteluaineiston kaavakartoista yksi on esitetty mittakaavassa 1:25 000, kolme mittakaavassa 1:80 000, yksi mittakaavassa 1:100 000 sekä yksi mittakaavassa 1:180 000, jossa kunnan keskusta-alue on tarkennettuna mittakaavassa 1:40 000.

Vertailuksi maakuntakaavakartoissa käytettävä mittakaava vaihtelee 1:100 000–1:300 000. Kahdeksassa maakuntakaavassa on käytetty mittakaavaa 1:100 000. Osassa kaavoista maakuntien merkittävimpien kaupunkien keskusta-alueita on tarkennettu mittakaavaan 1:50 000.

Yleiskaavaan kuuluvat kartan lisäksi kaavamerkinnot- ja määräykset sekä selostus. MRA (895/1999) 1 §:ssä on määritelty kaavoissa käytettävät merkinnät. Jos kaavassa käytetään asetuksen mukaista merkintää, tulee sitä käyttää asetuksessa esitettyssä tarkoituksessa. Asetuksen mukaan kaavoissa voidaan käyttää tarvittaessa muitakin merkintöjä. MRL 39 §:n

sisältövaatimukset tulee kuitenkin ottaa huomioon kaavan esitystavassa (Ympäristöministeriö 2003, 26).

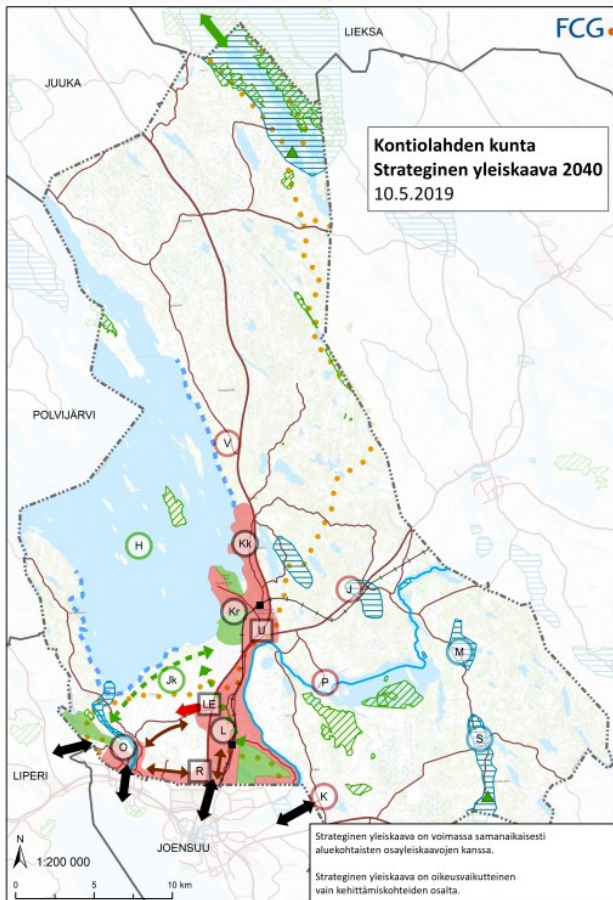
Asetuksen yleiskaavamerkintätyyppijä ovat alueiden käytön kehittämistavoitemerkinnät, osa-alueiden erityisominaisuuksia ilmaisevat merkinnät, aluevarausmerkinnät, kohde- ja viivamerkinnät sekä ympäristömuutoksia kuvaavat merkinnät. Kuviossa 15 on esimerkkejä kaikista merkintätyypeistä. (Ympäristöministeriö 2003, 26)



Kuvio 15. Esimerkkejä yleiskaavoissa käytettävistä merkinnöistä (Ympäristöministeriö. 2000, 26–27; 29; 33–34; 37)

Kolme tarkasteluaineiston kaavoista on esitetty yhdellä kartalla, kuten kuvion 16 strateginen yleiskaava. Kaksi kaavoista on esitetty kahdella teemakartalla ja yksi kolmella teemakartalla. Kokkolan strategisen aluerakennelyleiskaavan esitystapa poikkeaa muista kaavoista.

Kaavakartta on jaettu kymmeneen teemakarttaan. Kaavakartat ja -määräykset on sisällytetty selostukseen.



Kuvio 16. Kontiolahden strateginen yleiskaava on esitetty yhdellä kartalla (Kontiolahden kunta)

5.5 Strategisten yleiskaavojen sisältö

MRL ja MRA määrittävät mitä yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon ja mitkä vaikutukset tulee arvioida. Maakuntakaava toimii yleiskaavaa laadittaessa ohjeena ja yleiskaavassa on pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteutumista. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 32 §; 39 §)

MRL (132/1999) 9 §:n mukaan ”Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.”

MRL (132/1999) 39 §:ssä on tarkennettu mitä yleiskaavaa laadittaessa on selvitettävä ja otettava huomioon kaavan ohjaustason ja tarkkuuden edellyttämällä tasolla

yhdyskuntarakenteen, asumisen, liikenteen, elinympäristön, kunnan elinkeinoelämän, ympäristöhaittojen, maiseman, kulttuuriympäristön, luonnonarvojen sekä virkistyksen osalta.

Selvitysten tulee antaa riittävät tiedot kaavan vaikutuksista ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, luontoon, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön sekä elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, 1 §)

Laki ja asetus eivät ota kantaa mikä on riittävä selvitys tai tieto kaavan vaikutusten arvioimiseksi. Tämä on jäänyt viranomaisten tulkittavaksi. Tutkittavassa aineistossa nykytilanteen selvittämiseen on käytetty lähteinä mm. maakunnanliittojen laatimia selvityksiä, Suomen ympäristökeskuksen, Tilastokeskuksen, Geologian tutkimuslaitoksen, Väyläviraston, Museoviraston, Maanmittauslaitoksen sekä rakennus- ja huoneistorekisterin tietoja.

Tarkasteltavien selostusten perusteella strategisen yleiskaavan laatiminen ei pääsääntöisesti vaadi huomattavaa erillisselvitysten määrää. Kahteen kaavaan ei ollut laadittu lainkaan erillisselvityksiä. Kahteen kaavaan oli laadittu yksi erillisselvitys, yhteen kaavaan kaksi erillisselvitystä ja kolmeen kaavaan kolme erillisselvitystä. Taulukossa 2 on esitetty erillisselvitykset luokiteltuna teemoittain ja kunnittain.

Luonto ja virkistys	Arkeologia	Kehittämisselvitys	Rakennemallit	Liikenne	Kaavatalous	Kaupallinen
Luont selvitys, Hailuoto	Arkeologinen inventointi, Hailuoto					
				Rantarata- selvitys, Kotka-Haminan seutu		
			Kaupunki- suunnittelun maankäytön- suunnittelu, Kokkola	Kokkolan liikennemallin 2020 maan- käyttötiedot		Kokkolan kau- pallinen tietopaketti
Luonnonvarojen yhteensovittamissuunnitelma, Kuusamo						
		Oriveden asemanseudun ja Hiedan alueen selvitys. Yliskylä-Oritupa-alueen kehittämissuunnitelma ja kokonaiskonsepti, Orivesi		VT 9 Kangasala-Orivesi -kehittämissuunnitelma ja kokonaiskonsepti, Orivesi		
Vihdin laajat metsä- ja peltoalueet, Vihti			Vyöhykemalli uudisrakentamiseen soveltuvista alueista, Vihti		Yhdyskuntarakenteen taloudellisuustarkastelu, Vihti	

Taulukko 2. Strategisten yleiskaavojen erillisselvitykset teemoittain

5.5.1 Selostukset

Kaavaselostus perustelee ja auttaa tulkitsemaan yleiskaavaa. Selostuksen sisällöstä on annettu tarkentavia määräyksiä MRA 17 §:ssä. Lisäksi Ympäristöministeriön oppaassa 13 on annettu ohjeistusta selostuksen sisällöstä ja kaavojen esitystavoista. (Maankäyttö- ja

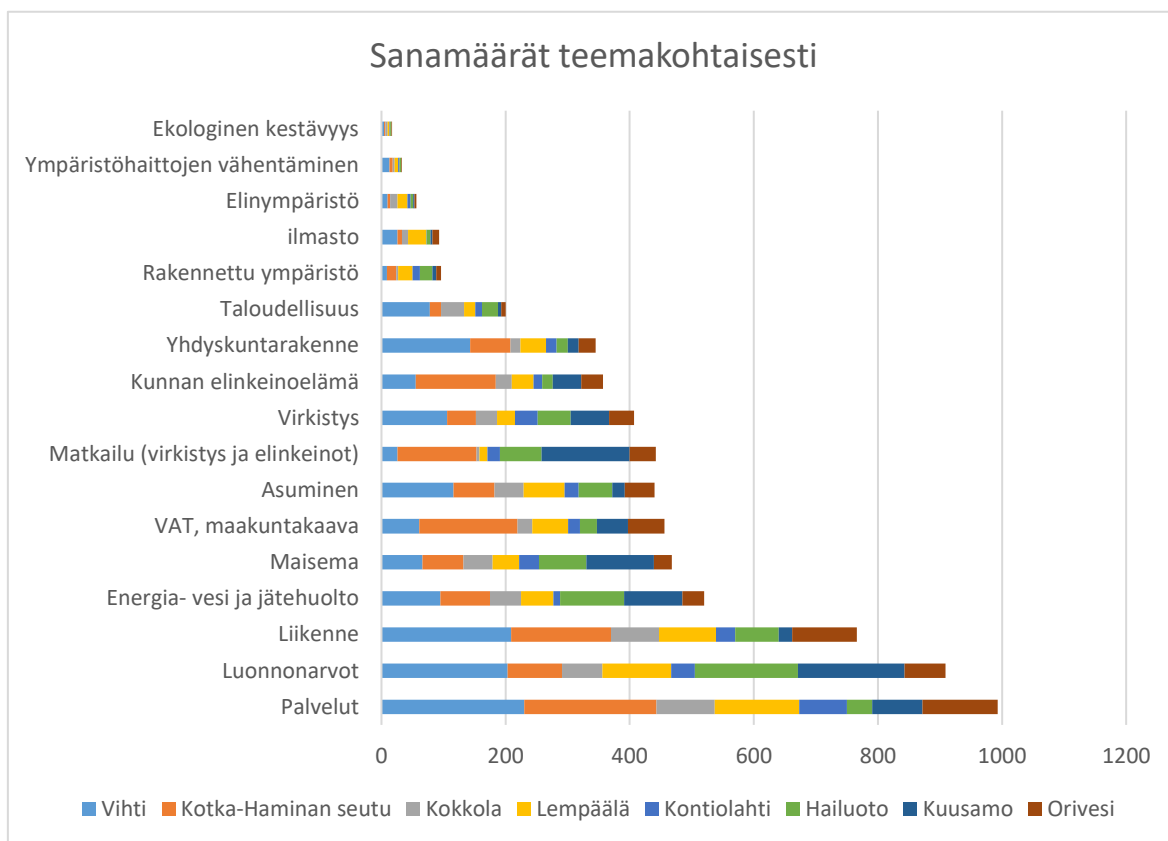
rakennuslaki 132/1999, 40§; Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, 16 §; 17 §; Ympäristöministeriö 2006, 47)

Tutkittavien selostusten laajuuksissa oli huomattavia eroja. Sivumäärä, pois lukien lähdeviittaukset, vaihteli 16–123 sivun välillä. Kaksi selostuksesta oli alle 60 sivun mittaisia. Kahdessa kaavassa perusselvitykset olivat erillisinä asiakirjoina. Tässä työssä erillinen perusselvitys on huomioitu osana kaavaselostusta.

