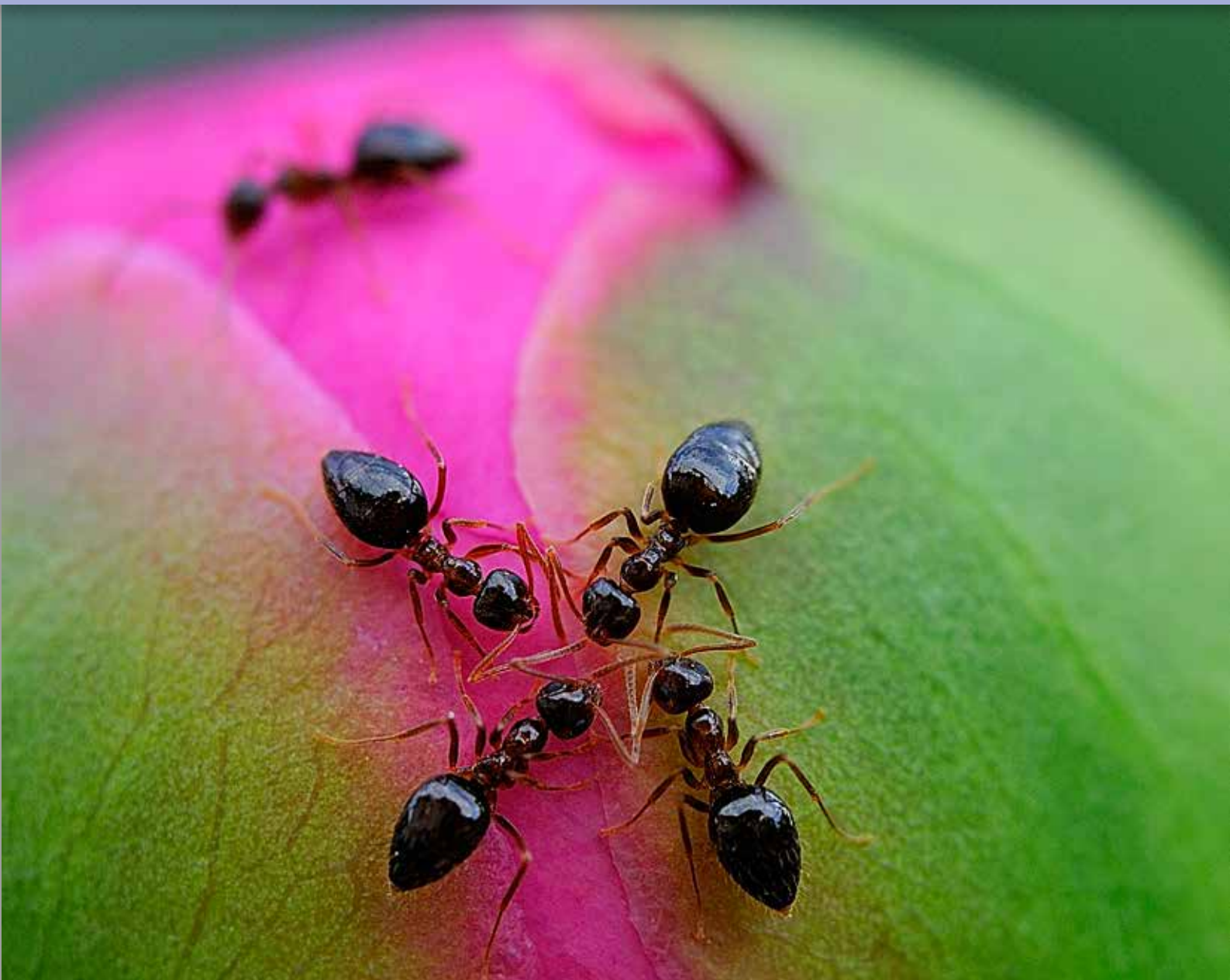


Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista

**Sari Puustinen, Jukka Hirvonen,
Petteri Niemi ja Raine Mäntysalo**



Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista

**Sari Puustinen, Jukka Hirvonen,
Petteri Niemi ja Raine Mäntysalo**



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 22 | 2013
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune
Kansikuva: Georg Fagerlund / Vastavalo.fi

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4212-3 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista on osa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointia. Selvityksessä tarkastellaan alueidenkäytön suunnitteluun käytettyjen voimavarojen eli henkilöstöressurssien määrällistä ja laadullista kehitystä sekä näiden voimavarojen koettua riittävyttä suhteessa tehtävien vaativuuteen ja volyyymiin. Keskiössä on MRL:n alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä eli valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä eri kaavatasot. Keskeisenä tavoitteena on ollut selvittää, onko suunnittelujärjestelmän käyttö ja toteuttaminen mahdollista käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa sillä tavoin kuin lainsäätäjä on tarkoittanut.

Vastauksia kysymykseen on haettu tilastoanalyysin perusteella koko maasta sekä haastattelu- ja dokumenttianalyysin avulla viideltä kaupunkiseudulta.

Tilastoanalyysissä on hyödynnetty ympäristöministeriön ja Kuntaliiton syysyllä 2012 toteuttamaa kolmea Webropol-nettikyselyä alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Kyselyt suunnattiin kuntiin, maakuntien liittoihin ja ELY-keskuksiin.

Tutkimuksen toisen osan muodostavat teemahaastattelut sekä dokumenttikartoitus viidellä kaupunkiseudulla: Oulussa, Seinäjoella, Turussa, Tampereella ja Lahdessa. Haastateltavana oli yhteensä 15 johtavaa viranomaista kaupungeista, maakuntien liitoista ja ELY-keskuksista.

Haastattelututkimuksen tarkoituksena oli yhtäältä selvittää alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen koettua voimavaratilannetta ja jokapäiväisen työn pulonkautilanteita. Kysyttiin, mitkä erityiset tekijät tai olosuhteet syövät runsaasti voimavaroja eli henkilöstön työaika sekä vaikuttavat esimerkiksi työn tehokkuuteen, mielekkyyteen ja jaksamiseen. Toisaalta haastatteluissa haettiin *best practice* -tyyppisiä esimerkkejä hyvin toimivista yhteistyön muodoista eri viranomaistahojen välillä. Lähtökohtana oli ajatus siitä, että hyvin toimiva yhteistyö voi parantaa voimavarojen hyödyntämistä.

Viidellä kaupunkiseudulla tehtiin myös suunnittelutilanteen kartoitus. Siinä hyödynnettiin haastattelujen lisäksi saatavilla olevaa dokumentti- ja tilastoaineistoa.

Selvitys on laadittu Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden laitoksella Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmässä (YTK). Kyselyaineistojen analyysityön on tehnyt **VTM Jukka Hirvonen**. Kaupunkiseutujen asemakaavoituksen kehityksen määrälliset tarkastelut on tehnyt **fil. yo Petteri Niemi**. Teemahaastattelut ja niiden analyysin on tehnyt **TkT, VTM Sari Puustinen**, joka on toiminut myös hankkeen vastuullisena tutkijana. Hankkeen vastuullisena johtajana on toiminut **professori Raine Mäntysalo**.

VOIMAVARA-hankkeen ohjausryhmässä ovat toimineet **Matti Laitio** (YM), **Ulla Koski** (YM), **Ritva Laine** (Kuntaliitto), **Elisa Ranta** (Kuntaliitto) sekä **Raine Mäntysalo** (YTK, Aalto). Ohjausryhmä on kokoontunut syyskuussa 2012 – helmikuussa 2013 yhteensä viisi kertaa.

SISÄLLYS

Esipuhe	3
OSA I: Alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavarat -kyselyiden tuloksia	7
1 Kysely ELY-keskuksille	8
1.1 Henkilöstö ja tehtävät.....	8
1.2 Henkilötyövuodet	9
1.3 Henkilöstön määrän muutokset.....	10
1.4 Näkemyksiä henkilöstön pätevydestä.....	11
1.5 Kaavaohjauksen henkilöstön koulutus ja kokemus	11
1.6 Voimavarojen riittävyys.....	12
1.7 Vastaajien kommentteja	14
2 Kysely maakuntien liitoille	15
2.1 Henkilöstön määrä	15
2.2 Maakuntakaavoituksen henkilötyövuodet	16
2.3 Näkemyksiä selvityksistä ja vaikutusten arvionneista.....	17
2.4 Maakuntakaavoituksen henkilöstön koulutustausta.....	18
2.5 Näkemyksiä henkilöstön pätevydestä.....	18
2.6 Alueiden käytön suunnittelun menot.....	19
2.7 Voimavarojen riittävyys.....	20
3 Kuntakysely	22
3.1 Kyselyn palautus ja saatu aineisto	22
3.2 Kaavoituksen organisaatio	23
3.3 Henkilöstön määrä	24
3.4 Henkilötyövuodet	25
3.5 Näkemyksiä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista	27
3.6 Henkilöstön koulutustausta.....	28
3.7 Näkemyksiä henkilöstön pätevydestä.....	29
3.8 Henkilöstön määrän muutokset.....	30
3.9 Kaavoitukseen liittyvät menot	30
3.10 Tonttitarjontatilanne.....	34
3.11 Voimavarojen riittävyys.....	36
4 Yhteenvetoa kolmesta kyselystä	38

OSA 2:	
Laadullisen analyysin ja kaupunkiseututarkastelujen kuvaus.....	41
5 Maankäytön suunnittelun henkilöstövoimavarat – Kokemuksia ja näkemyksiä	42
5.1 Kaupunkien maankäytön suunnittelun voimavarat	43
5.2 Maakuntien liittojen voimavarat	45
5.3 ELY-keskusten voimavarat.....	46
5.4 Henkilöstön rekrytoinneista.....	50
5.5 Konsulttityö.....	50
5.6 Voimavaroja vievät erityiskysymykset.....	51
6 Viranomaisyhteistyön muotoja.....	53
6.1 Yhteistyön etuja	54
6.2 Onnistuneen yhteistyön edellytyksiä.....	55
6.3 Esille nousseita yhteistyön muotoja	55
7 MRL:n mukaisen kaavajärjestelmän ja MRL:n ulkopuolisten strategisten instrumenttien välinen suhde ja problematiikka	60
7.1 Yleistä järjestelmästä.....	60
7.2 Asemakaavatasosta	61
7.3 Yleiskaavatasosta.....	61
7.4 Maakuntakaavatasosta.....	62
7.5 Kaavarungoista ja rakennemalleista	63
8 Selvityksistä: tarpeesta, mitoituksesta ja yhteistyöstä.....	65
8.1 Selvitysten määrästä	65
8.2 ELY-keskusten ja ministeriön roolit muiden toimijoiden näkökulmasta.....	66
8.3 Yhteistyöstä.....	66
8.4 Selvityksiin liittyviä ongelmia ja haasteita.....	67
9 Hajarakentaminen, kuntarakenne ja kuntarajojen muutokset	68
9.1 Hajarakentaminen ja kuntaliitokset	68
9.2 Hajarakentaminen aiheuttaa lisätyötä ja kustannuksia kunnan eri sektoreille ja ELY-keskuksille.....	69
10 Kaavoitustilanne tutkituilla kaupunkiseuduilla	70
10.1 Oulu.....	70
10.2 Seinäjoki.....	73
10.3 Turku	75
10.4 Lahti.....	78
10.5 Tampere	81
Kuvailulehti.....	84
Presentationsblad.....	85
Documentation page.....	86

OSA I: Alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavarat -kyselyiden tuloksia

Kuntaliitto ja ympäristöministeriö toteuttivat syksyllä 2012 kolme Webropol-nettikyselyä alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Kyselyt suunnattiin kuntiin, maakuntien liittoihin ja ELY-keskuksiin.

Kyselyt koostuivat etupäässä faktakysymyksistä: ne kartoittivat mm. henkilöstön määrää ja sen kehitystä, henkilöstön koulutustaustaa ja kokemusta, organisaatioratkaisuja ja kaavoituksen menoja. Mukana oli myös arvio-/mielipidekysymyksiä mm. selvityksistä ja vaikutusarvioinneista, henkilöstön pätevyydestä, tonttitarjonnasta ja voimavarojen riittävydestä. Vastaajilla oli mahdollisuus kertoa näkemyksistään voimavarojen riittävydestä tai muista kyselyn teemoista myös vapaamuotoisesti. Kolmessa kyselyssä tiedusteltiin osaksi vastaaventyypisiä asioita, joten niiden tuottamia vastauksia voitiin joiltain osin vertailla myös keskenään. Vastauksia käsiteltiin etupäässä määrällisesti. Muuttujista laskettiin jakaumia ja tunnuslukuja (summat, keskiarvot ym).

Seuraavassa kerrotaan kyselyiden tuloksista: luvussa 1 ELY-keskusten, luvussa 2 maakuntien liittojen ja luvussa 3 kuntien osalta. Luvussa 4 tehdään yhteenvetoa kaikista kolmesta kyselystä.

1 Kysely ELY-keskuksille

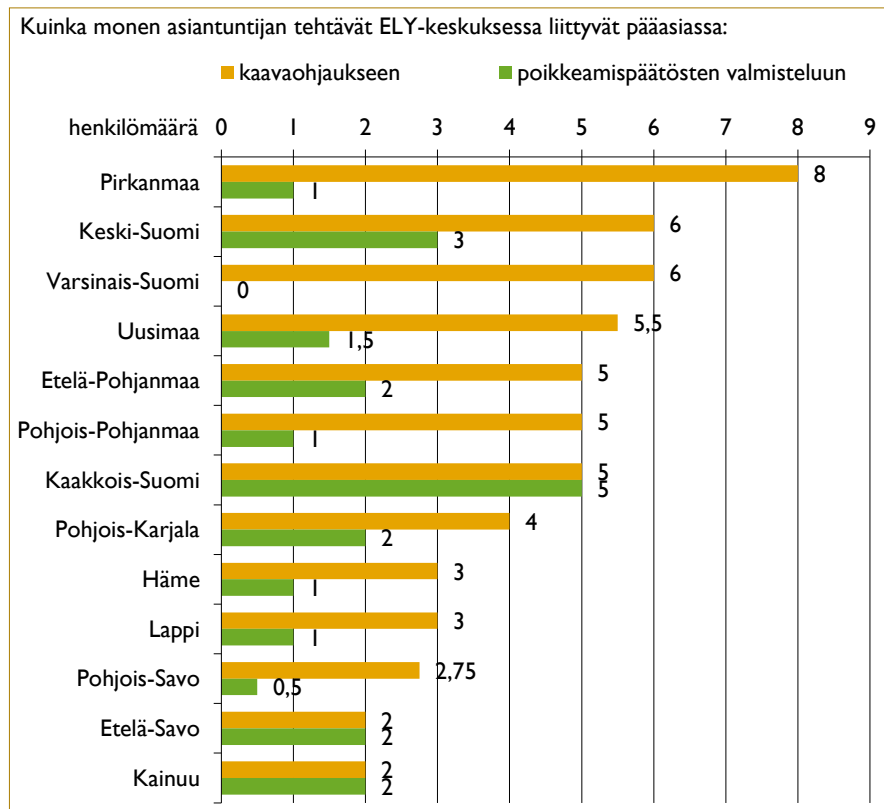
Kysely suunnattiin ELY-keskusten alueidenkäyttövastaaville. Vastaukset saatiin kaikista 13 ELY-keskuksesta.

1.1

Henkilöstö ja tehtävät

Vastaajalta tiedusteltiin, kuinka monen asiantuntijatasen henkilön tehtävät hänen ELY-keskuksessaan liittyvät pääasiassa a) kaavaohjaukseen ja kehittämiskeskusteluihin sekä b) poikkeamispäätösten valmisteluun. Kaavaohjauksen kohdalla täsmennettiin, että se sisältää viranomaisneuvottelut, muut kaavaneuvottelut, lausuntojen valmistelun ja päätösten seurannan.

Kuvasta 1.1 selviää, kuinka tähän vastattiin. Luvut eivät ole aivan yhteismittaisia. Vastauksista kävi näet selville, että osa vastaajista laski kysytyihin kahteen kategoriaan samoja henkilöitä, kun taas osa ilmeisesti ei laskenut. Ero kysymyksen tulkinnassa johtunee siitä, kuinka sana ”pääasiassa” ymmärrettiin. Parempi mittari eri tehtäviin käytetyille henkilöstöresursseille onkin henkilötyövuosia koskeva kysymys, jota käsitellään tuonnempana.



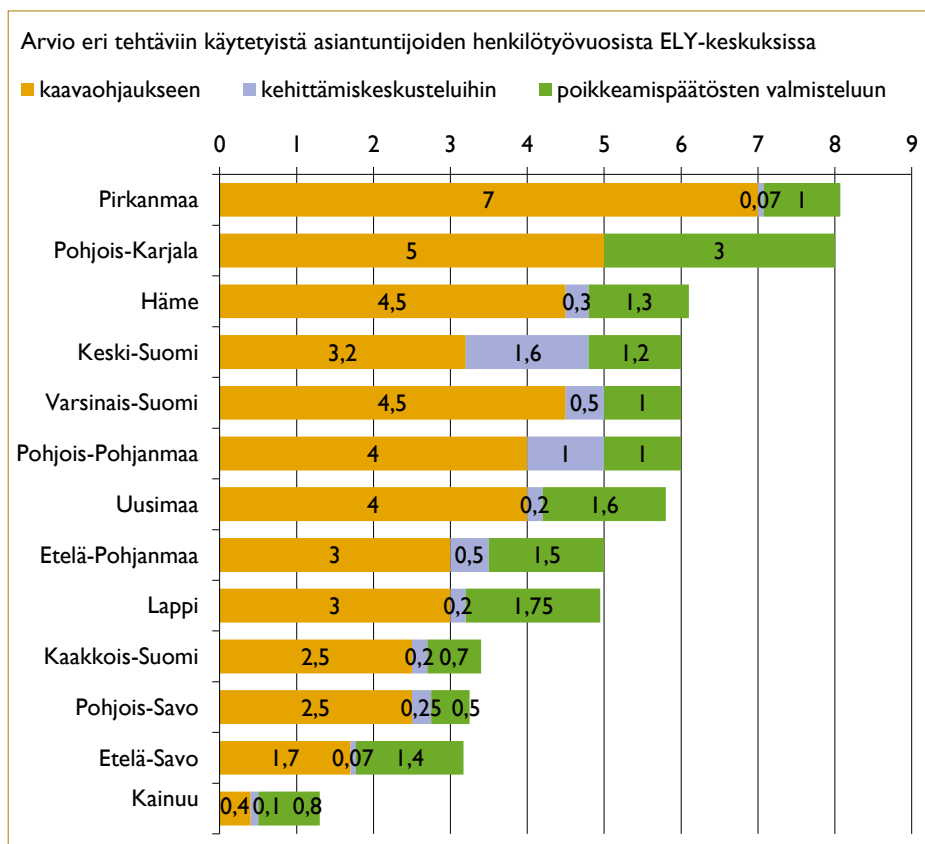
Kuva 1.1

Vastausten mukaan kaikkiaan 57 asiantuntijan tehtävät ELY-keskuksissa liittyvät ”pääasiassa” kaavaohjaukseen ja kehittämiskeskusteluihin sekä 22 asiantuntijan tehtävät poikkeamispäätösten valmisteluun. Näitä määriä ei voi laskea yhteen, koska osalla vastaajista ryhmät käsittävät samoja henkilöitä, osalla taas ei.

1.2

Henkilötyövuodet

Vastaajalta tiedusteltiin edelleen, kuinka paljon ELY-keskuksessa käytetään hänen arvionsa mukaan asiantuntijoiden henkilötyövuosia 1) kaavaohjaukseen, 2) kehittämiskeskusteluihin ja 3) poikkeamispäätösten valmisteluun. Vastaukset ilmenevät kuvasta 1.2.



Kuva 1.2

Vastausten mukaan ELY-keskuksissa käytettäisiin kaikkiaan kaavaohjaukseen noin 45, kehittämiskeskusteluihin 5 ja poikkeamispäätösten valmisteluun noin 17 asiantuntijoiden henkilötyövuotta. Yhteensä näihin tehtäviin arvioitiin käytettävän 67 henkilötyövuotta.

Prosenttiosuuksina käytettäisiin kaavaohjaukseen 68 %, kehittämiskeskusteluihin 7 % ja poikkeamispäätösten valmisteluun 25 % kysytyjen tehtävien kokonaistyömäärästä. Osuudet vaihtelevat ELY-keskuksittain aika paljon, mutta vastaukset eivät todennäköisesti ole kovin tarkkoja vaan pikemminkin karkeahkoja arvioita.

Henkilöstön määrän muutokset

Näissä tehtävissä toimivan henkilöstön määrä oli yhdeksässä ELY-keskuksessa vähentynyt ja neljässä pysynyt ennallaan viimeisen viiden vuoden aikana. Yhteensä ilmoitettiin 15,3 henkilön vähennys.

Vastaajilta tiedusteltiin, miten organisaatiomuutokset viimeisen viiden vuoden aikana ovat vaikuttaneet henkilöstöressurssien määrään. Viisi vastaajaa ilmoitti, että ne eivät ole siihen vaikuttaneet, ainakaan suoraan. Kahdeksan ilmoitti niiden vaikuttaneen vähentävästi. Seuraavassa on poimintoja vastauksista.

... emme ole voineet täyttää täyttämättä olevaa kaavaohjaukseen liittyvää asiantuntijavirkaa.

... toiselle vastuualueelle siirtyneen henkilön tilalle ei otettu uutta. Poikkeamisasioita määräaikaisesti hoitaneen työsuhdetta ei jatkettu.

Vaikka ympäristökeskuksessa oli sovittu tietyistä rekrytoinneista, niin niitä ei ole saatu ELYn aikana tehdä.

Henkilöstöressurit koko talossa ovat nopeasti vähenemässä, mikä hankaloittaa kaavaohjauksessa tarvittavien asiantuntijakommenttien / -arvioiden saamista eri sektoreilta.

Alueidenkäytön ryhmästä on tällä hetkellä 3 henkilöä ylittänyt eläkeiän, mutta jatkavat vielä jonkin aikaa töissä. Näiden eläköityminen johtaa tn. tehtävien jakamiseen jäljellejäävien välillä johtuen tiukasta taloustilanteesta. Tällä on vaikutuksia alueidenkäytön tehtävien hoidon tasoon jatkossa. Organisaatiomuutokseen liittyen on mahdollistunut kiinteä yhteistyö kaavaohjauksessa Y- ja L-vastuualueiden välillä siten, että myös L-vastuualueen asiantuntijat voivat esitellä kaavaohjaukseen liittyviä kannanottoja alueidenkäytön ryhmän päällikölle erikseen asiasta sovittaessa (nykyinen työjärjestyksemme mahdollistaa tämän). Käytännössä näin on muutamassa tapauksessa jo meneteltykin. Resurssitilanne on kuitenkin tiukka myös L-vastuualueella.

Henkilöstöressursseissa ei muutoksia, mutta tehtävänkuvia on muutettu ja laajennettu.

Vähentävästi, lakimies ei käytännössä ehdi tällä hetkellä kaavaohjaukseen. Samoin arkkitehdin työpanoksesta saadaan vain pieni osa kaavalausuntoihin ja kaavaneuvotteluihin.

Eläkkeelle jäävien tilalle ei pääsääntöisesti ole palkattu uusia.

Ei suoraan, mutta alati lisääntyvät tekniset "toimistorutiinit" vievät kohtuuttomasti asiantuntijoiden aikaa, joka on kaikki pois "oikeista töistä". Tuntuu turhalta maksaa sihteerintöistä asiantuntijapalkkaa.

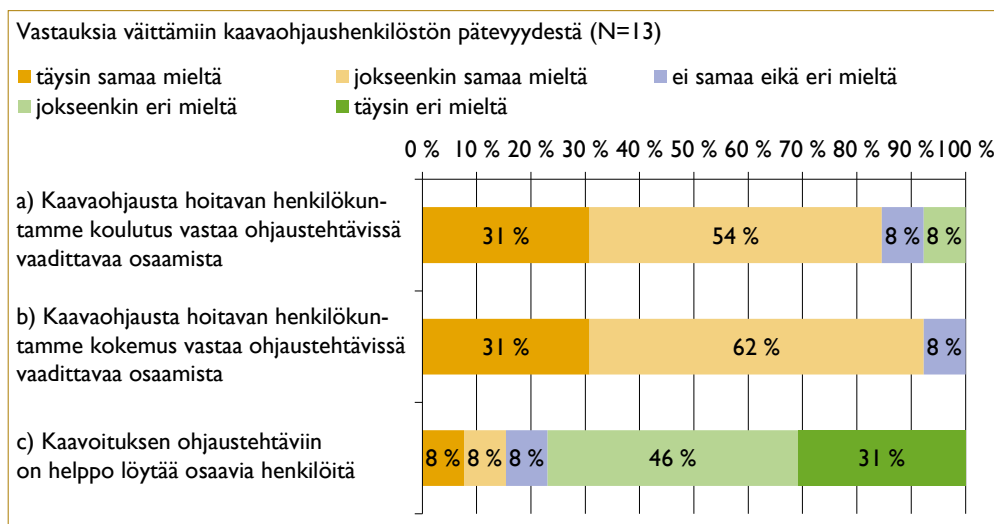
... määräaikaisille ei ole ollut esittää jatkoa ... on tullut uutta byrokratiaa koskien koko taloa, mikä on vienyt aikaa.

Eläköityneiden henkilöiden tilalle ei ole saatu uusia, vaan työt on jaettu.

Määrä on pysynyt samana, mutta vaihtuvuutta on ollut paljon. Tarkastelujaksolla oli välillä 0,5 htv enemmän reagoitaessa osa-aikaeläköitymiseen ja varauduttaessa eläköitymiseen.

Näkemyksiä henkilöstön pätevyydestä

Näkemyksiä kaavaohjauksessa toimivan henkilöstön pätevyydestä kysyttiin mielpideväittämiensä avulla (kuva 1.3).



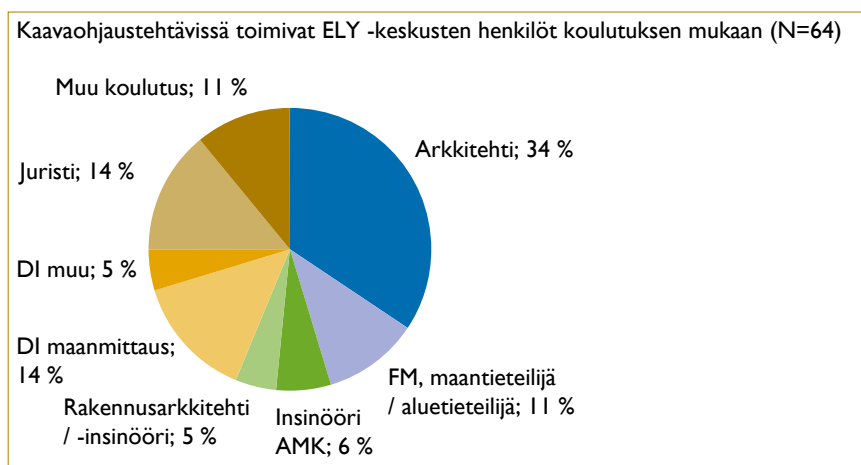
Kuva 1.3

Vastaajat olivat lähes yksimielisesti sitä mieltä, että kaavaohjaushenkilöstön koulutus ja kokemus vastaavat tehtävissä vaadittavaa osaamista vähintään jokseenkin hyvin.

Vain kaksi vastaajaa katsoi, että kaavoituksen ohjaustehtäviin on helppo löytää osaavia henkilöitä, kun taas selvä enemmistö vastaajista (10 vastaajaa 13:sta) oli eri mieltä kyseisen väittämän kanssa.

Kaavaohjauksen henkilöstön koulutus ja kokemus

Vastaajilta tiedusteltiin kaavaohjaustehtävissä toimivien henkilöiden koulutustaustaa. Vastaajat ilmoittivat tässä kohtaa kaikkiaan 64 henkilön tiedot (kuva 1.4).



Kuva 1.4

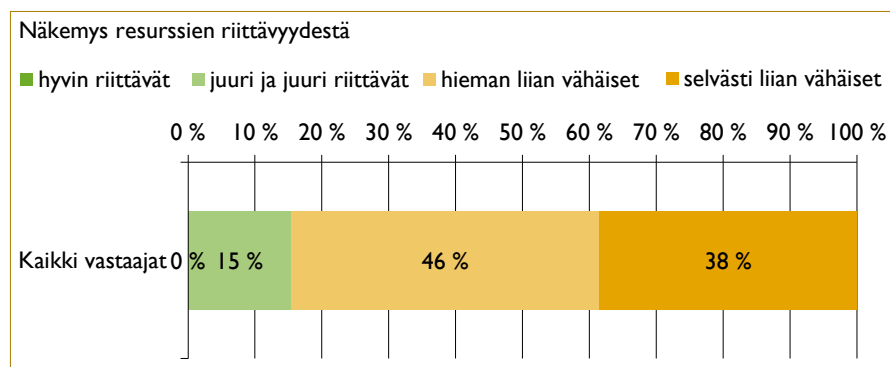
Kaavaohjauksessa toimivista joka kolmas oli arkkitehti (34 %). Juristeja ja maanmittausdiplomi-insinöörejä oli kumpiakin 14 % sekä muita diplomi-insinöörejä 5 %. Alue- tai maantieteilijöitä oli 11 %, AMK-insinöörejä 6 % sekä rakennusarkkitehteja tai -insinöörejä 5 %. Muu koulutustausta oli 11 %:lla (hallintotiede, ympäristötiede, biologi, maanmittausteknikko).

Käytännön suunnittelutehtävissä oli toiminut 29 henkilöä eli 45 % kaikista kaavaohjausta tekevästä. Kaikissa ELY-keskuksissa yhtä lukuun ottamatta oli ainakin yksi tällainen henkilö.

1.6

Voimavarojen riittävyys

Vastaajilta kysyttiin näkemystä, ovatko kaavaohjaukseen, kehittämiskeskusteluihin ja poikkeamispäätösten valmisteluun osoitetut voimavarat hänen ELY-keskuksessaan riittävät (kuva 1.5).



Kuva 1.5

Vastaajat kokivat yleisesti resurssien riittävyyden huonoksi. Kaksi vastaajaa katsoi resurssien olevan juuri ja juuri riittävät, kuusi vastaajaa katsoi niiden olevan hieman liian vähäiset ja viiden mielestä ne olivat selvästi liian vähäiset. Kukaan ei valinnut vaihtoehtoa "hyvin riittävät".

Lomakkeessa tiedusteltiin, kuinka monta yli 6 000 asukkaan kuntaa heidän alueellaan on ilman omaa kaavoittajaa. Tässä kohtaa vastaajat ilmoittivat yhteensä 16 kuntaa seitsemän ELY-keskuksen alueella.

Avokysymyksellä kysyttiin edelleen, kuinka kaavoittajavelvoite on näissä kunnissa toteutettu. Näistä vastauksista kävi ilmi, että osa vastaajista oli ymmärtänyt edellisen kysymyksen "oma kaavoittaja" -ilmaisun suppeammin kuin kysymyksen laatijat olivat tarkoittaneet. Tähän saatiin seuraavia vastauksia:

Ostopalveluin.

Osalla kunnista on kuntien yhteinen kaavoittaja. Kuntaliitokset v. 2013 tuovat mukanaan myös kaavoittajavelvoitteen täyttymisen.

[2 kunnassa] aluearkkitehti vuoden 2012 loppuun. [2 kunnassa] virka auki uudesta. [Yhdessä kunnassa] oli toive saada yhteinen kaavoittaja toisen kunnan kanssa, ei onnistunut, tilanne auki. Monessa kunnassa pätevyys kiikun kaakun, lisäksi ko. henkilöillä on muitakin tehtäviä.

Kyseisessä kaupungissa on kaavoittajaviranhaltija hiljattain siirtynyt toisen työnantajan palvelukseen, tehtävää hoidetaan viransijaisuusjärjestelyin ja tilannetta selvitetään.

Kuntien tekniset johtajat vastaavat kaavoitustoimesta ja kaavoitustoimeksiannoista konsulteille, lisäksi aluearkkitehdit vastaavat kaavoitustoimesta 4 kunnassa.

[Yhdessä kunnassa] pätevä ja kokenut maankäyttökenttikko, toisessa on kaavoituspäällikkönä kaupungin mukaan pätevä "kaavoittaja", jolla ei ilmeisesti kuitenkaan ole minkäänlaista alan kaavoituskoulutusta tai kokemusta eikä pätevyyttä kaavan laatijaksi.

Aluearkkitehti.

Nykytilanteessa (kunnassa viime aikoina tapahtunut useita henkilövaihdoksia) ei tietoa.

Lomakkeessa tarjottiin mahdollisuutta kommentoida vapaamuotoisesti kyselyä yleensä sekä resurssien riittävyttä. Seuraavat kommentit liittyivät suoraan resurssien riittävyteen:

Lakiasiantuntemuksen lisätarve ilmeinen. 1 lakimies palvelee muitakin yksiköitä.

Henkilöstön poistuma v. 2015 mennessä 40–50 %.

Useissa kunnissa on puutteita kaavoitukseen liittyvässä asiantuntemuksessa, mikä aiheuttaa lisäresurssin tarpeita meillä valtionhallinnossa.

Olisi ollut hyvä kysyä, miten paljon alueidenkäytön asioita on vireillä. Resurssit suhteessa hoidettaviin tehtäviin olisi ollut olennainen tieto.

Hyvä, että kysytään! ... on meneillään muun kaavoituksen ohella noin 25 tuulivoimayleiskaavaa, jotka luonnollisesti työllistävät kuntakaavoituksen ohjaajia.

Kuntien alamittaiset kaavoittajaresurssit kuormittavat ELY-keskuksen kaavoituksen ohjaajia.

Alueidenkäytön tehtävät ovat vaikuttavuudeltaan tärkeitä ja niihin tulisi tiukassakin resurssitilanteessa riittävästi panostaa. Hyvä että tilannetta selvitetään.

Kohdan 8 resurssikysymykseen kommentti: Nykyinen järjestelmä ei huomioi muuttuneista olosuhteista ja valtakunnallisista strategisista linjauksista johtuvien kaavoituspaineiden vaikutuksia resurssitarpeisiin. (Esim. Alueellamme on "normaalien" kaavoitustarpeiden lisäksi viimeaikoina tullut vireille ja tulossa vireille lukuisia tuulivoimarakentamiseen liittyviä merkittäviä kaavoja, joiden ohjaus vaatii merkittävästi kaavaohjausresurssia)

Kysely kuvaa tämänhetkistä tilannetta, mutta ikäjakaumasta johtuen tilanne tulee muuttumaan merkittävästi v. 2015–16. ELYjen rekrytointikielto ja henkilöstön vähennystavoite tulevat vaikuttamaan voimavaroihin jatkossa.

Nimellisesti keskisuurissa (6 000–11 000) kunnissa on kaavoittajat, mutta käytännössä kaavoittajan pätevyyttä ei ole eli eivät pystyisi tekemään kaavoja itse. Myös töitä on ko. henkilöillä niin paljon, että käytännössä ovat konsulttien varassa.