Sisällysluetteloiden perusteella pääteemoja olivat kaavan tarkoitus ja tavoitteet, kaava-alue, kaavan oikeusvaikutukset, suunnittelun vaiheet, lähtökohdat kaavoitukselle, kaavaratkaisun kuvaus, vaikutusten arviointi sekä kaavan toteutus.

Sisällysluetteloiden perusteella suurimmat erot sisältöjen välillä olivat lähtötietojen ja kaavaratkaisujen kuvauksissa. Yli puolessa selostuksissa huomiota oli kiinnitetty erityisesti liikenteen, palveluiden ja yhdyskuntarakenteen nykytilanteen kuvaamiseen. Noin puolessa selostuksista väestön, maiseman, kulttuuriympäristön, matkailun ja luonnon nykytila oli esitetty kattavasti. Vähimmälle huomiolle nykytilan kuvauksissa jäivät elinkeinot ja työpaikat, kuntatalous, maanomistus, rakennettu ympäristö, arkeologia ja tekninen huolto. Kaavaratkaisujen osalta kaikissa kahdeksassa kaavassa oli kuvattu erillisissä luvuissa yhdyskuntarakenne, elinkeinot ja liikenne. Yli puolessa kaavoista erillisissä luvuissa oli kuvattu asuminen, palvelut, luonto, virkistys, maisema, kulttuuriympäristö, yhdyskuntatekninen huolto tai energian tuotanto. Kaikissa kaavoissa vaikutusten arvioinnin luvut oli otsikoitu MRA 1 §:n sisältö huomioiden. Lisäksi viidessä kaavassa oli arvioitu ilmastovaikutukset.

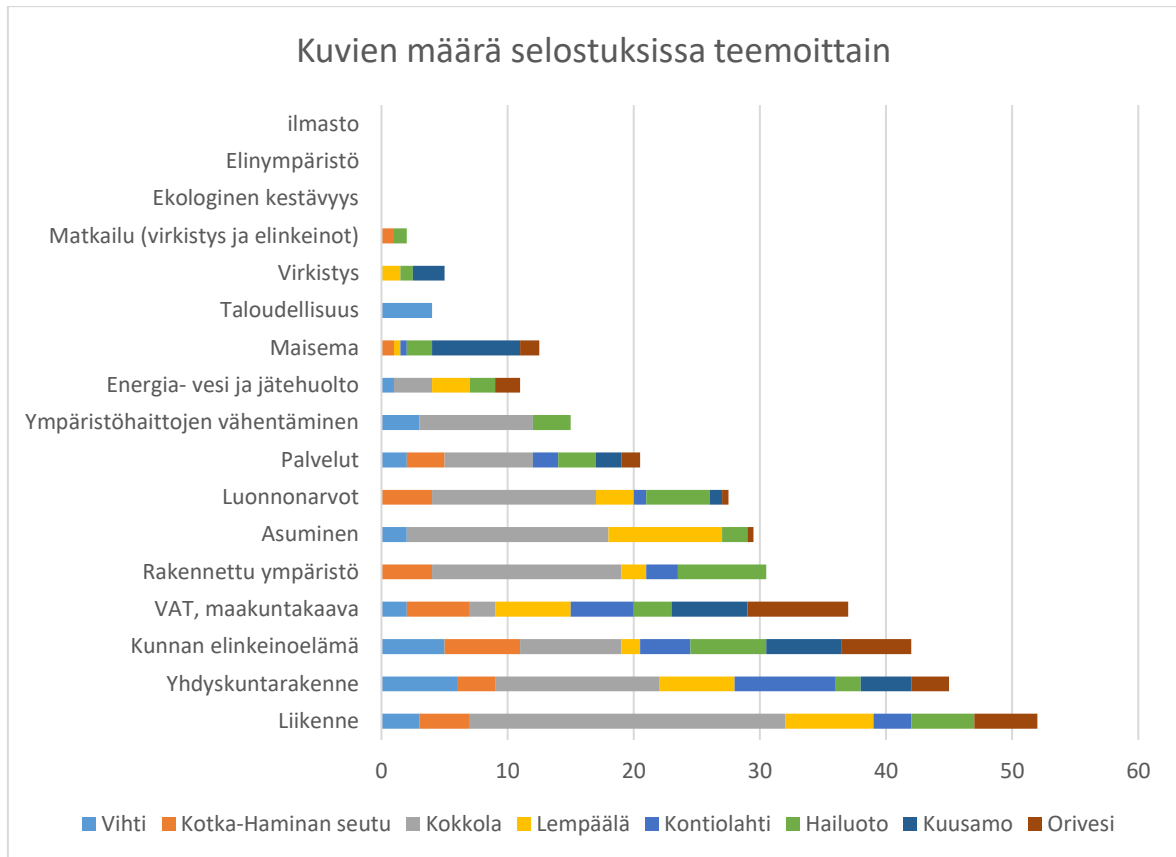
Selostusten tarkemmaksi analysoimiseksi selostusten sisältö on teemoitettu MRL sisältövaatimusten mukaan 15 teemaan. MRL:sta johdettuja teemojen lisäksi matkailu ja ilmasto on lisätty tarkasteltaviksi teemoiksi. Nämä kaksi teemaa esiintyivät useassa kaavassa ja maankäyttösuunnitelmassa selvästi erillisinä kokonaisuuksina. Yhteensä työssä tarkasteltavia teemoja on 17 kpl. Jokaiselle teemalle on tunnistettu avainsanat selostusten teksteistä ja MRL sisältövaatimuksista. Kuviossa 17 on esitetty sanojen määrät aihepiireittäin.



Kuvio 17. Avainsanojen määrät selostuksissa aihepiireittäin

Avainsanojen perusteella selostusten painopiste oli palveluissa, luonnonarvoissa ja liikenteessä. Energia-, vesi- ja jätehuolto, maisema, ylemmän tason maankäyttösuunnitelmat, asuminen, matkailu, virkistys, kunnan elinkeinoelämä, yhdyskuntarakenne sekä taloudellisuus olivat huomioitu kattavasti selostuksissa. Vähemmälle huomiolle selostuksissa jäivät rakennettu ympäristö, ilmasto, elinympäristö, ympäristöhaittojen vähentäminen sekä ekologinen kestävyys.

Kuvien, karttojen ja taulukkojen määrä on laskettu käyttämällä samaa analysointimenetelmää, kuin sanoille. Kuviossa 18 on havainnollistettu selostuksissa esiintyvien kuvien määrä.



Kuvio 18. Kuvien määrä strategisten yleiskaavojen selostuksissa teemoittain

Kokkolan kaavaa lukuun ottamatta selostuksen olivat hyvin tekstipainotteisia. Kuvilla oli havainnollistettu esimerkiksi maakuntakaavaa, liikenneverkkoa, palveluverkkoa, maisema-alueita ja väestön kehitystä.

5.5.2 Haastattelut

Haastattelupyynnö lähetettiin yhdeksään kuntaan. Haastattelun antoivat Kotka, Kokkola, Orivesi ja Vihti. Haastattelun keskeiset kysymykset olivat syyt laatia strateginen yleiskaava, esitystavan valinta, kaavan päivittäminen, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten suhtautuminen strategiseen kaavoitukseen, syyt valitukseen tai oikaisukehoitukseen sekä yleistä näkemystä strategisten maankäyttösuunnitelmien käyttämisestä. Lisäksi kysyttiin kaavakohtaisesti tarkentavia kysymyksiä. Kahdelta MAL-alueella sijaitsevalta kunnalta kysyttiin MAL-suunnitelman ohjausvaikutuksista.

Syitä strategisen yleiskaavan laatimiseen olivat mm. maakuntakaavatasoa tarkemman strategisen suunnitelman laatiminen, sitova suunnitelma poliittiseen päätöksentekoon ja oikeusvaikutteinen kaava, joka vähentää (osa)yleiskaavoituksen tarvetta. Kotka-Haminan alueella oli ennen strategista yleiskaavaa laadittu kehityskuva. Kehityskuvan lähtökohtana

oli ollut strategisen yleiskaavan laatiminen. Kehityskuvaa varten tehtiin laajat selvitykset, vaikutusten arvioinnit sekä järjestettiin työpajoja.

Viranomaisten kanssa oli käyty keskustelua kaavojen mittakaavasta, selvitysten tasosta sekä käytettävistä merkinnöistä. Viranomaisyhteistyön koettiin sujuneen hyvin, vaikka kaavan esitystapa olisi ollut huomattavasti perinteisestä poikkeava. Kaksi haastattelun kunnista, Lempäälä ja Vihti, kuuluivat MAL-sopimuksen piiriin. Liikennejärjestelmän mainittiin ohjanneen suunnittelua, mutta muuten MAL-sopimuksen ei koettu rajoittaneen kunnan omaa strategista suunnittelua.

Luottamushenkilöiden ja asukkaiden koettiin suhtautuneen lähtökohtaisesti positiivisesti strategiseen kaavoitukseen. Asukkaiden osallistuminen oli vähäistä kaikissa kaavoissa. Maanomistajat saattoivat olla kiinnostuneita omien kiinteistöjensä alueista. Vihdissä poliittinen tahtotila mahdollisti kaavan laatimisen nopealla aikataululla. Vihdin kaava oli aineiston kaavoista nopeimmin valmistunut, vireille tulosta valtuuston hyväksyntään kului 10 kuukautta.

Useassa kunnassa tavoitteena oli päivittää kaava tai sen teemoja tarpeen mukaan valtuustokausittain. Valtuustokausittainen päivitystavoite koettiin toisaalta haastavana tavoitteena, sillä kaavan jatkuva päivittäminen vaatii resursseja. Pohdinnassa oli ollut myös sopivien seurantamittareiden laadinta, joiden avulla voidaan paremmin tunnistaa kaavan päivitystarve.

Kolmesta kaavasta oli jätetty oikaisukehotus tai valitettu. Valitukset koskivat jotakin tiettyä yksittäistä merkintää. Haastateltavilla ei ollut näkemyksiä siitä, kuinka valitukset olisi voinut välttää.

Kaavoittajat eivät kokeneet vapaamuotoisessa maankäytön suunnittelussa olevan varsinaista ongelmaa demokratian toteutumisen näkökulmasta. Luottamushenkilöitä osallistetaan yleensä paljon maankäyttösuunnitelmien laatimisen aikana eikä suunnittelua tehdä salassa kuntalaisilta. Kuntarakenteen kehittämissuunnista päättäminen ei loukkaa kuntalaisten oikeuksia.

6 Vapaamuotoiset strategiset maankäyttösuunnitelmat

6.1 Aineisto

Tarkasteltavaan aineistoon on valittu kahdeksan viimeisen kymmenen vuoden aikana kaupungin- tai kunnanvaltuustossa hyväksyttyä maankäyttösuunnitelmaa. Maankäyttösuunnitelmien määrä on sama, kuin työhön valittujen strategisten yleiskaavojen määrä. Samoin kuin strategisten yleiskaavojen osalta, on maankäyttösuunnitelmien valinnassa kiinnitetty huomiota siihen, että suunnitelmat jakautuvat eri puolelle Suomea mahdollisimman monen ELY-keskuksen alueelle.

Opinnäytetyössä on tarkasteltu seuraavien kahdeksan strategisen maankäyttösuunnitelman esitystapoja, sisältöjä ja prosesseja:

- 8K rakennemalli. Rakennemalli on valmistunut 2020. Rakennemalli käsittää Kannonkosken, Karstulan, Kinnulan, Kivijärven, Kyyjärven, Pihtiputaan, Saarijärvien ja Viitasaaren.
- Lohjan Maankäytön rakenne 2022-52. Maankäytön rakenne 2013-37 -malli on tarkistettu vuonna 2022.
- Pyhäjoen maankäyttöstrategia ja maankäytön toteuttamisohjelma. Vuonna 2010 valmistuneen ohjelman päivitys 2018.
- Raahen strateginen maankäytön suunnitelma. Suunnitelma on valmistunut 2021.
- Rovaniemen alueidenkäytön strategia. Strategia on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 2022.
- Sastamalan kaupunkirakennesuunnitelma 2030. Vuonna 2009 valmistunut kaupunkirakennesuunnitelma 2025 on päivitetty vuonna 2019.
- Someron maankäytön kehityskuva 2035. Kehityskuva on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 2019.
- Valkeakosken Maankäytön strateginen kehityskuva. Kehityskuva on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 2018.