Pienet kunnat kaipaisivat apua vähän joka asiassa. Toivoisivat paikan päällä käyntejä ym. Konsulttien taso ei ole [alueella] kovin hyvä ja pienet kunnat joutuvat kuitenkin turvaamaan asiantuntemuksen osalta konsulttiin.

Työaikaa kuluu pääosin kaavaneuvotteluihin, lausuntoihin ja muuhun kuntien kaavaohjaukseen jo menossa olevissa kaavahankkeissa. Käytännössä on tinnittävä koulutuksen järjestämisestä ja kuntien ennako-ohjauksen muodoista.

Toistaiseksi meillä joustavan henkilöstön ansiosta kyllä pärjätään, mutta tilanne voi huonontua varsin nopeasti. Nykyisin henkilöstöltä vaaditaan jatkuvaa venymistä, mikä ei voi ennen pitkää olla näkymättä pitkinä sairaspöissaolino (siitä meillä on erittäin huonoja kokemuksia 2000-luvulta). Toiseksi tämä liian ohut organisaatio on ongelmallinen mm. lomien ja pitkien sairauslomien aikana.

Ongelman kaavaohjauksessa muodostavat pienemmät kunnat, jotka ostavat kaavakonsulteilta kaavatyötä. Konsulteilla vaihtuvuus on suurta ja kunnat eivät itse osaa ohjata juuri lainkaan. Kaavat ovat laadultaan tosi vajavaisia ja teettävät siksi meiltä enemmän työtä. Isompien kuntien kanssa ei ole samaa ongelmaa, koska useimmissa on päteviä kaavaprosesseja ja suunnittelua hallitsevaa henkilöstöä.

Hienoinen resurssien niukkuus on korostuneesti näkynyt asioiden ruuhkautumisena erityisesti tapahtuneiden henkilöstömuutosten yhteydessä.

1.7

Vastaajien kommentteja

Vastaajilta tuli jonkin verran myös muita kommentteja, jotka tarkensivat kyselyn vastauksia tai antoivat kysymyksiin muuta palautetta:

ELY-keskuksen alueidenkäyttöyksikössä tehdään alueidenkäytön tehtävien ohella suuri osa myös YVA-lain mukaisista tehtävistä ...yksikään kaavaohjaaja ei tee pelkästään kaavaohjausta.

Yksikön päällikön sijaisen sijaisena en varmastikaan osannut vastata oikein tiedoin kaikkiin kysymyksiin (varsinkin htv:sta).

Kehittämiskeskustelut olivat tänä vuonna seudulliset (5 seutua). Laskin lähinnä kaavaohjauksen resurssit.

En laskenut lakimiestä mukaan resurssisiin, koska tällä hetkellä ainoa lakimiehemme on yhteinen ympäristönsuojelun kanssa. Aikaisemmin lakimies oli aktiivisessa roolissa kaavaohjauksessa, varsinkin neuvotteluissa ja lausunnoissa. Arkkitehti puolestaan on yhteinen E-vastuualueen kanssa ja hoitaa myös avustusasioita ym.

Käytetyn htv:n arviointi ei ole kovin helppoa, kun sitä tarkastellaan koko Y-vastuualueen ja lopulta koko ELYn osalta.

Kohdassa 2. kysyttiin poikkeamispäätösten valmisteluun käytettävää työpanosta ja arvion siitä kirjasin. Meillä samat henkilöt hoitavat myös kuntien suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösten seuranta, joka vie myös aikaa. Käytännön kokemukset osoittavat, että päätösten seurannalle on tarvetta ja puutteita kuntien päätöksissä on paljon. Asia tulisi huomioida poikkeamistoimivaltaa pohdittaessa. Myös valtion roolia kuntien päätösten valvonnassa ja puuttumiskeinovalikoimaa voisi pohtia uudelleen.

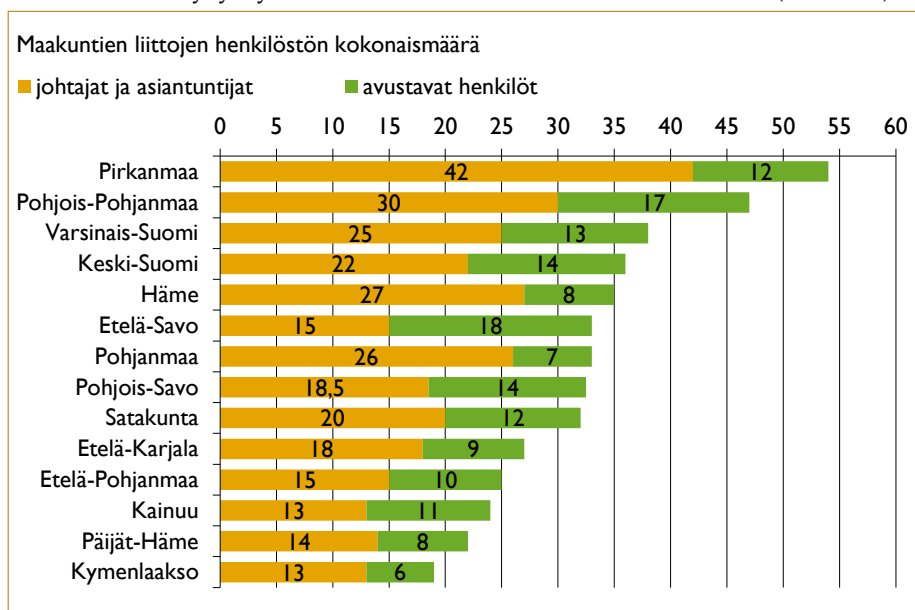
2 Kysely maakuntien liitoille

Kysely osoitettiin maakunnan liiton kaavoituksesta vastaavalle henkilölle. Kyselyyn vastasi 15 liittoa ja 3 jätti vastaamatta.

2.1

Henkilöstön määrä

Ensimmäinen kysymys koski liiton henkilöstön kokonaismäärää (kuva 2.1).



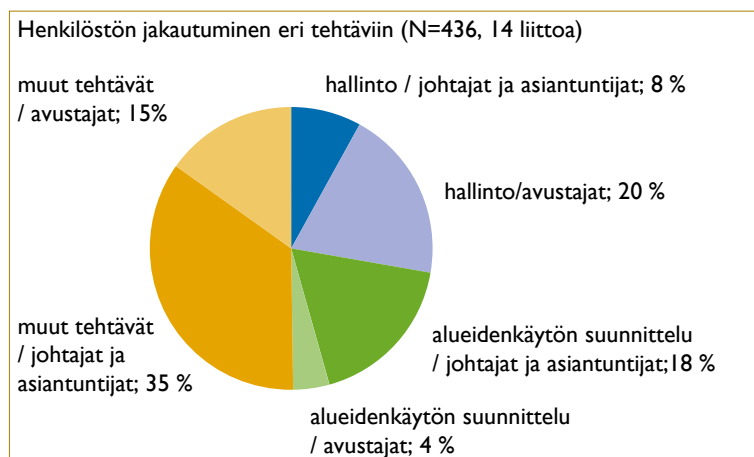
Kuva 2.1

Henkilöstön kokonaismäärää koskevaan kysymykseen vastasi 14 liittoa. Näissä liitoissa henkilöstömäärä vaihteli Kymenlaakson 19:stä Pirkanmaan 54:ään.

Yhteensä vastanneissa liitoissa oli 298,5 johtajaa tai asiantuntijaa sekä 159 avustavaa henkilöä. Kaikkiaan henkilöstöä oli 457,5 henkeä.

Johtajien ja asiantuntijoiden osuus oli 65 % sekä avustavien henkilöiden osuus 35 % kokonaismäärästä.

Seuraava kysymys eritteli tarkemmin liiton henkilöstöä hallintoon, alueidenkäytön suunnitteluun sekä muihin tehtäviin. Jakauma vastanneissa liitoissa kaikkiaan on esitetty kuvassa 2.2.



Kuva 2.2

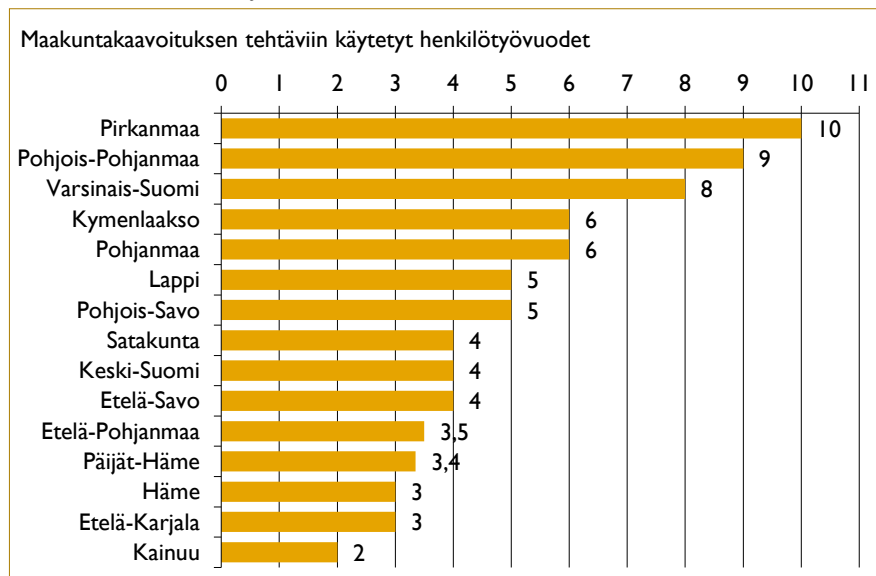
Hallinnollisissa tehtävissä oli 28 %, alueidenkäytön suunnittelussa 22 % ja muissa tehtävissä 50 % ilmoitetusta kokonaismäärästä (N=436).

Alueidenkäytön suunnittelussa ilmoitettiin näissä 14 liitossa olevan 78 johtajaa tai asiantuntijaa ja 18 avustavaa henkilöä eli yhteensä 96 henkilöä.

2.2

Maakuntakaavoituksen henkilötyövuodet

Vastaajaa pyydettiin arvioimaan, kuinka paljon henkilötyövuosia käytetään maakuntakaavoitukseen liittyviin tehtäviin (kuva 2.3).



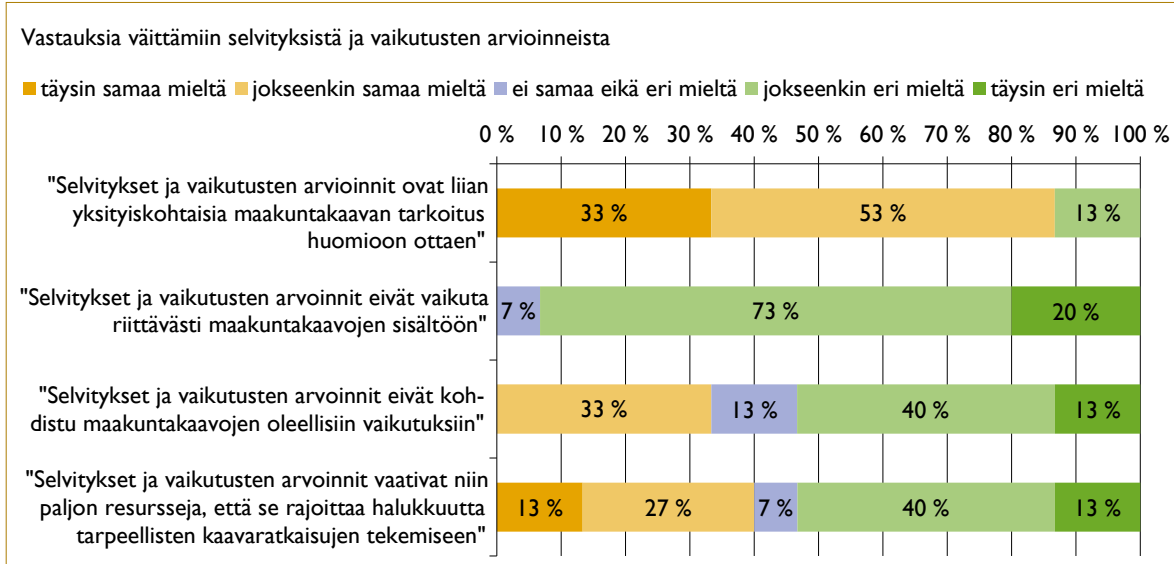
Kuva 2.3

Maakuntakaavoitukseen liittyviin tehtäviin käytettiin vastanneissa 15 liitossa kaikkiaan noin 76 henkilötyövuotta. Liitoittain vaihteluväli oli Kainuun kahdesta Pirkanmaan kymmeneen henkilötyövuoteen.

Maakuntakaavoituksessa toimivien suunnittelijoiden määrä oli viimeisen viiden vuoden aikana säilynyt samana 9 liitossa, lisääntynyt 2 liitossa ja vähentynyt 4 liitossa. Määrää lisänneissä liitoissa lisäys oli yhteensä 3 henkeä ja vähentäneissä vähennys oli 9 henkeä. Nettomuutos kokonaisuutena oli siis 6 henkeä vähennystä.

Näkemyksiä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista

Näkemyksiä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista selvitettiin mielipideväittämi-
en muodossa (kuva 2.4).



Kuva 2.4

Yleinen mielipide oli, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat liian yksityiskohtaisia. 13 vastaajaa 15:stä oli vähintään "jokseenkin" samaa mieltä tämän väittämän kanssa.

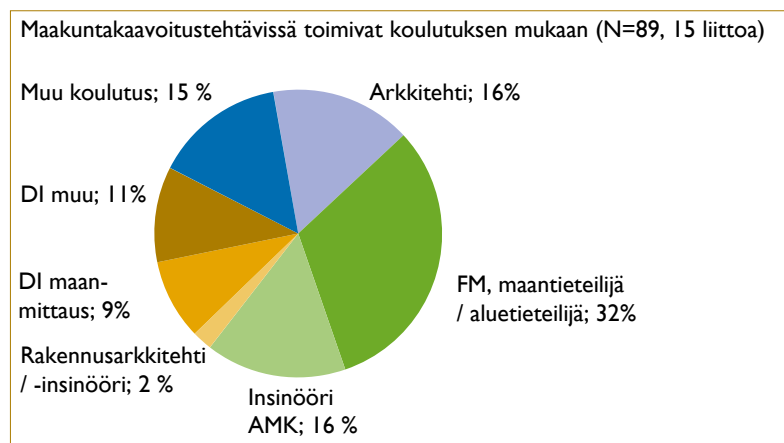
Vastaajat vastustivat lähes yksimielisesti väittämää, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit eivät vaikuta riittävästi maakuntakaavan sisältöön: 11 oli "jokseenkin" ja 3 "täysin" eri mieltä väittämän kanssa.

Kysymys, kohdistuvatko selvitykset ja vaikutusten arvioinnit maakuntakaavan oleellisiin vaikutuksiin, jakoi mielipiteitä enemmän: 5 vastaajan mielestä eivät kohdistu ja 8 vastaajan mielestä kohdistuvat.

Samoin kysymys, vaativatko selvitykset ja vaikutusarvioinnit niin paljon resursseja, että tämä rajoittaa halukkuutta tarpeellisten kaavaratkaisujen tekemiseen, jakoi mielipiteitä. 6 vastaajaa oli väittämän kannalla (vähintään "jokseenkin" samaa mieltä) ja 8 vastaajaa eri mieltä väittämän kanssa.

Maakuntakaavoituksen henkilöstön koulutustausta

Lomakkeessa tiedusteltiin maakuntakaavoitustehtävissä toimivien henkilöiden koulutustausta. Jakauma koko aineistossa on esitetty kuvassa 2.5.

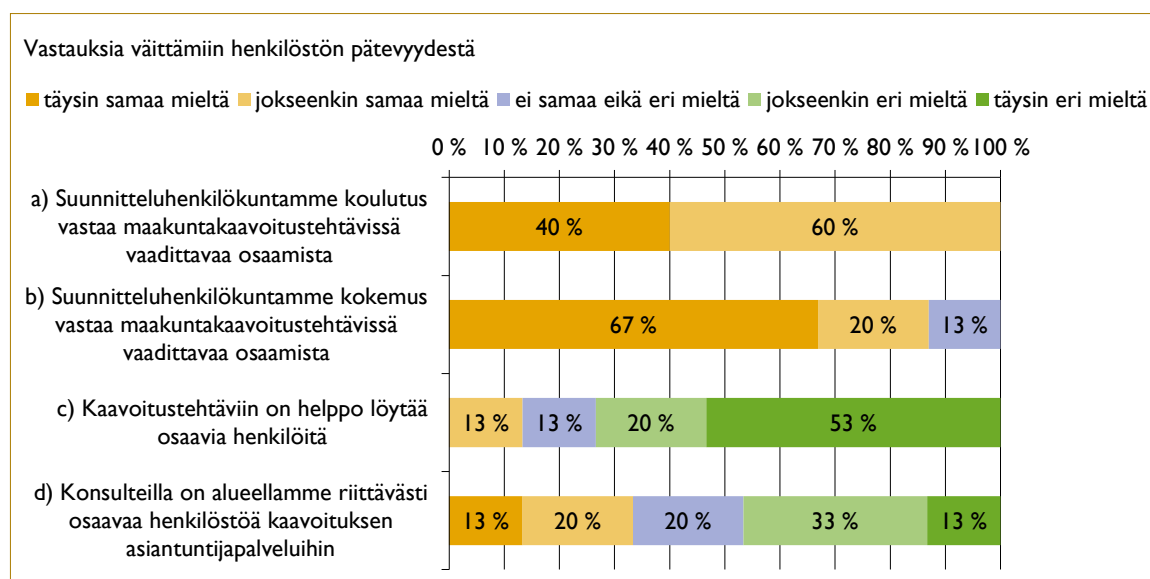


Kuva 2.5

Tähän vastanneissa 15 liitossa ilmoitettiin kaikkiaan 89 maakuntakaavoittajan koulutustausta. Eniten oli alue- tai maantieteilijöitä, noin kolmannes. Arkkitehteja ja AMK-insinöörejä oli kumpiakkin 16 %. Maanmittausdiplomi-insinöörejä oli noin joka kymmenes ja muita diplomi-insinöörejä suunnilleen sama osuus. Rakennusarkkitehteja tai -insinöörejä oli vain 2 %. Muu koulutustausta kuin tässä luetellut oli 15 %:lla. Näissä oli esimerkiksi luonnontieteilijöitä, tekniikkoja ja piirtäjiä.

Näkemyksiä henkilöstön pätevyydestä

Näkemyistä maakuntakaavoituksen henkilöstön pätevyydestä kysyttiin mielipideväittämien avulla (kuva 2.6).



Kuva 2.6

Vastaajat kannattivat yksimielisesti väittämää ”suunnitteluhenkilökuntamme koulutus vastaa maakuntakaavoitustehtävissä vaadittavaa osaamista”: 6 oli täysin ja 9 jokseenkin samaa mieltä.

Suunnitteluhenkilökunnan kokemusta piti 10 vastaajaa ”täysin” ja 3 vastaajaa ”jokseenkin” riittävänä. 2 vastaajaa ei ottanut tähän kantaa.

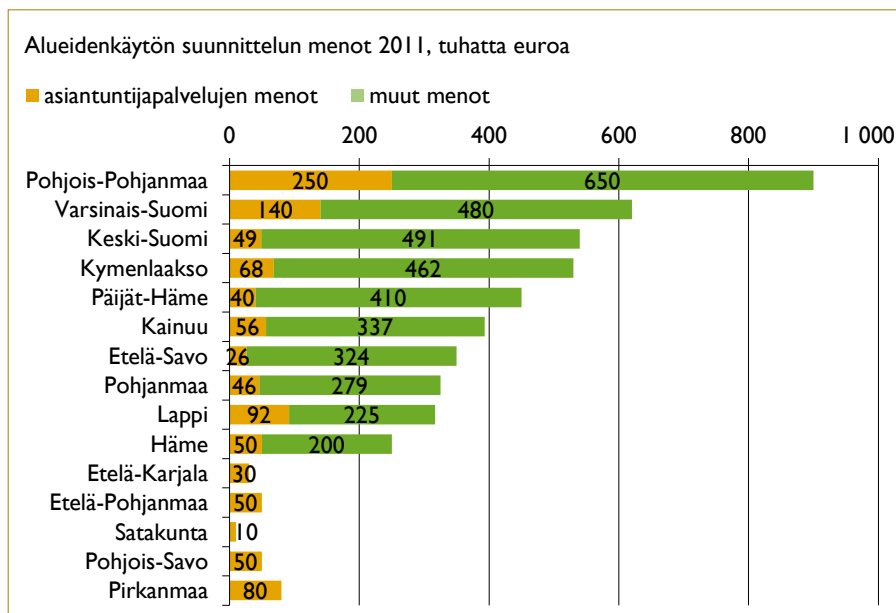
Vain 2 vastaajaa katsoi, että kaavoitustehtäviin on helppo löytää osaavia henkilöitä enemmistön (11 vastaajaa) ollessa eri mieltä.

Konsulttien pätevyydestä omalla toiminta-alueella oli erilaisia näkemyksiä: 5 vastaajaa katsoi, että alueen konsulteilla on riittävästi osaamista kaavoitukseen, mutta 7 vastaajaa oli eri mieltä ja 3 ei ottanut kantaa.

2.6

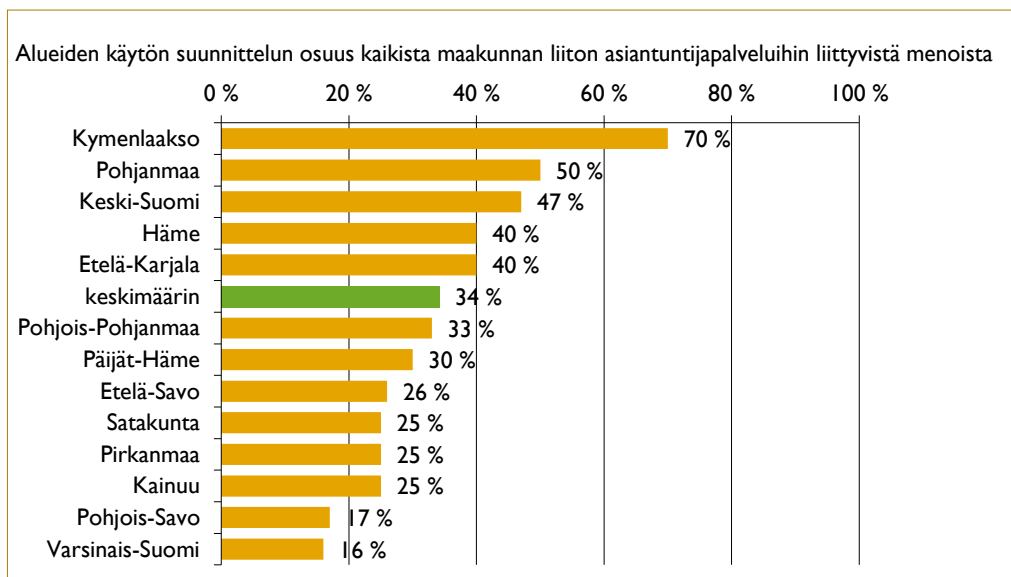
Alueiden käytön suunnittelun menot

Kysymykseen, joka koski alueiden käytön suunnitteluun liittyviä kokonaismenoja vuonna 2011, jätettiin useassa liitossa vastaamatta. Vastaus saatiin vain 11 liitosta, joten tämä tieto jäi melko puutteelliseksi (kuva 2.7).



Kuva 2.7

Niissä, jotka tähän vastasivat, menot vaihtelivat Hämeen 250 000 eurosta Pohjois-Pohjanmaan 900 000 euroon. Sen sijaan alueiden käytön suunnittelun asiantuntijapalveluihin käytetyt menot ilmoitettiin kaikista 15 liitosta. Summa vaihteli 10 000 eurosta (Satakunta) 250 000 euroon (Pohjois-Pohjanmaa). Yhteensä niihin käytettiin noin 1 037 000 €.



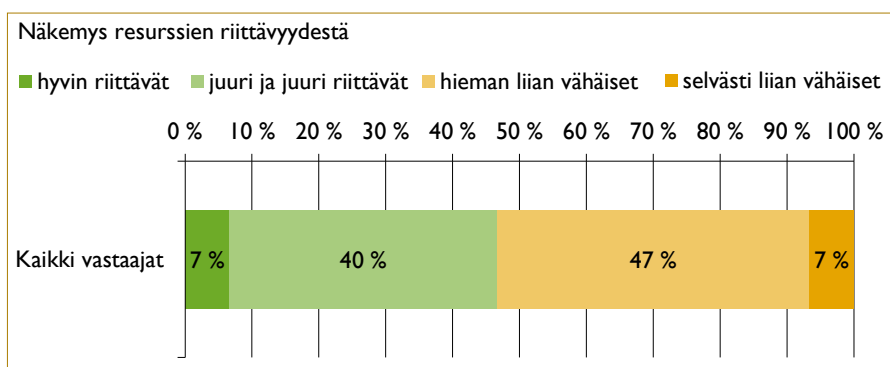
Kuva 2.8

13 liitosta saatiin arvio, kuinka suuri osuus maakunnan liiton kaikista asiantuntijapalveluihin liittyvistä menoista käytetään vuosittain alueiden käytön suunnitteluun (kuva 2.8). Osuus vaihteli liitoittain varsin paljon: Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Savossa se oli noin kuudennes, kun taas Kymenlaaksossa se oli 70 %. Keskimäärin osuus oli 34 %.

2.7

Voimavarojen riittävyys

Vastaajilta kysyttiin mielipidettä alueiden käytön suunnitteluun osoitettujen resurssin riittävydestä hänen omassa liitossaan (kuva 2.9).



Kuva 2.9

Kyseiset resurssit koki yhden liiton vastaaja ”hyvin riittäviksi”, kuuden liiton vastaaja ”juuri ja juuri riittäviksi”, seitsemän liiton vastaajat ”hieman liian vähäisiksi” ja yhden liiton vastaaja ”selvästi liian vähäisiksi”. Vastauksissa korostuivat siis keskimmäiset vaihtoehdot – resurssit koetaan yleensä joko juuri ja juuri riittäviksi tai hieman liian niukoiksi.

Lisätietoja voimavarojen riittävydestä saatiin lomakkeen lopussa olleesta avokysymyksestä. Seuraavat vastaukset antavat lisävalaistusta sekä voimavarojen riittävyyteen että muihin kysymyksiin:

Tilanne on tällä hetkellä hyvä. On ollut hyvä tuuri. Myös henkilökemiat toimivat. Samalla tilanne erittäin riskialtis. Jos nykytilanteeseen tulee muutoksia, paikkaaminen erittäin haasteellinen tehtävä.

Tällä hetkellä resurssit ovat ok, keskeiset osaamisalueet ovat käytössä ja niitä täydennetään asiantuntijapalveluiden ostoilla

Vuosi 2011 on huono vertailuvuosi, koska teimme paljon muita tehtäviä sinä vuonna, oikeastaan maakuntakaavoitusta ei yhtään, maakuntakaava oli 2011 vahvistettavana ja ainoastaan vastineet valitukseen olivat työn alla. Teemme maankäytössä paljon muuta edunvalvontaan liittyvää työtä ja meidän asiantuntijat tekevät paljon työtä myös muille osastoille. Tänä vuonna 2012–2013 satsaamme paljon ostopalveluita ja työtä maakuntakaavoitukseen.

Täydelliseen työtiimiin tarvittaisiin vielä maisema-arkkitehti, paikkatietohenkilö ja yksi avustaja

Henkilöstö on melko tiukoilla, joten pieni lisäys joko henkilöstöön tai asiantuntijapalveluihin olisi tarpeen. Olen huolissani siitä, kuinka laajoja selvityksiä meiltä tullaan vaatimaan tulevassa kaavatyössä.

Joudun jo nyt hankkimaan rahoitusta varsin paljon ulkopuolelta esim. EAKR, YM ja kunnat. Rahoituksen haku ja näiden hankkeiden ohjaaminen vievät myös resursseja.

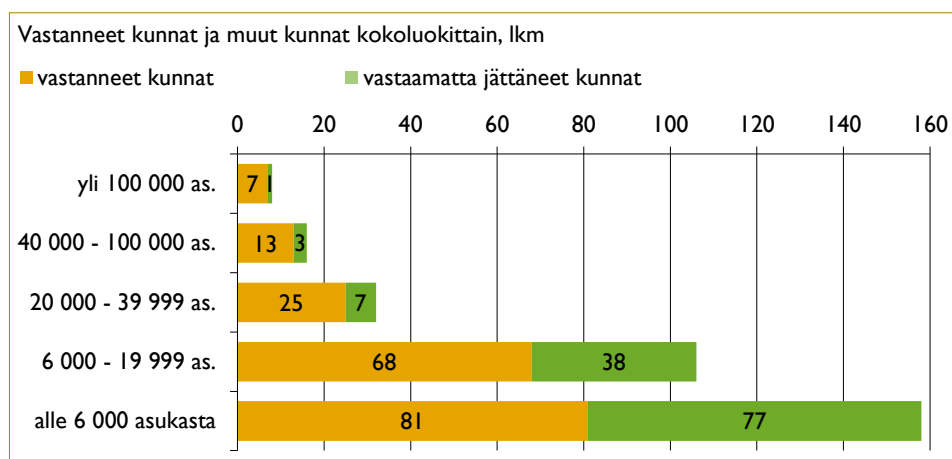
3 Kuntakysely

3.1

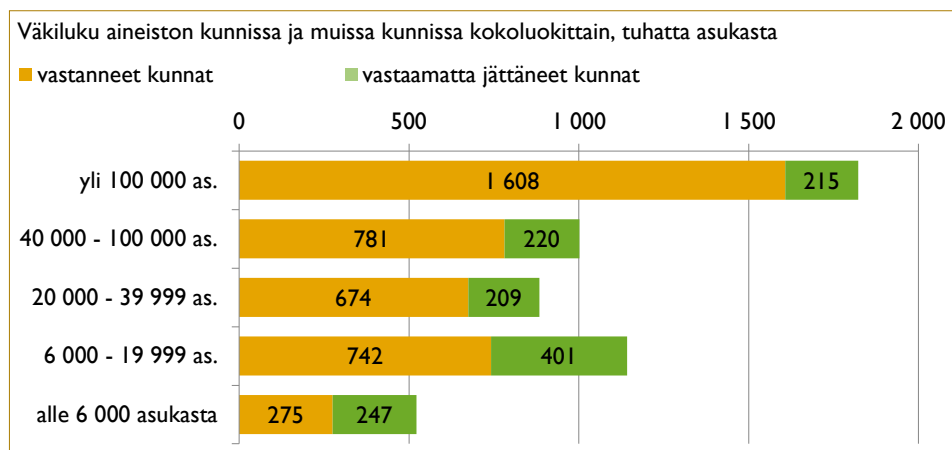
Kyselyn palautus ja saatu aineisto

Kysely lähetettiin kaikkiin Manner-Suomen 320 kuntaan. Se osoitettiin kunnan kaavoituksesta vastaavalle henkilölle. Tietoja saatiin kaikkiaan 194 kunnasta, joten vastausosuus oli 61 %. Tosin muutama vastaus oli erittäin puutteellinen. 126 kuntaa ei vastannut lainkaan. Vastanneissa kunnissa asuu 76 % maan koko väestöstä.

Kuntien kyselyssä kuntakoko oli keskeinen taustamuuttuja, jonka mukaan vastauksia eriteltiin. Seuraavista kuvista käy selville ensinnäkin, kuinka vastanneet kunnat jakautuivat kuntakoon mukaan (kuva 3.1) ja toiseksi kuinka suurta väestömäärää erikokoiset vastanneet kunnat edustivat (kuva 3.2).



Kuva 3.1



Kuva 3.2

Pienistä, alle 6 000 asukkaan kunnista vastasi noin puolet ja seuraavan kokoluokan kunnista noin kaksi kolmesta. Tätä suuremmista kunnista (yli 20 000 as.) vastasi noin 80 %.

Pienet kunnat (alle 20 000 as.) painottuivat aineistossa vahvasti: niitä oli yli kolme neljästä (77 %) vastaajasta. Niissä kuitenkin asuu vain 25 % vastanneiden kuntien väestöstä.

Lisäksi taustatietona käytettiin kunnan kasvutilannetta: kasvaneet – supistuneet kunnat. Tämä määriteltiin viiden viimeisen vuoden väestökehityksen mukaan. Vastanneista kunnista 41 % kuului kasvaneisiin ja 59 % supistuneisiin. Kasvutilanteella ja kunnan koolla oli voimakas riippuvuus: kaikki vastanneet yli 40 000 asukkaan kunnat kuuluivat kasvaneisiin, kun taas pienimmän kokoluokan kunnista 80 % kuului supistuneisiin kuntiin.

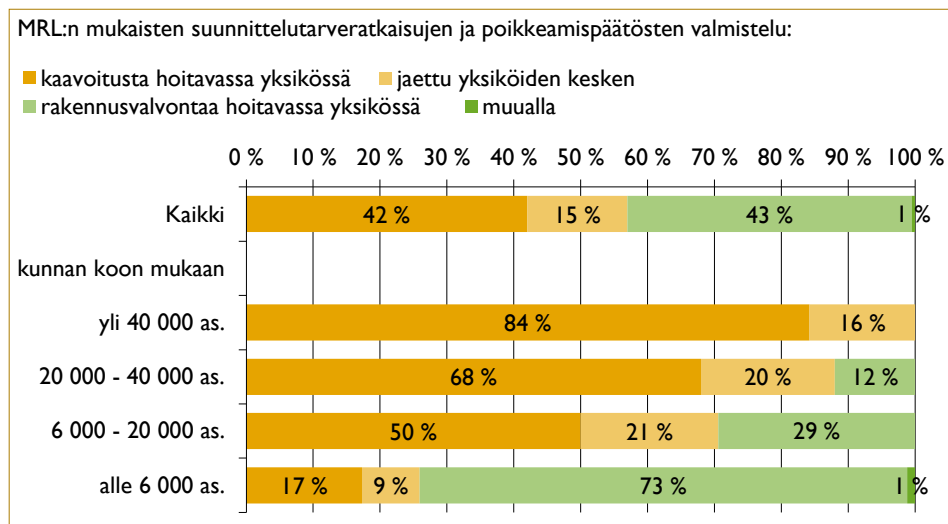
Kolmas tarpeellinen taustieto oli kunnan mahdollinen osallistuminen kuntaliitokseen viime vuosina. Maan kaikista (vuoden 2012) kunnista 42 on osallistunut kuntaliitokseen viimeisen viiden vuoden sisällä. Näistä kunnista 27 vastasi kyselyyn. Vastanneista kunnista 14 % oli osallistunut kuntaliitokseen.

3.2

Kaavoituksen organisaatio

Vastaajilta tiedusteltiin, kuinka yleis- ja asemakaavoitus on kunnassa organisoitu. Vastausten mukaan yleiskaavoitukseen ja asemakaavoitukseen liittyvät tehtävät olivat yleensä (96 %) samalla vastuualueella. Vain kahdeksassa vastanneessa kunnassa (4 %) ne olivat eri vastuualueilla.