6.2 Maankäyttösuunnitelmien tavoitteet

Puolessa maankäyttösuunnitelmista tavoitteisiin oli kirjattu suunnitelman ohjausvaikutukset kunnan maanhankintaan ja kaavoitukseen. Muut tavoitteet painottuivat asumiseen sekä yhdyskuntarakenteen kehittämiseen taloudellisesta näkökulmasta. Yritystoimintaan liittyviä tavoitteita oli kuudessa suunnitelmassa ja palveluihin liittyviä tavoitteita oli neljässä suunnitelmassa. Luontoon, virkistykseen, liikenteeseen, energiaratkaisuihin liittyviä tavoitteita oli asetettu alle puolessa suunnitelmista. Matkailun kehittäminen oli tavoitteena kahdessa

suunnitelmassa. Kuviossa 19 on esitetty tavoitteet otsikkotasolla ja liitteessä 3 on esitetty kaavojen tavoitteet teemoitettuna aihepiireittäin yksityiskohtaisemmin.



Kuvio 19. Maankäyttösuunnitelmien tavoitteet otsikkotasolla

Maankäyttösuunnitelmien tavoitteissa esiintyi jonkin verran yhtäläisyyksiä. Asumisen tavoitteissa korostuivat alueen pitovoiman säilyttäminen sekä väestökehitykseen vaikuttaminen. Yhdyskuntarakenteen osalta esille nousivat keskustojen kehittäminen ja uusien asuinalueiden sijoittaminen. Taloudellisesta näkökulmasta tavoitteissa oli taloudellisesti toimivan yhdyskuntarakenteen kehittäminen. Yritystoiminnan osalta korostuivat yritysten tarpeisiin vastaaminen sekä uusien yritysten saaminen alueelle. Palveluiden osalta palvelurakenteen ohjaaminen oli keskeinen tavoite.

6.3 Maankäyttösuunnitelmien prosessi

Ympäristöministeriön oppaassa 13 Yleiskaavan sisältö ja esitystavat (2006, 28) on otettu kantaa myös strategioiden ja maankäyttösuunnitelmien valmisteluun. Oppaassa huomautetaan, että ne on valmisteltava yhtä avoimessa prosessissa kuin muukin yleiskaavoitus.

Maankäyttösuunnitelmien prosessi vaihteli suunnitelmakohtaisesti. Viidessä aineistossa prosessi ja siihen liittyvät päivämäärät oli kuvattu hyvin kevyesti esimerkiksi kaavioiden

avulla. Kahdessa aineistossa prosessia ei ollut esitetty lainkaan. Viisi tutkittavista suunnitelmista oli päivityksiä aiempiin suunnitelmiin.

Aineistojen perusteella prosessi voidaan jakaa karkeasti kolmeen vaiheeseen: 1. Lähtökohtien selvittämiseen, 2. Strategisten päämäärien tunnistamiseen ja luonnosten laatimiseen sekä 3. Strategian valintaan ja hyväksymiseen.

Yksi tutkittavista suunnitelmista oli laadittu yleiskaavaprosessia noudattaen. Kyseistä suunnitelmaa voi pitää prosessin ja aineiston perusteella oikeusvaikutuksettomana yleiskaavana. Työn laatimisen aikana oli järjestetty kaksi viranomaisneuvottelua. Suunnitelmaehdotus oli asetettu julkisesti nähtäville kuten kaavat. Lisäksi oli järjestetty useita työpajoja, kysely asukkaille sekä ohjausryhmän kokouksia.

6.3.1 Osallistaminen

Seitsemässä suunnitelmassa asukkaita oli osallistettu työpajojen ja verkkokyselyiden avulla, joko työn alkuvaiheessa lähtökohtien selvittämiseksi (5 kpl) ja/tai strategian valinnan yhteydessä (3 kpl). Kahdessa kunnassa asukkaille annettiin mahdollisuus vaikuttaa strategian valintaan. Viisi suunnitelmista oli olemassa olevien suunnitelmien päivityksiä. Vuorovaikutus oli kevyempää kuin ensimmäistä kertaa laadittavien suunnitelmien. Yhden suunnitelman osalta vuorovaikutusmenettelystä ei ollut dokumentaatiota saatavilla.

Luottamushenkilöitä oli osallistettu työpajojen ja seminaarien muodossa läpi koko prosessin. Kuudessa kunnassa lähtökohtien selvittämissivaiheessa järjestettiin työpaja tai seminaari luottamushenkilöille. Strategisten päämäärien tunnistamisvaiheessa työpajoja tai keskustelutilaisuuksia järjestettiin neljässä kunnassa. Strategian valitsemiseen neljässä kunnassa järjestettiin työpaja tai keskustelutilaisuus luottamushenkilöille.

Kaikissa aineistossa oli ilmoitettu ohjaus- tai työryhmien kokoonpano. Ohjaus- ja työryhmät muodostuivat pääasiassa viranhaltijoista. Muutamissa työryhmissä mukana oli myös luottamushenkilöitä.

6.3.2 Hyväksyminen

Hyväksymismenettely maankäyttösuunnitelmissa on kunnan oma päätös. Kaikki maankäyttösuunnitelmat oli hyväksytty valtuustossa.

Kuudesta maankäyttösuunnitelmaraportista kävi ilmi kohtalaisella tarkkuustasolla, milloin työ oli aloitettu ja milloin valmistunut. Suurimassa osassa raporteissa oli esitetty epätarkka aikajana työn kulusta. Keskimäärin maankäyttösuunnitelmien laatimiseen kului noin 1 vuosi

ja 6 kuukautta. Nopeimmillaan suunnitelma on valmistunut vuodessa ja hitaimmillaan 2 vuodessa ja 2 kuukaudessa.

6.4 Maankäyttösuunnitelmien esitystapa

Suosituin esitystapa maankäyttösuunnitelmille oli raportti, johon oli sisällytetty strateginen kartta ja sitä selventävät teemakartat. Viisi kahdeksasta kunnasta oli valinnut tämän esitystavan.

Kolme kunnista oli valinnut perinteistä yleiskaavaa mukailevan esitystavan, jossa maankäyttösuunnitelmat oli esitetty erillisellä kartalla. Merkinnät olivat joko omana asiakirjanaan tai kartan yhteydessä. Aineistoihin kuuluvat selostus ja mahdollisesti liitteitä.

Maankäyttösuunnitelmien karttaesitysten tyyli oli vaihtelevaa. Osassa suunnitelmia noudatettiin väritysmaailmaltaan kaavoissa yleisesti käytettyjä värejä, osassa taas käytettiin totutusta poikkeavia värejä.

6.5 Maankäyttösuunnitelmien sisältö

Puolessa tarkasteltavissa maankäyttösuunnitelmissa sisältö oli lähes täysin tai hyvin lähellä yleiskaavojen sisältövaatimuksia. Taustaselvitykset oli koottu pääasiassa avoimista aineistoista. Lähteinä oli käytetty mm. Tilastokeskuksen, SYKE:n ja Väyläviraston aineistoja sekä maakuntakaavojen selvityksiä. Kaikissa suunnitelmissa oli selvitetty vähintäänkin väestöä, luontoa, liikennettä ja kulttuuriympäristöä koskevia teemoja. Aihepiirien käsittelyn syvällisyys vaihteli hankkeittain. Osassa aineistoja taustaselvitykset eivät olleet saatavissa verkosta tai niitä ollut koostettu raportiksi, joten taustaselvitysten laajuudesta ei ole varmuutta.

Erillisselvityksiä oli laadittu kahteen maankäyttösuunnitelmaan. Selvitykset koskivat ekologisia käytäviä, kylien kehittämispotentiaalia ja olemassa olevaa palveluverkkoa.

6.6 Selostukset

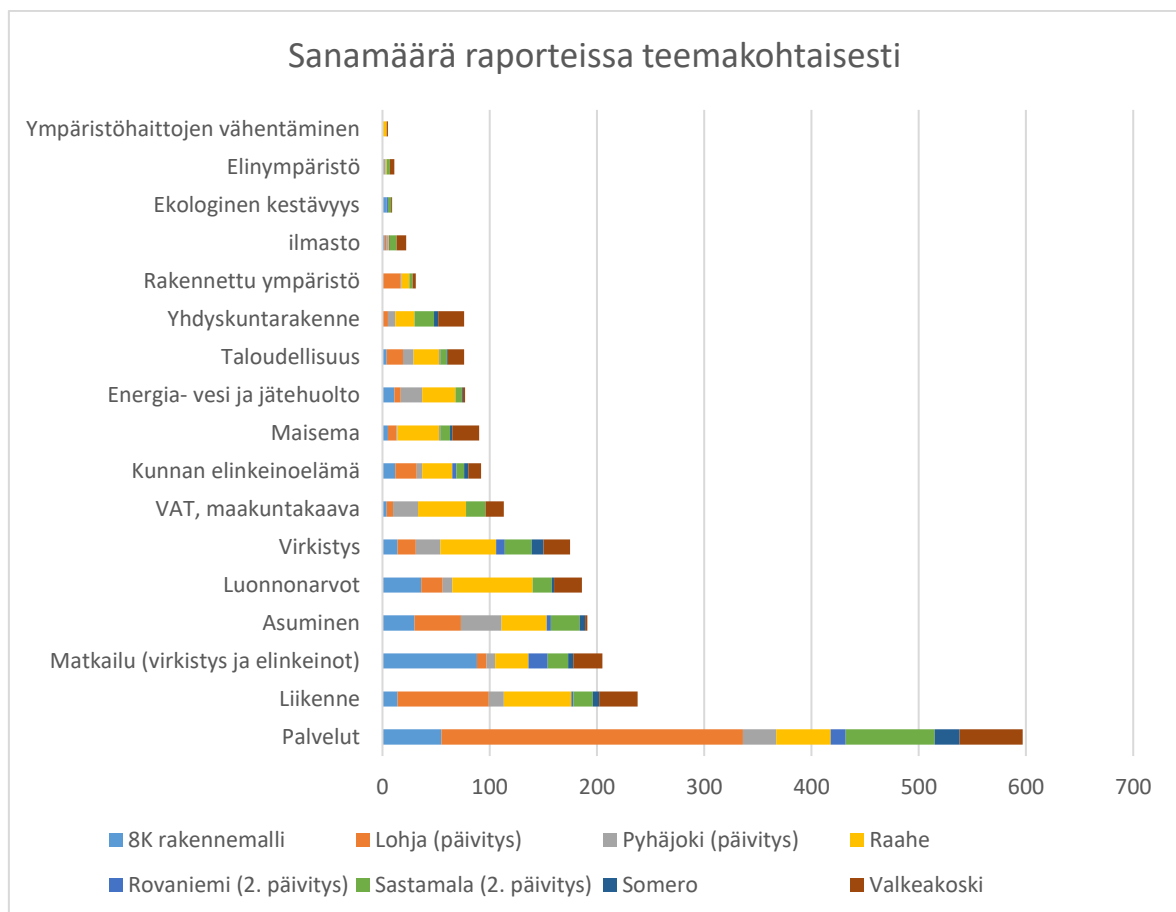
Tutkittavien selostusten laajuuksissa oli huomattavia eroja. Sivumäärä, pois lukien lähdeviittaukset, vaihteli 11–138 sivun välillä. Kaksi selostuksista oli 11-13 sivua, kaksi 30-38, kaksi 69-78 ja kaksi 99-138. Kahdessa maankäyttösuunnitelmassa oli lähtötietoihin tai osallistamiseen liittyvät erilliset asiakirjat. Tässä työssä lähtötiedot on huomioitu osana selostusta.

Suunnitelmien pääteemoja olivat tavoitteet, valitun suunnitelman esittely ja perustelut sekä toimenpiteet suunnitelman toteuttamiseksi. Neljässä maankäyttösuunnitelmassa sisältö oli hyvin kevyt. Raporteissa oli esitetty tavoitteet, maankäytön suunnitelma sekä toimenpiteet

suunnitelman toteutumiseksi. Taustaselvityksiä tai vaikutusten arviointia ei ole saatavilla verkosta eikä selvityksiin viitattu aineistoissa. Kaksi suunnitelmista oli päivityksiä, joten on mahdollista, että alkuperäistä suunnitelmaa varten on laadittu selvityksiä ja vaikutusten arviointeja. Alkuperäiset suunnitelmat eivät olleet verkossa saatavilla, joten lukijalle jää epäselväksi mihin päivitykset perustuvat.

Puolessa raporteista oli keskitytty strategisten valintojen kuvailuun ja toimenpiteisiin niiden saavuttamiseksi. Näissä raporteissa lähtötilanne ja vaikutusten arviointi on kuvattu hyvin kevyesti tai ei lainkaan. Puolessa raporteissa oli esitetty tarkemmin myös alueen lähtötilannetta sekä tehty vaikutusten arviointi valitulle suunnitelmalle.

Selostusten tarkemmaksi analysoimiseksi on käytetty samaa teemoittelua kuin strategisille yleiskaavoille. Kuviossa 20 on esitetty sanojen määrän esiintyvyys aihepiireittäin.

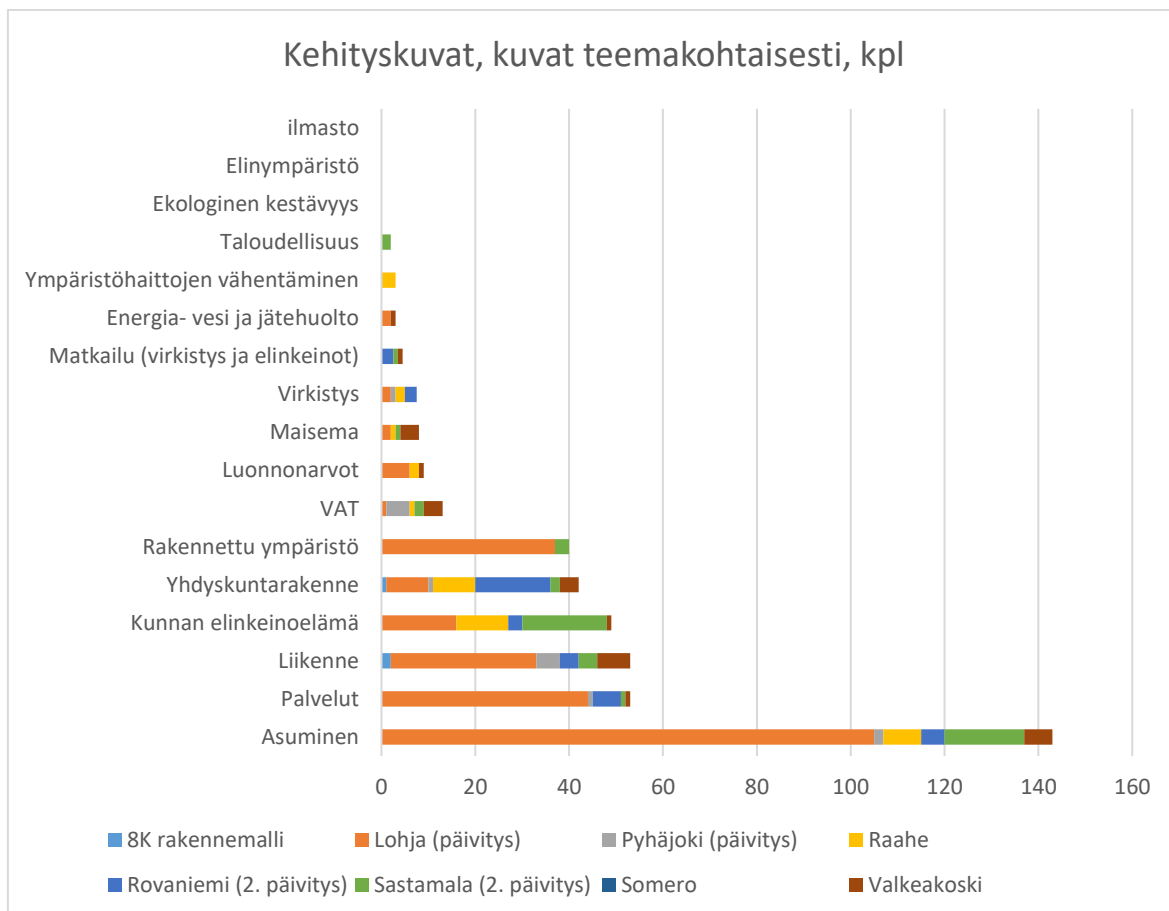


Kuvio 20. Avainsanojen määrät raporteissa aihepiireittäin

Avainsanojen perusteella raporttien painopiste oli palveluissa ja liikenteen ratkaisuisissa. Matkailu, asuminen, luonnonarvot ja virkistys olivat myös keskeisiä aihepiirejä. Vähemmälle huomiolle raporteissa jäivät ylemmän tason maankäyttösuunnitelmat, kunnan elinkeinoelämä, maisema, yhdyskuntarakenne, taloudellisuus ja energiaratkaisut. Puolessa tai yli

puolessa raporteista ei esiintynyt avainsanoja liittyen rakennettuun ympäristöön, ilmastoon, elinympäristöön, ympäristöhaittojen vähentämiseen tai ekologiseen kestävyys.

Kuvien, karttojen ja taulukkojen esiintyvyys on selvitetty käyttämällä samaa analysointimenetelmää, kuin sanoille. Kuviossa 21 on havainnollistettu raporteissa esiintyvien kuvien määrä.



Kuvio 21. Kuvien määrä maankäyttösuunnitelmien raporteissa teemoittain

Raportit olivat huomattavan visuaalisia. Niissä oli käytetty runsaasti valokuvia, karttaesityksiä, taulukoita ja kaavioita. Kaksi raporttia oli laadittu yleiskaavan hengen mukaisesti ja niiden sisältö oli hyvin tekstipainotteista.

6.7 Haastattelut

Haastattelupyynnöt lähetettiin kahdeksaan kuntaan. Haastattelun antoivat Lohja, Pyhäjoki, Rovaniemi, Somero sekä Saarijärvi ja Pihtipudas (8K). Haastattelun keskeiset teemat olivat syyt laatia maankäyttösuunnitelma yleiskaavan sijasta, maankäyttösuunnitelman hyödyt, luottamushenkilöiden sitoutuminen suunnitelman toteuttamiseen, valvovien viranomaisten

suhtautumista suunnitelmaan, osallistamisesta ja yleisestä näkemyksestä vapaamuotoisen suunnittelun legitimaatioon. Haastattelurunko on esitetty liitteessä 5.

Maankäyttösuunnitelman laadintaan strategisen yleiskaavan sijasta oli vaikuttanut useassa kunnassa käytävissä olevat resurssit ja työstä aiheutuvat kustannukset. MRL sisältövaatimusten puuttuessa maankäyttösuunnitelmilla ei ole samanlaista selvitystaakkaa, kuin yleiskaavoilla. Vapaamuotoinen suunnitelma mahdollistaa suunnittelun haastavissa maanomistusolosuhteissa. Tällöin on tosin mahdollista, että suunnitelma jää toteutumatta, jos poliittinen tahtotila ei riitä pakkokeinojen käyttöön myöhemmin. Osa haastateltavista mainitsi myös, ettei koko kunnan kattavalle yleiskaavalle ei ole tarvetta.

Maankäyttösuunnitelmat oli koettu pääosin hyödyllisiksi maankäytön ohjauksessa. Linjausten tekemisellä saatiin selkeyttä kunnan toimintaan ja maankäytön suunnitteluun. Linjauksia oli asetettu esimerkiksi loma-asuntojen muuttamiseksi ympärivuotiseksi, asuinalueiden laajentamisen suhteen tai tunnistamalla alueet, joissa on tarve osayleiskaavoille.

Luottamushenkilöiden koettiin olevan enimmäkseen sitoutuneita maankäytönsuunnitelman toteuttamiseen. Toisaalta osa haastatelluista koki, että sitoutuminen heikkenee ja suunnitelma unohtuu, jos sitä ei päivitetä riittävän usein. Koska suunnitelmat perustuvat yleensä hyvin kevyisiin selvityksiin, voi tarkemmassa suunnittelussa tulla haasteita esimerkiksi ympäristöhäiriöiden vuoksi.

Yhdessäkään haastatelluista kunnista ei ollut suuria näkemyseroja valvovien viranomaisten kanssa. Suunnitelmien tavoitteet olivat enimmäkseen hyvin yleispiirteisiä eikä esimerkiksi maakuntakaavasta poikkeavia ratkaisuja ollut esitetty.

Kuntalaisten osallistaminen strategiseen suunnitteluun koettiin haastavaksi, sillä asukkaat ovat yleensä kiinnostuneita heitä koskevista konkreettisista suunnitelmista. Yhtä suunnitelmaa lukuun ottamatta kuntalaisia oli osallistettu suunnittelun aikana. Rovaniemellä ja Lohjalla kyseessä oli suunnitelman päivittäminen. Osallistaminen oli ollut kevyempää, kuin alkuperäistä suunnitelmaa laadittaessa.

Haastateltavat eivät juurikaan kokeneet vapaamuotoista suunnittelua ongelmallisena. Suunnitelman laatiminen ei haasteltavien mukaan poikennut huomattavasti kaavan laatimisesta. Yksi haastatelluista jakoi Mäntysalon ym. (2020) näkemyksen siitä, että oikeusvaikutuksettomalla suunnittelulla voi olla negatiivisia vaikutuksia luottamukseen, jos suunnitelmaa valmistellaan suljetussa ryhmässä.

7 Yleiskaavojen ja maankäyttösuunnitelmien vertailu

7.1 Prosessi

Kaavahankkeissa prosessi jakautuu lain määräysten mukaan neljään osaan; suunnittelun käynnistämiseen, valmisteluvaiheeseen, ehdotusvaiheeseen ja hyväksymiseen. Maankäyttösuunnitelmien prosessi voidaan jakaa karkeasti kolmeen osaan; lähtökohtien selvittämiseen, strategisten päämäärien tunnistamiseen ja luonnosten laatimiseen sekä strategian valintaan ja hyväksymiseen.

Kaavahankkeen vireilletulosta kuulutetaan kuten kunnassa on kuulutustavasta päätetty. Kaavasta kerrotaan kaavoituskatsauksessa. Maankäyttösuunnitelmien asiakirjoista ei käy ilmi, miten hankkeen aloittamisesta on tiedotettu. Useassa kunnassa maankäyttösuunnitelmasta on mainittu kaavoituskatsauksessa kohdassa muut maankäyttöä ohjaavat suunnitelmat.