Seuraava kysymys koski maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten valmistelua (kuva 3.3).



Kuva 3.3

Kysytyt asiat valmistellaan suunnilleen yhtä yleisesti kaavoitustehtäviä hoitavassa yksikössä (42 %) ja rakennusvalvontatehtäviä hoitavassa yksikössä (43 %). 15 prosentissa vastanneista kunnista tehtävät on jaettu yksiköiden kesken. Suurissa kunnissa nämä tehtävät hoidettiin yleensä kaavoitusta hoitavassa yksikössä, pienemmissä kunnissa taas rakennusvalvontaa hoitavassa yksikössä.

62 vastaajaa ilmoitti, että kunnassa on ollut viiden vuoden sisällä kaavoituksen organisaatiomuutoksia. Näistä 19 oli kuntaliitoskuntia. Tapahtuneet organisaatio-

muutokset olivat hyvinkin monenlaisia eikä vastauksista hahmottunut mitään yleistä suuntausta. Seuraavassa on muutamia esimerkkejä vastauksista kysymykseen, minkälaisia muutoksia oli tehty:

Kaavoitus ja rakennusvalvonta ovat muodostaneet yhdessä kaupunkisuunnitteluyksikön.

Yleiskaavoitus siirtyi kaupunginhallituksen alle yhdessä talous- ja strategian, elinkeinotoiminnan ja markkinoinnin kanssa.

...purettiin tilaaja-tuottajamalli maankäytön osalta. Maankäytön yksikköön liitettiin kaavoitus, tonttipalvelut ja paikkatietotiimi sekä näiden hallinto.

Kaupunkisuunnittelu (silloinen Maankäyttöosasto) siirrettiin tekniseltä toimialalta osaksi keskushallintoa.

... siirrettiin maankäytön tulosalueen vastuu kaavoituspäälliköltä kaupungingeodeetin toimialaan mitoitus ja kiinteistöt yksikköön.

Aikaisemmin omana osastonaan toiminut kaavoitus on "alistettu" kiinteistöpuolen ja kartastopuolen kanssa samaan maankäyttöyksikköön, jota johtaa kaupungingeodeetti.

Tekninen toimi siirtyi sopimusohjausmalliin, jolloin tekninen toimi sis. mm. kaavoituksen toimii tilaajana ja tekninen palvelukeskus on tuottajan roolissa.

3.3

Henkilöstön määrä

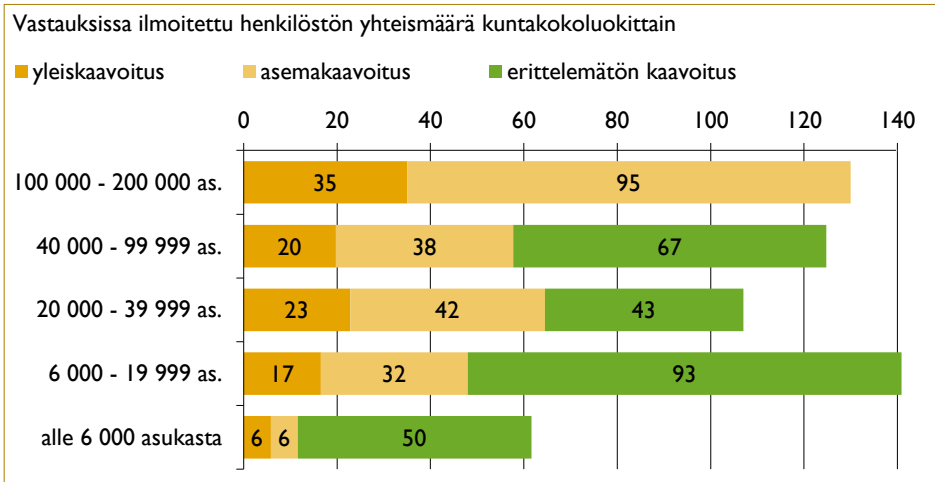
Lomakkeessa kysyttiin kaavoituksen suunnittelutehtävissä toimivien asiantuntijoiden määrää kunnassa. Kysymys kuului "Kuinka monen henkilön tehtävät kunnassanne liittyvät pääasiassa a) yleiskaavoitukseen b) asemakaavoitukseen c) kaavoitukseen yleensä?"

Tähän kysymykseen vastattiin yleisesti ottaen melko kattavasti, mutta joistakin vastauksista saattoi päätellä, että kysymystä ei ymmärretty aivan yhtenäisellä tavalla. Termi "pääasiassa" lienee synnyttänyt epätietoisuutta, miten se tulisi ymmärtää.

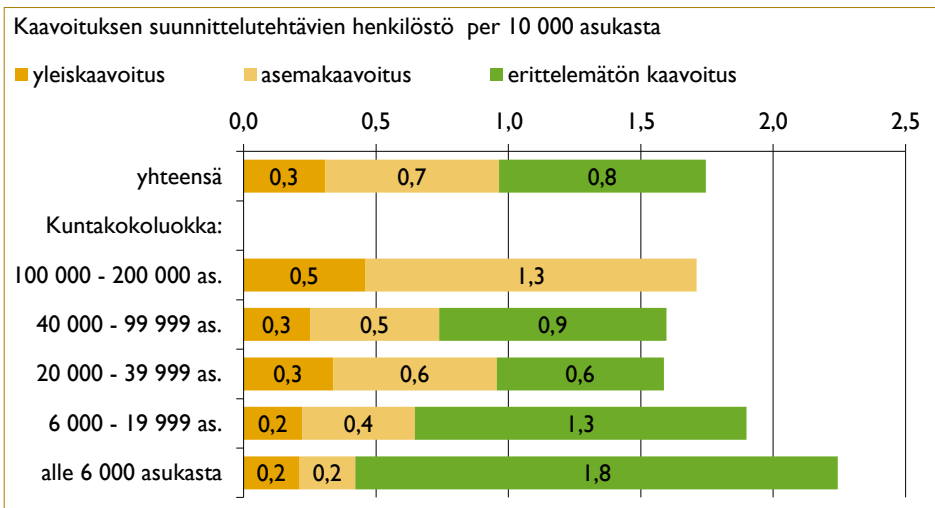
52 vastaajaa ilmoitti määrän eriteltyinä asema- ja yleiskaavoitukseen, kun taas 136 vastaajaa ilmoitti yhteenlasketun määrän. Suurimpien kaupunkien vastaajat ilmoittivat erikseen asema- ja yleiskaavoituksen henkilöt. Kokoluokissa 20 000–100 000 asukasta karkeasti puolet ilmoitti erikseen asema- ja yleiskaavoituksen henkilömäärän. Alle 20 000 asukkaan kunnista suuri enemmistö ilmoitti vain yhteismäärän.

Vastausten mukaan aineiston kunnissa toimi kaavoituksessa kaikkiaan 564 asiantuntijaa, heistä 100 yleiskaavoituksessa, 212 asemakaavoituksessa ja 252 yleensä kaavoituksessa. Kuvassa 3.4 on esitetty lukumäärät kuntakokoluokittain.¹

¹ Henkilöstön määrää, henkilötyövuosia sekä kaavoituksen menoja koskevien kysymysten kohdalla on analyysissa rajattu pois Helsingin tiedot. Tämä johtui siitä, että minkään yksittäisen kunnan lukuja ei tässä haluttu esittää; toisaalta Helsinki on niin paljon muita kuntia suurempi, että sitä ei oikein voitu yhdistää muiden suurten kaupunkien luokkaan.



Kuva 3.4



Kuva 3.5

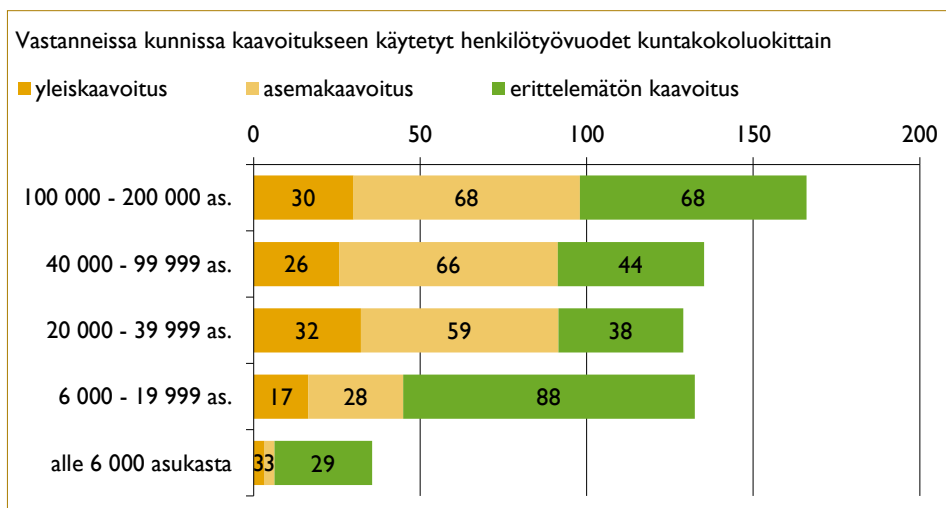
Suhteutettuna väkimäärään kaavoituksen suunnittelutehtävien henkilöstöä oli kaikkiaan 1,75 henkeä 10 000 asukasta kohti (kuva 3.5). Tästä oli yleiskaavoituksen osuus 0,31, asemakaavoituksen 0,66 ja erittelemättömän kaavoituksen 0,78 henkeä.

3.4

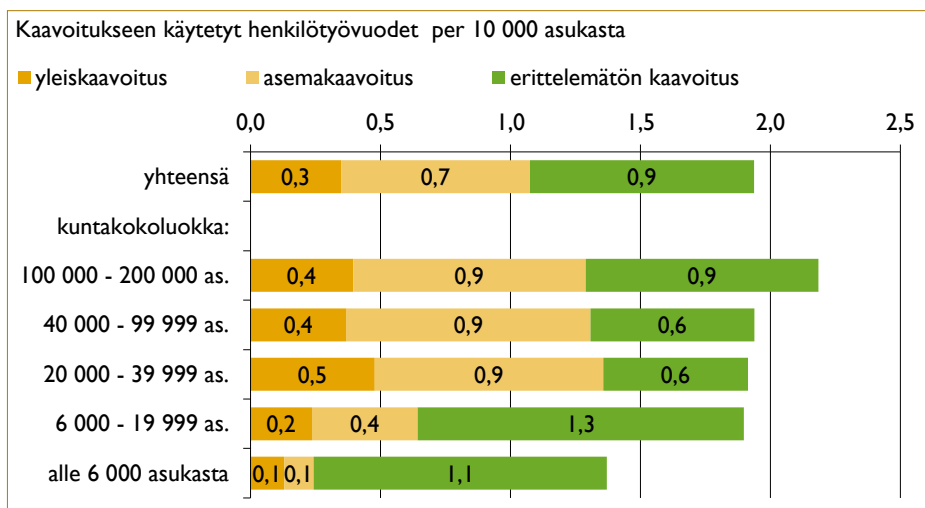
Henkilötyövuodet

Vastaajilta kysyttiin arviota, kuinka paljon henkilötyövuosia kunnassa käytetään kaavoitukseen liittyviin tehtäviin kokonaisuudessaan. Tähän vastasi 181 kuntaa, kun taas 13 kyselyyn osallistunutta kuntaa jätti vastaamatta.

Vastanneissa kunnissa (pl. Helsinki) käytettiin kaavoitukseen vuodessa yhteensä 599 henkilötyövuotta. Tästä käytettiin yleiskaavoitukseen 108, asemakaavoitukseen 224 ja erittelemättömään kaavoitukseen 266 henkilötyövuotta. Kuvassa 3.6 on esitetty henkilötyövuosien määrät kuntakokoluokittain.



Kuva 3.6



Kuva 3.7

Väkilukuun suhteutettuna ilmoitettu määrä merkitsee 1,9 henkilötyövuotta 10 000 asukasta kohti (kuva 3.7). Tästä käytettiin yleiskaavoitukseen 0,3, asemakaavoitukseen 0,7 ja erittelemättömään kaavoitukseen 0,9 henkilötyövuotta.

Alle 6 000 asukkaan kunnissa käytettiin väkilukuun suhteutettuna selvästi vähemmän henkilötyövuosia (1,4 htv 10 000 asukasta kohti) kuin muissa. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa määrä oli puolestaan hieman keskiarvoa suurempi (2,2 htv 10 000 asukasta kohti). Kuntakokoluokissa 6 000–100 000 käytettiin kaavoitukseen noin 1,9 henkilötyövuotta 10 000 asukasta kohti.

Tiedoista voidaan laskea myös arvio, kuinka paljon kaavoitukseen käytetään henkilötyövuosia maan kaikissa kunnissa (pl. Ahvenanmaa) huomioon ottaen nekin kunnat, jotka eivät vastanneet kyselyyn. Tämä laskelma tuotti seuraavan tuloksen.

Taulukko 3.1: Arvio kaavoitukseen käytettävistä henkilötyövuosista kaikissa kunnissa

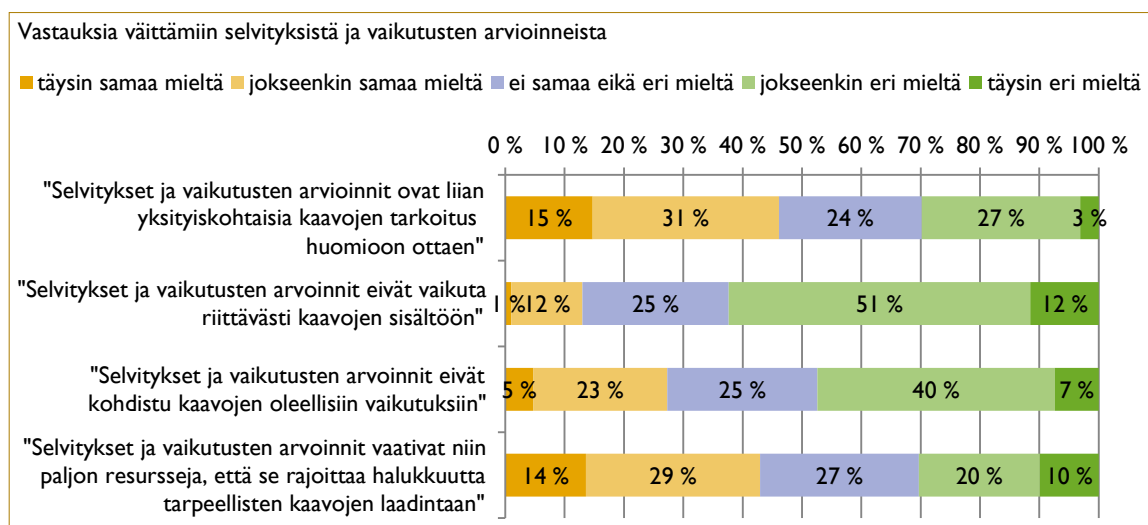
	henkilötyövuosia
yleiskaavoitus	202
asemakaavoitus	491
erittelemätön kaavoitus	424
yhteensä	1 118

Laskelman mukaan käytettäisiin kuntien kaavoitukseen koko maassa yhteensä noin 1 120 henkilötyövuotta. Tästä määrästä käytettäisiin yleiskaavoitukseen noin 200, asemakaavoitukseen vajaat 500 ja erittelemättömään kaavoitukseen noin 420 henkilötyövuotta.

3.5

Näkemyksiä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista

Vastaajilta tiedusteltiin väittämien muodossa mielipiteitä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista (kuva 3.8).



Kuva 3.8

Lähes puolet vastaajista (46 %) katsoi, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat liian yksityiskohtaisia kaavojen tarkoitus huomioon ottaen (täysin tai jokseenkin samaa mieltä) 30 %:n ollessa eri mieltä.

Lähes yhtä suuri osuus (43 %) katsoi, että ne vaativat niin paljon resursseja, että se rajoittaa halukkuutta kaavojen laadintaan. Tässäkin 30 % vastusti väittämää.

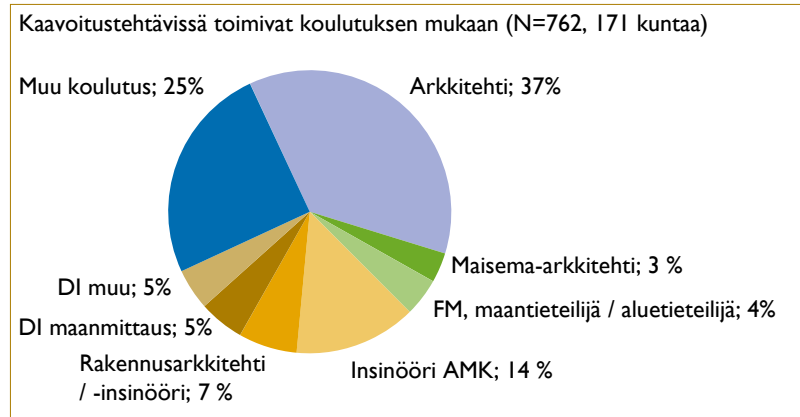
Melko harvan vastaajan (13 %) mielestä selvitykset ja vaikutusten arvioinnit eivät vaikuta riittävästi kaavojen sisältöön. Selvä enemmistö oli päinvastaista mieltä eli katsoi niiden vaikuttavan riittävästi kaavojen sisältöön.

Runas neljännes (28 %) katsoi, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit eivät kohdistu kaavojen oleellisiin vaikutuksiin. Noin joka toinen (47 %) oli eri mieltä väittämän kanssa.

Mielipiteet eivät ratkaisevasti poikenneet erikokoisissa kunnissa. Suurissa kunnissa oltiin kuitenkin vielä yksimielisemmin sitä mieltä, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit vaikuttavat riittävästi kaavojen sisältöön kuin pienissä kunnissa. Lisäksi vastauksissa oli systemaattinen piirre, että pienissä kunnissa vastattiin kaikkiin kysymyksiin "ei samaa eikä eri mieltä" useammin kuin suuremmissa, yli 20 000 asukkaan kunnissa.

Henkilöstön koulutustausta

Vastanneiden kuntien kaavoitustehtävissä toimiva henkilöstö jakautui koulutustautaan mukaan seuraavasti (kuva 3.9).



Kuva 3.9

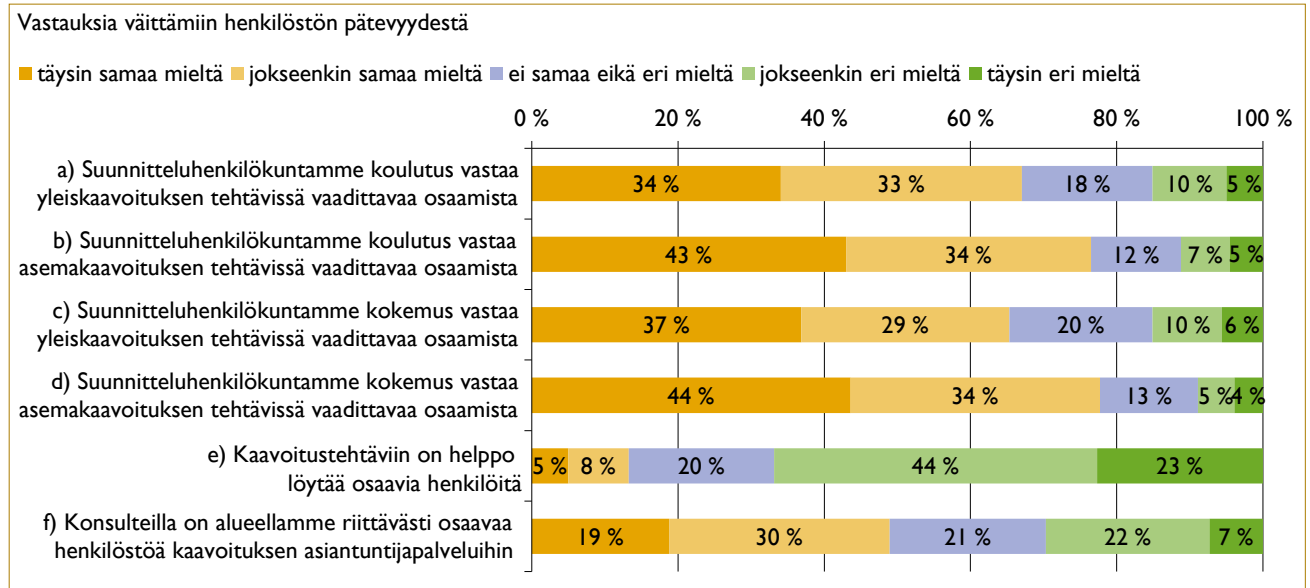
Vastanneissa kunnissa 37 % kaavoitushenkilöstöstä oli arkkitehteja. AMK-insinöörejä oli 14 % ja diplomi-insinöörejä yhteensä 10 %, joista puolet maanmittaus- ja puolet muita diplomi-insinöörejä. Rakennusarkkitehteja tai -insinöörejä oli 7 %, maan- tai aluetieteilijöitä 4 % ja maisema-arkkitehteja 3 %.

Melko suurella osuudella, joka neljännellä, oli muu koulutus kuin luetellut. Näitä muita koulutustaustoja oli mm. maanmittausteknikko, piirtäjä ja rakennusmestari.

Koulutus rakenne erosi jonkin verran erikokoisissa kunnissa. Isoimmissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa oli arkkitehteja puolet (51 %). Osuus pieneni siirtäessä pienempien kuntien luokkiin, alle 6 000 asukkaan kunnissa arkkitehteja oli alle viidennes (18 %). Pienimmissä kunnissa oli vastaavasti enemmän rakennusarkkitehteja tai -insinöörejä (20 %).

Näkemyksiä henkilöstön pätevydestä

Mielipiteitä kaavoitustehtävissä olevan henkilöstön pätevydestä kysyttiin väittämien muodossa (kuva 3.10).



Kuva 3.10

Huomattava enemmistö vastaajista, yli kolme neljästä katsoi, että henkilöstön koulutus ja kokemus vastaa asemakaavoituksessa vaadittavaa osaamista. Hieman pienempi mutta kuitenkin selvä enemmistö, kaksi kolmesta katsoi, että henkilöstön koulutus ja kokemus vastaa yleiskaavoituksessa vaadittavaa osaamista.

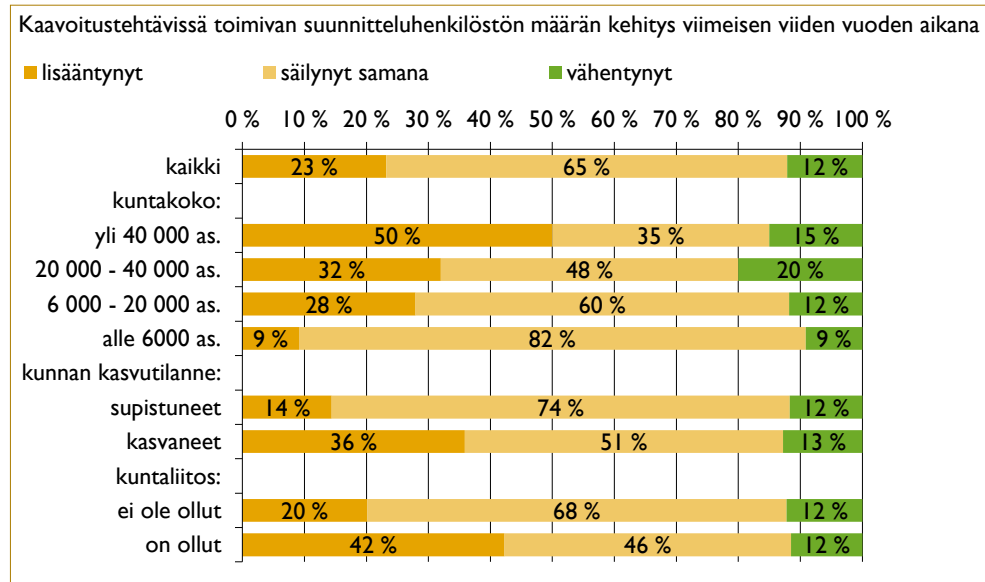
Pienimmissä kunnissa (alle 6 000 asukasta) katsottiin muita kuntia harvemmin, että henkilöstön koulutus ja kokemus vastaa kaavoitustehtävissä vaadittavaa osaamista. Pienistä kunnista näihin väittämiin vastasi myöntävästi hieman yli puolet (52–57 %), mutta muista kunnista selvempi enemmistö.

Vain 13 % oli sitä mieltä, että kaavoitustehtäviin on helppo löytää osaavia henkilöitä, kun taas kaksi kolmesta oli eri mieltä ja viidennes ei ottanut kantaa. Pienimpien kuntien vastaajista suurempi osuus (31 %) ei ottanut kantaa väittämään kuin muiden kuntien.

Konsulttien henkilöstön osaaminen jakoi mielipiteitä: puolet katsoi, että alueen konsulteilla on riittävästi osaavaa henkilöstöä kaavoitukseen, noin 30 % oli kuitenkin eri mieltä ja joka viides ei ottanut kantaa. Pienimmissä kunnissa katsottiin yleisimminkin, että alueen konsulteilla on riittävästi osaamista (64 % puolesta, 20 % vastaan). Keskisuurissa (20 000–40 000 as.) kunnissa puolestaan tätä mieltä oltiin harvimmin (32 % puolesta, 48 % vastaan).

Henkilöstön määrän muutokset

Entä kuinka kaavoitustehtävissä toimivan suunnitteluhenkilöstön määrä oli kehittynyt viimeisen viiden vuoden aikana? Tietoja tästä on kuvassa 3.11.



Kuva 3.11

Lähes joka neljännessä vastanneessa kunnassa henkilöstön määrä oli viidessä vuodessa lisääntynyt, 12 %:ssa vähentynyt ja noin kahdessa kolmesta pysynyt ennallaan. Henkilöstö oli kasvanut suurissa kunnissa useammin kuin pienissä ja kasvaneissa kunnissa useammin kuin supistuneissa. Kuntakoko oli vielä vahvempi selittäjä kuin kasvutilanne.

Viimeisen viiden vuoden aikana kuntaliitokseen osallistuneissa kunnissa henkilöstö oli melko usein kasvanut, ei kuitenkaan enemmistössä.

Henkilöstöä lisänneissä kunnissa oli lukumäärä lisääntynyt yhteensä 65 hengellä, henkilöstöä vähentäneissä kunnissa vähennystä oli puolestaan 28 henkeä. Vastanneissa kunnissa oli siten tapahtunut 37 henkilön nettolisäys.

Kun tarkastelu rajataan niihin kuntiin, jotka eivät olleet kokeneet kuntaliitosta, niin nettolisäys supistui 23 henkilöön. Kuntaliitoskuntien ilmoittama lisäys saattaa olla koko maan lukujen kannalta ainakin osaksi näennäistä, koska vastaukset kertovat tilanteesta yhdistyneen kunnan kannalta.

Kaavoitukseen liittyvät menot

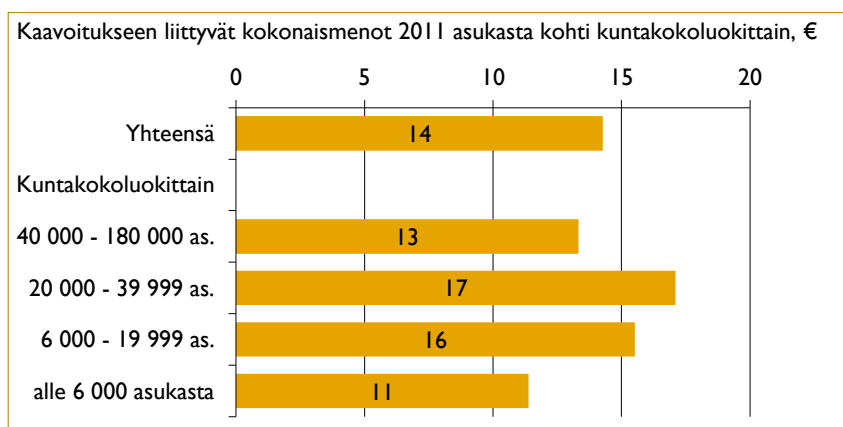
Kyselylomakkeessa tiedusteltiin, kuinka suuret kaavoitukseen liittyvät kokonaismenot olivat vuonna 2011. Siinä täsmennettiin, että tähän lasketaan kaavoitusprosessien hoito, suunnittelu, selvitykset ja vaikutusten arvioinnit.

Kaavoituksen menot olivat ilmeisesti monessa kunnassa hankala koota tai arvioida, koska kysymykseen tuli paljon katoa. Tiedot saatiin 153 kunnasta, kun taas 41 kunnasta ne jäivät puuttumaan. Seuraavassa taulukossa on esitetty tuloksia vastauksista kuntakokoluokittain.

Taulukko 3.2: Kaavoitukseen liittyvät kokonaismenot 2011 vastanneissa kunnissa kuntakokoluokittain, milj. € (N=153)

40 000–180 000 as.	17,8
20 000–39 999 as.	7,8
6 000–19 999 as.	8,4
alle 6 000 asukasta	2,8
yhteensä	36,8

Tarkastelussa mukana olevissa kunnissa kaavoituksen menot olivat yhteensä noin 37 miljoonaa euroa. Tulokset antavat kuitenkin puutteellisen kuvan asiasta suuren kysymyskohtaisen kadon vuoksi.



Kuva 3.12

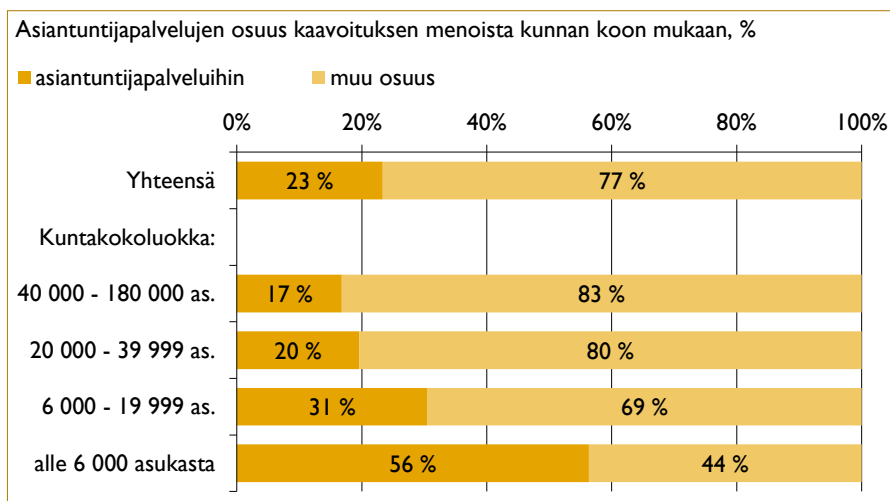
Asukasta kohti kaavoituksen menot olivat näissä kunnissa 14 euroa (kuva 3.12). Asukasta kohti käytettiin vastausten mukaan vähiten pienissä, alle 6 000 asukkaan kunnissa (11 €) ja eniten puolestaan keskisuurissa, 20 000–40 000 asukkaan kunnissa (17 €).

Vastaajilta tiedusteltiin edelleen, minkä verran näistä menoista on käytetty kaavoituksen asiantuntijapalveluihin. Tuloksia vastauksista on esitetty seuraavassa.²

Taulukko 3.3: Kaavoitukseen liittyvät asiantuntijapalveluiden menot 2011 vastanneissa kunnissa kuntakokoluokittain, milj. € (N=142)

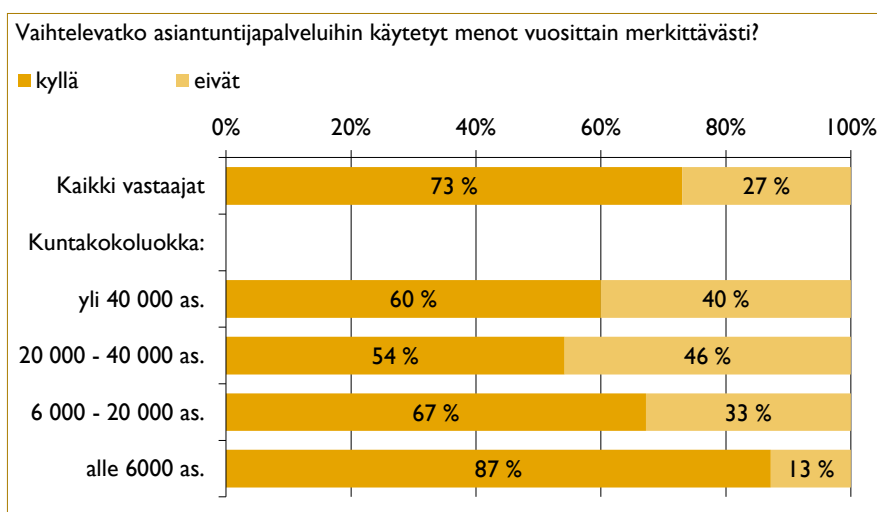
40 000–180 000 as.	3,0
20 000–39 999 as.	1,5
6 000–19 999 as.	2,6
alle 6 000 asukasta	1,5
yhteensä	8,6

² Neljässä kunnassa kaavoituksen asiantuntijapalveluihin ilmoitettiin käytetyn suurempi summa kuin kaavoituksen kokonaisuutena. Nämä suljettiin pois tarkastelusta. Tällaiset vastaukset viittaavat siihen, että vastauksissa voi olla yleisemminkin luotettavuusongelmia.



Kuva 3.13

Tässä tarkasteltavissa kunnissa käytettiin 2011 kaavoituksen asiantuntijapalveluihin yhteensä 8,6 miljoonaa euroa. Tämä oli 23 % kaavoituksen kokonaismenoista (kuva 3.13). Osuudella oli vahva riippuvuus kuntakokoon: kun suurimpien kuntien luokassa osuus oli 17 %, pienimmissä kunnissa se oli 56 %.



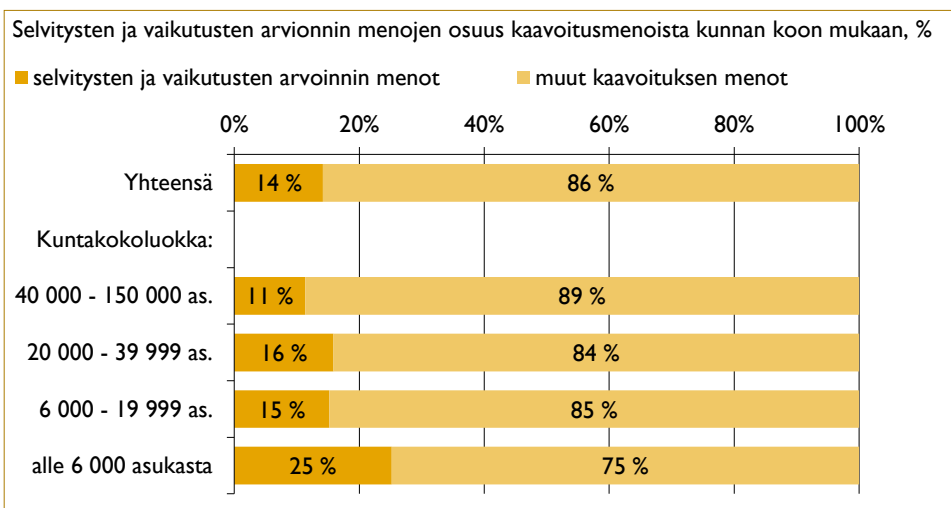
Kuva 3.14

Kolme neljästä vastaajasta (73 %) ilmoitti, että asiantuntijapalveluihin liittyvät menot vaihtelevat vuosittain merkittävästi ja 27 % ilmoitti, että ne eivät vaihtelevat (kuva 3.14). Pienten kuntien vastaajat ilmoittivat selvästi yleisemmin näiden menojen vaihtelevan kuin suurempien, yli 20 000 asukkaan kuntien vastaajat.