Yleiskaavasta laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa kuvataan vuorovaikutusmenettely, kaavan vaikutusten arviointi, suunnittelun kohde, lähtökohdat, keskeiset asiat ja osalliset. Maankäyttösuunnitelmista ei pääsääntöisesti ollut laadittu osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. Jos jotakin vastaavaa asiakirjaa on käytetty, sitä ei enää työn valmistuttua ole ollut saatavilla verkkosivuilta eikä siihen viitattu raporteissa.

Valmisteluvaiheessa yleiskaavan laatineet kunnat asettivat luonnoksen nähtäville. Maankäyttösuunnitelmia laadittaessa sidosryhmiä osallistettiin työpajoin ja/tai kyselyiden avulla. Luonnoksen asettaminen nähtäville oli poikkeava menettely maankäyttösuunnitelmissa.

Kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on määrätty MRL:ssa. Maankäyttösuunnitelmissa nähtäville asettaminen ei ollut yleinen menettelytapa. Kahdessa kunnassa asukkailla oli vaikutusmahdollisuuksia strategian valintavaiheessa.

Prosesseja vertailtaessa maankäyttösuunnitelmissa oli huomattavan paljon ohjaus- ja työryhmäkokouksia, työpajoja ja seminaareja suhteessa yleiskaavoihin. Työmäärällisesti osallistaminen ei vaikuta olevan kevyempää maankäyttösuunnitelmien osalta.

Keskimäärin maankäyttösuunnitelmien laatiminen on noin 11 kuukautta nopeampaa kuin strategisen yleiskaavan, kun vertailukohtana käytetään valtuuston hyväksymispäivää. Useasta yleiskaavasta oli kuitenkin valitettu. Kun vertausajankohtana käytetään lainvoimaistumispäivämäärää, on maankäyttösuunnitelman laatiminen keskimäärin noin vuoden ja yhden kuukauden nopeampaa kuin strategisen yleiskaavan.

7.2 Sisältö

Aineistojen perusteella yksi maankäyttösuunnitelma oli verrattavissa strategiaan yleiskaavoihin. Kyseinen suunnitelma oli laadittu oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan periaatteella. Tätä nimeä suunnitelmasta ei kuitenkaan käytetty. Muissa maankäyttösuunnitelmissa lähtötietojen selvitykset painottuivat asumiseen, väestöön, yritystoimintaan ja yhdyskuntarakenteeseen. Maankäyttösuunnitelmissa erillisselvityksiä ei ollut juurikaan tehty. Strategisissa yleiskaavoissa yhtä kaavaa lukuun ottamatta kaikkiin oli tehty vähintään yksi erillisselvitys.

Osassa maankäyttösuunnitelmia vaikutusten arviointi oli teetetty konsulttityönä. Nämä vaikutusten arvioinnit olivat hyvin lähellä yleiskaavatasoa tai yleiskaavatasoisia.

Tavoitteiden painopisteissä oli hieman eroavaisuuksia. Maankäyttösuunnitelmissa painotus oli asukkaiden viihtymisessä, yhdyskuntarakenteessa asumisen näkökulmasta taloudellisuudessa ja elinkeinoissa. Strategisissa yleiskaavoissa puolestaan keskeiset tavoitteet painottuivat yhdyskuntarakenteeseen, elinkeinoin ja palveluihin. Yleiskaavoissa tavoitteita oli asetettu enemmän matkailuun, luontoarvoihin ja virkistykseen, sekä energia ratkaisuihin kuin maankäyttösuunnitelmissa.

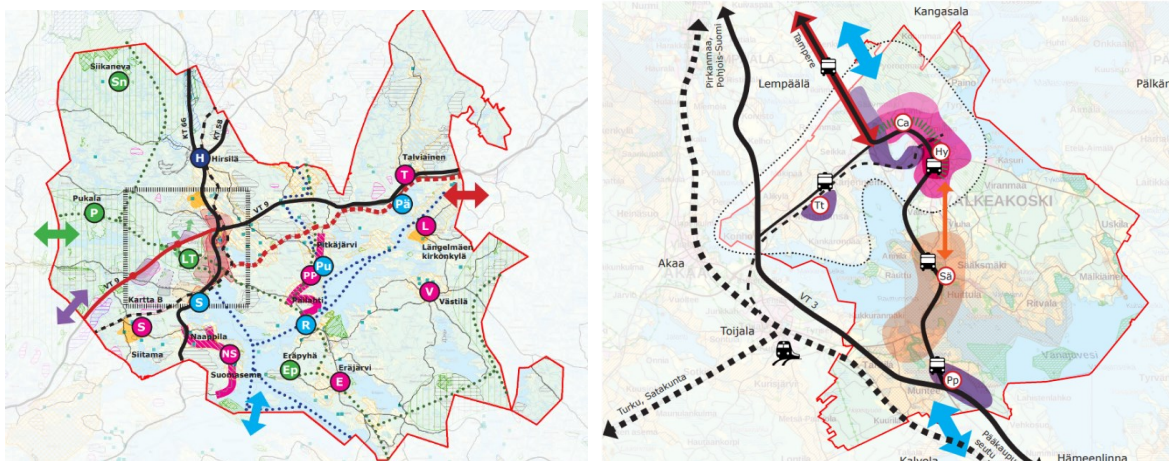
Sisällönanalyysin perusteella yleiskaavoissa sisältö painottuu palveluihin, luonnonarvoihin ja liikenteeseen. Maankäyttösuunnitelmissa painotus on palveluihin, liikenteeseen ja matkailuun. Vaikka yleiskaavat täyttävät MRL sisältövaatimuksen, useassa kaavassa hyvin vähälle huomiolle tai huomiotta jäivät rakennettu ympäristö, ilmasto, elinympäristö, ympäristöhaittojen vähentäminen ja ekologinen kestävyys. Myös maankäyttösuunnitelmassa samat teemat jäivät hyvin vähälle huomiolle. Sisällön painopisteiden osalta strategiset yleiskaavat ja maankäyttösuunnitelmat ovat lähes identtiset. Maankäyttösuunnitelmissa raporttien pituudet ja sanamäärät olivat pääsääntöisesti huomattavasti pienemmät kuin yleiskaavoissa.

7.3 Esitystapa

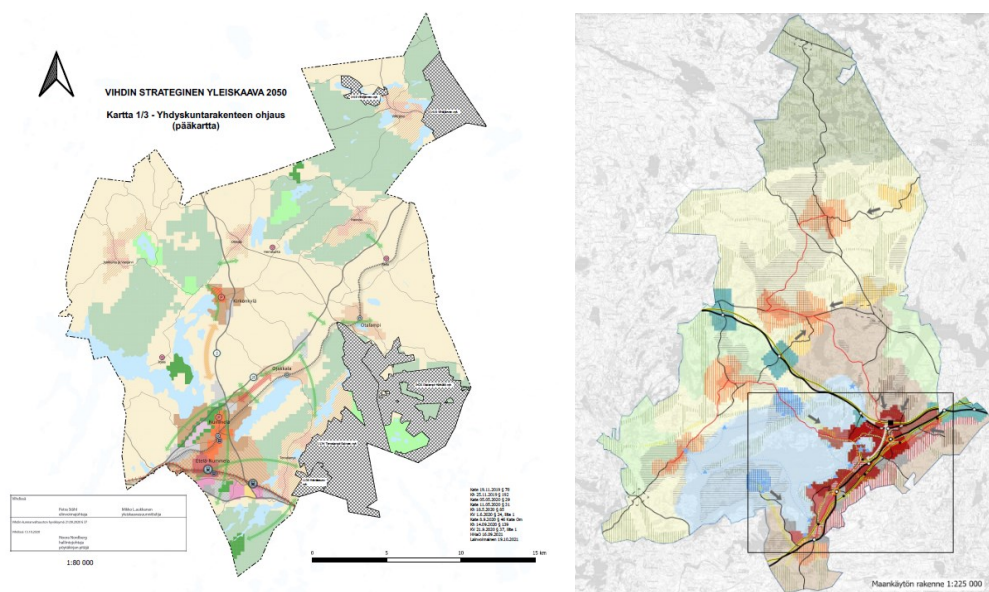
Erot yleiskaavojen ja maankäyttösuunnitelmien esitystavoissa vaihtelivat kunnittain. Osassa kunnissa noudatettiin lähes yleiskaavamaisia esitystapoja ja osassa lähestyttiin vapaamuotoista tarinnallista strategian esittämistapaa, jossa visuaalisesti näyttävä selostusosa on pääroolissa.

Pääsääntöisesti maankäyttösuunnitelmien raportit olivat lyhyempiä kuin yleiskaavojen selostukset ja raportit sisälsivät enemmän kuvia ja karttoja. Prosessi oli kuvattu suurpiirteisesti ja kaaviomaisesti useassa maankäyttösuunnitelmassa.

Maankäyttösuunnitelmien kartat olivat hyvin lähellä hyväksytyjen yleiskaavojen karttoja. Yleiskaavojen esitystavoissa on suurta vaihtelua, samoin kuin maankäyttösuunnitelmissa. Kuviossa 22 on esimerkki hyvin pelkistetystä esitystavasta sekä maankäyttösuunnitelmassa, että yleiskaavassa. Kuviossa 23 lähestytään perinteisempää aluevarausyleiskaavan esitystapaa sekä maankäyttösuunnitelmassa, että yleiskaavassa.



Kuvio 22. Oriveden strateginen yleiskaava ja Valkeakosken maankäytön strateginen kehityskuva (Oriveden kaupunki. 2023; Valkeakosken kaupunki. 2018.)



Kuvio 23. Vihdin strateginen yleiskaava 2050 ja Lohjan Maankäytön rakenne 2022-52 (Vihdin kunta. 2020; Lohjan kaupunki. 2022.)

8 Tulokset

8.1 Tavoitteiden asettelu

Puolessa maankäyttösuunnitelmista tavoitteisiin oli kirjattu suunnitelman ohjausvaikutukset kunnan maanhankintaan ja kaavoitukseen. Maankäyttösuunnitelmissa tavoitteet oli ilmaistu monesti pehmeitä arvoja käyttäen, esimerkiksi ”ekologinen ja energiatehokas” sijasta oli käytetty ilmaisua ”maankunnan energisin kunta”.

Muilta osin tavoitteiden asetteluissa ei ollut huomattavia eroja suhteessa strategiaan yleiskaavoihin. Tavoitteiden asettelulla ei vaikuta olevan vaikutusta suunnitteluvälineen valintaan.

8.2 Prosessin kesto

Maankäyttösuunnitelmien laatiminen on keskimäärin 11 kuukautta nopeampaa, kuin strategisten yleiskaavojen, kun vertailukohtana käytetään kaupungin- tai kunnanvaltuuston hyväksymispäivämäärää. Aineistossa oli hajontaa laatimisen keston suhteen, niin strategisissa yleiskaavoissa kuin maankäyttösuunnitelmissa. Nopeimmillaan strategisten yleiskaavojen laatimisajassa ei ollut juurikaan eroa suhteessa maankäyttösuunnitelmiin. Suurin viivästys strategisten yleiskaavojen aikatauluun tuli kaupungin- tai kunnanvaltuuston hyväksynnän jälkeen, jos kaavasta valitettiin. Kun vertausajankohtana käytettiin lainvoimaistumispäivämäärää, oli maankäyttösuunnitelmien laatiminen keskimäärin noin 23 kuukautta nopeampaa kuin strategisten yleiskaavojen.

Yksi syy valita maankäyttösuunnitelma saattaa olla valitusoikeuden puuttuminen. Yleiskaavoissa on huomattavia viivästyksiä valitusten pitkien käsittelyaikojen vuoksi.

8.3 Vuorovaikutusmenettely

Osallistamisen haastavuus strategisessa suunnittelussa nousi esille haastatteluissa, niin yleiskaavojen, kuin maankäyttösuunnitelmien osalta. Ylemmän tason strateginen suunnittelu ei vaikuta olevan kuntalaisille erityisen kiinnostava tai helposti ymmärrettävä aihe ja osallistuminen jää heikoksi.