Erikseen kysyttiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyviä menoja. Tähän kysymykseen tuli suurta katoa: vain 109 kuntaa vastasi. Seuraavassa taulukossa on esitetty tuloksia vastauksista tähän kysymykseen.

Taulukko 3.4: Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin menot 2011 vastanneissa kunnissa kuntakokoluokittain, milj. € (N=109)

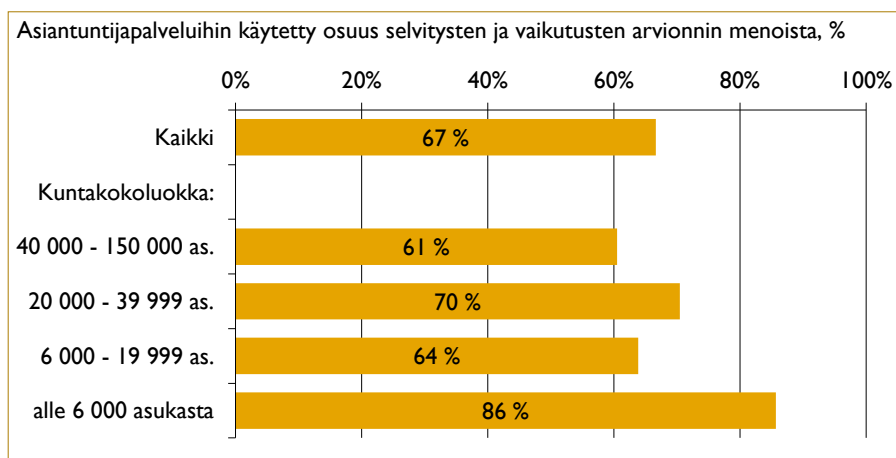
40 000–150 000 as.	1,6
20 000–39 999 as.	1,2
6 000–19 999 as.	0,9
alle 6 000 asukasta	0,5
yhteensä	4,3



Kuva 3.15

Tarkastelussa mukana olevissa kunnissa käytettiin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin yhteensä 4,3 miljoonaa euroa, mikä oli 14 % kaavoituksen kokonaismenoista (kuva 3.15). Osuus vaihteli jonkin verran kunnan koon mukaan: suurimpien kuntien luokassa (yli 40 000 as.) se oli noin 10 %, 6 000–40 000 asukkaan kunnissa noin 15 % ja pienimmissä kunnissa 25 %.

Lomakkeessa pyydettiin vastaajalta vielä tietoa, kuinka suuri osuus selvitysten ja vaikutusten arvioinnin menoista on käytetty asiantuntijapalveluihin. Kuvassa 3.16 on esitetty vastauksia tähän.



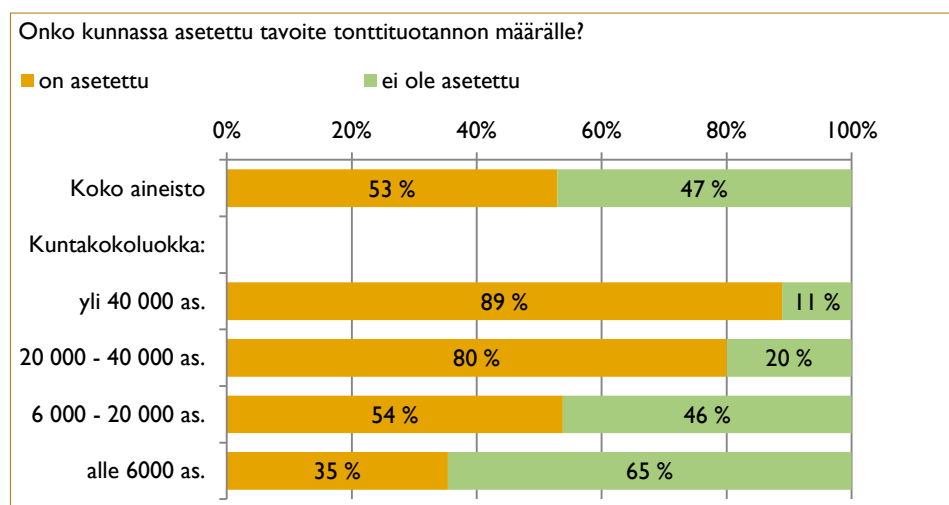
Kuva 3.16

Kaikkien tähän vastanneiden kuntien selvitysten ja vaikutusten arvioinnin menoista käytettiin asiantuntijapalveluihin 67 %. Luku vaihteli kunnittain paljon, nolasta aina sataan prosenttiin. Kuntakoon mukaan havaitaan kuitenkin trendi, että pienten kuntien luokassa osuus on suurempi kuin suuremmissa kunnissa.

3.10

Tonttitarjontatilanne

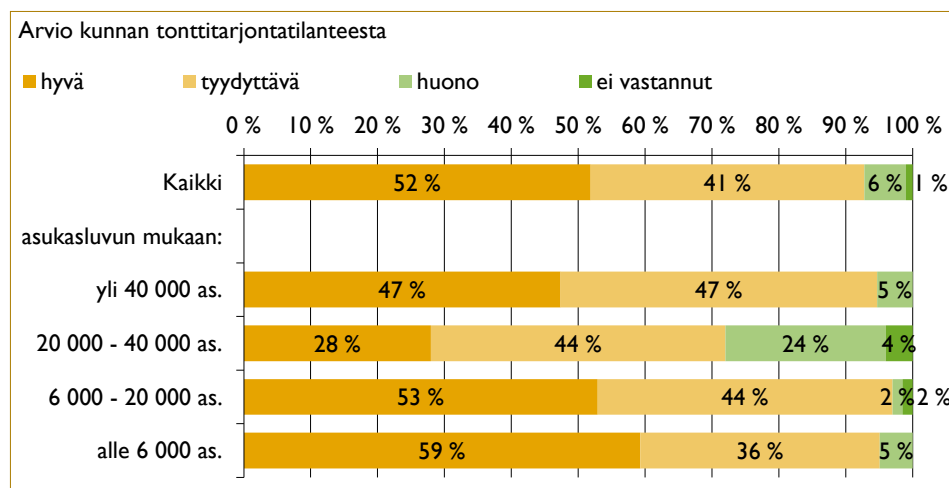
Kyselyssä selvitettiin myös tonttitarjontatilannetta kunnassa: onko sille asetettu tavoite, onko tavoite saavutettu, arvioidaanko tarjontatilanne hyväksi vain huonoksi ja kuinka paljon tontteja vuosittain keskimäärin luovutetaan.



Kuva 3.17

Noin puolet vastaajista (53 %) ilmoitti, että kunnassa on asetettu tavoite tonttituotannon määrälle ja 47 % ilmoitti, että tällaista tavoitetta ei ole asetettu (kuva 3.17). Suurissa kunnissa oli yleensä asetettu tavoite tonttituotannolle. Sen sijaan suurimmassa osassa pieniä kuntia tavoitetta ei ollut asetettu.

Tonttituotantotavoitteeseen oli yleensä päästy. Niistä joilla tavoite oli, 72 % vastasi että tavoitteeseen on päästy ja 28 % vastasi että ei ole päästy.



Kuva 3.18

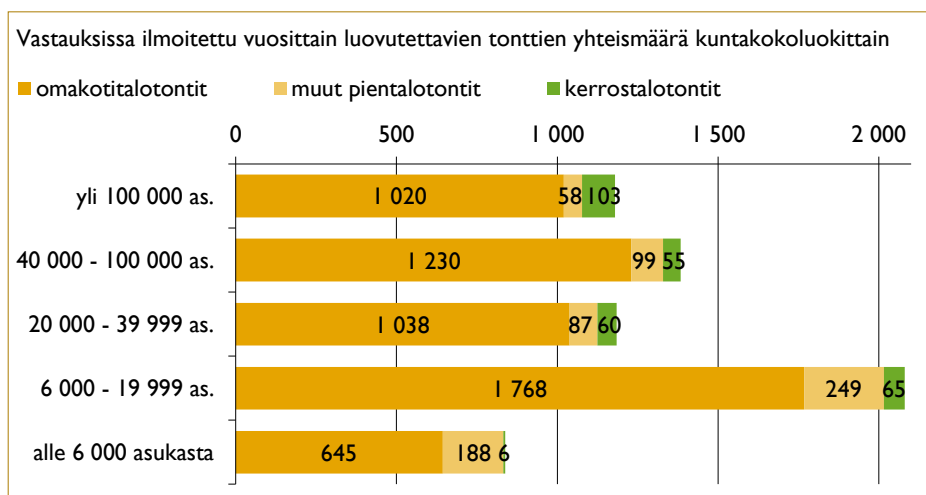
Kunnan tonttitarjontatilanteen arvioi 52 % vastaajista hyväksi, 41 % tyydyttäväksi ja 6 % huonoksi (kuva 3.18). Tilanteen arvioivat huonoksi yleisimmin keskisuurten, 20 000–40 000 asukkaan kuntien vastaajat (24 %). Kunnan väestökehitys ei selittänyt tätä arviota.

Vastaajilta tiedusteltiin, kuinka paljon kunnassa luovutetaan kokonaisuudessaan (sekä kunta että muut) vuosittain tontteja asuntotuotantoon keskimäärin. Vastausten yhteissumma ilmenee seuraavasta taulukosta.

Taulukko 3.5: Vuosittain asuntotuotantoon luovutettavien tonttien lukumäärä vastanneissa kunnissa

	tonttien lukumäärä	vastanneiden lukumäärä
omakotitalotontit	5 700	164
muut pientalotontit	680	136
kerrostalotontit	287	120
yhteensä	6 667	

Niissä kunnissa, jotka tähän vastasivat, luovutetaan vuosittain noin 6 670 tonttia. Näistä 5 700 on omakotitalotontteja, vajaat 700 muita pientalotontteja ja vajaat 300 kerrostalotontteja. Kuva 3.19 tarkentaa tilannetta kuntakokoluokittain.

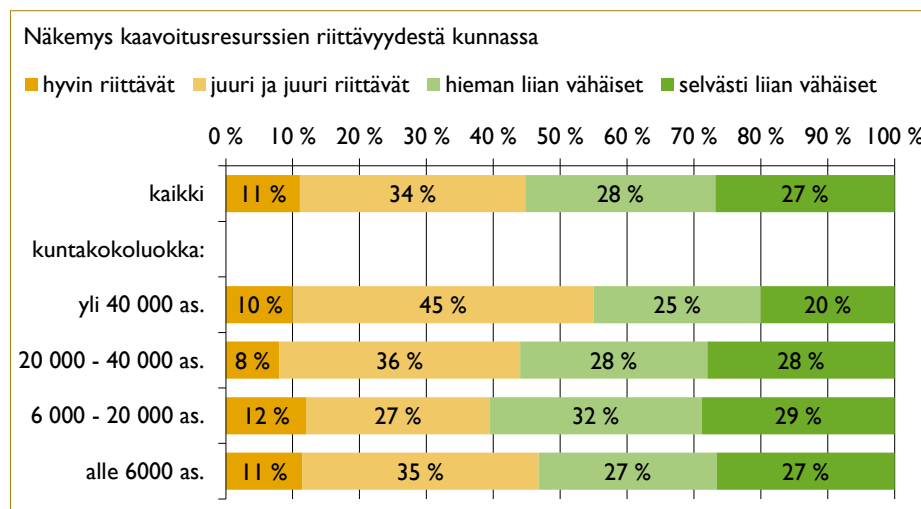


Kuva 3.19

Lisäksi kysyttiin, kuinka suuri osa luovutettujen tonttien kokonaismäärästä perustuu kunnan luovutukseen? Osuus vaihteli laidasta laitaan mutta mediaani asettui 60 %:iin ja keskiarvo oli 59 %. Tähän vastasi 126 vastaajaa (65 %) ja 68 jätti vastaamatta.

Voimavarojen riittävyys

Vastaajalta tiedusteltiin omaa näkemystä siitä, ovatko kunnan kaavoitukseen osoitetut resurssit tehtävien määrään ja laatuun nähden riittävät. Vastausjakauma on esitetty kuvassa 3.20.



Kuva 3.20

Runsas neljännes vastaajista koki resurssit selvästi liian vähäisiksi ja suunnilleen sama osuus hieman liian vähäisiksi. Joka kolmas vastaajan valitsi vaihtoehdon ”juuri ja juuri riittävät” ja vain joka kymmenes vastasi ”hyvin riittävät”.

Suurten kuntien (yli 40 000 asukasta) vastaajista pieni enemmistö katsoi kaavoituksen voimavarat riittäväksi, yleensä ”juuri ja juuri” riittäviksi. Joka neljänneksen mielestä ne olivat hieman liian vähäiset ja joka viidennen mielestä selvästi liian vähäiset.

Keskisuurissa ja pienissä kunnissa resurssitilanne arvioitiin hieman heikommaksi kuin suurissa: lähes 30 % vastasi ”selvästi liian vähäiset” ja suunnilleen sama osuus ”hieman liian vähäiset”. Resursseja riittävinä pitäneiden osuus jäi selvästi alle puoleen vastaajista.

Verrattaessa kasvaneiden ja supistuneiden kuntien vastauksia resursseja riittävinä pitäneiden osuus ei niissä eronnut toisistaan.

Lomakkeen lopussa oli avokysymys, jossa vastaajalla oli tilaisuus kommentoida vapaamuotoisesti resurssien riittävyttä. Seuraavassa on esimerkkejä tähän saaduista vastauksista:

Resurssit riittämättömät, ongelmana mm. työtehtävien epätasainen jakautuminen, resurssien kohdentaminen, koulutusohjelman kapeus.

Kaavoituksen toteuttaminen näin pienillä resursseilla onnistuu vain muiden viranomaisten, asiantuntijoiden ja päättäjien hyvän ja joustavan yhteistyön ja luottamuksen avulla. Resurssien merkittäväkään kasvattaminen ei tätä välttämättä korvaisi.

Ongelmana on huomattava alueen laajeneminen kuntaliitosten kautta. Liitoskunnissa ei ole ollut kaavoittajia eikä liitoksien myötä muutakaan henkilökuntaa siirry kaavoitukseen.

Tämänhetkiset resurssit ovat kohtuulliset, mutta parin vuoden sisällä on mahdollista, että 3-4 suunnittelijaa jää eläkkeelle. Lisäksi on otettava huomioon nuorempien suunnittelijoiden luonnollinen vaihtuvuus ... on epätodennäköistä, että pystyisimme täyttämään virat pätevillä suunnittelijoilla. Lisäksi lähivuosina tulee myös kasvamaan paine kaupungin menojen supistamiseen, mikä varmaan kohdistuu myös kaavoitukseen. Näin kaupunkisuunnittelun voimavarojen riittävyyteen kohdistuu jatkossa runsaasti epävarmuustekijöitä.

Parin kolmen vuoden päästä lähtee jo nyt vähäisistä resursseista ainakin 2 htv eläkkeelle – eikä näköpiirissä ole mahdollisuuksia korvaaviin rekrytointeihin

Jos voitaisiin keskittyä kaavojen tekemiseen, resurssit olisivat riittävät, ehkä suunnitteluavustajia tarvittaisiin. Työaika menee huomattavasti valituksiin vastineiden laatimisiin ja valtuustoaloitteisiin. Lisäksi parina viime vuonna on kaavoitusyksikkö vastannut geodeetin puuttuessa myös maankäyttösopimusten laadinnasta ja niihin kohdistuvien valitusten vastineiden tekemisestä.

Maaseutukunnassa liikenneselvitykset liikennelaskentoihin ja meluselvityksiin ovat pienissä kaavamuutoksissa täysin ylimitoitettuja ja kalliita.

Pienelläkin työtiimillä voi saada tehokkaasti pienehkön kunnan kaavoitus hoidettua. Ongelmakohtana on ollut viime vuosina ymmärtämättömyys maapolitiikan hoidossa. Maata ei ole hankittu määrätietoisesti, yksityisille on kaavoitettu surutta tontteja ja suunnittelutarveratkaisuja on myönnetty asemakaava-alueen reunalle. Vakituinen kaavoittaja on ollut kunnassa vuoden alussa, myös rakennusvalvonnan henkilöstö vaihtui. Uudella tiimillä pyrimme ottamaan määrätietoisemman otteen maapolitiikasta.

Seudulla tarvittaisiin lisää kaavoitukseen perehtyneitä konsultteja.

Resurssit riittävät juuri ja juuri pakon sanelemiin kaavamuutoksiin. Esimerkiksi asemakaavan ajantasaisuuden arviointi ja päivitys kokonaan tarkastelematta. Kaavoitus ja kaavoista poikkeaminen eivät ole kokonaisvaltaisesti hallinnassa.

Kaavan laadinta on nykyisin selvitysten laadintaa ... kaavojen laadinta hidastuu ja tulee suhteettoman kalliiksi.

4 Yhteenvetoa kolmesta kyselystä

Ympäristöministeriön ja Kuntaliiton toteuttamat kyselyt alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista suunnattiin ELY-keskuksiin, maakuntien liittoihin ja kuntiin. Vastauksia saatiin kaikista 13 ELY-keskuksesta, 15 maakunnan liitosta sekä 194 kunnasta. Kyselylomakkeissa oli osaksi samoja tai toisiaan vastaavia kysymyksiä, joten kolmen kyselyn vastauksia ja tuloksia voidaan jossain määrin verrata myös keskenään.

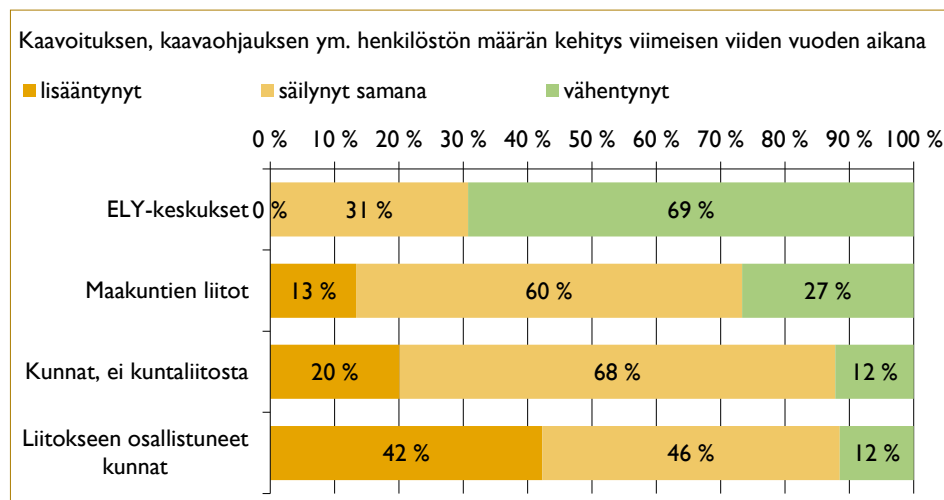
Ensinnäkin kaikissa kolmessa kyselyssä tiedusteltiin arviota selvityksen teemoihin liittyviin tehtäviin käytettävien henkilötyövuosien määrästä.

Vastausten mukaan käytetään ELY-keskuksissa kaavaohjaukseen kaikkiaan noin 45, kehittämiskeskusteluihin noin 5 ja poikkeamispäätösten valmisteluun noin 17 asiantuntijoiden henkilötyövuotta – yhteensä näihin tehtäviin käytetään noin 67 henkilötyövuotta.

Maakuntakaavoitukseen käytetään puolestaan vastanneissa liitoissa noin 76 henkilötyövuotta (3 liiton tieto puuttuu).

Kuntien osalta voitiin laskea arvio koko maan kunnille, ottaen huomioon myös ne kunnat, jotka eivät vastanneet kyselyyn. Maan kaikissa kunnissa käytettäisiin arviolaskelman mukaan yhteensä kaavoitukseen noin 1 120 henkilötyövuotta. Tästä määrästä yleiskaavoituksen osuus on noin 200, asemakaavoituksen vajaat 500 ja erittelemättömän kaavoituksen noin 420 henkilötyövuotta.

Kaikissa kyselyissä tiedusteltiin myös, kuinka kyseisissä tehtävissä toimivien henkilöiden lukumäärä on kehittynyt viimeisen viiden vuoden aikana (kuva 4.1).



Kuva 4.1

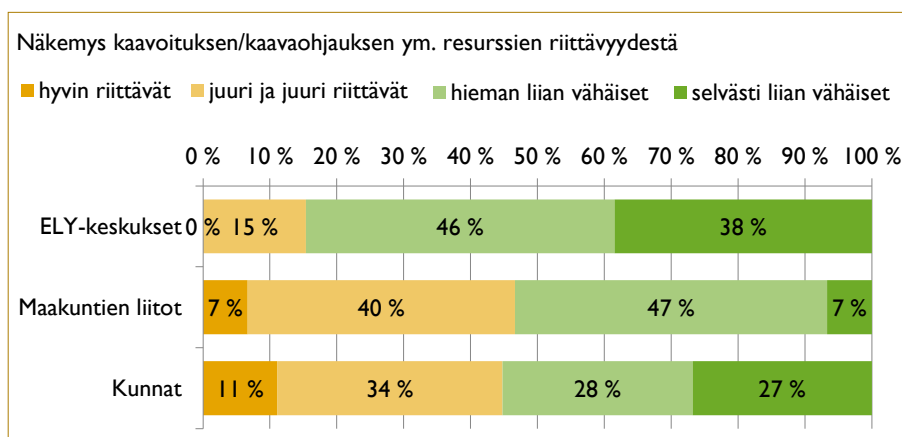
ELY-keskuksissa henkilöstön määrä oli yleensä vähentynyt, kun taas maakuntien liitoissa ja kunnissa määrä oli tavallisimmin pysynyt ennallaan.

ELY-keskuksissa kaavaohjauksen yms. tehtävien henkilöstö oli vähentynyt kaikkiaan 15 hengellä. Tämä merkitsee suhteellisesti huomattavan suurta, lähes viidenneksen vähennystä. Maakuntien liitoissa nettomuutos oli 6 henkeä vähennystä, mikä merkitsee noin 7 %:n vähennystä. Niissä kunnissa, jotka eivät olleet osallistuneet kuntaliitoksiin, oli puolestaan yhteensä 23 hengen nettolisäys, mikä merkitsee muutamaman prosentin (noin 4 %) lisäystä. Liitokseen osallistuneiden kuntien osalta vertailukelpoisia lukuja ei saa tästä aineistosta esiin.

Osa voimavarojen kokonaiskuvaa on henkilökunnan osaaminen: koulutus ja kokemus. ELY-keskusten kaavaohjausta tekevien tavallisin koulutustausta oli arkkitehti, seuraavaksi eniten oli maanmittausdiplomi-insinööri, juristeja sekä alue-/maantieteilijöitä. Maakuntakaavoittajien tavallisin koulutustausta oli puolestaan alue- tai maantieteilijä sekä seuraavaksi yleisimpiä arkkitehti ja AMK-insinööri. Kuntien kaavoittajien tavallisin koulutustausta oli arkkitehti ja toiseksi tavallisin AMK-insinööri.

Kun tiedusteltiin vastaajan näkemystä kaavaohjaus- tai kaavoitushenkilöstön pätevydestä, niin kaikissa kolmessa kyselyssä tulos oli hyvin samansuuntainen. Yleisesti katsottiin että nykyisen henkilöstön koulutus ja kokemus vastaa tehtävissä vaadittavaa osaamista vähintään jokseenkin hyvin. Toisaalta jokaisessa kohderyhmässä selvä enemmistö katsoi, että näihin tehtäviin on vaikea löytää uusia osaavia henkilöitä.

Kaikilta vastaajilta tiedusteltiin näkemystä toimintaan osoitettujen resurssien riittävydestä (kuva 4.2).



Kuva 4.2

ELY-keskusten vastaajat arvioivat tilanteen selvästi negatiivisimmin. Suuri enemmistö arvioi resurssien olevan liian vähäiset. Maakuntien liittojen vastauksissa painottuvat keskimmaiset vaihtoehdot: resurssit arvioitiin joko juuri ja juuri riittäviksi tai hieman liian vähäisiksi. Kunnissa tilanne vaihteli. Kuntien vastaajista runsas neljännes arvioi resurssit selvästi liian vähäisiksi ja suunnilleen sama osuus hieman liian vähäisiksi. Runsas kolmannes vastasi niiden olevan ”juuri ja juuri riittävät” ja joka kymmenes ”hyvin riittävät”.

OSA 2: Laadullisen analyysin ja kaupunkiseututarkastelujen kuvaus

Voimavaraselvityksen toisen osion muodostavat laadullinen teemahaastattelututkimus viidellä kaupunkiseudulla (luvut 5-9) sekä viiden kaupungin kaavoitustilannetta kuvaava luku 10.

Tapaustutkimuksen viideksi kaupunkiseuduksi valittiin **Oulu, Lahti, Tampere, Seinäjoki ja Turku**. Valintaperusteita olivat muun muassa kyseisillä kaupunkialueilla käynnissä oleva kiinnostava seudullinen kehitys, tiedossa olevat toimivat ja innovatiiviset suunnittelukäytännöt, suunnittelun voimavarojen tehokas hyödyntäminen sekä seudullisten toimijoiden välinen yhteistyö. Tarkoituksena oli perehtyä haastatteluissa kunkin kaupunkiseudun erityispiirteisiin ja –kysymyksiin ja esitellä paikallisia hyviä käytäntöjä.

Haastatteluja tehtiin kullakin kaupunkiseudulla kolme kappaletta. Haastateltavina olivat johtavat suunnittelun ja ohjauksen viranhaltijat kaupungeissa, maakuntien liitoissa ja ELY-keskuksissa. Haastatteluja tehtiin yhteensä 15. Yhdessä ELY-keskuksen haastattelussa oli läsnä kaksi viranomaista. Haastattelut tehtiin marras-joulukuussa 2012.

Haastattelututkimuksella oli kaksi tavoitetta. Ensinnäkin haluttiin syventää ja taustoittaa kyselytutkimuksen teemoja. Erityisesti haluttiin selvittää toimijoiden näkemyksiä ja mielikuvia omista voimavaroistaan sekä näiden suhdetta seudun suunnittelutilanteeseen. Toisena tavoitteena oli löytää ja tunnistaa kaupunkiseudun viranomaisten käytössä olevia epämuodollisen yhteistyön välineitä ja työskentelytapoja, joilla voidaan helpottaa mahdollisia resurssiongelmia.

Tutkimus on jaoteltu teemoittain seuraavasti: Luvussa 5 käsitellään kaupunkien, maakuntien liittojen sekä ELY-keskusten koettua resurssitilannetta sekä sen pullonkauloja. Esitellään myös näkemyksiä rekrytointitilanteesta sekä konsulttityön teettämistä. Lisäksi nostetaan esille joitakin voimavaroja vieviä, hankaliksi koettuja erityiskysymyksiä. Luvussa 6 esitellään viranomaistoimijoiden yhteistyön muotoja sekä tehdyn yhteistyön hyötyjä (ja haittoja) sekä sujuvan yhteistyön edellytyksiä. Luvussa 7 tarkastellaan MRL:n mukaisen kaavajärjestelmän toimivuutta sekä ns. strategisten instrumenttien käyttöä. Luvussa 8 esitellään voimavaranäkökulmasta haastateltujen mielipiteitä selvityksistä, niiden tarpeesta ja mitoituksesta sekä selvityksiin liittyvästä viranomaistoimijoiden yhteistyöstä. Luvussa 9 keskitytään kuntarakenteeseen ja hajarakentamisproblematiikkaan viranomaisresurssien näkökulmasta.

Lukujen 5–9 yhteenvedot esitetään tiivistetysti kunkin luvun alussa.

Luvussa 10 esitellään tutkimuskohteena olleiden kaupunkien kaavoitustilannetta. Kuvaus perustuu yleiskaavoituksen ja maakuntakaavoituksen osalta haastatteluihin ja asemakaavoituksen osalta dokumenttikartoitukseen. Dokumenttikartoituksessa on käytetty hyväksi ympäristöministeriössä tehtyä suunnittelutilanteen kartoitusta eräillä kaupunkiseuduilla (tekijänä Joni Rantakari), Hertta-järjestelmää, internetistä saatavaa suunnittelutietoa kaupunkiseutuja koskien sekä YTK:ssa jo kerättyä aineistoa (PARAS- Arttu –aineistot mm. Oulu, Turku).

5 Maankäytön suunnittelun henkilöstövoimavarat - Kokemuksia ja näkemyksiä

Maankäytön suunnittelujärjestelmää kuvaa sanonta ”ketju on yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki”. Jos ketjusta puuttuu pelaaja, toiset pelaajat joutuvat paikkaamaan puuttuvan pelaajan, jolloin heidän oman roolinsa ja koko ketjun optimisuuritus kärsii. Vertaus sopii sekä suunnitteluhenkilöstöön että itse kaavajärjestelmään.

Maankäytön suunnittelun henkilöresurssit eivät ole haastattelujen mukaan kovin hyvät missään. Parhaat voimavarat ovat kaupunkien asemakaavaosastoilla. Yleiskaavoitus on usein, mutta ei aina, heikommin resurssoitu. Kaupunkien ympäryskunnissa henkilöstön määrä ja kaavoituksen tilanne vaihtelevat, mutta niitä kuvataan usein liian vähäisiksi. Ollaan ”konsulttien armoilla ja ELY-keskusten avun varassa”. Maakuntien liitoissa voimavaroja kuvataan yleensä puutteellisiksi. Heikoin resurssitilanne lienee kuitenkin ELY-keskuksissa, jotka vajavaisilla henkilöresursseilla joutuvat paikkaamaan järjestelmässä muualla ilmeneviä puutteita ja ongelmia.

Työtä kuvataan hektiseksi ja kuormittavaksi, mutta myös antoisaksi. Puutteellisilla voimavaroilla toimivissa organisaatioissa työskennellään jopa sietokyvyn ja jaksamisen rajamailla, mutta ”sairaslomiin ei ole varaa”.

Voimavarojen tarkastelun yhteydessä nousi esille muutamia erityisiä tekijöitä, jotka aiheuttavat epäoptimaalista voimavarojen käyttöä. Näitä ovat organisaation rakenteeseen ja toimintaan liittyvät ongelmat sekä organisaatioiden yhteistyöhön ja työnjakoon liittyvät ongelmat. Käytännön kaavoitustyön erityiskysymykset kuten vuorovaikutusmenettelyjen järjestäminen ja yhteistyö konsulttien kanssa sekä puuttuvien kaavojen aiheuttama ”suunnittelutarve- ja poikkeamisluparumba” näkyvät myös resurssitilanteessa. Lisäksi resurssiongelmia aiheuttavat muun muassa suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen, rekrytoinnin vaikeus sekä organisaatiomuutokset.

Toisaalta haastatteluissa nousi esille käytännön esimerkkejä, joiden on koettu parantavan voimavarojen käyttöä ja helpottavan työskentelyä. Näitä ovat muun muassa asema- ja yleiskaavoituksen sekä muun teknisen- ja ympäristötoimen sijainti fyysisesti lähekkäin (”samassa talossa”), matala hierarkia, joustava työnjako sekä systemaattisesti organisoitu asiantuntijayhteistyö ja vuorovaikutus. Tärkeitä tekijöitä ovat myös yhteisesti jaetut tavoitteet ja hyvä työskentelyilmapiiri. Esimerkiksi eräs haastateltava totesi, että ”on älyttömän mukavaa olla kaavoittajana kun maapolitiikka toimii. Meillä on hyvin hallittu systeemi.”

Kaupunkien maankäytön suunnittelun voimavarat

Tutkimuskohteina olleissa kaupungeissa henkilöstöresursseja kuvattiin hieman eri tavoin.

Oulussa on juuri tapahtunut suuri kuntaliitos, jonka yhteydessä on toteutettu laaja organisaatiomuutos. Henkilöstöresursseja kuvattiin nyt lähes riittäviksi, joskin paikkatietoasiantuntijaa ja toista maisema-arkkitehtia tarvittaisiin. Organisaatiomuutosta pidettiin hyvänä. Aiemmin Oulun asemakaavoitus ja yleiskaavoitus toimivat hallinnollisesti ja fyysisesti erillään toisistaan. Tästä aiheutui haastateltujen mukaan jonkin verran ongelmia, informaatiokatkoksia ja kaavatasojen välisiä tulkintaongelmia. Nyt muodostettiin yksi yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen yksikkö, johon kuuluvat asemakaavoitus, mittaustoimi, katu ja viherpalvelut, sekä yleiskaavoitus. Lisäksi samassa talossa toimivat rakennusvalvonta ja ympäristötoimi, joiden kanssa tehdään runsaasti yhteistyötä. Lisäksi apuna ovat yhteispalvelut. Vuosi 2012 toimittiin jo yhdessä ja kokemukset ovat olleet positiivisia. Uusi yhteinen toimitila, Ympäristötalo, on arkkitehtonisesti ja toiminnallisesti suunniteltu siten, että se mahdollistaa matala-aitaisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen. Talossa on haastatellun mukaan helppo lähestyä eri alojen kollegoita.

Haasteita Oulussa on tuonut kuntaliitos, jossa uutta henkilöstöä on tullut ympäristökunnista. Erilaiset hallintokulttuurit ja maankäytön suunnittelun tavat ja tyylit ovat kohdanneet. Tästä ei ole selvitty törmäyksittä ja työpsykologin palveluja on tarvittu.

Myös **Turussa** on tekeillä organisaatiomuutos, jossa yleis- ja asemakaavoitus yhdistetään yhdeksi kaupunkisuunnittelun yksiköksi. Muutoksella pyritään paitsi kaavoituksen virtaviivaistamiseen, myös sektorirajojen madaltamiseen ympäristöpuolen ja teknisen sektorin välillä. Lisäksi Turussa toteutuu toinen organisaatiomuutos, jonka tavoitteena on lisätä maankäytön suunnittelun poliittista ohjausvaikutusta. Uusi kaupunkisuunnittelujohtajan virka on perustettu keskushallintoon, joka "tilaa" kaavoja eli päättää, mitä kaavoitetaan. Varsinaisesta tilaaja-tuottaja-mallista ei kuitenkaan ole kyse. Turussa asemakaavoituksen voimavaroja kuvataan tällä hetkellä riittäviksi, mutta yleiskaavoituksen huonoksi. Asemakaavoituksessa työskentelee tällä hetkellä 12–15 arkkitehtiä ja noin 11 muuta henkilöä, yleiskaavoituksessa yksi arkkitehti, yksi insinööri, yksi maisema-arkkitehti sekä tutkimus- ja tilastohenkilökuntaa ja kaksi avustajaa.

Tampereella on hiljattain tehty organisaatiomuutos, jossa kaavoituksen tilaaja-tuottajamallista luovuttiin. Haastatellun mukaan malli oli sekava, söi menettelyineen voimavaroja eikä kommunikaatio aina toiminut. Tampereella yleiskaavoitus on omaa yksikkönään ja asemakaavoitus omanaan. Kolmantena on yhdyskuntasuunnittelun yksikkö, joka tekee yleissuunnitelmia, kaavojen pohjatyötä, strategista työtä, selvityksiä sekä suunnittelee mm. tiivistämistä (EHYT-hanke). Asemakaavoituksen henkilöstöresursseja kuvataan Tampereella niukoiksi. Arkkitehtien työssä on aluevastaavia ja projektivastaavia. Aluevastaavat (4 vastaavaa, neljä aluetta) tekevät hallintaa ja ohjelmointia, projektiarkkitehdit tekevät enemmän varsinaisia kaavoitustöitä. Haastatellun mukaan suuri osa ajasta kuluu kuitenkin muuhun kuin suunnitelmien laadintaan. Aikaa vie muun muassa konsulttien ohjaus.

Lahdessa maankäytön suunnittelu tapahtuu maankäytön yksikössä, johon kuuluvat kaupunkisuunnittelu, maapolitiikka, paikkatiedot, kiinteistönmuodostus ja maastomittaus. Haastatellun mukaan tämä on ihanteellinen tilanne: "Kaikki osa-alueet liittyvät kaavoitukseen; maapolitiikka hankkii maata, kaavoitus kaavoittaa, kiinteistö kehittää, maapolitiikka myy." Tekniset ja ympäristöpalvelut sijaitsevat samassa talossa. Byrokratia on rakennettu matalaksi. "Kaavoittajat voivat mennä kerroksiin kysymään niin ei tarvitse kirjoittaa lausuntoja." Koko maankäytön yksikössä on 76

henkeä, joista kaupunkisuunnittelussa 19 (mukaan lukien avustava henkilökunta). Yksi suunnitteluavustajan paikka on täyttämättä. Lisäksi olisi tarvetta saada vuorovaikutuksesta vastaavaa henkilökuntaa. Jaottelua asema- ja yleiskaavoittajiin ei ole. "Kaikista otetaan kaikki irti". Muodollisesti on kuitenkin yksi yleiskaava-arkkitehti, yksi asemakaava-arkkitehti, viisi kaavoitusarkkitehtia ja yksi maisema-arkkitehti. Työt priorisoidaan ja jaetaan kaavoittajille. Tavoitteisiin on haastatellun mukaan pääsääntöisesti aina päästy. Voimavaroja "voisi olla enemmänkin, mutta nyt toimitaan kuin yhteisö, ei organisaatio. Jos on isompi porukka, homma ei toimi samalla tavalla". Lahdessa on käytössä kaavoituksen aloituskokous-menettely, joka yhdistää asiantuntijavoimat kaupungin sisällä. Sitä on kuvattu luvussa 6.3.1.

Seinäjoella asemakaavoitus kuuluu tekniikkakeskuksen tulosalueeseen ja yleiskaavoitus kaupunkikehittämisen tulosalueeseen. Virallisesti työntekijöitä on kuusi; kaavoituspäällikkö, hiljattain aloittanut yleiskaava-arkkitehti, kaksi asemakaava-arkkitehtia, kaavasuunnittelija, kaavoitusavustaja sekä lisäksi yksi tilapäinen projektisuunnittelija. Käytännön tarvetta olisi kaavoitusavustajille, kaupunkikuva-arkkitehdille, joka toimisi yhteistyössä rakennusvalvonnan kanssa sekä maisema-arkkitehdille. Vaikka asema- ja yleiskaavoitus ovat hallinnollisesti erikseen, työntekijät istuvat samassa yksikössä ja tekevät yhteistyötä. On koettu tärkeäksi, että yleiskaavoituksen kautta saadaan yhteys kehittämisspalveluihin ja strategiseen suunnitteluun. Lisäksi haastattelussa kuvataan, että kaupungin voimakas kasvu "on pakottanut siihen, että pidetään yhteyttä sosiaaliturvaan, perusturvaan ja kouluun".

Helpottamaan yhteydenpitoa kaupungin eri toimialojen sisällä on kehitetty maankäyttöryhmä, joka toimii "tilaajana" kaavoitukselle. Ryhmässä ovat mukana toimialajohtajat koulupuolelta, liikunnasta, perusturvasta, kunnallistekniikasta, rakennusvalvonnasta ja elinkeinotoimesta. Seinäjokea kuvataan "vahvan hallintokulttuurin paikaksi", jossa "on pakko perustaa virallisia työryhmiä, koska juttelemaan ei tulla epävirallisesti".

Seinäjoki on tunnettu tehokkaasta tonttituotannosta, jossa "ei ole vielä tarvinnut myydä ei-oota". Henkilöstöresurssitilannetta kaavoituksessa kuvataan kuitenkin päälle kaatuvaksi ja toimintaa tulipalojen sammutteluksi. "Tämä ei ole hyvä juttu, että vähillä resursseilla tehdään näin paljon. Meillä ollut hyvä tuuri, kun ei ole ollut sairaslomia. On saatu draivi päälle. Mutta nyt on kyllä pakko hidastaa... Onneksi on suhteet ja hyvät yhteistyökumppanit talon sisällä ... mutta olispa edes front desk (asiakaspalvelupiste)..." Yleiskaavoituksen tilanne on Seinäjoella kaikkien haastateltujen mukaan huono eli kaavoitus laahaa tarpeiden jäljessä.

Seinäjoella henkireiäksi kuvataan kaupungissa toimivaa korkeakoulujen yhteistyö- ja professuuriverkosto EPANET:ia. Se sisältää useita lahjoitusvaroin perustettuja tutkimusprofessoreja, joista yksi on kaupunkisuunnittelun professori "Alvar Aalto-professori" (Ari Hynynen). Ensimmäinen 5-vuotiskausi on parhaillaan menossa. Professori on toiminut kaupunkisuunnittelun ja strategisen yhteistyön verkostojana. EPANET-verkostoon on saatu rahoitusta ja voimavaroja. Tavoitteena on saada aikaiseksi mm. arkkitehtuuripoliittinen ohjelma. Tätä pidetään "omavarantunnon kannalta tärkeänä".

Maakuntien liittojen voimavarat

Maakuntien liitoissa maankäytön suunnittelu ja maakuntakaavoitus on organisoitu eri tavoin. Myös työskentelytavoissa (mm. maakuntakaavan laatimisprosesseissa) ja työn sisällöllisissä painopisteissä on eroja liittojen välillä. Maankäytön suunnittelun henkilöstöresursseja kuvattiin yleensä huonoiksi tai juuri ja juuri riittäviksi. Poikkeuksena oli Varsinais-Suomen liitto, jossa tilannetta pidettiin tällä hetkellä melko hyvänä.

Lahdessa sijaitsevan **Päijät-Hämeen liiton** edustaja piti liiton henkilöstöresursseja ja budjettia niukkoina. Välillä tilannetta on pidetty jopa kestäättömänä. Lain edellyttämistä töistä on selvitty ”jotenkuten”.

Liitossa työskentelee yhteensä noin 30 henkeä. Aluesuunnittelun ja maakuntakaavatyön ydinjoukon muodostavat aluesuunnittelupäällikkö, yksi erityisasiantuntija (liikenne ja yhdyskuntatekniikka), maakunta-arkkitehti (maaseutu, kylät rantojen käyttö, luonnonarvot ja virkistyskäyttö) sekä suunnitteluavustaja. Lisäksi on projektikoordinaattori selvittämässä luontoarvojen ja maankäytön yhteensovittamista. Kaavatyössä on ollut mukana myös selvityksistä vastaava tutkimuspäällikkö sekä paikkatietoasiantuntija. Henkilöstön vaihtuvuus on ollut vähäinen, mutta avoimiin virkoihin on rekrytointitilanteissa ollut hyviä hakijoita.

Oulussa **Pohjois-Pohjanmaan liitossa** työskentelee yhteensä noin 50 henkilöä, joista suurin osa jakaantuu aluekehitys- ja ohjelmapuolelle sekä projekteihin. Maankäytön suunnittelusta vastaa aluesuunnittelun tulosalue, jonka tehtäviin kuuluu muutamakin kuin maakuntakaava ja jossa työskentelee noin 19 henkilöä. Aluesuunnittelun tulosalueen sisällä on kaavaryhmä, jossa työskentelee 7 henkilöä. Suunnittelujohtaja, joka vetää aluesuunnittelun tulosaluetta on koulutukseltaan suunnittelumaantieteilijä. Kaavoituspäällikkö on arkkitehti, lisäksi ryhmässä on toinenkin arkkitehti, kolme suunnittelumaantieteilijää sekä ympäristöpäällikkö, joka on koulutukseltaan maat. ja metsätieteiden maisteri.

Resurssiongelmia on ilmennyt erityisesti selvitystyön tekemisessä. Niitä teetetään konsulteilla, koska omilla resursseilla ei pystytä. Jatkuva ongelma on kuitenkin ollut rahoitusten löytäminen selvityksille.

Koko liiton organisaatiossa on käynnissä sukupolvenvaihdos. Uusi suunnittelujohtaja aloitti keväällä. Kaavaryhmästä on yksi jäämässä eläkkeelle. Lähimmän viiden vuoden aikana eläköitymisiä on tulossa lisää.

Etelä-Pohjanmaan liitossa, jonka toimisto sijaitsee Seinäjoella, maakuntakaavoituksesta vastaa tällä hetkellä viiden hengen ryhmä sekä lisäksi maakuntajohtaja, joka vetää aluesuunnitteluryhmää. Koulutustaustaltaan ryhmästä löytyy maat. ja metsätieteiden maisteri, DI, kaksi maantieteilijää sekä yksi, jolla on ympäristöalan koulutus.

Henkilöstöresurssien todettiin riittävän ”kiikun kaakun”. Haastatellun mukaan ”lain edellyttämät hommat hoidetaan, mutta rajoilla mennään. Kaikki ei välttämättä tule hoidettua niin hyvin kuin pitäisi ja prosessit venyvät”.

Eläköitymisiä on tulossa pari lähivuosina. Avustavia henkilöitä ei enää palkata, vaan organisaatiota kehitetään entistä enemmän asiantuntijaorganisaation suuntaan. Avustavan henkilöstön väheneminen on toisaalta lisännyt asiantuntijoiden rutiinistyön määrää, mitä ei pidetty järkevänä.

Tampereella sijaitsevassa **Pirkanmaan liitossa** maakuntakaavasta vastaa maakuntakaavaryhmä. Siinä on maakuntakaavoitusjohtajan lisäksi kuusi suunnittelijaa, joista osa on osapäiväisiä. Ryhmään kuuluu myös kaksi assistenttia ja yksikön sihteeri sekä projektiluontoisesti yksi Tampereen kaupungin kanssa yhteinen työntekijä. Yksi virka on täyttämättä, koska siihen on ollut vaikea löytää pätevää hakijaa.

Työporukka on haastatellun mukaan kokonaan uusi. Eläköitymisten ja organisatiomuutosten myötä väkeä vähennettiin vuosina 2009-10. Tällä hetkellä suurimpana haasteena on henkilöstön vaihtuvuus. On ollut rahoitusongelmista johtuvia pätkätyösuhteita, osa-aikaisia työsuhteita sekä pitkiä äitiys- ja sairauslomia. Nämä hankaloittavat kokonaismaakuntakaavaprosessia voimavarojen ollessa muutenkin niukat. Haastatellun mukaan Pirkanmaan liiton henkilöstöresurssit ovat maanlaajuisesti keskitasoa, mutta liiton alueella väestönkasvupaineet ja siten myös kaavoitukseen kohdistuvat paineet ovat kovat.

Varsinais-Suomen liitto, jonka toimisto sijaitsee Turussa, on organisatorisesti yhtenäisvirasto, joka on jaettu osaamisryhmiin. Mallia kuvataan matala-aitaisemmaksi kuin osastointia. Koko liitossa työntekijöitä on noin 60. Maankäytön ja ympäristön osaamisryhmässä on tilanteesta riippuen 10-15 henkeä. Tällä hetkellä ryhmään kuuluvat suunnittelujohtaja (arkkitehti), liikennesuunnittelija (DI), maakunta-insinööri, ympäristösuunnittelija (maantieteilijä), maakunta-arkkitehti, kaavasuunnittelija, erikoissuunnittelija (virka yhdistettiin kahdesta suunnitteluavustajan virasta), suunnitteluavustaja sekä kartanpiirtäjä. Tällä hetkellä on myös yksi projektiluontoinen tuulivoimaseselvityksen tekijä. Yksi virka on avoinna. Graafinen suunnittelija tekee töitä koko liitolle. Lisäksi on useita projektityöntekijöitä sekä yhteisiä työntekijöitä muiden liittojen ja tahojen kanssa.

Varsinais-Suomen resurssitilannetta kuvataan tällä hetkellä melko hyväksi, vaikka "töitä on riittävästi". Henkilöstö on haastatellun mukaan "nuorta ja innokasta". On tehty onnistuneita rekrytointeja. Maankäytön ja ympäristön ryhmää kuvataan pieneksi mutta monialaiseksi ja vuorovaikutteiseksi. Varsinais-Suomen liitossa tehdään tällä hetkellä muun muassa maakuntien liittojen yhteistä Inspire-hanketta sekä valtakunnallista aluetietoportaalia. Yhteistyötä tehdään runsaasti myös mm. ELY-keskuksen ja maakuntamuseon kanssa. *"Hirveen hauskaa olla yhteistyön rakentaja!"*

5.3

ELY-keskusten voimavarat

Haastatelluissa viidessä ELY-keskuksessa henkilöstöresurssien tilannetta kuvattiin yleisesti ottaen huonoksi, pahimmillaan jopa katastrofaaliseksi. ELY-keskusten tilannetta hankaloittavat muun muassa eläköityminen ja TEM:n rekrytointikielto. Valtion tavoitetta vähentää 10 % ELY-keskusten henkilöstöstä vuoteen 2015 mennessä pidetään dramaattisena. Sen uskotaan väistämättä vaikuttavan valtion rooliin aluetasolla. Huolensa ELY-keskusten tilanteeseen ilmaisivat myös kaupunkien ja maakuntien liittojen edustajat.

Haastateltujen mukaan samaan aikaan kun henkilöstöä vähennetään, byrokratia ja hallinnointi ovat lisääntyneet. Työaikaa kuluu entistä enemmän muun muassa lisääntyneeseen suunnitteluun ja raportointeihin sekä vaikeakäyttöisten tietokoneohjelmien opetteluun ja hallintaan.

Valtion aluehallintovirastojen perustaminen ja ympäristölupamenettelyjen siirtyminen niihin on heikentänyt ELY-keskuksen voimavaroja joissakin tapauksessa. Virkoja, henkilöstöä ja osaamista on siirtynyt pois ELY-keskuksista. Yhteistyö valtion virastojen välillä ei aina suju ongelmitta.

Eräänä ongelmana pidetään sitä, että ELY-keskusten maankäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksesta vastaavia viranomaisia rasittavat sellaiset työtehtävät, jotka eivät haastateltujen mukaan kuuluisi ELY:lle ainakaan siinä laajuudessa, kuin mitä niihin tällä hetkellä joudutaan käyttämään aikaa. ELYjen henkilöstöresursseja kuluttavat erityisesti pienten, maaseutumaisien kuntien kaavoituksen seuranta ja ohjaus. Pienistä kunnista puuttuu usein kaavoituskäytäntöjä osaavaa henkilöstöä.

Myös työn ja tehtävien mittakaavaa haluttaisiin ELY-keskuksissa suurentaa. Yleiskaavatason puuttuessa monista kunnista ELY-keskusten edustajatkin joutuvat käyttämään työaikaansa detaljikaavoituksen yksityiskohtiin. Tätä ei pidetty mielekkäänä.

Eräs haastateltava totesi: "Ainahan kiirettä on ollut, mutta nyt on selvästi murrosvaihe. Tehtäviä täytyisi järjestää uudestaan ja katsoa, mitkä ovat kunnan roolit ja tehtävät, mitkä konsulttien ja mitkä valtion. Nyt voimavarat ja tilanteet ovat muuttuneet. Kunnat ovat kasvaneet ja niissä on isoja paineita. Valtiolla taas vuosi vuoden perään henkilöstön määrät ovat supistuneet" ... "Olisi parempi, että valtion viranomaisen seuraisi yhdyskuntarakenteen kehitystä seurantavälineillä ja kävisi keskusteluja kunnan kanssa, jos on ongelmia. Nyt näperrellään yksittäisten asioiden, yksittäiseen hakijaan kohdistuvien toimenpiteiden, poikkeamisten ja valitusasioiden kanssa. Se harvoin johtaa siihen, että jotain suunnittelua tapahtuisi kunnissa. Nyt vain joku on oikeassa tai väärässä, ja joku menettää hermonsa." ... "Laki sinänsä on hyvä, mutta toimintaympäristö muuttunut."

Haastateltujen mukaan ajan puute näkyy siinä, ettei moniin asioihin ehdi perehtyä tarpeeksi hyvin. "Pitäisi olla luovuutta ja luppoaika. Nyt kaikilla on koko ajan asioita tekemättä eikä se ole hyvä asia ollenkaan."

Oulussa sijaitsevassa **Pohjois-Pohjoismaan ELY-keskuksessa** maankäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksesta vastaavassa alueidenkäytön yksikössä työskentelee kahdeksan henkilöä; neljä arkkitehtiä, juristi, insinööri sekä kaksi valmistelijaa. Kokkolan toimipisteestä siirtyi yksi arkkitehti Ouluun vuoden 2013 alussa Kokkolan toimipisteen lakkauttamisen yhteydessä. Kaksi vuotta sitten menetettiin 2,8 henkilötyövuotta, jota seurasi haastateltavan mukaan "katastrofaalinen tehtävien uudelleen jako". Tällä hetkellä voimavarat riittävät "nippa nappa pakolliseen, eikä vähempää voisi olla". Uhkana on tuleva eläköityminen. Viisi vanhempaa työntekijää (yhteensä kahdeksasta) on jäämässä eläkkeelle lähivuosina samalla, kun päällä on rekrytointikielto. Nykyisen henkilöstösuunnitelman toteutuessa yksi uusi henkilö saadaan palkata vuonna 2015.

Työmielekkyyks on haastatellun mukaan huippuluokkaa ja henkilöstö on osaavaa ja kokenutta. Voimavarojen kannalta tilannetta kuvataan kuitenkin vaikeaksi. Mitään ylimääräistä ei pystytä tekemään tai kehittämään. Ylitöitä tehdään paljon. Rakentamisen ohjausta ei voida käytännössä tehdä, tosin muutama koulutustilaisuus vuosittain järjestään. Kulttuuriympäristön hoidon ohjaus koetaan erityisen palkitsevaksi ja kiinnostavaksi. Voimavaroista menee kaavoituksen ohjaukseen 80-90 prosenttia (6,9 – 7 htv). Tämä sisältää muun muassa viranomaisneuvottelut, kehittämiskeskustelut, poikkeamiset ja lausunnot.

Resurssipulaan on haettu helpotusta muun muassa selkeyttämällä työnjakoa ja työskentelytapoja yksikön sisällä sekä kehittämällä epämuodollisen yhteistyön välineitä mm. Oulun kaupungin kanssa.

Oulussa ja Oulun kaupunkiseudulla kuntien voimavaratilannetta pidetään kohtuullisena. Osaavaa henkilöstöä ja hyviä konsultteja löytyy. Ongelmaksi koetaan maaseutumaisien kuntien voimavaratilanne. Kunnista puuttuu maankäytön suunnittelua osaavaa henkilöstöä, jolloin ELY-keskukset joutuvat puuttumaan tilanteeseen ja jopa "avustamaan" kaavoituksessa. ELY voi toimia tarvittaessa myös pienten kuntien "selkärankana". ELY on valittanut melko runsaasti suunnittelutarveratkaisuista ja poikkeamispäätöksistä. Kaavoista on pyritty valittamaan mahdollisimman vähän; on luotettu viranomaisneuvotteluihin ja lausuntoihin. Valituksissa on haastatellun mukaan menestytty hyvin.

Turussa sijaitsevassa **Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa** (jonka toiminta-alueena on Varsinais-Suomi ja Satakunta) maankäytön suunnittelusta ja rakentamisesta vastaa alueidenkäytön yksikkö. Yksikön päällikön lisäksi ylitarkastajia on kuusi, joista kaksi arkkitehtiä, kaksi juristia, maantieteilijä sekä kaksi maanmittausinsinööriä. Lisäksi yksikössä on sihteeri. Henkilöstön ikäjakauma on tällä hetkellä melko tasai-

nen. Haastatellun mukaan tilanne eläköitymisten suhteen ei tällä hetkellä ole kovin huono, toisin kuin keskuksen liikenneosastolla, josta 17 henkilöä on jäämässä eläkkeelle lähivuosina. Rekrytoinneista haastateltava toteaa, että ei ole helppoa löytää maankäytön suunnittelun ohjaustehtäviin valmiiksi päteviä työntekijöitä. Koulutus syntyy työssä oppimalla. Yksikössä järjestetään viikoittain sisäisiä palavereja, joissa tapahtuu osaamisen jakamista. Eri koulutustaustaiset työntekijät tarjoavat ryhmässä asiantuntemustaan toisten käyttöön. Erityisen tärkeiksi resurssihenkilöiksi mainitaan kokenut juristi sekä kaupan asioiden ohjaamiseen perehtynyt henkilö. Nämä voivat auttaa työssään muita. Tämä auttaa myös yhtenäisen linjan saavuttamisessa, sillä kunnat on jaettu aluevastaaville eli kuntayhdyshenkilöille.

Turun kaupungin voimavaratilannetta haastateltu kuvaa hyväksi. Asiantuntija-yhteistyö viranomaisorganisaatioiden välillä toimii hyvin. Turun kaupunkiseudun kuntien tilanne sen sijaan vaihtelee paljon. Joissakin kunnissa, on haastatellun mukaan hyvä tilanne, joissakin ei ole yhtään kaavoittajaa. Joillakin kunnilla on aluearkkitehteja. Kunnat teettävät paljon konsulttitoita. ELY-keskukset joutuvat ”ohjaamaan ja antamaan teknistä apua” pienille kunnille.

Hämeen ELY-keskuksella on toimipisteet Hämeenlinnassa ja Lahdessa. Keskuksen toimialueena on Päijät- ja Kanta-Häme. Liikenne- ja infrastruktuuritehtävät Kanta- ja Päijät-Hämeen alueella hoitaa Uudenmaan ELY-keskus. Hämeen ELY-keskuksen alueidenkäytön yksikössä on kaiken kaikkiaan yhdeksän henkeä, joista kolme on arkkitehteja, yksi juristi, yksi notaari, yksi suunnittelija, yksi DI, atk-piirtäjä ja osastosihteeri. Yksi työntekijä työskentelee Lahdessa, muut Hämeenlinnassa.

Henkilöstöresursseja kuvataan niukoiksi. Hämeen ELY-keskuksen alue on laaja ja tilannetta sekavoittaa alueiden ja tehtävien lomittaisuus. Hämeen ELY-keskuksen alueella on kaksi maakuntien liittoa ja kaksi maakuntakaavaa. Toisaalta liikenne- ja infrastruktuurikysymykset ovat Uudenmaan ELY-keskuksen vastuulla.

Eläköitymisiä on lähivuosina useita: yksi tänä vuonna, seuraavina vuosina vuosittain yksi henkilö. Haastateltavien mukaan (haastattelussa oli mukana kaksi ELY-keskuksen edustajaa) rekrytointikiellosta huolimatta olisi pakko saada henkilöstöä eläkkeelle jäävien tilalle.

Rekrytoinnissa on ollut vaikea löytää osaavia henkilöitä. Hakijoita on ollut vähän. ”Suunnittelukokemusta omaavaa väkeä on vähemmän ja vähemmän markkinoilla.”

Hämeen ELY-keskuksen alueella kuntien voimavaratilannetta kuvataan vaihtelevaksi. Isommissa kaupungeissa kuten Lahdessa maankäytön suunnittelun voimavarat ja asiantuntijuus ovat hyvällä tasolla. Lahden ympäryskunnissa ”tilanne on paranemaan päin”. Pieniin kuntiin ELY-keskukset vievät perusasioita, esimerkiksi ”normaaleja suunnitteluperiaatteita, VAT:n huomioimista, selvitystarpeita, ihan detaljakin. Semmoinen linjanveto on, että me emme suunnittele.”

Tampereella sijaitsevassa **Pirkanmaan ELY-keskuksessa** maankäytön suunnittelun ohjauksesta, lupa-asioista ja rakentamisen ohjauksesta vastaavassa yksikössä työskentelee viisi arkkitehtia, juristi, kaksi hallintotieteilijää ja kiinteistöinsinööri. Yksikön ulkopuolelta oman asiantuntemuksensa yhdyskuntarakenteen ohjaukseen tuovat lisäksi liikennevastuualueen kolme henkilöä sekä yksi infrarakentamisen eli vesihuollon asiantuntija. ELY-keskuksen sisällä yksiköiden välistä yhteistyötä pidetään tärkeänä voimavarana.

Haastatellun mukaan voimavaratilanne on tiukka ja henkilöstön sairauspoissaolot ovat vaikeuttaneet tilannetta. Henkilöstö on kuitenkin kokenutta ja osaavaa. Nykyisestä henkilöstöstä neljä asiantuntijaa ja kaksi avustavaa työntekijää saavuttaa eläkeiän viimeistään vuonna 2015. Se tarkoittaa joko sukupolvenvaihdosta tai resurssivajetta. Rekrytointikielto ja täyttölupamenettely vaikeuttavat tilannetta. Tällä hetkellä yksikön sihteeri on jäämässä eläkkeelle, eikä tiedetä, saadaanko täyttää virka.

Nykyisellä henkilöstön mitoituksella tehtävistä selvittää, jos työt organisoidaan ja priorisoidaan niin, että ollaan mukana vain merkittävässä kysymyksissä. Työmäärää

on viime vuosina lisännyt kaupunkiseutusunnittelun vahva mukaantulo. Seutusunnittelua pidetään tärkeänä ja keskeisenä, joten siihen on suunnattu ohjausresursseja.

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymään kuuluvat Tampere sekä seitsemän vahvaa ja väkiluvultaan merkittävää reunakuntaa. Kaikki kunnat kasvavat; ympäryskuntien kasvu on ollut 1-4 % viiden viime vuoden aikana. Palvelutuotannon kannalta näin suuri kasvu on jo ongelmallista. Maankäytön suunnittelutehtävissä on ELY-keskuksen edustajan mukaan ”2-3 henkilöä per ympäryskunta”. Nämä käyttävät runsaasti konsulttityöpanosta. Kehyskuntien tilanne kaavoituksen voimavarojen suhteen ei ole kaikkein ongelmallisoin, vaikka resurssit olisivatkin niukat kasvuun nähden. Ongelmallisimpina pidetään kuntia, joissa kaavoituksesta vastaavaa henkilöstöä ei ole. Haastatellun mukaan näissä kunnissa ei osata hyödyntää ELYn asiantuntemusta. Maankäytön suunnittelua koskevan päätöksenteon perusteet ovat poliittisia. Merkittävätkin ympäristövaikutukset saatetaan jättää huomiotta. Haastatellun mukaan ”siellä missä on osaamista, on myös yhteistyöhalua.” Haastatellun mukaan yhteistyö Tampereen kaupungin kanssa toimii hyvin ja molemmat arvostavat toistensa työtä. ELYn näkökulma on valtakunnallinen ja seudullinen. Tämän tuominen esiin on ELYn rooli yhteistyössä.

Haastatellun mukaan ELY:n tehtäväkentän laajuus aiheuttaa haasteita osaamiselle ja osaamisen ylläpidolle. Koko maakunnan tason hallinta on raskasta ja kuormittavaa, mutta myös mielenkiintoista. Pieni henkilöstö on tiukilla. ”Työn tuloksia ei välttämättä kukaan muu näe tai huomaa.”

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen päätoimipaikka on Seinäjoella, mutta suurin osa alueidenkäytön yksikön henkilöstöstä työskentelee Vaasassa. Yksi kaavaohjaaja työskentelee Seinäjoella, toinen Kokkolassa. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella on kolme maakuntien liittoa.

ELY-keskuksessa maankäytön suunnittelun ja rakentamisasioiden parissa työskentelee 11 henkilöä, muiden muassa kaksi arkkitehtia, maanmittausinsinööri, ekologi, rakennusinsinööri ja juristi. Yksi henkilö vastaa lisäksi rakennussuojeluasioista. Ryhmässä työskentelee kolme eläkeiän jo saavuttanutta henkilöä, jotka voivat jäädä eläkkeelle koska tahansa. Muitakin eläköitymisiä on tulossa lähivuosina.

Henkilöstöresurssitilannetta pidetään heikkona ja toimintoja on jouduttu karsimaan ja järjestelemään uudelleen muun muassa eläköitymistien, valtion tuottavuusohjelman ja AVIn perustamisen myötä.

Alueidenkäytön yksikön voimavarojen riittävyyden kannalta haastateltava pitää olennaisena koko ELY-keskuksen voimavaroja ja sisäisen yhteistyön organisointia, eikä niinkään sitä, miten voimavarat on jyvitetty yksittäisiin yksiköihin. ”Koko ajan joudutaan turvautumaan koko ELYn henkilöstöön”. Esimerkiksi vesistö-, pohjavesi- ja tulvakysymyksiä käsitellään paljon eri yksiköiden välillä. Yhdeksi ongelmaksi on koettu se, että vesi- ja ympäristöpuolelta on siirtynyt työntekijöitä ja virkoja valtion aluehallintovirastoon (AVIn) lupaviranomaisiksi. Se on heikentänyt ”iskuvoimaa” talon sisällä. ELY-keskuksen sisällä yhteistyötä tehdään runsaasti myös YVA-yksikön kanssa, mutta sieltäkin on siirtynyt henkilöitä AVIn ja eläkkeelle. Haastatellun mukaan yhteistyön järjestäminen ELYn ja AVIn välillä on joskus käytännössä vaikeaa. Vaikka fyysinen etäisyys on pieni, on molemmilla virastoilla omat työruuhkansa ja vastuualueensa. AVIn edustajat eivät osallistu kaavaneuvotteluihin eivätkä mielellään anna lausuntoja, koska toimivat lupaviranomaisena. ”Että jotain sekavuutta tässä kuviossa on”.

Viranomaisneuvottelujen määrää kunnissa on vähennetty. Kun niitä MRL:n alkuvuosina oli noin 70 vuodessa, nyt niitä järjestetään noin 40. Suurempien kaupunkien, Vaasan ja Seinäjoen, kanssa on välillä pidetty säännöllisiä epävirallisia tapaamisia, mutta tällä hetkellä resurssit on viety niin alas, ettei niihin ole mahdollisuutta. ”Enää aika ei riitä kunnissa vierailuun. Aikaisemmin tunnettiin kunnat ja kylät. Nyt kunnat tulevat tänne, pidetään tilaisuus neuvotteluhuoneessa”.

Liikenne- ja ympäristö- sekä kulttuuriympäristökysymyksiä käsitellään laajemmista viranomaisryhmissä koko ELY-keskuksen (eli kolmen liiton) alueella.

Seinäjoen ympäristökuntien kaavoitusresurssit vaihtelevat kunnasta riippuen. Sekä Seinäjoella että ympäryskunnissa on kovat kasvu- ja kehityspaineet. Haastateltavan mukaan yksikin pätevä viranomainen pienessä kunnassa voi saada aikaan paljon. Kaavoitus etenee paljolti hankekaavoituksena, joita teetetään konsulteilla. Joistakin kunnista puuttuu haastateltavan mukaan kaavojen teettämisen osaamista. Esimerkiksi kunnat eivät välttämättä osaa itse laatia OAS:aa tai edes asettaa prosessille tavoitteita ja reunaehtoja.

Ongelmana seudulla voidaan haastateltavan mukaan pitää myös vähäistä yleiskaavoitusta. Haastateltavan mukaan sen arvoa ei ole osattu maalaismaisissa kunnissa nähdä. Tämä taas johtaa ELYn näkökulmasta huonoon yhdyskuntarakenteeseen ja voimavaroja vievään yksittäisten toimijoiden luparumba.

5.4

Henkilöstön rekrytoinneista

Sekä kunnissa, maakuntien liitoissa että ELY-keskuksissa rekrytointi on viime vuosina ollut ajankohtainen asia suurten ikäluokkien eläkkeelle jäännin vuoksi. Sukupolvenvaihdos on käynnissä ja jatkuu. Esimerkiksi Turussa todetaan, että yksi sukupolvenvaihdos alalla tapahtui 5-10 vuotta sitten ja nyt on menossa toinen aalto. Osa-aikaeläkeläisiä on lähdössä eläkkeelle.

Uusien työntekijöiden rekrytoinnista oli monenlaisia kokemuksia. Suuret kaupungit houkuttelevat nuoria arkkitehteja, joten näitä on ollut tarjolla. Yksittäisiä tietyn alan asiantuntijoita on välillä vaikea löytää. Pieniin ja syrjäisempiin kuntiin on sen sijaan vaikeampaa saada osaavaa henkilöstöä. Monessa haastattelussa todettiin, että varsinainen työ opitaan tehdessä, joten koulutuksen lisäksi tärkeitä ominaisuuksia ovat oikea asenne ja yhteistyökyky. ”Esimerkiksi rakennesuunnittelu on asioiden yhdistämistä eikä ’minä piirrän nyt tämän jutun’. Eli asenteen on oltava kohdallaan. Koulutus pitää olla, mutta asenne ja käsitys siitä, mihin on tulossa, on tärkeää. Henkilön on oltava peruspätevyyden lisäksi sopiva. Itse tykkään, että arkkitehdit ovat kaikki erilaisia, mutta heille tämä työ itsessään on tärkeä. Ja se on porukan voimavara. Henkilöstön määrällinen kasvattaminen ei ole aina olennaista.”

Maakuntien liitoissa ja ELY-keskuksissa, joissa henkilöstöresurssit ovat pääsääntöisesti todella vähäiset, rekrytointi on välillä tuottanut ongelmia. Koska maakuntakaavoitusta ja ELY-keskusten toimialaa vastaavaa työtä ei varsinaisesti opeteta missään korkeakoulussa, työ on opittava käytännössä. Kuntakaavoitus pohja todettiin tässä hyväksi. ELY-keskusten voimavaratilannetta ja rekrytointia hankaloittavat suuresti TEM:n rekrytointikielto ja saaman aikaan sattunut eläköitymisbuumi.