Maankäyttösuunnitelmissa osallistamisen painotus on edustuksellisessa demokratiassa. Kuntavaaleilla valitut luottamushenkilöt osallistuvat aktiivisesti maankäytön skenaarioiden tekemiseen ja valintaan. Asukkaiden osallistaminen jäi useassa kunnassa hyvin kevyeksi ja yleiselle tasolle. Haastatteluiden perusteella enemmistöllä suunnittelijoista on näkemys,

että suoralla demokratialla ei saavuteta strategisessa suunnittelussa sellaisia etuja, että siihen nähtäisiin tarvetta panostaa aikaa ja resursseja.

Maankäyttösuunnitelmien prosessin kesto pysyi keskimäärin lyhyenä, sillä pakollisia nähtävillä oloaikoja ja lausuntopyyntöaikoja ei ollut. Vuorovaikutuksen nopeuden ja valitusoi-keuden puuttumisen vuoksi maankäyttösuunnitelmat saadaan nopeasti käyttöön.

8.4 Selostukset ja kaavakartat

Maankäyttösuunnitelmien raporttien sisältö painottui erityisesti asumiseen, yritystoimintaan ja palveluihin. Puolessa tarkasteltavissa maankäyttösuunnitelmissa sisältö vaikutti olevan hyvin lähellä yleiskaavojen sisältövaatimuksia. Strategisessa yleiskaavassa MRL sisältövaatimukset edellyttävät aina monipuolista tarkastelua maankäyttöön vaikuttavista asioista.

Taustaselvitykset oli koottu pääasiassa avoimista aineistoista sekä kaavoissa, että maankäyttösuunnitelmissa. Osasta maankäyttösuunnitelmien raporteista ei käynyt ilmi, millaisia selvityksiä raporttien taustaksi oli tehty. Raportit keskittyivät lähinnä tulosten esittelyyn.

Asiakirjojen pituuden suhteesta lopputuotoksen laajuuteen tai luotettavuuteen on haastava arvioida. Etenkin maankäyttösuunnitelmissa oli saatavissa usein vain loppuraportti. Taustaselvitysten määrä ja laatu eivät suoraan ilmenneet loppuraporteista. Kaikki aineiston kaavat, myös selostuksiltaan kevyimmät, ovat saaneet lainvoiman eli selostuksen pituus ei ole suoraan verrannollinen lain vaatimusten täyttymiselle.

Kaavakartat eivät eronneet huomattavasti toisistaan. Maankäyttösuunnitelmissa oli kaavoja useammin yhdistetty kartta ja raportti. Tarinankerronnallisesti maankäyttösuunnitelmat olivat monesti helpompilukuisia kuin yleiskaavat. Useita, joskaan ei kaikkia, yleiskaavoja vaivasi byrokraattinen ja jäykkä esitystapa. Maankäytön strategia konkretisoituisi visuaalisesti näyttävämmiin esim. kylätimanttimerkinnällä, kuin vaikkapa kehitettävää kylää indikoivalla oranssilla pallolla tai aluevarausmerkinnällä. Viranomaisten vaikutus näkyi osittain alueellisenä vaihteluna kaavojen esitystavoissa. Etelä-Suomessa perinteisempi esitystapa ja väri-tytys oli vallitseva, kun taas keskemällä Suomea oli hyvinkin monimuotoisia esitystapoja. Kuitenkin haastatelluilla kunnilla oli pääsääntöisesti positiivisia kokemuksia viranomaisyhteistyöstä.

Kunnan käytettävissä olevien resurssien määrällä saattaa olla vaikutusta maankäyttösuunnitelman eduksi. Maankäyttösuunnitelman laatiminen ei edellytä raskasta ja aikaa vievää raportointia. Myös tarinankerronnaltaan vapaamuotoisempi esitystapa saattaa lisätä maankäyttösuunnitelman houkuttelevuutta suunnitteluvälineenä.

8.5 Erillisselvitykset

Erillisselvityksiä oli laadittu ainakin kahteen maankäyttösuunnitelmaan. Strateginen yleiskaava ei automaattisesti tarkoita erillisselvitysten laatimista. Selvityksiä oli tarkasteltavissa kaavoissa laadittu 1-3 kappaletta. Strateginen yleiskaava voi selvitysten osalta olla hyvin kevyt kaavan mittakaavasta ja tavoitteista riippuen. Mittakaavan ollessa lähellä maakunta-kaavan mittakaavaa, voidaan yleiskaavassa hyödyntää maakuntakaavan selvityksiä ja vähentää laadittavien erillisselvitysten määrää.

Haastatteluiden perusteella oletetulla selvitystaakalla on merkitystä suunnitteluvälineen valintaan. Maankäyttösuunnitelman laatiminen on houkutteleva vaihtoehto selvitystaakan puuttuessa etenkin, jos kunnan suunnitteluresurssit ovat niukat.

9 Johtopäätökset ja pohdinta

Tällä hetkellä Suomessa on laadittuna enemmän maankäyttösuunnitelmia, kuin strategisia yleiskaavoja. Valmistelussa oli keväällä 2023 enemmän strategisia yleiskaavoja kuin maankäyttösuunnitelmia, joten suunta on saattanut muuttua viime vuosina.

Molemmat suunnitteluvälineet soveltuvat hyvin kaupungin strategian toteuttamisen välineeksi. Maankäyttösuunnitelmien etuna on suunnitelman laatimisen nopeus ja strategian vapaa visuaalinen tarinankerronta. Toisaalta, koska maankäyttösuunnitelmilla ei ole lainvoimaa, jää toteuttaminen viranhaltijoiden aktiivisuuden varaan. Myös ristiriitatilanteissa maankäyttösuunnitelman luotettavuus ja sitovuus jää kyseenalaiseksi. Onko maankäyttösuunnitelmaa varten tehty riittävät selvitykset, jolloin vaihtoehdoisen ratkaisun toteuttaminen ei ole perusteltua?

Aineistojen ja haastatteluiden perusteella maankäyttösuunnitelman valintaan vaikuttavat erityisesti ennakoasenteet yleiskaavoituksen raskaasta prosessista ja MRL sisältövaatimusten asettamasta selvitystaakasta. Valintaa perusteltiin haastatteluissa myös sillä, ettei kunnassa tarvita koko kunnan kattavaa yleiskaavaa. Kuitenkin kaikki tässä työssä tarkastellut maankäyttösuunnitelmat kattavat koko kunnan. Toinen useasti mainittu perustelu oli resurssit ja käytettävissä oleva budjetti. Osa maankäyttösuunnitelmista oli hyvin kevyesti laadittu ja eikä laatiminen ole todennäköisesti vaatinut paljon resursseja.

Maankäyttösuunnitelmien haasteena on sitouttaa luottamushenkilöt ja viranhaltijat noudattamaan ratkaisuja pidemmällä aikavälillä. Sitouttamiseen tarvitaan jatkuvaa päivittämistä ja osallistamista, jotta suunnitelma ei unohdu. Strateginen yleiskaava voidaan päivittää hie- man harvemmin. Yleiskaavan päivittämisen haasteena on mahdollinen selvitystaakka ja suurempi työmäärä kuin maankäyttösuunnitelmien päivittämisessä. Toisaalta osassa kunnista tätä haastetta on helpotettu jakamalla suunnitelma teemoiksi. Yhden teeman päivittäminen ei välttämättä vaadi koko kaavan sisällön päivittämistä.

Strategisen yleiskaavoituksen etuna on hallittu maankäyttö pitkällä aikatahtimella. Kaava pysyy voimassa ja kunta sitoutuu kaavan toteuttamiseen myös valtuustokauden vaihduttua. Jos strateginen yleiskaava tehdään helposti päivitettäväksi ja visuaalisesti helppolu- kuseksi, niin etu maankäyttösuunnitelman hyväksi on vähäinen. Strateginen yleiskaava on ylätason ohjaava suunnitteluväline, joka nopeuttaa osayleiskaavojen ja asemakaavojen laadintaa. Maankäyttösuunnitelmasta ei ole samanlaista hyötyä tarkemman tason kaavoitukselle. Kunnasta kiinnostuneille toimijoille strateginen yleiskaava voi tuoda vakautta ja luottamusta sijoittaa toimintoja kuntaan. Esimerkiksi uusi teollisuusalue tai kaupanalue on kohtuullisen nopeasti asemakaavoitettavissa ja kunnan kokonaiskehitys on ennakoitavissa.

Vuorovaikutuksen osalta suunnittelijat kokivat, että vuorovaikutus oli heikkoa ja asukkaiden osallistuminen vähäistä. Ylemmän tason strategisen suunnittelun koetaan olevan kuntalaisille hankalasti hahmotettavaa ja tämän vuoksi suunnitteluun vaikuttaminen jää vähäiseksi.

Maankäyttösuunnitelmissa osallistamisen painotus on edustuksellisessa demokratiassa. Kuntavaaleilla valitut luottamushenkilöt osallistuvat aktiivisesti maankäytön skenaarioiden tekemiseen ja valintaan. Päättäjien ja sidosryhmien osallistamiseen käytettiin huomattavasti aikaa, joten työmäärällisesti maankäyttösuunnitelmien osallistaminen ei vaikuta olevan kevyempää kuin yleiskaavoituksen.

MRL:ssa on katsottu tärkeäksi, että ne, joiden elinympäristöön suunnittelulla vaikutetaan, pääsevät ilmaisemaan näkemyksensä itse. Edustuksellisen demokratian voi maankäytön suunnittelussa nähdä ongelmallisena, sillä alueiden käytön muutokset eivät välttämättä kosketa luottamushenkilöitä suoraan. Paikalliset näkemykset tai tieto jonkin alueen erityispiirteistä saattaa jäädä huomioimatta suunnittelussa, jos suunnitelmia ei anneta osallisten kommentoitavaksi. Kaikissa strategisissa yleiskaavoissa kuntalaisten osallistaminen oli lain vaatimaa vähimmäistasoa korkeammalla. Maankäyttösuunnitelmissa asukkaiden osallistaminen jäi useassa kunnassa kevyeksi. Haastatteluiden perusteella suunnittelijat eivät kuitenkaan koe, että suoralla demokratialla savutetaan sellaisia etuja, että siihen nähdään tarvetta panostaa aikaa ja resursseja.

Maankäyttösuunnitelmaa on joissakin kunnissa käytetty yleiskaavaa valmistelevana suunnittelutyökaluna. Kehityskuvan avulla on haettu strategisia linjauksia ja seuraavassa vaiheessa sovitettu linjaukset yhteen yleiskaavan sisältövaatimusten kanssa. Tässä menettelytavassa voidaan kuitenkin kyseenalaistaa kuntalaisten ja muiden osallisten todelliset vaikutusmahdollisuudet kaavaratkaisuun, jos se on päätetty jo aikaisemmassa suunnittelussa.

Huomioiden se, että lainmukaisessa suunnittelujärjestelmässä on kuntatasolle soveltuva strategisen suunnittelun väline, strateginen yleiskaava, voidaan kysyä miksi kaikissa kunnissa ei hyödynnetä tätä välinettä. Käytetäänkö epävirallisia suunnitelmia, jotta saadaan asiat tehtyä? Tämän työn perusteella lain edellyttämä vuorovaikutus ei hidasta suunnittelua huomattavasti eivätkä strategisen yleiskaavan sisältövaatimukset ja prosessi ole erityisen raskaita. verrattuna aineiston maankäyttösuunnitelmiin.