5.5

Konsulttityö

Kaikissa haastatelluissa kaupungeissa, näiden ympäryskunnissa sekä maakuntien liitoissa käytetään apuna konsulttityövoimaa. Konsulteilla teetetään maankäytön suunnittelua, kaavoja ja selvityksiä. Kaavoja teettävät erityisesti pienemmät kunnat, mutta myös keskuskaupungit. Selvityksiä teettävät pääasiassa kaupungit ja maakuntien liitot, joskus myös ELY-keskukset.

Haastateltujen mukaan konsulttityön laatu ja konsulttien osaaminen vaihtelevat. Selvitysten teko on pääasiassa hyvin hallussa, kun taas kaavoituksessa ongelmia ilmenee enemmän. Joidenkin haastateltujen mukaan konsulttien työ on yleensä laadukasta. Pienillä kunnilla on joskus "luottokonsultteja", jotka ovat tehneet kunnan kanssa yhteistyötä vuosia ja tuntevat kunnan suunnittelutilanteen hyvin.

Konsulttien käyttöön nähtiin liittyvän myös ongelmia. Pienissä kunnissa lähes kaikki kaavoitus tehdään konsulttityönä ja rahoituksesta vastaa usein maanomistaja. Konsulteilta kaavoja tilaavat ja ohjauksesta vastaavat esimerkiksi kunnanjohtaja, tekninen johtaja tai rakennustarkastaja. ELY-keskusten edustajat näkivät kaavojen tilaamisessa ja konsulttityön ohjauksessa puutteellista osaamista. Joskus aluearkkitehti voi osallistua ohjaamiseen, mutta usein ollaan "konsulttien armoilla". Joskus konsultit eivät tee pyydettyä. Joskus taas kunnassa halutaan kaavoittaa pelkästään "kasvun toivossa", ilman varsinaista visiota, jolloin jopa tavoitteidenasettelu ja innovointi jäävät konsulteille.

Tarjouskilpailun voittaa yleensä halvin tarjous. Sillä saa yleensä vain yhden ratkaisun, ei vaihtoehtoja. Halvimman valitseminen johtaa erään haastatellun mukaan usein hutaisten tehtyyn työhön. Erään haastatellun mukaan pahimmassa tapauksessa "kunnissa ei hallita kaavoitusprosessia, kaavatekniikkaa, selvitysten laajuutta eikä konsulteilta osata vaatia oikeita asioita. Kunnassa esittelijän pitäisi olla perillä asioista, muttei välttämättä ole. Konsulttitoimistossa ei riitä aikaa ja sielläkin on harjoittelijoita."

Pienten kuntien kaavoituksen ohjaaminen kuluttaa ELY-keskusten voimavaroja enemmän kuin on tarkoitus. Joskus konsultteja joudutaan opastamaan "kädestä pitäen". Periaatteena on kuitenkin, että ELY-keskusten viranomaiset eivät kaavoita eivätkä suunnittele.

Monet kaupungitkin teettävät kaavoja konsulteilla. Kaupungeilla on tästä erilaisia periaatteita. Esimerkiksi Tampere teettää kaavoja melko paljon ja omat työntekijät toimivat lähinnä työn tilaajina ja ohjaajina. Myös Turussa ja Seinäjoella konsultit tekevät runsaasti kaavoja. Haastateltujen mukaan konsulttityön ohjaamiseen ja koordinointiin käytetään runsaasti aikaa. "Samassa ajassa suunnittelisi itsekini". Todetaan kuitenkin, että konsulttien palkkaamiseen on saatavissa budjettirahoitusta helpommin kuin virkojen perustamiseen tai täyttämiseen.

Kunnilla ja maakuntien liitoilla on konsulttitoimistojen kanssa puitesopimuksia. Viime aikoina jotkut konsulttitoimistot ovat keskittäneet toimintonsa ja lakkauttaneet toimipisteitään, joten työtä tilataan entistä kauempaa, usein Helsingistä.

5.6

Voimavaroja vievät erityiskysymykset

Haastatteluissa nousi esille joitakin maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen liittyviä erityisiä osa-alueita tai teemoja, jotka koetaan tällä hetkellä voimavaroja vieviksi ja joihin toivottaisiin tavalla tai toisella apua sekä uusia käytäntöjä ja ideoita. Näitä olivat tiivistämisen ja täydennysrakentamisen nouseminen yhdeksi suunnittelun painopisteeksi, vuorovaikutuksen järjestäminen kaavoituksessa sekä poikkeamislupiin ja suunnittelutarveratkaisuihin käytettävä aika.

Useat kaupunkien edustajat totesivat, että kuntakaavoituksessa on yhä enemmän kyse tiivistämisen ja täydennysrakentamisen suunnittelusta. Tiivistämistavoite löytyy yleensä kaupunkien strategioista ja suunnittelun toteuttamisohjelmista. Sen arveltiin tulevaisuudessa painottuvan yhä enemmän.

Haastatellut pitivät täydennysrakentamista yhdyskuntataloudellisesti tärkeänä, mutta sen suunnittelua pidettiin työläänä ja työvoimaa sitovana. Täydennysrakentamisella saavutetaan suhteellisen vähän kerrosalaa verrattuna uusien alueiden kaavoitukseen. Täydennysrakentamiseen liittyviä vuorovaikutusmenettelyjä pidettiin tavallista hankalampina. Asukkaiden kerrottiin suhtautuvan täydennysrakentamiseen kaksijakoisesti: yhtäältä sen merkitys palvelujen turvaajana yleensä ymmärretään, mutta toisaalta usein ei haluta täydennysrakentamista omaan, tuttuun lähiympäristöön.

”Viestinnästä ei saada kaikkea irti, kun jokainen hoitaa sitä yksinänsä”

MRL:n korostama osallistuminen koettiin ”kautta linjan kasvavana haasteena”. Todettiin, että kansalaiset haluavat monia osallistumisvälineitä ja paljon osallistumista. Usein käytetään perinteistä yleisötilaisuutta, mutta paikalle voi tulla ”kaksi kaavoittajaa ja kolme asukasta”. Sähköistä osallistumista, e-palautetta käytetään myös, koska se on melko helppo järjestää ja vie vähän voimavaroja. Myös erilaisia työpajoja ja foorumeita on käytössä vaihtelevasti. Kaavoitukseen liittyvää asukasosallistumista ja vuorovaikutusta ei kuitenkaan ole systemaattisesti organisoitu missään tutkimuskohteena olleessa kaupungissa, vaikka se vaatii omaa osaamistaan. Tämä mainittiin monessa haastattelussa voimavaroja vieväksi ongelmaksi. Todettiin, että nyt jokainen kaavoittaja joutuu yksin vastaamaan osallistumisen järjestämistä, eikä siihen ole olemassa valmista sabluunaa tai toimintaohjeita. Yleensä kaavoittajilla ei myöskään ole viestinnän alan koulutusta ja perusosaamista, esimerkiksi neuvottelu- tai ristiriitojen sovittelutaitoja. ”Partiopohjalta” mennään siis edelleen, eli osaaminen ja koulutuksen hankkiminen on yksittäisen kaavoittajan oman harrastuneisuuden varassa, vaikka kyseessä on yksi ammattitaidon keskeinen osa-alue.

Kahdessa kaupungissa todettiin, että kaupungilla on oma viestintäyksikkö, mutta niiltä ei ole pyynnöistä huolimatta saatu apua osallistumisen organisointiin. Lahdessa suunniteltiin osallistumiseen perehtyneen henkilön palkkaamista, kuten Helsingin Kaupunkisuunnitteluvirastossa on tehty.

Osallistumisen mukanaan tuomat kiistat ja ristiriidat voivat olla kaavoittajallekin raskaita. Voi tulla hyvin rankkaa palautetta, kaavoittajaa esimerkiksi syytetään ”jonkun pussiin pelaamisesta”. Kaavoittajat saavat henkilökohtaisia, usein nimettömiä kirjeitä ja viestejä. Ne voivat sisältää jopa uhkauksia. Todettiin, että tämä voi olla raskasta erityisesti aloitteleville kaavoittajille.

Todettiin, että kansalaiset kokevat osallistumisen usein turhana, koska sen ei nähdä vaikuttavan mihinkään. Osallistumisen ei ole myöskään koettu vähentävän valituskia. Valitusten käsittely voi viedä useita vuosia ja tähän kuluvan ajan selittämistä monille tahoille sekä erilaisten vastineiden ja lausuntojen kirjoittamista valitusprosesseihin pidettiin työläänä.

Kolmas erityisesti voimavaroja vievä osa-alue ovat suunnittelutarve- ja poikkeamishakemukset ranta- ja haja-asutusalueilla. Nämä työllistävät sekä kuntakaavoitusta että ELY-keskuksia. Kysymystä on käsitelty tässä raportissa hajarakentaminen ja kuntarajat –teeman alla luvussa 9.

6 Viranomaisyhteistyön muotoja

Viranomaisyhteistyötä on monenlaista. Se on myös välttämätöntä tehtävien suorittamiseksi. Yhteistyö yleensä hyödyttää siihen osallistuvia. Hyötyjä on monia. Konkreettisten tavoitteiden saavuttamisen lisäksi yhteistyö tuo monia epäsuoria ja pitkän aikavälin hyötyjä: yhteistyössä opitaan tuntemaan toiset osapuolet, näiden tavoitteet ja toimintatavat. Verkostoituminen voi myös yhdenmukaistaa tavoitteita. Osapuolten välinen luottamus lisääntyy ja epäluulot vähenevät tiedonkulun parantumisen myötä. Asioiden ja tilanteiden ennakoitavuus paranee ja prosessit sujuvoituvat. Asiantuntijuuksia voidaan hyödyntää tehokkaammin ja epämuodollisemmin.

Onnistunut yhteistyö ei kuitenkaan synny itsestään. Se edellyttää tietoista suunnittelua, osaamista ja yhteisiä pelisääntöjä.

Eräs tämän tutkimuksen tavoitteista oli selvittää olemassa olevia organisoidun yhteistyön muotoja maankäytön suunnittelun viranomaisyhteistyön välillä. Yhteistyö voi olla luonteeltaan enemmän tai vähemmän virallista ja muodollista. Tässä haettiin sellaisia yhteistyön muotoja, jotka eivät ole MRL:ssä määriteltyjä, eli muita kuin esimerkiksi kehittämiskeskustelut ja viranomaisyhteistyöt. Yhteistyötä on monenlaista; on kaupunkien, ELY-keskusten ja maakuntien liittojen sisäistä ja näiden välistä. Osa yhteistyöstä on projektiluontoista (esimerkiksi seudullisena yhteistyönä laaditut rakennemallit ja maakuntakaavoitusta edistävät ja kommentoivat teemaryhmät), osa taas jatkuvaa (esimerkiksi kaupungin ja ELY-keskuksen yhteiset kuukausikokoukset, erilaiset säännöllisesti kokoontuvat teemaryhmät jne).

Eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä on monia etuja ja vähän haittoja. Ongelmalliseksi yhteistyö voi muodostua lähinnä silloin, jos se on huonosti organisoitua ja hyöty nähdään pienemmäksi kuin yhteistyöhön kuluneet voimavarat. Haastattelujen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että ylipäänsä yhteistyö eri viranomaisyhteistyön välillä koettiin hyödylliseksi ja antoisaksi, usein välttämättömäksi. Harvat negatiiviset kommentit liittyivät siihen, että hyvin toimineen yhteistyön tuloksiin ei ollut sitouduttu. Tässä oli kyse viranomaisyhteistyönä laaditusta kuntien yhteisestä rakennemallista, jossa esitettyihin maankäytön ratkaisuihin kuntien poliittiset päättäjät eivät myöhemmin halunneet sitoutua. Voidaankin kysyä, olisiko kuntien luottamushenkilöitä mahdollista osallistaa yhteistyönä tehtävään suunnitteluprosessiin aikaisemmassa vaiheessa.

Yhteistyötä tehdään yleensä siksi, että se hyödyttää siihen osallistuvia. Yhteistyö kariutuu, jos siitä ei koeta saatavan hyötyä. Alla on listattu eri viranomaisyhteistyön muotoja ja niiden edellytyksiä.

Yhteistyön etuja

- Yhteistyö parantaa toimijoiden välistä luottamusta ja osapuolten tuntemusta. Tämä taas vähentää epäluuloja. Työskentelyilmapiiri voi parantua. Tämä oli havaittavissa tutkimuspaikkakunnilla. Niillä paikkakunnilla, joissa yhteistyötä eri toimijoiden välillä on runsaasti, ilmapiiri oli positiivinen ja toimijat puhuivat toisistaan arvostavasti. Siellä, missä yhteistyötä oli vähemmän, esiintyi enemmän erilaisia spekulatioita (huonon tiedonkulun seurauksena) ja osapuolten negatiivista puhetta toisistaan.
- Tiedonkulku paranee (toisen ja kolmannen käden tiedosta suoraan vuorovaiikutukseen). Suora, osapuolten välinen informaation vaihto vähentää virheiden, väärinkäsitysten ja väärin tulkintojen mahdollisuuksia. Tiedonkulun paranemisesta ja lisääntymisestä on monia konkreettisia etuja.
- Voidaan vähentää muodollisuuksia. Epäviralliset, mutta silti organisoidut tapaamiset, esimerkiksi kaupunkien ja ELY-keskusten järjestämät kuukausikokoukset, vähentävät virallisten tapaamisten tarvetta ja tapaamisten kestoa. Voidaan etukäteen määritellä ne asiat, jotka vaativat esimerkiksi viranomaisneuvottelua. Lisäksi yhteistyö tutustuttaa osapuolet toisiinsa ja epävirallisten yhteydenottojen ("voisitko auttaa tässä kysymyksessä, kun tiedät tästä enemmän?") kynnyksessä madaltuu. Asiantuntijuutta, siten myös henkilöstöresursseja, voidaan hyödyntää tehokkaammin.
- Voidaan parhaassa tapauksessa sitoutua yhteisiin päämääriin. Yhteisiä päämääriä tulisi hakea ja määritellä. Pitkäkestoinen yhteistyö lähentää toimijoita ja voi myös sitouttaa toimijoita samoihin päämääriin. Toisaalta, jos yhteisiä päämääriä ei löydy (tai niihin ei sitouduta), yhteistyön mielekkyys vähenee.
- Opitaan tuntemaan eri toimijoiden tavoitteet ja toimintatavat. Osapuolten tavoitteet voivat olla yhteneviä tai ristiriitaisia. Näitä voidaan tiedostaa yhteistyön aikana. Myös eri osapuolten toimintatavat (ja tietenkin roolit) voivat poiketa paljonkin toisistaan. Pitkäaikainen yhteistyö voi auttaa ymmärtämään toisen osapuolen toimintaa. Esimerkiksi kuntien maankäytön suunnitteluun voidaan tietoisesti osallistaa kunnan muiden sektorien viranomaisia, jolloin nämä oppivat maankäytön suunnittelun perusasioita ja logiikkaa.
- Voidaan hyödyntää eri osapuolten asiantuntemusta ja verkostoja. Haastatte- luissa nousi esiin runsaasti esimerkkejä siitä, miten eri osapuolten asiantunte- musta, verkostoja ja taitoja voidaan yhteistyönä hyödyntää. Tämä voi tapah- tua enemmän tai vähemmän virallisesti. Esimerkiksi selvityksiä laaditaan ja rahoitetaan yhteistyönä tai yhteistyöryhmiä perustetaan erityiskysymysten ratkaisemiseen. "Epäviralliset keskustelukerhot" verkostoivat ja toimivat asiantuntijoiden ammatillisena vertaistukena.
- Taloudellisuus ja laatu: parantuva tiedonkulku voi helpottaa esimerkiksi prosessien suunnittelua, ja nopeuttaa niiden etenemistä. Tiedon puutteesta ai- heutuvia virheitä voidaan välttää. Esimerkiksi kaavaprosessi voi nopeutua, kun kaikki mahdolliset faktat ovat tiedossa jo prosessin alkuvaiheessa. Myös työn laatu paranee.

Onnistuneen yhteistyön edellytyksiä

- Yhteistyö tulisi organisoida niin, että siitä on hyötyä kaikille osapuolille (vs. menetetty aika muualla)
- Yhteistyölle kannattaa asettaa selkeät ja konkreettiset tavoitteet (vaikka osa tavoitteista onkin vähemmän tiedostettuja ja vähemmän konkreettisia, esimerkiksi osapuolten tuntemuksen ja luottamuksen parantuminen)
- Toimijoilla on oltava selkeät roolit ja vastuut
- Yhteistyöhön ja sen tavoitteisiin tulisi sitoutua tai ainakin sitoutumisen aste tulisi olla osapuolten tiedossa
- Toiminnasta ja tehdyistä päätöksistä on hyvä pitää kirjaa
- Yhteistyön osapuolten on oltava samantarvoisessa asemassa niin, että jokainen yhteistyöhön osallistuja voi tuntea olevansa arvostettu ja tärkeä. Tällöin vältetään helposti konflikteja aiheuttava tilanne, jossa joku taho on koko ajan puolustuskannalla ja joutuu perustelemaan edustamansa instituution mukanaolon oikeutusta. (Ks. myös Puustinen, 2008, Peltonen et al 2004, Brown 1993)³
- Kompromissihalukkuutta on yleensä löydyttävä kaikilta osapuolilta.
- Yhteistyöhön ei voi pakottaa, mutta sitä voi opetella. Vanhoja toimintatapoja voi myös muuttaa. Haastatteluissa nousi esiin eri paikkakunnilta esimerkkejä siitä, että toimintatapoja voidaan hioa ja niitä voidaan muuttaa. Pitkään kestäneet ”kylmät” kaudet instituutioiden välisissä suhteissa on mahdollista parantaa toimiviksi, jos osapuolilta löytyy siihen halua. Joskus tämä tosin edellyttää henkilövaihdoksia.

Esille nousseita yhteistyön muotoja

Seuraavaksi esittelen joitakin haastatteluissa esille nousseita yhteistyön muotoja eri paikkakunnilta. Lista on esimerkinomainen. Se ei siis ole kattava lista kaikesta tehdystä yhteistyöstä johtuen mm. rajoitetusta haastatteluajasta. Eri toimijat kuvasivat myös tehtyä yhteistyötä ja sen merkitystä hieman eri tavoin. Tarkoituksena on tuoda esille hyviksi ja toimiviksi koettuja yhteistyön muotoja.

Esimerkkejä kaupungin sisäisestä yhteistyöstä maankäytön suunnittelussa

Jokaisella haastattelupaikkakunnalla on varmasti olemassa erilaisia kaupungin sisäisen eli eri sektoreiden välisen yhteistyön ja yhteydenpidon tapoja. Toiset niistä voivat olla systemaattisempia kuin toiset.

Seinäjoella, jossa kaupungin kasvu on ollut nopeaa, on havaittu tärkeäksi maankäytön suunnittelun yhteys palvelurakenteeseen ja –tuotantoon, erityisesti perusturvaan ja kouluun. Tätä linkkiä helpottaman kaavoituksen apuvälineeksi on kehitetty

³ Brown, Brack (1993): Public organizations and policies in conflict: Notes on theory and practice. Teoksessa Sandole, Dennis J.D. & van der Merwe, Hugo (toim.): Conflict resolution theory and practice: Integration and application. Manchester University Press, Manchester, 158-175.

Peltonen, Lasse & Villanen, Sampo (2004): Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Osa 1. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. Suomen ympäristö 723, Alueiden käyttö, s. 64. ISBN 952-11-1821-0 (PDF). Julkaisu on saatavana vain sähköisessä muodossa.

Puustinen, Sari (2008): Konfliktien hallinta ja kaavoittajien uusi valtuutus. Artikkelit Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä 2008:3.

eri sektoreita edustava *maankäyttötyöryhmä*. Se toimii ”tilaajan roolissa” kaavoitukselle eli toimii kaavojen käynnistysvaiheessa. Ryhmässä ovat mukana kaavoittajien lisäksi toimialajohtajat koulupuolelta, liikunnasta, perusturvasta, kunnallistekniikasta, rakennusvalvonnasta ja elinkeinotoimesta. Ryhmää kuvataan perusfoorumiksi, jonka työtapana on vaihdellut kaupunginjohtajasta riippuen. Periaatteessa ryhmän tavoitteena on käydä läpi laajempia strategisia kysymyksiä, mutta ”joskus käsitellään myös pikkuasioita, joita riittää”. Lisäksi käytössä on kaavakohtaisia pienempiä työryhmiä.

Lahdessa on kaavoituksen käytössä ns. *aloituskokous*-menettely. Aloituskokouskäytäntöä on kuvattu myös aiemmissa tutkimushankkeissa (mm. Puustinen 2008)⁴. Aloituskokous on esimerkki ns. *asiantuntijahybridistä*, jossa pyritään hyödyntämään eri alojen osaamista yhteisen päämäärän hyväksi. Aloituskokous tarkoittaa jokaisen kaavaprosessin alkaessa pidettävää kokousta, johon kutsutaan kaikki kaupungin sektoriviranomaiset, joita kaavahanke saattaa koskettaa. Tarpeen tullen aloituskokoukseen voidaan kutsua muitakin viranomaisia, esimerkiksi maakunnan liiton ja ELYn edustajia. Kyseessä ei kuitenkaan ole viranomaisneuvottelu. Kaupungin eri sektoreiden edustajia voivat olla eri teknisten viranomaisten (liikenne, ympäristö, maisema, infra) lisäksi esimerkiksi opetustoimi, sosiaalitoimi, elinkeinotoimi ja museotoimi. Menettelyllä on monia hyviä puolia, joista voidaan mainita mm. maankäytön suunnittelun systemaattisuuden, strategisuuden, taloudellisuuden ja avoimuuden parantaminen. Oleellista on haastatellun mukaan se, että eri osapuolet pääsevät keskustelemaan keskenään, ei kaavoittajan välityksellä.

6.3.2

Esimerkkejä kaupunkien ja/tai kuntien välisestä yhteistyöstä

Kaupunkiseuduilla tehdään kaupunkien ja kuntien välistä yhteistyötä sekä kahdensivulisenä että monitoimijaisena. Usein tavoitteena on ratkaista toimijoita koskevia yhteisiä ongelmia (esimerkiksi kuntien rajaseututarkastelut ja yhteiset osayleiskaavat), hakea yhteistä näkemystä yhdyskuntarakenteen kehittämiseen ja yhteensovittamiseen (esimerkiksi rakennemallityö, liikennejärjestelmäsuunnitelmat) sekä tutustua toisten näkemyksiin ja työtapoihin. Usein kuntien välisessä yhteistyössä on mukana myös muita viranomaisia, esimerkiksi maakuntien liittojen edustajia sekä luottamushenkilöitä.

Ongelmalliseksi kuntien välisessä yhteistyössä on joissakin tapauksessa koettu se, että yhteistyön tuloksiin ei ole sitouduttu. Joskus kyse on siitä, että kuntien luottamushenkilöt eivät ole halunneet sitoutua sellaisiin suunnitelmiin, jotka on tehty pääasiassa viranomaisyhteistyönä. Kuntien välinen kilpailuasetelma vähentää halukkuutta suunnitelmien toteuttamiseen.

6.3.3

ELY-keskusten ja kuntien välinen epämuodollinen yhteistyö

Lähes kaikilla haastattelupaikkakunnilla oli käytössä kaupungin ja ELY-keskuksen välisiä epämuodollisen yhteistyön välineitä ja keskustelukanavia. Yhdellä kaupunkiseudulla ne olivat tällä hetkellä vähäisiä. Haastateltujen mukaan syynä on resurssipula.

ELY-keskusten ja kaupunkien välisiä tapaamisia pidettiin tärkeinä. Tapaamiset ovat vakiintuneita ja säännöllisiä. Niitä järjestetään kaupungista ja kaavoitustilanteesta riippuen jossakin kerran kuukaudessa tai parin kuukauden välein, jossakin neljä tai viisi kertaa vuodessa. Niitä nimitetään paikkakunnasta riippuen ”säännöllisiksi työpalaveriksi”, ”kuukausikokouksiksi” tai ”torstaitapaamisiksi”. Tapaamisten tarkoituksena on yleensä käydä viranomaisneuvotteluja epämuodollisemmassa tilanteessa läpi, mitä maankäytön suunnittelussa on menossa, millaisia kaavaprosesseja

⁴ Puustinen, Sari (2008): Konfliktien hallinta ja kaavoittajien uusi valtuutus. Artikkelit Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä 2008:3.

on käynnistymässä (työohjelmien läpikäynti) ja mitä ongelmia ja haasteita on odotettavissa. Ajankohtaisia asioita ja erityiskysymyksiä käsitellään tarpeen mukaan. Myös maastokokouksia järjestetään.

Tiedonkulun parantamisen ja yhteistyöpintojen tunnistamisen lisäksi tavoitteena on yleensä määritellä ja sopia siitä, kenen toimivaltaan erilaiset kysymykset kuuluvat. Voidaan myös sopia siitä, milloin jokin kysymys voidaan ratkaista poikkeamisluvilla, milloin tarvitaan kaavamuutos. Kokouksissa sovitaan myös usein siitä, mitkä kaavahankkeet vaativat viranomaisneuvotteluita ja mitkä eivät. Tavoitteena on vähentää viranomaisneuvottelujen määrää ja lausunnonannon tarvetta.

Haastatellut kuvaavat, että epämuodolliset tapaamiset lisäävät myös viranomaisneuvottelujen tehokkuutta. Eräs haastateltava totesi: "Kun henkilösuhteet ELYn kanssa ovat hyvät ja tunnetaan toisemme, voidaan pitää viranomaisneuvottelutkin työkokouksina."

ELY-keskusten osaamista hyödynnetään myös erityisasiantuntijuutta vaativissa kysymyksissä. Näitä ovat esimerkiksi luonnonsuojeluun, pilaantuneeseen maaperään, ympäristövahinkoriskeihin, pohjaveden suojeluun tai rakennussuojeluun liittyvät kysymykset. ELYn edustajia kutsutaan työkokouksiin sekä pieniin että suurempiin kuntiin. Esimerkiksi Turussa ELY-keskus on ollut mukana tietyissä "vaikeissa" yleiskaavahankkeissa sekä osallistunut rakennussuojelukysymyksiin.

ELY-keskukset järjestävät - voimavaratilanteesta riippuen - kunnille koulutusta muun muassa maankäytön suunnitteluun, lainsäädännön muutoksiin sekä rakennusvalvontaan liittyvissä kysymyksissä. Sekä kaupunkien että ELY-keskusten edustajat pitivät koulutusta ja siihen liittyvää kollegojen tapaamismahdollisuutta mielekkäänä ja tärkeänä. Myös luottamushenkilöitä osallistuu koulutukseen joillakin paikkakunnilla. Muun muassa Pirkanmaan ELY-keskus on kiertänyt kunnissa lautakuntien ensimmäisenä toimintavuotena kertomassa ELY-keskusten roolista ja asiantuntemuksesta. Luottamusmiehet ovat vastavuoroisesti vierailleet ELY-keskuksessa ja osoittaneet kiinnostusta toimintaa kohtaan "vaikka vaalikausi oli jo loppuillaan".

6.3.4

Seudullinen, monitoimijainen yhteistyö

"Kyllä ainakin minä näen, että kun on näitä epävirallisia keskusteluerhoja tai miksi niitä sanotaankaan, niin se edesauttaa kaikkea kanssakäymistä, myös niissä virallisemmissa yhteyksissä. Että se on semmoinen verkostoja. Tulee tutuus ja luottamus ja tieto siitä missä mennään, missä toiset menee... Näiden MRL:n mukaisten keinojen lisäksi kyllä mä nään, että nämä on todella tärkeitä." (ELYn edustaja)

Seudullista, alueellista tai maakunnallista epävirallista yhteistyötä, johon osallistuu vaihtelevasti kuntien, maakuntien liittojen ja ELY-keskusten edustajia tehdään kaikilla tässä selvityksessä mukana olleilla kaupunkiseuduilla. Yhteistyölle on usein pitkät perinteet, vaikka instituutiot ja henkilöt ovat moneen kertaan vaihtuneet. Esimerkiksi **Lahden kaupunkiseudulla** on toiminut 1960-luvulta lähtien yhdyskuntasuunnittelun työryhmä, jossa on mukana viranomaisia Lahdesta ja sen naapurikunnista sekä Päijät-Hämeen liitosta. Myös Hämeen ELY-keskus on pyrkinyt osallistumaan toimintaan, mutta ELY-keskuksen edustajien mukaan resurssipulan vuoksi "harmillisen löyhästi". Yhteistyötä kuvataan hyvin toimivaksi, vaikka se ei ole "virallista ja organisoitua". Kokouksia on haastateltujen mukaan joka kuukausi ja ne kiertävät eri kunnissa. Kokouksissa kuunnellaan isäntäkunnan ajankohtaiset asiat, vaihdetaan tietoa ajankohtaisista asioista ja keskustellaan. Rajanaapureille annetaan lausuntoja isommista suunnitelmista. Yhteistyö antaa tukea resurssipulasta kärsivälle Päijät-Hämeen liitolle. Ryhmän jäsenten yhteistyönä on laadittu kolme rakennemallia, joista viimeisin on vuodelta 2005. Se tehtiin nyt voimassa olevan maakuntakaavan pohjaksi. Lisäksi on tehty seudullisia maankäytön suunnitelmia.

Hämeen kulttuuriympäristöryhmä on pitkään toiminut yhteistyöryhmä, jossa ovat mukana Hämeen ELY ja kahden maakunnan liitot sekä maakuntamuseo, museovirasto, ammattikorkeakoulu, Pro Agria ja muita toimijoita. Ryhmä on toiminut vuodesta 1992 siellä käydään läpi ajankohtaisia aiheita, esimerkiksi maakuntakaavoitusta.

Toinen pitkään toiminut monitoimijainen yhteistyöryhmä on Helsinki-Hämeenlinna-Tampere -vyöhykkeen liikenne- ja maankäyttöryhmä, jossa on mukana myös Päijät-Häme. Siinä on edustajia Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen ja Pirkanmaan liitoista sekä ELY-keskuksista. Ryhmää kuvataan aluehallintotasolla toimivaksi viranomaistyöryhmäksi, johon osallistuu alueidenkäytön ja tiepuolen asiantuntijoita. Ryhmä kokoontuu 3-5 kertaa vuodessa. Toimintaa kuvataan verkottavaksi ja keskustelevalaksi. Ryhmässä keskustellaan yhteisesti kiinnostavista aiheista kuten maakuntakaavan erityispiirteistä, alueidenkäytöstä ja liikenteestä.

Saman tyyppiset alueviranomaisten ryhmät; kulttuuriympäristöryhmä sekä liikenne- ja ympäristöryhmä toimivat Etelä-Pohjanmaan liiton edustajan mukaan Pohjanmaalla. Mukana on viranomaisia kolmen liiton alueelta.

Seinäjoen kaupunkiseudulla kaupungin, ELY-keskuksen ja Etelä-Pohjanmaan liiton edustajat tapaavat säännöllisesti. Käytäntö on melko uusi ja sitä kuvataan positiiviseksi kehitykseksi viranomaisuuksissa. Yhteistyön aiempaa vähäisyyttä selittävät haastateltujen mukaan muun muassa resurssipula sekä pohjalaisen viranomaiskulttuurin ”jäyhän muodollinen” luonne. Yhteistyön merkitystä ei haastateltujen mukaan aiemmin ole täysin ymmärretty. Vapaamuotoista yhteistyötä ei helpota myöskään ELYn alueidenkäytön yksikön sijainti Vaasassa. Nykyisin muutaman kuukauden välein järjestettävissä epämuodollisissa tapaamisissa pohditaan Seinäjoen kaupungin ja kaupunkiseudun maankäyttökysymyksiä sekä vaihdetaan informaatiota.

Seinäjoen kaupunkiseudulla on havaittavissa, että myös ulkopuolinen taho voi toimia viranomaisten verkostojana: ”Hektisen arjen henkireiäksi” kuvataan yhteistyötä korkeakoulujen ja professuuriverkosto EPANETin kanssa. Kaupunkisuunnittelun Alvar Aalto- professuuri on haastateltujen mukaan ollut kaupunkisuunnittelun ja strategisen yhteistyön hyvä verkostojaja seudulla.

Maakuntakaavatyön keskeisenä instrumenttina Etelä-Pohjanmaalla pidetään monitoimijaista ohjausryhmää, jossa on mukana kuntia ja osallisia.

Tampereen kaupunkiseudulla tehdään runsaasti monitoimijaista yhteistyötä kuntien, Pirkanmaan liiton sekä ELY-keskuksen välillä. Yhteistyösuhteiden kerrotaan parantuneen huomattavasti aiemmasta.

Kuntien välisestä seudullisesta yhteistyöstä maankäytön suunnittelussa, asumisessa ja liikenteessä vastaa kaupunkiseudun kuntien yhteinen kuntayhtymä Tampereen kaupunkiseutu. Sen toiminnan rahoittavat kunnat, mutta käytännön yhteistyössä ovat mukana myös Pirkanmaan liitto ja ELY-keskus. Yhteistyönä on laadittu muun muassa Tampereen kaupunkiseudun strategia 2020, MAL-aiesopimus (2011) sekä Rakennesuunnitelma 2030.

Maakuntakaavatyössä on mukana runsaasti monitoimijaisia yhteistyöryhmiä. Osa ryhmistä, kuten maakuntakaavan ohjausryhmä, kokoontuu säännöllisesti. Mukana on viranomaistoimijoiden lisäksi edustajia muun muassa kahdesta yliopistosta, Pilkahduksesta (tulevaisuusforum), puolueista, kauppakamarista, metsäkeskuksesta, liikennevirastosta sekä kansalaisjärjestöistä. Lisäksi toimii monia temaattisia hankeryhmiä sekä työpajoja. Yhteistyötä kuvataan voimavaroja tuovaksi, mutta myös vieväksi, koska työn koordinaatioon kuluu paljon aikaa.

Oulun seudulla viranomaisyhteistyölle on vuosikymmenien pituiset perinteet ja yhteistyösuhteet ovat olleet tiiviit. Oulun seutuorganisaatio, johon kuului 10 kuntaa ja joka lakkautettiin vuoden 2013 alusta kuntaliitoksen myötä, vastasi Oulun seudun yhteisestä yleiskaavasta 2020 sekä MAL 2009 - 2012-aiesopimuksesta. Kuntien yhteisen yleiskaavan taustalla olivat seutukaavayhteistyönä laadittu vuonna 1993 vahvistettu seutukaava sekä vuonna 1994 solmittu seutusopimus.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavaprosessissa ei ole erillistä ohjausryhmää ja päätöksenteosta vastaa maakuntahallitus, mutta kuntien viranomaisia kutsutaan keskustelemaan vapaamuotoisen forumiin muutaman kerran vuodessa. Liitossa on pohdittu, tulisiko kaavaprosessin aikana järjestää keskusteluforumia myös poliitikoille päätöksiin sitouttamiseksi, mutta toistaiseksi on haluttu pitää valmistelu ja päätöksenteko erillään.

Maakunnan liiton ja ELY-keskuksen yhteistyösuhteet toimivat hyvin ja se on vaikiintunutta. Haastateltujen mukaan yhdessä haetaan ratkaisuja siihen, miten hankkeet pystytään hoitamaan. ELYn tietoaaineistot ja asiantuntemus ovat liiton edustajien mukaan arvokkaita.

Vaikka Oulun kaupunkiseudulla ei ole vältytty kuntien väliseltä kilpailuasetelmalta ja sen negatiivisiksi koetuilta yhdyskuntarakenteellisilta vaikutuksilta, seudulla on havaittavissa pitkäaikaisen viranomaisyhteistyön ja henkilösuhteiden positiiviset puolet. Monet Oulun seudulla työskentelevät maankäytön suunnittelun ammattilaiset ovat opiskelleet Oulussa ja tuntevat toisensa näin ollen jo opiskeluajoilta. Oulussa on järjestetty ja järjestetään runsaasti alan toimijoiden epämuodollista ammatillista yhteistyötä, muun muassa koulutusta. Oulussa toimii myös Yhdyskuntasuunnittelun seuran YSS ry:n paikallisosasto, joka on alan ammattilaisten aktiivinen ja verkottava toimija. Oulun lisäksi YSS ry:llä on toimintaa vain Helsingissä.

Turun kaupunkiseudulla yhteistyötä kuvataan runsaaksi. Monitoimijaista yleiskaavayhteistyötä on tehty 1970-luvulta lähtien. Alun perin yhteistyö oli ministeriö- ja seutukaavaliittovetoista, 1990-luvulta lähtien kokoon kutsujana on ollut Turun kaupunki. Ryhmään on kuulunut 5 kuntaa ja maakunnan liitto. Ryhmä on tuottanut runsaasti suunnitelmia ja selvityksiä sekä toiminut samalla viranomaisten keskustelukanavana, henkireikänä ja yhteishengen luoja.

Yleiskaavayhteistyön perillisenä jatkaa nyt laajennettu yhteistyöryhmä, jonka jäsenmäärä kasvoi kahdeksasta kolmeen kymmeneen. Ryhmä on nyt mukana maakuntakaavatyön valmisteluissa ja tuotti muun muassa "PARAS-lain myllerryksen jälkeen" seudullisen rakennemallin, joka valmistui kesällä 2012. Ryhmän vahvuutena pidetään sitä, että se on kyennyt yhteisiin, sitoviin näkemyksiin.

Turun kaupunkiseudulla ja Varsinais-Suomessa toimii monia temaattisia yhteistyöryhmiä eri viranomaistoimijoiden välillä. Näitä ovat mm. kulttuuriympäristöryhmä, jota ELY vetää, liikennejärjestelmätyöryhmä, Turun ympäristöviraston alaisuudessa toimivan VALONIAN (Varsinais-Suomen kestävän kehityksen ja energia-asioiden palvelukeskus) ohjausryhmä sekä seudullinen jätehuollon ryhmä. Lisäksi ollaan juuri perustamassa maakunnallista energiaa ja luonnonvarakysymyksiin perustuvaa ryhmää, jonka tarkoituksena on toimia keskusteluforumina.

Tässä selvityksessä keskityttiin viranomaisyhteistyöhön. Osassa yhteistyöelimistä on mukana myös muita kuin maankäytön suunnittelun ammattilaisia ja viranomaisyhteistyötoimijoita, esimerkiksi luottamushenkilöitä ja järjestöjen edustajia. Toisaalta monet yhteistyöelimet ovat vain maankäytön suunnittelun ja ohjauksen viranomaisille. Yhteistyö voi olla helpompaa ja sujuvampaa, kun kaikki osallistujat "puhuvat samaa kieltä" ja ymmärtävät samat kysymyksenasettelut. Viranomaisyhteistyön kuvattiinkin pääsääntöisesti toimivan hyvin.

Samanaikaisesti kuntien välinen kilpailu voi olla kovaa ja luottamushenkilötason yhteistyöhalukkuus kuntien välillä vähäistä. Tästä kertovat muun muassa monet kariutuneet kuntaliitoshankkeet. Maankäytön suunnittelussa on havaittu, että viranomaisyhteistyönä laadittuihin suunnitelmiin ei ole haluttu luottamushenkilötasolla sitoutua. Tällöin osa yhteistyöstä menee hukkaan. Olisikin kenties aiheutta mieltä, miten luottamushenkilöitä ja kuntien poliittisia päättäjiä voitaisiin saada aiemmassa vaiheessa mukaan ja sitoutumaan maankäytön suunnittelun yhteistyöprosesseihin. Prosessit eivät kaiketi helpottuisi "maallikoiden" mukanaolosta, mutta niiden lopputuloksena voisi olla poliittisesti legitimiä suunnitelmia.

7 MRL:n mukaisen kaavajärjestelmän ja MRL:n ulkopuolisten strategisten instrumenttien välinen suhde ja problematiikka

”Lain mukaan mennään. Laki antaa väljyyttä, että omat toimintatavat voidaan muotoilla”.

MRL:n mukaiseen kaavajärjestelmään oltiin kokonaisuudessaan varsin tyytyväisiä. Oikeusvaikutteisten kaavojen, erityisesti yleiskaavan ja maakuntakaavan, huonona puolena pidettiin kaavaprosessien raskautta ja kaavojen ”sisällöllistä homogeenisuutta” sekä hidasta muutosmahdollisuutta. Hyvänä puolena taas mainittiin oikeusvaikutteisuuden tuoma selkäranka maankäytön ratkaisuille. Ongelmallisinta on silloin, kun jokin kaavataso, usein yleiskaava, puuttuu, tai ei ole ajan tasalla.

Strategisten instrumenttien hyvänä puolena pidettiin niiden joustavuutta sekä tiedonkulun ja yhteistyötaitojen paranemista kuntien välisen yhteistyön lisääntyessä. Huonona puolena taas pidettiin sitä, ettei erityisesti usean kunnan yhdessä laatimiin strategisiin suunnitelmiin haluta välttämättä sitoutua.

7.1

Yleistä järjestelmästä

MRL:a pidettiin kokonaisuudessaan varsin toimivana. Toiset pitivät lain melko suurta tulkinnanvaraisuutta hyvänä, koska se mahdollistaa omien paikallisten toimintatapojen kehittämisen. Jotkut taas mainitsivat, että tulkinnanvaraisuus aiheuttaa jatkuvia keskusteluja kunnan ja ELY-keskuksen välillä. Joissakin tapauksessa kritisoitiin ELY-keskuksen ja YM:n eriäviä näkemyksiä esimerkiksi selvitystarpeiden laajuudesta.

Lakiin ei kaivattu lisää virallisia tasoja. Todettiin, että kaavajärjestelmä toimii, jos kaikki kaavatasot ovat käytännössä olemassa ja kaavat ovat ajantasaisia. Kaavojen ja kaavaprosessien väliin jääviä ”tiedollisia aukkoja” voidaan tutkia ja paikata kaavarungoilla ja rakennemalleilla.

Kaavojen ajantasaisuuden tai sen puutteen nähtiin aiheuttavan ongelmia. Mainittiin esimerkiksi, että ympäristölupien muuttuvat ehdot ovat aikaansaaneet tilanteita, joissa teollisuusalueeksi kauan sitten kaavoitetulle alueelle ei voidakaan enää myöntää lupia muuttuneiden pohjavesialuetietojen ja näiden muuttuneen arvottamisen vuoksi. Myös teollisen toiminnan laajentamisessa on törmätty tiukentuneisiin lupaehtoihin.

Kaavahierarkiasta ja -tasoista todettiin, että ongelmallisinta on siellä, missä yleiskaavoitus on heikkoa tai puutteellista. Kaikki kunnat eivät halua tehdä yleiskaavoja, koska yleiskaavoitus koetaan raskaaksi ja kalliiksi sekä oikeusvaikutteiset kaavat liian sitoviksi. Tällöin tehdään suoraan asemakaavoja tai rakennetaan poikkeuslu-

villa. Yleiskaavattomuus luo paineita myös maakuntakaavan tarkkuudelle; halutaan tarkkaa kaavaa. Esimerkiksi Kanta-Hämeen maakuntakaavasta mainitaan, että se on "Suomen tarkin". Yksi haastateltu totesi, että "noin periaatteessa olisi hyvä, jos yleiskaavalla olisi pakollinen status erityisesti taajamissa ja kaupunkiseuduilla."

7.2

Asemakaavatasosta

Asemakaavoituksesta ja -kaavoista puhuttiin haastatteluissa melko vähän. Suuria ongelmia ei noussut esille. Kaupungeissa asemakaavoitus on kohtuullisen hyvin - luultavasti kaavatasoista parhaiten - resursoitu. Kaavoja tehdään kaupungista riippuen sekä itse että konsulttitöinä. Tällöin omia voimavaroja käytetään kaavatyön tilaamiseen ja ohjaamiseen. Pienissä kunnissa asemakaavoitus on enimmäkseen konsulttien käsissä ja tilaamisen voi hoitaa esimerkiksi tekninen johtaja tai kunnanjohtaja. Tähän liittyy osaamiongelmia mm. ELYjen näkökulmasta. Niistä enemmän voimavaroja käsittelevässä luvussa.

Kaavojen, myös asemakaavojen teko selvityksineen koetaan joissakin tilanteissa raskaaksi ja kalliiksi ja erityisesti pienissä kunnissa halutaan rakentaa poikkeamisluvulla ja suunnittelutarveratkaisuilla. Mainittiin, että "luvan ja asemakaavan väli on liian iso" ja ehdotettiin "kevennettyä asemakaavaa jossa olisi pelkkä käyttötarkoitus ja kerrosluku". Kaavaprosessin sanottiin vievän lähes poikkeuksetta ainakin vuoden.

Osa asemakaavoista, joissakin kunnissa jopa suurin osa, on hankevetoisia. Todettiin, että niissä tavoitteenasettelu tulee itse hankkeen kautta, sopii se olemassa oleviin strategioihin tai ei. Mainittiin, että joskus tavoitteenasettelustakin vastaavat konsultit, kun kunta haluaa vain yleisesti ottaen kehittää ja osoittaa dynaamisuutta kaavoittamalla jotakin ilman selkeää visiota.

7.3

Yleiskaavatasosta

Karrikoidusti sanoen yleiskaavojen suurin ongelma on niiden puute, tai pikemminkin kuntien puutteelliset voimavarat yleiskaavoitukseen. Yleiskaavataso on se, josta on jouduttu tinkimään, kun voimavarat ovat olleet huonot. Joskus yleiskaavoja ei tietoisesti haluta tehdä. Niitä ei koeta tarpeellisiksi tai ne koetaan rajoittaviksi. Yleiskaavaprosessia pidetään raskaana ja kalliina.

Yleiskaavatasoisessa suunnittelussa korostuvat myös kuntarakenteeseen ja -rajoihin liittyvät ongelmat. Hyvänkin yleiskaavan toteuttaminen nilkuttaa, jos naapurikunnasta yleiskaava puuttuu, tai se on tavoitteineen toisensuuntainen. Yleensä keskustaajungit ovat ympärystäkuntaa paremmin pystyneet hoitamaan yleiskaavoitusta. Kaupungeissa on kuitenkin eroja, esimerkiksi Tampereella ei ole koko kaupungin kattavaa yleiskaavaa, eikä sellaista ole vielä ehditty laatia kuntaliitoksissa osallisina olleisiin Seinäjoelle ja Ouluun. Turussakin yleiskaavoituksen voimavarat olivat aiemmin olemattomat.

Yleiskaavojen laadinnassa voidaan tehdä jonkin verran paikallista soveltamista mm. sääntelyn tarkkuuden osalta, mutta eräänä ongelmana pidettiin käsitystä siitä, että kaavan olisi oltava koko laadittavalle alueelle samantasoinen eli "sisällöllisesti homogeeninen". Todettiin, että on hyvä voida tihentää sääntelyn tarkkuutta strategisesti tärkeillä alueilla ja toisaalta jättää "valkoisia alueita" tulevaisuutta varten.

Strategisuutta parantaisi myös se, että jotkut kaavan tavoitteet olisivat "vahvempia" ja niistä pidettäisiin tiukemmin kiinni kuin vähempiarvoisista.

Oikeusvaikutteista yleiskaavaa pidettiin tärkeänä ja ”strategisena” kaupungin maanhankinnan kannalta niissä kaupungeissa, joissa on aktiivinen maapolitiikka.

Osayleiskaavat voivat haastateltujen mukaan toimia joustavammin ja strategisemmin kuin koko kunnan yleiskaavat, mutta niiden väliin jää aukkoja eikä kokonaisuutta muodostu.

Kaikki haastatellut korostivat seudullisen suunnittelun tarpeellisuutta kaupunkiseudulla. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja pidettiin ongelmallisina lähinnä siksi, että kuntien on vaikea poliittisesti sitoutua oikeusvaikutteisiin yleiskaavoihin. Niitä pidettiin myös liian raskaina laatia. Seudullisia rakennemalleja on ”kivempi tehdä”, mutta niihin sitoutuminen taas on toinen kysymys. Hyvänä vaihtoehtona pidettiin kuntien yhteistä strategista rakennemallia, jonka pohjalta laadittaisiin kuntakohtaiset yleiskaavat. Tämä ei tosin käytännössä ole toteutunut missään. Oulussa pidetään yhtenä vaihtoehtona kaupunkiseudun maakuntakaavaa.

MRL 44 § ”kyläkaavapykälää” pidettiin ongelmallisena tulkittavana useammalla haastattelupaikkakunnalla. Todettiin, että kaupungit/kunnat haluaisivat osoittaa kyliin rakennuspaikkoja suoraan oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella. ELY-keskuksissa taas on tulkittu, ettei rakentamista kyseisissä paikoissa voi ohjata suoriin rakennuslupiin oikeuttavalla yleiskaavalla. Joillekin alueille tulisi tehdä asemakaava, koska rakennuspaikat ovat tiiviissä kylissä ja sijaitsevat kaupungin lievealueella.

7.4

Maakuntakaavatasosta

Maakuntakaavoituksen suurimpia haasteita ovat haastateltujen mukaan maakuntien liittojen puutteelliset henkilö- ja selvitystyöresurssit, kaavaprosessin/prosessien aikataulutus ja yhteensovittaminen, kaavojen sisällöllinen laajuus sekä hidas vahvistusprosessi. Myös uudistuva lainsäädäntö, määräykset ja direktiivit tuovat oman problematiikkansa.

Maakuntakaavaprosessit ovat hitaita monesta syystä. Laajojen selvitysten rahoittaminen ja toteuttaminen voi viedä vuosia. Rahoitusta haetaan usein monista paikoista ja usein selvityksiä tehdään yhteishankkeina kuntien, ELY-keskusten ja muiden toimijoiden, esimerkiksi maakuntamuseon kanssa. Selvityksiä laativat usein konsultit.

Maakuntakaavan ”hitaus” ja heikko strategisuus nähtiin myös ongelmallisena. Toisaalta todettiin, että MRL:n alkuaikoina maakuntakaavan strategisuudelta odotettiin ehkä liikoja ja nyt on palattu realismiin. Maakuntakaavojen laajuus ja sisältövaatimukset eivät mahdollista kovin nopeasti tehtävää kaavaa. Kuntien aikaperspektiivi taas on ”valtuustokausi”. Maakuntakaavan hitautta pidettiin ongelmana muun muassa kaupan kannalta. Todettiin kaupan kehittyvän joillakin alueilla, esim. Seinäjoen seudulla niin nopeasti, ettei ohjauksessa pysytä perässä. Todettiin, että ”maakuntakaava rajoittaa eikä mahdollista kasvua eikä kilpailua.”

Kokonaismaakuntakaava nähtiin kuitenkin tärkeänä maakunnallisen yhteisen tahotilan ilmaisuna. Kaavaprosessilla tutkitaan ja sovitetaan yhteen valtakunnan tason kysymyksiä, kuten liikenneverkkoa ja luonnonvarojen käyttöä. Kunnissa maakuntakaavaan kohdistuu monenlaisia odotuksia: taantuvilla alueilla sen avulla ”halutaan epätoivoisesti varata alueita kasvuun”. Toisaalta epämiellyttäviä asioita pyritään torjumaan oman kunnan alueelta. Maakuntakaavaa pidetään haastateltujen mukaan tärkeänä erityisesti maaseutumaisilla alueilla, joissa se on ainoa oikeusvaikutteinen kaava. Tällöin kaavan esitystarkkuuteen kohdistuu paineita.

Maakuntakaavojen vahvistusprosessiin toivottiin kehittämistä useammassa haastattelussa. Selvityksistä keskustellaan ELY-keskusten kanssa, mutta YM ja ELY voivat olla eri linjoilla selvitysten riittävydestä. ELYjen ja ministeriön roolia tässä suhteessa

tulisi selkeyttää. Todettiin, että nyt ministeriö ei yleensä halua ottaa kantaa selvitysten tasoon ennen kuin vasta vahvistusvaiheessa, mikä merkitsee, että prosessin aikana on epäselvää, täyttääkö selvitysten taso vaatimukset vahvistusvaiheessa. Olisi hyvä, jos vahvistuspäätös olisi vaiheittainen, esimerkiksi tehtäisiin välipäätös selvitysten tasosta ja riittävydestä.

Ehdotettiin myös vielä joustavampaa vahvistusprosessia: Maakuntakaavan vahvistusprosessi kulkisi kaavan laadinnan rinnalla "checkpointteina" ja vahvistusprosentti lisääntyisi koko ajan. Varsinaisessa vahvistusvaiheessa, joka olisi "lopputarkistus", olisi vahvistamatta esimerkiksi vain 20 %.

Todettiin, että selvitysten laadinnassa syntyy resurssihukkaa, jos niitä joudutaan teettämään ja täydentämään moneen kertaan. Arveltiin, että myös ministeriölle olisi helpompaa, ettei kaava tulisi "uutena asiana" heidän pöydällensä vasta silloin, kun se on valmis. Toisaalta huomautettiin, että "onhan niitä työneuvotteluja ministeriön kanssa selvitysvaiheessa, ja neuvoja ja ohjeita saadaan, mutta niihin päätöksiin ja ohjeisiin ei voi jatkossa vedota. Neuvottelumuistiot pitää kuitenkin aina tarkistuttaa ministeriössä."

Nykymuotoista vahvistusprosessia toivottiin nopeutettavan. Nyt se kestää "tuskallisen kauan, vaikka kaava olisi valmis".

Maakuntakaavojen esitystapoihin toivottiin laajempaa uudistusta ja keskustelua. Useammankin liiton alueella on tehty esitystavallisia kokeiluja ja merkintäkokeiluja, joiden toimivuus on vaihdellut.

Vaihekaavojen ja kokonaismaakuntakaavan suhteesta esitettiin joitakin näkemyksiä. Todettiin, että vaihekaavoja tehdään, mutta kokonaiskaavaan olisi pyrittävä, jotta alueita ja erityiskysymyksiä voitaisiin tarkastella kokonaisuutena. Kaupunkiseudun maakuntakaavasta keskustellaan nyt erityisesti Oulun seudulla. Kaupungissa koetaan, että maakunnan suuri koko vie maakuntakaavan päätäntävaltaa liian kauas kehittyvältä kaupunkiseudulta ja kokonaiskaava on liian suurimittakaavainen kaupunkimaisella seudulla.

Maakuntakaavan ohjaavuus herätti myös joitakin mielipiteitä. Esimerkiksi toivottiin, että maakuntakaavassa tuulivoimalle osoitettujen alueiden lupaprosesseja pitäisi helpottaa, jotta merkinnällä olisi oikeasti ohjaavuutta.

7.5

Kaavarungoista ja rakennemalleista

"Strategiset jutut on ketteriä ja saadaan kunnissa hyväksytyä, mutta toteuttaminen puuttuu ja osallistuminen."

Oikeusvaikutteisiin kaavoihin johtavia kaavaprosesseja pidetään joissakin tilanteissa liian raskaina ja kaavoja liian sitovina. Halutaan esimerkiksi tutkia tiettyjä maankäytön erityiskysymyksiä, tehdä mallinnuksia tai kuntien välistä suunnitteluyhteistyötä epävirallisemmassa muodossa. Tällöin laaditaan kaavarunkoja, tavoitesuunnitelmia ja erilaisia strategisia rakennemalleja. Kaavarungot sijoittuvat tarkkuudeltaan usein asemakaavan ja yleiskaavan välimaastoon, kun taas rakennemallien tarkastelutaso on samantyyppinen kuin yleiskaavoissa. Esimerkiksi Tampereen seudullinen rakennemalli on määritelty "strategiseksi suunnitelmaksi kasvun ajatuksen toteutumisesta ja pelisäännöistä. Siinä siis määritellään kasvun alueet ja kasvun tekijät."

Strategisten instrumenttien käytössä nähdään olevan sekä hyviä että huonoja puolia. Hyvänä puolena mainitaan se, että voidaan suunnitella "kevyemmin", tiettyihin strategisesti tärkeisiin kysymyksiin keskittyen. Lain määräykset eivät sido prosessia.

Rakennemallit ovat yleistyneet kuntien välisessä yhteistyössä. Haastateltujen mukaan kuntien luottamushenkilöt usein hyväksyvät rakennemallityön, koska rakenne-

mallit eivät ole oikeusvaikutteisia, eikä niihin loppujen lopuksi ole pakko sitoutua. Haastatellut kertoivat tästä useita esimerkkejä. *”Juuri eilen oli kehittämiskeskustelu, jossa kunnan edustaja sanoi, että tehdään niin kuin itse halutaan eikä niin kuin rakennemallissa.”*

Rakennemalleja tehdään siis mielellään koska ne eivät ole juridisesti sitovia. Mikä niiden merkitys sitten on? Haastateltujen mielestä varsinkin kuntien yhteistyönä tehdyn rakennemallityön suuri merkitys on siinä, että pohditaan yhdessä seudullisia kysymyksiä. Kuntien edustajat keskustelevat keskenään, informaatiota vaihdetaan ja opitaan toisten näkemyksiä ja työskentelytapoja.

Rakennemallien sitovuus voi kuitenkin vaihdella ja se on monissa tapauksessa vähintään ”moraalinen”. Rakennemallia on käytetty maakuntakaavan pohjana mm. Päijät-Hämeessä ja MAL-työn pohjana Pirkanmaalla. Oulussa taas tehdään tulevaisuusskenaariotyön pohjalta laadittavia vaihtoehtoisia kehityskuvia alkavan YK35:n pohjaksi. Lahden ympäryskunnissa on tehty kuntien raja-alueiden yhteisiä osayleiskaavoja rakennemallityön pohjalta. Seinäjoen seudulla kaivattaisiin strategista rakennemallia tai yhteistä yleiskaavaa, mutta toistaiseksi työ ei ole lähtenyt liikkeelle.

Strategisten instrumenttien käytön negatiivisena puolena pidetään sitä, etteivät ne täytä lain vaatimuksia osallistumisesta. Ne laaditaan usein pelkästään asiantuntijatyönä. Koska ne usein tehdään varsinaisten kaavaprosessien esiselvitykseksi, ne voivat ”solahda suoraan määrämuotoiseen kaavaputkeen”. Erään haastatellun mukaan tällöin on epäselvää, missä kaavaprosessi oikeasti alkaa. Ja onko kaavan tavoitteet lyöty lukkoon jo strategisessa suunnitelmassa? Tuleeko kaavaprosessista mekaaninen suoritus, jossa ennalta lyödyt tavoitteet viedään vain läpi?

Strateginen suunnittelu voi haastateltujen mukaan nopeuttaa itse kaavaprosessia, mutta toisaalta pidettiin MRL:n hengen vastaisena, jos osalliset eivät pääse vaikuttamaan tavoitteisiin. ELYn edustaja totesi, että kaavaohjauksessa pyritään saamaan kunta tähtäämään oikeusvaikutteiseen kaavaan. Strategisen työn pitäisi olla jonkinlainen esiselvitys.

8 Selvityksistä: tarpeesta, mitoituksesta ja yhteistyöstä

MRL:n ja viranomaisyhteistyön nähtiin tuoneen systemaattisemman lähestymistavan kaavojen taustalle laadittaviin selvityksiin. Kaavoituksen yhteydessä tehtäviin selvityksiin ei liity kovin suuria tai kaikissa tapaustutkimuskohteissa selkeästi esiin nousevia ongelmia. Yleisesti ottaen haasteiksi mainittiin selvitysten runsas määrä sekä laajojen selvitysten rahoittaminen ja ajoitus.

Selvitettävien asioiden määrä on kasvanut vuosien mittaan koko ajan, samoin selvitystyöhön käytettävä rahamäärä. Pääosin selvitystarpeiden ja selvitysten mitoituksen välisen suhteen nähtiin olevan kunnossa. Sen periaatteen, että selvitysten laajuuden tulee olla kaavatason tarkkuuden mukainen, nähtiin toteutuvan yleensä myös käytännössä. (Huom. kyselytutkimuksessa, luvussa 3.5 oli huomattavasti enemmän hajontaa näkemyksissä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista).

Haastatteluissa todettiin, että selvitysten määrästä ja tasosta on oleellista keskustella jo aloitus- tai valmisteluvaiheen viranomaisneuvottelussa. On tärkeää määrittellä, mitä kaavalla tavoitellaan ja ratkaistaan; sekä mitä tarvitsee tietää, että tavoitteet saavutetaan. Esimerkiksi maakuntakaavalla ratkaistaan kysymyksiä, joita ei käsitellä muissa kaavoissa (mm. tuulivoima, suot, maa-aineksen otot). Ne täytyy siis selvittää maakuntakaavatasolla. Jos kysymykset täsmennetään seuraavassa kaavatasossa, ne selvitetään niissä. Todettiin, että selvitysten laajuudesta käytävä keskustelu eri viranomaistahojen välillä on aika rutiininomaista ja usein vallitsee yhteisymmärrys.

Kukaan haastateltu ei ollut sitä mieltä, että selvityksiä tehtäisiin liian vähän tai niukasti. Myös selvitysten laatua pidettiin pääosin hyvänä. Melko suuri osa selvityksistä teetetään konsulttityönä kaikilla tutkimuspaikkakunnilla. Konsulttityön tilaamiseen ja ohjaamiseen menee joissakin tapauksissa runsaasti voimavaroja.

Kansalaisten nähtiin olevan entistä aktiivisempia ja tietoisempia selvitysten suhteen. Selvityksiä osataan kysellä ja jopa vaatia. Joissakin tapauksissa (mm. Lahdessa) selvityksiä on tehty asukkaiden toiveista kaavatason vaatimuksia tarkemmin ja laajemmin.

8.1

Selvitysten määrästä

Selvitysten määrän kerrottiin lisääntyneen jatkuvasti. Periaatteessa tätä pidettiin hyvänä ja tärkeänä asiana. Erityisesti ekologisten ja kulttuuriympäristöön liittyvien kysymysten selvittämistä pidettiin tärkeänä. Kullakin viidellä tutkimuspaikkakunnalla ja niitä ympäröivillä maakunnilla on omat erityiskysymyksensä, jonka selvityksiin on satsattu erityisesti: Oulussa ja Seinäjoella energiantuotanto, Turussa kulttuuri-

ympäristö, arkeologia ja saariston loma-asutus, Lahden seudulla pohjavesikysymykset ja liikenne, Tampereella kauppa ja liikenne. Uusiutuva lainsäädäntö (mm. kaupan sijoittuminen) ja EU-direktiivit (mm. luonto-) sekä muu ohjeistus (mm. museovirastolta) aiheuttavat sekä uusia selvityspaineita että tehtyjen selvitysten tarkistusaineita.

Erityisesti kaupunkien edustajat totesivat kuitenkin, että joskus selvitysten määrä tuntuu liialliselta. Jokainen selvitys yksittäin on tärkeä ja hyvää tarkoittava, mutta kaavaprosessista kokonaisuutena voi tulla selvitysten vuoksi raskas. Todettiin, että joskus selvitykset (erityisesti niiden yhteisvaikutus) voivat vaikuttaa kaavan sisältöön laatua ja innovatiivisuutta heikentävästi. Ongelma on hieman sama kuin se, mihin ”Normitalkoilla” yritettiin vaikuttaa muutamia vuosia sitten.

8.2

ELY-keskusten ja ministeriön roolit muiden toimijoiden näkökulmasta

ELY-keskusten selvityksiä koskevien vaatimusten nähtiin pääosin olevan kunnossa. Muutamalla tutkimuspaikkakunnalla, mm. Oulussa, ELY-keskukselta todettiin saatavan arvokasta asiantuntija-apua, vaikka samalla todettiin ELYjen nykyiset henkilöstöresurssit riittämättömiksi.

Joillakin tutkimuspaikkakunnilla todettiin, että selvitystarpeet määritellään hyvässä yhteisymmärryksessä ELY-keskusten kanssa. Joskus ELY:n edustajat jopa toppuuttelevat liikaa selvitysten tekoa. Toisilla tutkimuspaikkakunnilla taas todettiin, että ELY-keskus vaatii ”varovaisuusperiaatteen nimissä” kaavatasoon nähden liian yksityiskohtaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja. Todettiin myös, että joskus ELY-keskusten edellyttämät selvitystarpeet muuttuvat tai lisääntyvät kesken prosessin.

Maakuntakaavatasolla toivottiin, että selvitystarpeet voitaisiin määritellä ja lyödä lukkoon selkeämmin kaavaprosessin aikana. Todettiin, että paikallisen ELY-keskuksen ja ministeriön näkemykset selvitystarpeista eivät aina ole yhteneväiset ja tämä voi hidastaa maakuntakaavaprosessia. Todettiin myös, että valtionhallinnon eri sektorien maakuntakaavaan kohdistamat ”täydelliset” selvitysvaatimukset heikentävät maakuntakaavan strategisuutta.

8.3

Yhteistyöstä

Eri kaupunkiseuduilla, maakuntien liitoissa ja ELY-keskusten alueilla yhteistyön määrä selvityksiä tehtäessä ja rahoitettaessa vaihtelee. Tähän vaikuttavat muun muassa yhteistyön muotojen ja henkilösuhteiden vakiintuneisuus sekä seudun / alueen koko ja rajoittuminen. Yhteistyön selvitysten osalta tekee yksinkertaisemmaksi, jos ELY-keskuksen ja maakunnan liiton vastuulla olevat maantieteelliset alueet ovat yhteneväiset. Näin ei ole Lahden, Turun eikä Seinäjoen seudulla. Yhteistyötä helpottaa käytännössä myös, jos ELY:n ja maakunnan liiton toimistot sijaitsevat samassa kaupungissa.

Toimijoiden välistä yhteistyötä selvitysten osalta tehdään kaikilla tutkimuspaikkakunnilla. ELY-keskuksilta saatava apu on usein asiantuntija-apua sekä tietoa-ineistoja. Tarpeen vaatiessa ja mahdollisuuksien mukaan selvityksiä rahoitetaan yhdessä. Esim. Lahden kaupunki on ”varakkaampana” osapuolena (verrattuna pieniin maaseutukuntiin) kustantanut joitakin maakuntatason selvityksiä, jotta maakuntakaavatyö on saatu etenemään.

Joissakin tapauksessa samoja selvityksiä voidaan hyödyntää eri kaavatasoilla. Tällöin yhteistyötä tehdään mm. rahoituksen järjestämiseksi. Aina se ei kuitenkaan onnistu, muun muassa aikataulullisista syistä. Jotkut suuret selvityshankkeet (esim. POSKI ja KULMAPOHJOLA) ovat EU-rahoitteisia ja hitaita toteuttaa. Rahoitusta voidaan joutua hakemaan ja järjestelemään useita kertoja. Tietyissä erityiskysymyksissä selvitysten tekoa hidastaa pätevien konsulttien vähäinen määrä.

8.4

Selvityksiin liittyviä ongelmia ja haasteita

Esille nousi joitakin ongelmallisiksi koettuja kysymyksiä selvityksiin liittyen. Niitä on tässä listattuna:

- Jos paikkakunnalta tai tietyltä alueelta puuttuu jokin kaavataso kokonaan, se luo paineita selvitysten sisällölle, määrälle ja tarkkuudelle muilla kaavatasoilla. Erityisesti yleiskaavan puuttuminen koettiin ongelmalliseksi (mm. Turun ja Seinäjoen kaupunkiseudut). Esimerkiksi virkistysalueiden riittävyttä ja kaupan sijaintia on vaikea selvittää, jos ei ole yleiskaavaa.
- Selvitysten tason ja tarkkuuden tarve voi käytännössä vaihdella kaava-alueen sisällä (erityisesti yleis- ja maakuntakaavoissa), mutta selvitykset joudutaan usein tekemään samantasoisina koko kaava-alueella. Tämä on haastateltujen mukaan joskus voimavarojen tuhlaamista.
- Rahoitusten löytäminen selvityksille koetaan jatkuvana ongelmana erityisesti maakuntien liitossa, joissa selvitystarpeet maakuntakaavoituksen yhteydessä ovat laajoja. Rahoitus on liittokohtaista, eli se, miten selvityshankkeita rahoitetaan, vaihtelee. Käytössä ovat muun muassa EU:n rakennerahastohankkeet sekä maakunnan kehittämisraha. Joissakin liitoissa, mutta ei kaikissa, on oma maakunnan kehittämisrahasto. Ympäristöministeriöstä saadaan rahoitusta tiettyihin selvityksiin, mm. tuulivoimaan ja suohankkeisiin. Rahoitusmuotoja pyritään myös yhdistelemään. Naapuriliitot tekevät joskus yhteisiä selvityksiä. Maakuntamuseon ja muiden sektoriviranomaisten kanssa voidaan toimia yhteistyössä. Myös ELY-keskukset osallistuvat joskus rahoitukseen.
- Joskus selvitysten määrä syö varsinaisen kaavoitustyön voimavaroja ja innovatiivisuutta. *”Kivahan niitä selvityksiä on tehdä, mutta kokonaisuuden laatua ja mitä kaikista eri määräyksistä syntyy, ei valvo kukaan. Koeta siinä olla luova siinä viidakossa. ...”*
- Joskus joudutaan tekemään selvityksiä ilman perustietoja, koska ne ovat esimerkiksi kaupan salaisuuksia. Myös vakiintuneiden käytäntöjen puute selvitysten teossa (erityisesti maisema- ja kaupalliset selvitykset) vaikeuttavat tilaamista ja teettämistä.
- Vaikutusten arviointien todettiin edelleen olevan lapsenkengissä. Haastatellut totesivat, että pitäisi entistä tarkemmin miettiä, mitä vaikutuksia kulloisellakin kaavalla on ja mihin/keneen vaikutukset kohdistuvat. Nykyisin tehdään yleispiirteisesti kaikkea eikä oikeasti tutkita tai sanota mitään. Vaikutusten arvioinnin pitäisi olla konkreettisempaa ja sen tulisi ilmaista, parantaako vai heikentääkö kaava toteutuessaan jotakin asiaa.