Aineistosta käy ilmi, että kaavavalitukset hidastavat strategisten yleiskaavojen keskimääräistä prosessin kestoa. Kunnalla on kuitenkin mahdollisuus määrätä kaavan tulemaan voimaan siltä osalta, johon valitus tai oikaisukehoitus ei kohdistu (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, § 201). Riippuen valituksen sisällöstä, tämä mahdollisuus on käytettävissä, jos kaavan käyttöönotolla on kiire.

Lähteet

Bäcklund, P., Häikiö, L., Leino, H., Kanninen, V. 2018. Bypassing Publicity for Getting Things Done: Between Informal and Formal Planning Practices in Finland. *Journal of Planning Practice & Research*. 2018. Vol. 33 (3). Viitattu 26.3.2023. Saatavissa <https://doi.org/10.1080/02697459.2017.1378978>

Cursor Oy. Kotkan-Haminan seudun strateginen yleiskaava. Viitattu 27.3.2023. Saatavissa <https://www.cursor.fi/seutujaalue/seutuyhteisty/seutusunnittelu/kotkan-haminan-seudun-strateginen-yleiskaava/>

Eduskunta. 2022. Hallituksen esitys HE 139/2022 vp. Viitattu 25.3.2023. Saatavissa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_139+2022.aspx

Espoon kaupunki. 2022. Kiviruukin osayleiskaava. Viitattu 6.4.2023. Saatavissa <https://www.espoo.fi/fi/hankkeet/kiviruukin-osayleiskaava#hyvksyminen-29714>

Hangon kaupunki. 2017. Luotsikadun asemakaavan muutos. Viitattu 6.4.2023. Saatavissa <https://map.hanko.fi/#>

Kangasalan kaupunki. 2015. Pakkalan kyläyleiskaava. Viitattu 6.4.2023. Saatavissa <https://www.kangasala.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaupunkisuunnittelu/yleiskaavoitus/yleiskaavat/>

Keski-Suomen liitto. Keski-Suomen maakuntakaava. Viitattu 2.4.2023. Saatavissa <https://keskisuomi.fi/alueiden-kaytto-ja-saavutettavuus/maakuntakaavoitus/keski-suomen-maakuntakaava/>

Kontiolahden kunta. Yleiskaavat. Viitattu 1.10.2023. Saatavissa <https://www.kontiolahti.fi/yleiskaavat>

Lohjan kaupunki. 2022. Maankäytön rakenne 2022-2052. Viitattu 8.4.2023. Saatavissa <https://www.lohja.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaupunkisuunnittelu-ja-kaavoitus/kehittamishankkeet/mara/>

Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

Mäntysalo, R., Olesen, K., Granqvist, K. 2020. 'Artefactual anchoring' of strategic spatial planning as persuasive storytelling. *Planning Theory*, 19(3), 285-305. Article 1473095219893002. Advance online publication. Viitattu 26.3.2023. Saatavissa <https://doi.org/10.1177/1473095219893002>

Oriveden kaupunki. 2023. Oriveden strateginen yleiskaava. Viitattu 6.4.2023. Saatavissa <https://orivesi.fi/asukkaalle/asuminen-rakentaminen-ja-ymparisto/kaavoitus-ja-maankaytto/oriveden-strateginen-yleiskaava/>

Patomäki, H. 2007. Uusliberalismi Suomessa. Vantaa. Dark Oy.

Rauman kaupunki. 2019. 002035 Yleiskaava 2030. Viitattu 6.4.2023. Saatavissa <https://www.rauma.fi/002035-yleiskaava-2030/>

Sipoon kunta. 2011. G 16 Boxin kylätaajaman osayleiskaava. Viitattu 6.4.2023. Saatavissa <https://www.sipoo.fi/kaavoitus-ja-kehittaminen/voimaan-tulleet-yleiskaavat/g-16-boxin-kylataajaman-osayleiskaava/>

Suomen Kuntaliitto. 2021. Kuntastrategia. Viitattu 7.4.2023. Saatavissa <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/kuntajohtaminen/kuntastrategia>

Suomen Kuntaliitto. 2009. Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Viitattu 7.4.2023. Saatavissa <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2009/1294-maapoliittiset-toimintatavat-ja-kuntatalous-tietoa-kuntapaattajille>

Tampereen kaupunki. 2016. Keskustan strateginen osayleiskaava. Viitattu 6.4.2023. Saatavissa <https://www.tampere.fi/kaupunkisuunnittelu/kaupunkiymparisto-uudistuu/keskustan-strateginen-osayleiskaava>

Tilastokeskus. Kartta-aineistot. Kunnat, maakunnat. Aineisto on ladattu Tilastokeskuksen rajapintapalvelusta 3.2.2023 lisenssillä CC BY 4.0. Saatavissa <https://www.stat.fi/tup/karttaaineistot/index.html>

Tuomi, J. & Saarijärvi, A. 2017. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. E-kirja. Helsinki: Tammi. Storytel.

Turun kaupunki. 2023. Yleiskaava 2029. Viitattu 6.4.2023. Saatavissa <https://www.turku.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaupunkisuunnittelu/yleiskaavoitus/vireilla-olevat-yleiskaavat/yleiskaava-2029>

Uudenmaan liitto a. Karttapalvelu. Viitattu 2.4.2023. Saatavissa <https://kartta.uudenmaanliitto.fi/portal/apps/webappviewer/index.html?id=5f6a338dcc0045848d32cf41861e18e7>

Uudenmaan liitto b. Maakuntakaava antaa suuntaviivat kaavoitukseen. Viitattu 2.4.2023. Saatavissa <https://uudenmaanliitto.fi/kaavoitus-ja-liikenne/maakuntakaavat/tietoa-kaavoituksesta/>

Valkeakosken kaupunki. 2018. Maankäytön strateginen kehityskuva. Viitattu 8.4.2023. Saatavissa <https://www.valkeakoski.fi/kuntainfo-ja-hallinto/talous-ja-strategia/strategiat-ja-ohjelmat/>

Varsinais-Suomen liitto. Varsinais-Suomen voimassa olevien maakuntakaavamerkintöjen yhdistelmä. Viitattu 2.4.2023. Saatavissa <https://varsinais-suomi.fi/suunnittelu/maakuntakaava/voimassa-oleva-maakuntakaava/varsinais-suomen-maakuntakaavayhdistelma/>

Ympäristöhallinnon verkkopalvelu. 2023 a. Asemakaavat. Viitattu 6.4.2023. Saatavissa <https://www.ymparisto.fi/fi/rakennettu-ymparisto/kaavoitus-ja-alueidenkaytto/kaavoitus/asemakaavat>

Ympäristöhallinnon verkkopalvelu. 2023 b. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Viitattu 2.4.2023. Saatavissa <https://www.ymparisto.fi/fi/rakennettu-ymparisto/kaavoitus-ja-alueidenkaytto/valtakunnalliset-alueidenkayttotavoitteet>

Ympäristöministeriö. 2021. Ehdotus alueidenkäytön kehityskuvatyön käynnistämiseksi. Viitattu 8.4.2023. Saatavissa <https://ym.fi/alueidenkayton-kehityskuva>

Ympäristöministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö. 2015. Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi: Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050. Viitattu 8.4.2023. Saatavissa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4441-7>

Ympäristöministeriö. 2000. Kaavamerkinnät. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 11. Edita Publishing Oy. Saatavissa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202102033632>

Ympäristöministeriö a. Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset. Viitattu 7.4.2023. Saatavissa <https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset>

Ympäristöministeriö b. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Viitattu 27.3.2023. Saatavissa <https://ym.fi/maankaytto-ja-rakennuslaki>

Ympäristöministeriö. 2006. Yleiskaavan sisältö ja esitystavat. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 13. Edita Publishing Oy. Viitattu 7.5.2023. Saatavissa <https://www.ymparisto.fi/fi/rakennettu-ymparisto/kaavoitus-ja-alueidenkaytto/kaavoitus/yleiskaavat>

Ympäristöministeriö. 2003. Yleiskaavamerkinnät ja määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 11. Edita Publishing Oy. Viitattu 7.5.2023. Saatavissa

<https://www.ymparisto.fi/fi/rakennettu-ymparisto/kaavoitus-ja-alueidenkaytto/kaavoitus/yleiskaavat>

Valtioneuvosto. 2022. Edunvalvonnasta yhteisen hyvän tavoitteluun? MAL-sopimusmenettelyn arviointi- ja kehittämiselvitys 2022. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:47. Viitattu 7.4.2023. Saatavissa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-555-9>

Vihdin kunta. 2020. Vihdin kunnan strateginen yleiskaava. Viitattu 8.4.2023. Saatavissa <https://www.vihti.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/yleiskaavoitus/vihdin-strateginen-yleiskaava/>

Vuori, J. Laadullinen sisällönanalyysi. Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 27.8.2023. Saatavissa <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/laadullinen-sisallonanalyysi/>

Liite 1. Taulukko, strateginen maankäytön suunnittelu Suomen kunnissa

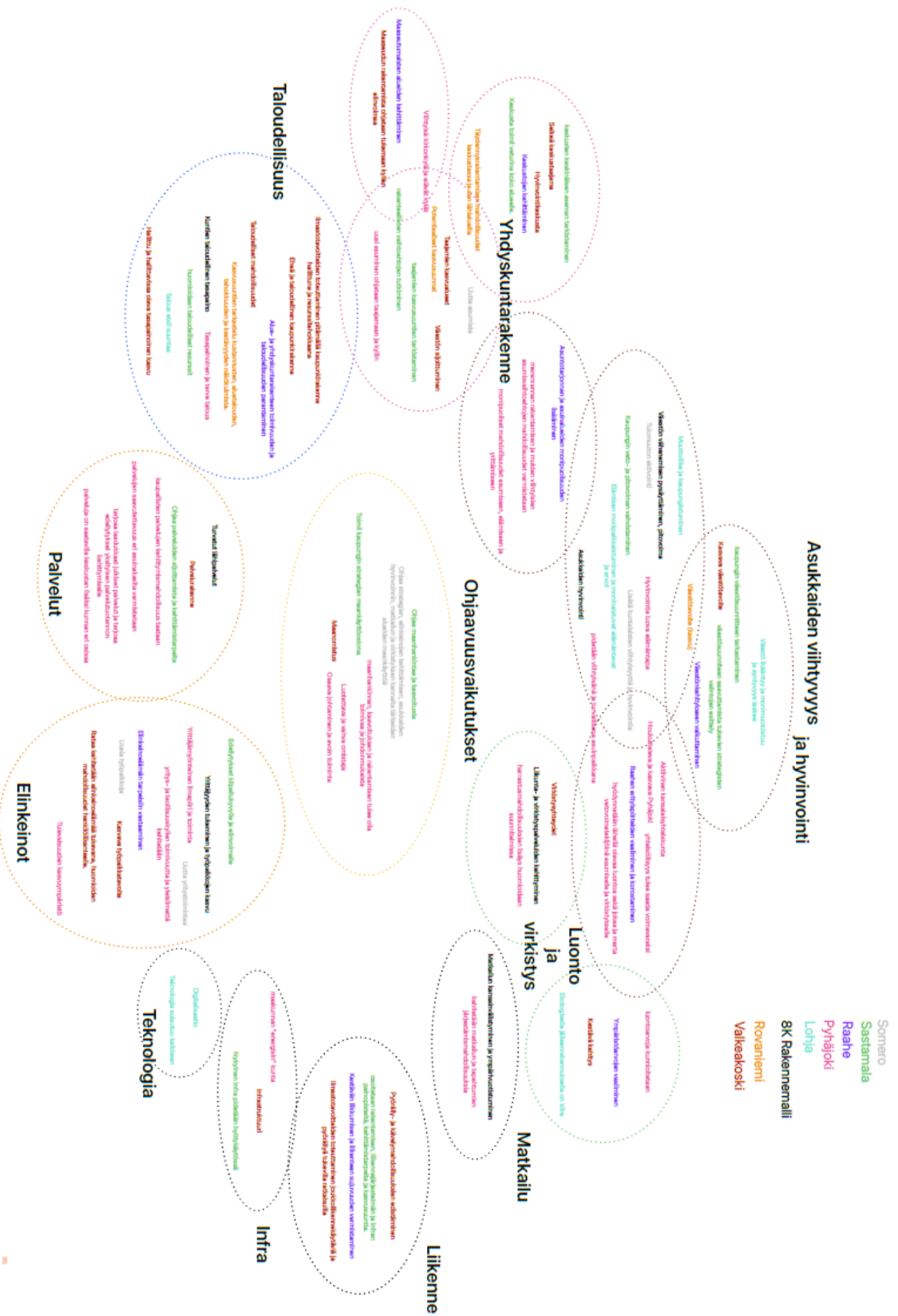
Kunta	Suunnitelma	Lisätietoja
Enonkoski	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 2012.
Hailuoto	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 14.1.2020. Hyväksytty kvo. 13.11.2019
Hamina	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 2019. Kotka-Hamina seudun strateginen yleiskaava
Hollola	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 19.8.2023. Hyväksytty kvo. 3.4.2017..
Hämeenkyrö	Strateginen yleiskaava	Hyväksytty kvo 2.11.2015
Heinola	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 23.8.2016.
Juuka	Strateginen yleiskaava	Hyväksytty kvo 15.12.2021
Kangasala	Strateginen yleiskaava	Hyväksytty kvo 29.5.2017
Kokkola	Strateginen yleiskaava	Lainvoimainen. Hyväksytty kvo 7.3.2022.
Kontiolahti	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 31.7.2019. Hyväksytty kvo. 10.6.2019.
Kotka	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 2019. Kotka-Hamina seudun strateginen yleiskaava
Kuusamo	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 20.6.2019. Hyväksytty kvo 13.12.2016
Lempäälä	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 2021. Hyväksytty kvo 2019.
Lieksa	Strateginen yleiskaava	Hyväksytty kvo 2022?
Lieto	Strateginen yleiskaava	Liedon yleiskaava + Tarvasjoen strateginen yleiskaava 2011
Miehikkälä	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 2020. Kotka-Hamina seudun strateginen yleiskaava
Orivesi	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 16.3.2021. Hyväksytty kvo 26.10.2020
Vihti	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 19.10.2021. Hyväksytty kvo 21.9.2020.
Virolahti	Strateginen yleiskaava	Lainvoima 2019. Kotka-Hamina seudun strateginen yleiskaava
Akaa	Strateginen yleiskaava vireillä	
Ii	Strateginen yleiskaava vireillä	
Iisalmi	Strateginen yleiskaava vireillä	
Imatra	Strateginen yleiskaava vireillä	
Liperi	Strateginen yleiskaava vireillä	
Mäntsälä	Strateginen yleiskaava vireillä	

Nokia	Strateginen yleiskaava vireillä	
Siuntio	Strateginen yleiskaava vireillä	
Vaasa	Strateginen yleiskaava vireillä	
Ylöjärvi	Strateginen yleiskaava vireillä	
Harjavalta	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Helsinki	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Vantaa	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Huittinen	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Joensuu	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Järvenpää	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Kaskinen	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Kempele	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Kerava	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Outokumpu	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Lahti	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Liminka	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Larsmo	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Muhos	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Nurmes	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Oulu	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Jakobstad	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Polvijärvi	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Raisio	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Rauma	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Rusko	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Savukoski	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Tornio	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Turku	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Tyrvävä	Koko kunnan kattava yleiskaava	
Alavieska	Maankäyttösuunnitelma	Kehityskuva. Hyväksytty 2008.

Janakkala	Maankäyttösuunnitelma	Janakkalan maankäytön rakennemalli 2030+. Hyväksytty 2010.
Jokioinen	Maankäyttösuunnitelma	FOSTRA. Forssan seudun strateginen rakennetarkastelu. Hyväksytty 2011.
Jyväskylä	Maankäyttösuunnitelma	Rakennemalli 20X0. Hyväksytty 2011.
Kannonkoski	Maankäyttösuunnitelma	8K Rakennemalli. Hyväksytty 2020.
Karstula	Maankäyttösuunnitelma	8K Rakennemalli. Hyväksytty 2020.
Kauhava	Maankäyttösuunnitelma	Strateginen alueidenkäyttösuunnitelma. Hyväksytty 2014.
Kauniainen	Maankäyttösuunnitelma	Maankäytön yleissuunnitelma. Hyväksytty 2004.
Kinnula	Maankäyttösuunnitelma	8K Rakennemalli. Hyväksytty 2020.
Kirkkonummi	Maankäyttösuunnitelma	Kirkkonummen maankäytön kehityskuva 2040 ja 2060. Hyväksytty 2020.
Kivijärvi	Maankäyttösuunnitelma	8K Rakennemalli. Hyväksytty 2020.
Kyyjärvi	Maankäyttösuunnitelma	8K Rakennemalli. Hyväksytty 2020.
Kemijärvi	Maankäyttösuunnitelma	Maankäytön kehityskuva 2040. Opiskelijatyö vuodelta 2022.
Lapua	Maankäyttösuunnitelma	Alueidenkäytön strategia 2025. Hyväksytty 2009.
Laukaa	Maankäyttösuunnitelma	Laukaan maankäytön rakennemalli. Hyväksytty 2015.
Lohja	Maankäyttösuunnitelma	Lohjan Maankäytön rakenne 2022-52. Hyväksytty 2022.
Mikkeli	Maankäyttösuunnitelma	Mikkelin kaupunkiseudun rakennemalli. Hyväksytty 2012
Mänttä-Vilppula	Maankäyttösuunnitelma	Kehityskuva. Hyväksytty 2012.
Naantali	Maankäyttösuunnitelma	Naantalin maankäytön kehityskuva 2035. Hyväksytty 2011.
Nousiainen	Maankäyttösuunnitelma	Oikeusvaikutukseton rakenneyleiskaava. Hyväksytty 2011.
Närpiö	Maankäyttösuunnitelma	Oikeusvaikutukseton strateginen yleiskaava. Hyväksytty 2017.
Pietarsaari	Maankäyttösuunnitelma	Pietarsaaren seudun kehityskuva 2013 ja oikeusvaikutukseton strateginen yleiskaava 2030. Hyväksytty 2008.
Pihtipudas	Maankäyttösuunnitelma	8K Rakennemalli. Hyväksytty 2020.
Pirkkala	Maankäyttösuunnitelma	Oikeusvaikutukseton strateginen yleiskaava. Hyväksytty 2020.
Pudasjärvi	Maankäyttösuunnitelma	Kehityskuva. Hyväksytty 2018
Punkalaidun	Maankäyttösuunnitelma	Maankäytön rakennesuunnitelma. Hyväksytty 2016

Pyhtää	Maankäyttösuunnitelma	Kotka-Haminan seudun strateginen yleiskaava. Hyväksytty oikeusvaikutuksettomana.
Pyhäjoki	Maankäyttösuunnitelma	Pyhäjoen maankäyttöstrategia ja toteuttamishjelma 2035. Hyväksytty 2018.
Porvoo	Maankäyttösuunnitelma	Kylärakenneohjelma. Hyväksytty 2014.
Raahe	Maankäyttösuunnitelma	Raahen strateginen maankäytönsuunnitelma. Hyväksytty 2022.
Ranua	Maankäyttösuunnitelma	Maankäyttöstrategia. Päivätty 2014.
Rovaniemi	Maankäyttösuunnitelma	Alueidenkäytön strategia. Hyväksytty 2021.
Saarijärvi	Maankäyttösuunnitelma	8K Rakennemalli. Hyväksytty 2020.
Siikajoki	Maankäyttösuunnitelma	Siikajoen maankäyttöstrategia. Hyväksytty 2019.
Somero	Maankäyttösuunnitelma	Someron maankäytön kehityskuva. Hyväksytty 2019
Sastamala	Maankäyttösuunnitelma	Kaupunkirakennesuunnitelma 2030. Hyväksytty 2019.
Siikalatva	Maankäyttösuunnitelma	Maankäyttöstrategia. Hyväksytty 2012.
Tammela	Maankäyttösuunnitelma	FOSTRA. Forssan seudun strateginen rakennetarkastelu. Hyväksytty 2011.
Valkeakoski	Maankäyttösuunnitelma	Valkeakosken maankäytön strateginen kehityskuva. Hyväksytty 2018
Vesilahti	Maankäyttösuunnitelma	Maankäytön strateginen kehityskuva. Hyväksytty 2020.
Viitasaari	Maankäyttösuunnitelma	8K Rakennemalli. Hyväksytty 2020.
Ypäjä	Maankäyttösuunnitelma	FOSTRA. Forssan seudun strateginen rakennetarkastelu. Hyväksytty 2011.
Äänekoski	Maankäyttösuunnitelma	Äänekosken maankäytön rakennemalli 2022. Hyväksytty 2019.
Koski T1	Maankäyttösuunnitelma valmistelussa	
Marttila	Maankäyttösuunnitelma valmistelussa	
Oripää	Maankäyttösuunnitelma valmistelussa	
Pori	Maankäyttösuunnitelma valmistelussa	
Raasepori	Maankäyttösuunnitelma valmistelussa	

Liite 3 Maankäyttösuunnitelmien tavoitteet



- Somero
- Sastamala
- Raase
- Pyhäjoki
- Lohja
- 8K Rakennemalli
- Rovaniemi
- Välkeäkoski

Liite 4. Strategisten yleiskaavojen haastattelurunko

Miksi on päädytty strategiseen yleiskaavaan? Mikä kunnan maankäytössä on ollut sellaista, että on päädytty strategiseen yleiskaavaan esim. aluevarausyleiskaavojen sijasta?

Oliko selvitysten tarkkuuden/laadun suhteen keskustelua viranomaisten kanssa?

Mikä oli yleinen suhtautuminen yleiskaavan laatimiseen? (luottamushenkilöt, kuntalaiset)

Onko tavoitteena päivittää kaavaa säännöllisesti tai "tarpeen mukaan"? Miten "tarve" määritellään.

Kaavasta on valitettu? Mikä oli valituksen syy? Tuleeko näin jälkepäin ajatuksia, miten valituksen olisi voinut ehkäistä?

Strategisen yleiskaavan suhde MAL suunnitelmaan?

Liite 5. Maankäyttösuunnitelmien haastattelurunko

Miten on päädytty maankäyttösuunnitelmaan yleiskaavan sijasta?

Onko suunnitelmasta ollut hyötyä maankäytön ohjaamisessa?

Ovatko luottamushenkilöt ja virkamiehet sitoutuneet noudattamaan suunnitelmaa? Viitataan suunnitelmaan päätöksiä tehdessä?

Miten on toimittu ristiriitatilanteessa eli jos kunnalla ja viranomaisella on eriäviä näkemyksiä maankäytön tavoitteiden suhteen?

Päivityksissä ei ole juurikaan työpajoja tai muuta osallistamista selostusten perusteella. Miten tähän ratkaisuun on päädytty?

Mäntysalo ym (2013, 352; 326) huomauttavat, että vapaamuotoisen strategisen suunnittelun osallistumisen laajuudesta päättävät virkamiehet tai/ja poliitikot. Oikeusvaikutukseton suunnitelma ei vastaa vaatimukseen tasapuolisuudesta eikä luotettavuudesta. Vapaamuotoinen suunnittelu johtaa ongelmiin demokratian toteutumisessa, hallinnollisessa selvyydessä ja yleiseen luottoon hallintoa kohtaan. Mitä ajatuksia tämä väittämä herättää?