9 Hajarakentaminen, kuntarakenne ja kuntarajojen muutokset

Hajarakentamisen suosiminen erityisesti kaupunkiseutujen ympäryskunnissa ”rikkoo parhaan suunnitteluajatuksen” ja johtuu haastateltujen mukaan ”epäterveestä kilpailusta kuntien välillä”. Kilpailu hyvistä veronmaksajista vaikeuttaa suunnitteluun liittyvien yhteistyöhankkeiden, kuten oikeusvaikutteisten yhteisten yleiskaavojen käynnistämistä ja heikentää kuntien sitoutumishalukkuutta yhdessä laadittuihin oikeusvaikutuksetto-miin strategiaan suunnitelmiin, kuten kaavarunkoihin.

Kaikkien haastateltujen mukaan hajarakentamista pitäisi suitsia entistä tehokkaammin. Koska aihe on poliittisesti arkaluontoinen monissa kunnissa, nopeita lääkkeitä tähän ei uskottu löytyvän.

Kuntaliitoksilla hajarakentamiseen voidaan todennäköisesti vaikuttaa, mutta ei nopeasti. Keskuskaupunkiin liitettyjen maaseutumaisten ympäristökuntien kaavoituksen saaminen ajan tasalle vie vuosia.

Hajarakentamista tapahtuu ympäristökuntien lisäksi myös keskuskaupungeissa. Tämä mainittiin ongelmaksi muun muassa Turussa, jossa kaupunki on ”joutunut vastaamaan kilpailuun” sallimalla runsain määrin ohjaamatonta omakotirakentamista Turun edustan saarille. Myös Tampereen kaupungin alueella 12 % pientalorakentamisesta sijoittuu haja-asutusalueelle, lähinnä Teiskoon. Vertailun vuoksi Tampereen ympäryskunnissa 40 - 60 % pientalorakentamisesta on hajarakentamista (2000-2009).

9.1

Hajarakentaminen ja kuntaliitokset

Hiljattain tapahtuneet tai tapahtumassa olevat kuntaliitokset vaikuttavat luultavasti pitkän aikavälin kuluessa hajarakentamiseen sitä hillitsevästi. Välittömiä vaikutuksia kuntaliitoksillakaan ei ole kyetty aikaansaamaan, sillä uusien ”suurkuntien”, kuten Oulun ja Seinäjoen, kaavoitus kykenee vastaamaan kaupunkien reuna-alueiden kaavoitustilanteeseen hitaasti ja vasta vuosien mittaan.

Hajarakentamisen salliminen tai suitsiminen on ollut sekä Oulun että Seinäjoen seuduilla kuntaliitosten yhteydessä poliittinen kysymys. Oulun ympäryskunnissa hajarakentaminen on ollut vakiintunut toimintatapa, jota on haluttu tukea. Esimerkiksi Haukiputaalla on asukkaille annettu takuu, että rakennuslupapäätöksen saa kolmessa viikossa (esittelijän kannasta riippumatta). Liitosvaiheessa asukkaita peloteltiin, että nyt hajarakentaminen loppuu. Ouluun liittyvien ympäristökuntien alueella hajarakentamisen puolustamista käytettiin vaaliteemana syksyn 2012 kun-

nallisvaaleissa. Myös Seinäjoen seudulla, muun muassa Nurmossa, on haastateltujen mukaan peloteltu asukkaita hajarakentamisen loppumisella ja kaavaprosessien aiheuttamalla ”vuosikausien rakennuskielloilla”.

Tampereen ja Lahden kaupunkiseuduilla, jossa suuria kuntaliitoksia ei ole tapahtunut keskuskaupungin ja ympäryskuntien välillä, todettiin, että ympäryskuntien hajarakentamista suosiva politiikka vie voimia yhdyskuntarakenteen järjestämisestä. Keskuskaupungin ja ympäristökuntien näkemysero suhtautumisessa hajarakentamiseen on myös yksi keskeinen kuntaliitosten este.

Turun seudulla todettiin, että ympäristökuntien suhtautuminen hajarakentamiseen vaihtelee. Esimerkiksi ”hajarakentaminen on paremmin hallinnassa Liedossa kuin Maskussa”.

Hämeen ELY-keskuksen alueella kuntien kannat hajarakentamiseen vaihtelevat myöskin. Mainittiin, että esimerkiksi ”Hollolassa ja Nastolassa on yritystä ottaa asia haltuun”. Hajarakentamiseen on kuitenkin paineita mm. pääkaupunkiseudun läheisyyden vuoksi. MRL:n § 44 (kyläkaavat) on havaittu huonosti toimivaksi. Oikeusvai-
kutuksettomia kyläkaavoja on tehty mm. Leader-rahoituksella.

Kunnissa on tehty myös yleiskaavoja ja haluttu myöntää rakennuslupia suoraan näiden perusteella. Yleiskaava on kuitenkin havaittu huonoksi instrumentiksi kylissä mm. mitoitusongelmien ja tasapuolisuusperiaatteen sekä kaavaprosessin työläyden vuoksi.

Yleisesti ottaen todettiin, että hajarakentaminen on keskuskaupunkien ympäryskunnille kilpailutekijä. Se vähentää liitos- ja yhteistyöhalukkuutta.

9.2

Hajarakentaminen aiheuttaa lisätyötä ja kustannuksia kunnan eri sektoreille ja ELY-keskuksille

Haastatellut maankäytön suunnittelun viranomaiset näkivät hajarakentamisessa monia negatiivisia vaikutuksia. Se tulee kunnille pitkällä tähtäimellä kestäättömän kalliiksi palveluiden järjestämisen vuoksi. Se ei myöskään ole ilmastotavoitteiden mukaista.

Monissa kunnissa hajarakentamisen tai haja-asutuksen salliminen on sääntö eikä poikkeus. Maankäytön suunnittelun viranomaiset eivät aina voi tai halua vaikuttaa asiaan, vaikka kunnan rakennusvalvonnalla onkin mahdollisuus puuttua tilanteeseen. Henkikirjoittaja voi omalla päätöksellään muuttaa loma-asunnon vakituiseksi asunnoksi, jolloin kunta on velvollinen järjestämään muun muassa koulukuljetuksen. Esimerkkinä mainittiin entisen Haukiputaan kunnan alueella oleva luonnonkaunis Virpiniemi, jonka kaavoihin ei ole merkitty yhtään vakituista asuntoa, mutta jossa asuu vakituisesti 160 henkeä. Haastateltujen mukaan on olemassa paljon haja-asutusalueita, joilla pitäisi olla asemakaava.

Hajarakentamiseen liittyvät poikkeusluvut ja suunnittelutarveratkaisut työllistävät kuntien ja ELY-keskusten viranomaisia. Erityisesti Oulussa tästä on kuntaliitoksen myötä tullut todellinen ongelma. Hajarakentaminen on entisestään kiihtynyt tietyillä alueilla, joilla pelätään sen ennen pitkää loppuvan. Oulussa on hiljattain asetettu epävirallinen työryhmä pohtimaan hajarakentamisen ja asemakaavoituksen ongelmia.

ELY-keskuksissa mainittiin poikkeuslupien ja suunnittelutarvealueiden käsitte-
lyn ja valitusten liikaa vievän ennestäänkin niukkoja voimavaroja. Todettiin, että muitakin teitä kuin valitustien pitäisi olla. Hajarakentamisen todettiin myös olevan ”kestoaihe kehittämiskeskusteluissa”.

10 Kaavoitustilanne tutkituilla kaupunkiseuduilla

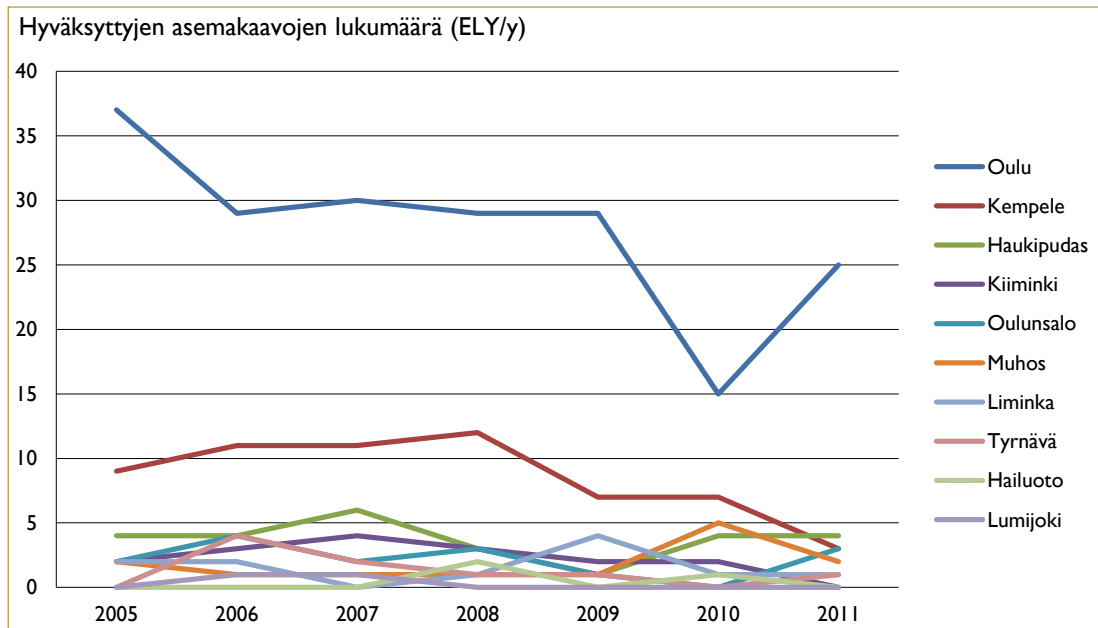
Viidellä haastattelussa mukana olleella kaupunkiseudulla tehtiin myös suunnittelulanteen kuvaus ja asemakaavoitustilanteen määrällinen kartoitus vuosilta 2005–2011. Hyväksytyjen asemakaavojen määrällinen tarkastelu oli mahdollista tehdä koko kaupunkiseuduilta olemassa olevan tilastoaineiston avulla. Tiedot yleiskaavatilanteesta perustuvat haastatteluihin ja koskevat näin ollen lähinnä keskuskaupunkia. Lisäksi on kuvattu maakuntakaavoitustilannetta kunkin maakunnan liiton alueella. Luvun tarkoituksena on kuvailla kaavoitustilannetta ja tukea sitä kautta muuta raporttia. Se ei ole täsmällinen kaavoituskatsaus.

10.1

Oulu

Oulun seudulla tapahtui laaja kuntaliitos vuoden 2013 alussa, mutta ns. Uuden Oulun kaavoitustoimet yhdistettiin yhdeksi uudeksi yksiköksi jo 2012. Yhteen liittyivät vuoden 2013 alussa Oulu, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii. Ylikiiminki liittyi Ouluun jo 2009. Itsenäisinä kuntina Oulun seudulla jatkavat Kempele, Muhos, Tyrnävä, Lumijoki ja Hailuoto.

Oulun kaupungin hyväksytyjen asemakaavojen määrä on liikkunut 30 kaavan tuntumassa vuosittain (kuva 1 ja taulukko 1). Näissä luvuissa ovat mukana Ylikiimingin asemakaavat myös yhdistymistä edeltäneeltä ajalta. Keskimäärin hyväksytyjä kaavoja on ollut hieman alle 28. Ympäryskuntien joukosta esiin nousee Kempele, jossa on hyväksytty keskimäärin vajaat 9 kaavaa vuosittain. Määrä on tosin viime vuosina laskenut huomattavasti suhteessa tarkastelujakson alkuun. Seutukunnan muissa kunnissa vuosikeskiarvot ovat alle neljän, ja puolessa seudun kaikista kunnista jäädään keskimäärin alle kahteen asemakaavaan vuositasona. Yli puolessa kunnista ei lisäksi ole välttämättä hyväksytty yhtään kaavaa joinain vuosina. Esimerkiksi Lumijoella on hyväksytty vain kaksi asemakaavaa koko tarkastelujakson aikana.



Kuva 1. Hyväksytyjen asemakaavojen lukumäärä Oulun seudulla 2005–2011 ELY-keskusten tietojen mukaan (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Taulukossa 1 kuvataan Oulun seudun kuntien asemakaavoitusta asemakaavojen pinta-alalla ja kerrosalalla. Tarkastelujakso on sama 2005–2011 kuin kuvassa 1. Vaikka Kempeleessä kaavojen lukumäärä on ollut noin kolmanneksen Oulun asemakaavoitusta, on kaavojen yhteenlaskettu pinta-ala ollut keskimäärin reilut kolme neljäsosa Oulun kaavojen pinta-alasta. Samoin huomataan, että Kempeleessä on kaavoitettu jopa enemmän asuinalueita kuin Oulussa. Oulussa asumiseen osoitettua kerrosalaa on kuitenkin enemmän, mikä kertoo korkeammasta rakentamistehokkuudesta. Haukipudas, Liminka, Tyrnävä ja Oulunsalo puolestaan kaavoittavat keskimäärin suurin piirtein yhtä paljon ja samankaltaisia asuinalueita, vaikka Haukiputaalla asemakaavojen aluevarauksia on kaikkiaan keskimäärin kolminkertaisesti esimerkiksi Oulunsaloon verrattuna. Kehyskunnissa kaavoituksen laajuus on vaihdellut suhteellisesti Oulun kaupunkia enemmän.

Taulukko 1. Hyväksytyjen asemakaavojen aluevarausten pinta-ala ja asumisen osuus [ha] sekä asumiseen osoitettu kerrosala [k-m²] Oulun seudulla 2005–2011 (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Kunta	Aluevarausten pinta-ala yhteensä [ha]			josta asuinalueita [ha]			kerrosala
	pienimillään	enimillään	ha/vuosi keskimäärin	pienimillään	enimillään	ha/vuosi keskimäärin	k-m ² /vuosi keskimäärin
Oulu	188,2	522,2	343,1	31,1	114,7	69,1	298 598
Kempele	14,0	534,4	266,2	6,2	203,4	90,5	216 622
Haukipudas	8,5	195,6	90,2	0,0	31,3	11,9	27 752
Liminka	0,0	179,5	43,8	0,0	43,6	11,0	23 903
Tyrnävä	0,0	96,0	36,0	0,0	28,9	11,2	31 150
Oulunsalo	0,0	105,8	30,5	0,0	47,2	11,4	27 627
Kiiminki	0,0	80,6	24,6	0,0	11,0	4,4	14 035
Muhos	1,2	65,9	22,4	1,1	28,6	7,8	15 436
Hailuoto	0,0	53,4	8,3	0,0	0,9	0,1	116
Lumijoki	0,0	20,2	3,2	0,0	8,3	1,3	2 489

Vireillä on Uuden Oulun yleiskaava koko alueelle. Kaavan valmistelu alkoi vuonna 2011 viiden kunnan päätöksellä. Tavoiteraportti hyväksyttiin lokakuussa 2012. Kaavan tavoiteaikataulun mukaisesti luonnos olisi valmis 2013 ja yleiskaavaehdotus 2014.

Vireillä olevaa yleiskaavaa luonnehditaan strategiseksi ja elinvoimaiseksi. Sen painopistealueita ovat asumisen ja työpaikka-alueiden sijoittaminen. Tekeillä on myös yleiskaavatyötä tukeva tulevaisuusskenaario.

Uuden yleiskaavan pinta-ala lähenee maakuntakaavaa, haastateltujen mukaan myös esitystarkkuus on olemassaolevan kuntien yhteisen yleiskaavan tasoa. On mahdollista, että koko kaupungin yleiskaavan lisäksi tarvitaan tarkempia osayleiskaavoja. Esimerkiksi Kiiminkijoen varressa on nyt kolme voimassa olevaa osayleiskaavaa, joissa joudutaan miettimään mitoitukset uusiksi, koska periaatteita halutaan yhtenäistää.

Oulun seudulla on olemassa kuntien yhteinen yleiskaava, joka koski Oulun kaupunkia vain osin. Se on nyt voimassa joillakin alueilla, ja ohjaa muun muassa hajarakentamista joillakin alueilla. Kuntien yhteinen yleiskaava jää voimaan niiltä osin, joita tuleva uusi Oulun yleiskaava ei kata.

Yhteisen yleiskaavan laatinut seutuorganisaatio lakkaa virallisesti vuoden 2012 lopussa. Tällä hetkellä ei ole päätöksiä toiminnan jatkosta.

Seutuorganisaatiossa ja yhteisessä yleiskaavassa oli mukana 10 kuntaa, muun muassa Oulu, Haukipudas, Kiiminki ja Oulunsalo. Sen sijaan vuonna 2009 Ouluun liittynyt Ylikiminki ei ollut mukana seutuorganisaatiossa. Muiden ympäryskuntien osalta tilanne vaihtelee ja on osin sekava.

Voimassa oleva Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava on vuodelta 2005. Menossa on maakuntakaavan kolmivaiheinen tarkistus. Tavoitteena on uusi maakuntakaava vuonna 2017. Tällä hetkellä on käynnissä suuria selvityshankkeita.

Ensimmäisen vaiheen kaavaluonnos, jossa tarkastelukohteena ovat olleet mm. soidenkäyttö, tuulivoima ja kaupan suuryksiköt, luonnonsuojelualueet ja liikenneverkko, oli nähtävillä elo-syyskuussa 2012 ja maakuntahallituksessa joulukuussa 2012.

Seuraavassa vaihekaavassa käsitellään muun muassa kulttuuriympäristöä, maise- ma-alueita, maaseudun asutusrakennetta (mm. kylien luokittelua) sekä jätehuoltoa. Edellinen kulttuuriympäristöselvitys on noin 20 vuotta vanha.

Maakuntakaavan kolmas vaihe käynnistyy 2015, suurimpina kokonaisuuksina pohjavesi ja kiviaines (ns. POSKI-hanke, joka tehty jo melkein kaikissa muissa maakunnissa ja joka vaatii runsaasti maastotöitä, kairauksia jne).

Maakuntakaava ja Oulun yleiskaava etenevät suunnilleen samanaikaisesti ja yhteistyötä mm. selvitysten osalta on tehty. Maakuntakaavan ja tulevan Oulun yleiskaavan mitoituksen eroista ei ole vielä varmuutta. On keskusteltu, tarvitaanko Oulun seudulta maakuntakaavaan tarkempaa karttaa tai selvityskarttaa.

Oulussa on puhuttu yhtenä mahdollisuutena myös kaupunkiseudun maakuntakaavasta tai osamaakuntakaavasta, joka koskisi Oulun seutua. Osamaakuntakaavaa pidetään tarpeellisena, koska tällä hetkellä erityisesti Oulussa koetaan, että jo pelkän kaupungin sisällä on ääriilaitoja: urbaani kaupunkikeskusta ja valtava määrä maaseutumaisista aluetta. Maakunnan laajuuden vuoksi koetaan myös maakuntakaavoituksen strategisena haasteena sitä, että "Oulun asioista päätetään Kuusamossa".

Pohjois-Pohjanmaan liitto ei vastusta ajatusta kaupunkiseudun maakuntakaavasta, mutta haastattelussa todetaan, että päätöksiä asiasta ei ole eikä rahoitusta. Ratkaisematta on myös 1970-luvulta lähtien hyvin toimineen seutuorganisaation kohtalo.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa tiedostetaan myös osamaakuntakaavan tarve. Se olisi haastatellun ELYn edustajan mukaan paras instrumentti seudulliseen tarkasteluun, mutta sen laatiminen nähdään resurssikysymyksenä.

Seinäjoki

Seinäjoen kaupunkiseudulla on tapahtunut useita kuntaliitoksia. Nurmo ja Ylistaro liittyivät Seinäjokeen 2009, Peräseinäjoki vuonna 2005. Kaupunkia ympäröi joukko pienempiä kuntia, jotka hallinnollisesti jakautuvat useaan seudulliseen ja maakunnalliseen yksikköön. (ks esim. http://www.etelapohjanmaa.fi/?page_id=111&lang=fi)

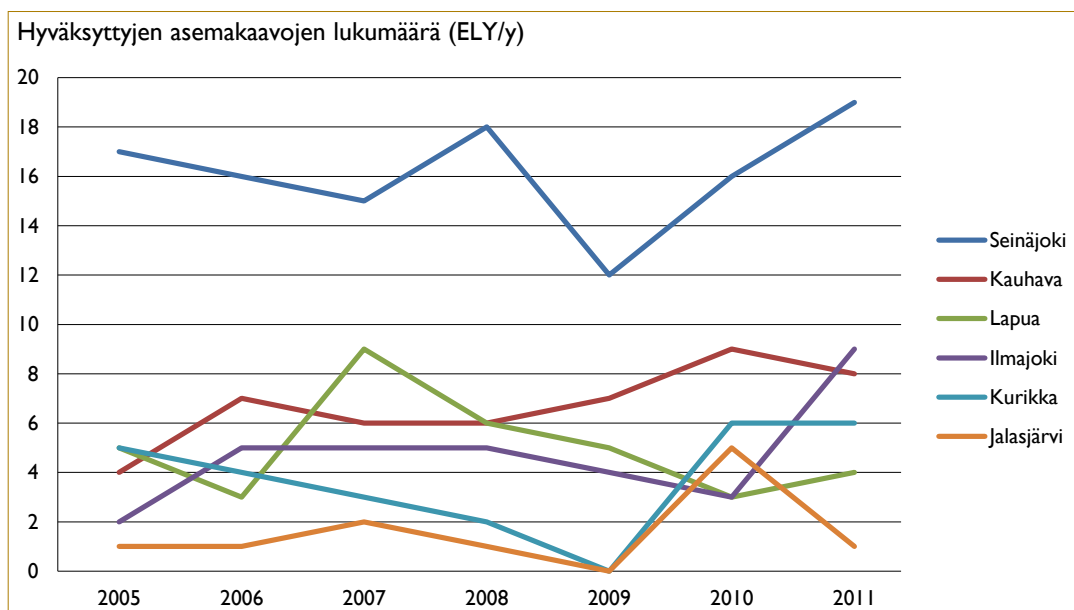
Väkiluvun kasvu on runsas 1 % vuodessa. Vuosittain tuotetaan noin 500 asuntoa, lähes kaikki kaupungin omalle maalle. Omakotitontteja luovutetaan vuosittain 120 – 130. Kaupungin yleisenä strategisena tavoitteena on, että Matkakeskuksesta noin 5 km:n säteellä yritetään toteuttaa tiivistä rakentamista.

Menossa oleva suuri infrahanke on Valtatie 19:n itäinen ohikulkutie, jonka maastotyöt on aloitettu.

Seinäjoki on ollut maapolitiikassaan aktiivinen ja maanhankinta on ollut tehokasta. Veroporkkanalakeja on käytetty 2000-luvulla kaksi kertaa, vuosina 2000 ja 2008. Myös pakkolunastuksia on tehty. Oma maanomistus tuo haastatellun mukaan ”varmuutta” ja taloudellinen hyöty jää kaupungille eikä valu yksityisten maanomistajien käsiin.

Maankäytön suunnittelun voimavarat Seinäjoella ovat pienet ja haastatellut toteavat, että siitä kärsivät erityisesti yleiskaavoitus ja strateginen suunnittelu. Kuntaliitosten myötä kaupungin pinta-ala on kymmenkertaistunut.

Seinäjoen seudulla asemakaavoja laaditaan vähiten Jalasjärvellä, jossa hyväksytyjä kaavoja on vuosittain keskimäärin alle kaksi. Seudun muissa ympäryskunnissa kaavoitus on hieman aktiivisempaa keskiarvojen vaihdellessa vajaasta neljästä hieman alle seitsemään kaavaan tarkasteluvuotta kohti. Seinäjoen kaupungissa hyväksytään keskimäärin reilut 16 asemakaavaa vuosittain (kuva 2 ja taulukko 2).



Kuva 2. Hyväksytyjen asemakaavojen lukumäärä Seinäjoen seudulla 2005–2011 ELY-keskusten tietojen mukaan (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Kaavoituksen aktiivisuutta voidaan mitata myös tarkastelemalla vuosittain asemakaavoitettavien alueiden laajuutta. Taulukossa 2 kuvataan Seinäjoen seudun kuntien asemakaavojen laajuuden vaihtelua ja asumiseen osoitettua kerrosalaa vuosina 2005–2011. Luvuista havaitaan Oulun seudun tavoin, että ympäryskunnissa kaavoitettujen alueiden laajuus vaihtelee vuosittain suhteellisesti keskuskaupunkia enemmän.

Vaikka Seinäjoella asemakaavojen yhteenlaskettu ala on keskimäärin muita kuntia suurempi, on Kauhavalla ”huippuvuotena” kaavoitettu huomattavasti Seinäjoen kaupungin vastaavaa huippuvuotta laajemmin, myös asuinalueiden laajuudella mitattuna. Seinäjoen asumiseen kaavoittama kerrosala on kuitenkin keskimäärin yli kaksinkertainen Kauhavaan verrattuna. Kurikassa asuinalueita on kaavoitettu vastaavasti lähes kaksinkertaisesti Lapuaan verrattuna, vaikka kaikkien aluevarausten yhteenlaskettu ala on Lapualla jopa hieman Kurikkaa suurempi.

Taulukko 2. Hyväksytyjen asemakaavojen aluevarausten pinta-ala ja asumisen osuus [ha] sekä asumiseen osoitettu kerrosala [k-m²] Seinäjoen seudulla 2005–2011 (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Kunta	Aluevarausten pinta-ala yhteensä [ha]			josta asuinalueita [ha]			kerrosala
	pienimillään	enimillään	ha/vuosi keskimäärin	pienimillään	enimillään	ha/vuosi keskimäärin	k-m ² /vuosi keskimäärin
Seinäjoki	97,0	246,4	173,3	21,3	62,7	37,4	109 524
Kauhava	36,0	399,7	100,7	2,6	119,0	23,4	47 768
Ilmajoki	23,7	147,3	54,2	4,1	27,9	16,0	32 882
Lapua	8,7	81,3	35,6	2,4	11,4	7,2	18 212
Kurikka	0,0	88,5	33,4	0,0	42,3	13,2	31 840
Jalasjärvi	0,0	59,6	20,2	0,0	14,8	3,9	7 685

Olemassa olevat yleiskaavat ovat lähinnä vanhan Seinäjoen alueelta. Tällä hetkellä ydinkeskustassa on vanha oikeusvaikutteinen yleiskaava vuodelta 1994. Nyt edetään lähinnä asemakaavan muutoksilla, mutta joudutaan tekemään yleiskaavatasoisia selvityksiä.

Menossa on useita laajempia yleiskaavahankkeita liitoskuntien kylä- ja keskusta-alueilla. Näitä ovat mm. Ylistaron, Honkakylän, Mäenkylän osayleiskaavat. Lisäksi Nurmojokilaaksossa, jossa on kovat rakennuspaineet, on koko jokilaakson yleiskaavatyö meneillään (Keski-Nurmo, Veneskoski, Koura osayleiskaavat).

Voimassaoleva Etelä-Pohjanmaan maakuntakaava on vuodelta 2005. Uuden maakuntakaavan kolmivaiheinen vaihekaavatyö on alkanut. Ensimmäisen vaiheen keskeisen osan muodostaa tuulivoima ja siihen liittyvät selvitykset. Ensimmäisen vaiheen kaavaehdotus valmistuu vuonna 2013. Erityisen akuutti kysymys on tuulivoiman sijoittuminen, sillä syöttötariffin korotus käynnisti kovat rakennuspaineet, mutta kaavoitus ei vielä ole valmis.

Toisessa vaiheessa, joka on jo käynnistynyt, tutkitaan kauppaa, liikennettä sekä asutus- ja yhdyskuntarakennetta. Liikennejärjestelmäsuunnitelma on työn alla ja [Etelä-Pohjanmaan kaupan palveluverkko 2030 -selvitys](#) on valmis.

Kolmannessa vaiheessa tutkitaan soiden käyttö ja turvetuotanto.

Seinäjoen alueella kaikki haastatellut mainitsivat ongelmaksi yleiskaavatasoisen heikkouden sekä strategisen suunnittelun puuttumisen. Syiksi mainittiin kaupungin liian vähäiset suunnitteluresurssit sekä niiden suuntaamisen ”tulipalojen sammutteluun” sekä tonttituotantoon. Tonttituotanto ja maanhankinta ovat toisaalta toimineet tehokkaasti. Seinäjoen kaupungille on saatu hiljattain palkattua ensimmäinen yleiskaava-arkkitehti.

Turku

Turun kaupunki ei ole ollut osallisena kuntaliitoksissa vuoden 1973 jälkeen, vaikka ”Suur-Turusta” on puhuttu kauan. Turkuä ympäröivissä kunnissa tapahtui useita kuntaliitoksia vuonna 2009, jolloin keskenään yhdistyivät

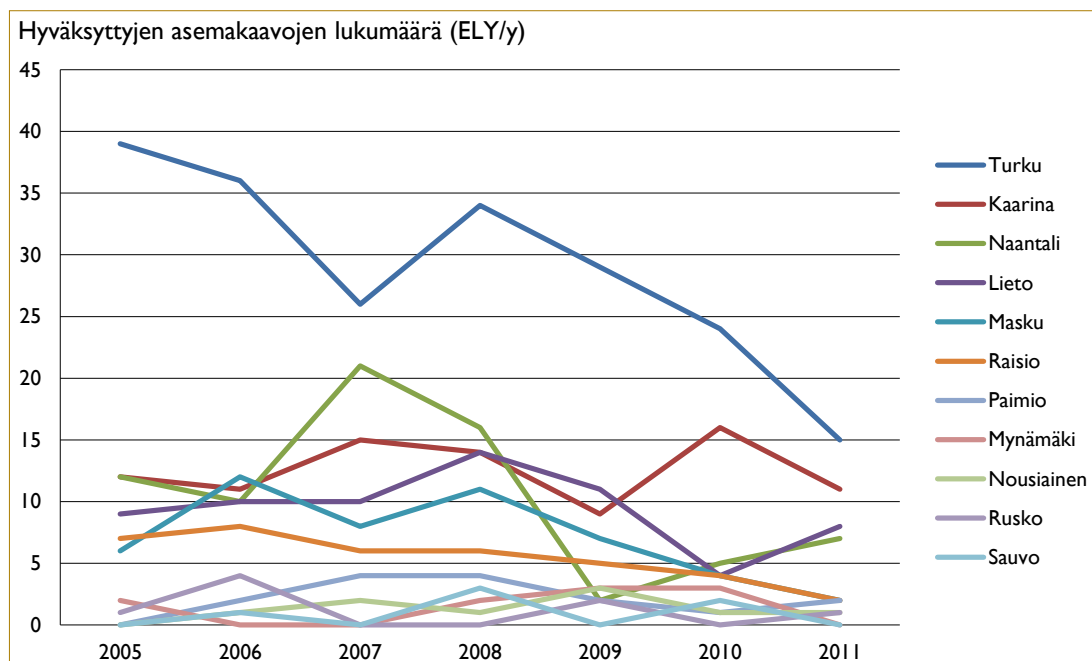
- Kaarina ja Piikkiö
- Naantali, Merimasku, Rymättylä ja Velkua
- Masku, Lemu ja Askainen
- Rusko ja Vahto sekä
- Parainen, Nauvo, Korppoo, Houtskari ja Iniö, joista muodostui Parainen (ent. Länsi-Turunmaa).

Turkuä ympäröivät kunnat/kaupungit ovat nyt Raisio, Naantali, Rusko, Lieto, Kaarina ja Parainen. Varsinais-Suomessa ja Turun ympäristössä on eroteltavissa monia aluejakoja. *Turun kaupunkiseutuun* määriteltiin vuonna 2005 hyväksytyssä kaupunkiseudun maakuntakaavassa kuuluvaksi (ennen vuoden 2009 kuntaliitoksia) Turun lisäksi Naantali, Raisio, Kaarina, Lieto, Rusko ja Paimio. Tämä määrittely ei kattanut koko Turun seutukuntaa, eikä siis ao. kuntiin myöhemmin liittyneitä pienempiä kuntia. Turun kaupunkiseudun rakennemallissa 2035 Turun *kaupunkiseudun rakennemallin työssäkäyntialueen kunniksi* on määritelty Turun ohella Aura, Kaarina, Lieto, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Paimio, Parainen, Raisio, Rusko, Sauvo ja Tarvasjoki. Näistä Parainen kuuluu Turunmaan seutukuntaan, Aura ja Tarvasjoki Loimaan seutukuntaan ja loput kunnista Turun seutukuntaan.

Aluetta kuvaa haastateltujen mukaan kova kuntien välinen kilpailu, joka vähentää muun muassa poliittista sitoutumishalukkuutta kaupunkiseudun yhteiseen maankäytön suunnitteluun. Toisaalta viranomaisten kesken yleiskaavayhteistyötä on tehty tiiviisti 1970-luvulta lähtien.

Turun kaupungin edustajan mukaan Turun kaavavaranto on keskiverto, mutta kaupungin tonttivaranto on harjoitetun maapolitiikan vuoksi heikko. Omakotitontteja on tarjolla, mutta kerrostalo-, rivitalo- ja kaupan tarvitsemia tontteja on vähän. Haastatellun mukaan sirpaleinen maanomistus johtaa kaavoituksen kannalta huonoihin tuloksiin. Ongelmana haastateltu pitää myös kaupungin eri toimialojen keskenään ristiriitaisia tavoitteita: Kaupungin kiinteistöpuolella on kovat myyntitavoitteet ja kaupunki joutuu ensin myymään tontteja liian halvalla ja sitten tekemään kaavoja maanomistajien ehdoilla. Tämä auttaa sen vuoden tulostavoitteeseen, muttei pitkäjänteisesti.

Turussa hyväksytyjen asemakaavojen määrä on laskenut viime vuosina (kuva 3). Tarkastelujakson alussa kaavoja on hyväksytty yli 30 vuosittain, mutta määrä on pudonnut 20:een ja sen allekin vuoteen 2011 mennessä. Ympäryskunnista aktiivisimpia asemakaavoittajia ovat olleet Kaarina, Naantali ja Lieto. Puolessa kehyskunnista aktiivisuus on jäänyt keskimäärin enintään kahteen kaavaan vuosittain (taulukko 3).



Kuva 3. Hyväksytyjen asemakaavojen lukumäärä Turun seudulla 2005–2011 ELY-keskusten tietojen mukaan (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Turku erottuu ympäryskunnistaan selvästi paitsi asemakaavojen lukumäärällä, myös kaavojen aluevarausten pinta-aloilla ja kerrosaloilla mitattuna (taulukko 3). Yksittäisinä vuosina asuinalueiden varausten osalta jotkin kehyskunnat yltyvät Turun lukemiin, tai niiden ylikin, mutta keskimäärin Turussa alueita on vähintään noin puolitoistakertaisesti muihin kuntiin verrattuna. Kuten kaikilla tämän selvityksen kohdekaupunkiseuduilla, myös Turussa keskuskaupungin asuinrakentamistehokkuus on huomattavasti ympäryskuntia korkeampi.

Toisin kuin esimerkiksi Oulun seudulla, kehyskunnat toimivat Turun seudulla suhteellisen samalla tavalla, asuinalueiden osuudet kaikista aluevarauksista ovat esimerkiksi verrattain samalla tasolla. Erot myös rakentamistehokkuudessa ovat pieniä.

Taulukko 3. Hyväksytyjen asemakaavojen aluevarausten pinta-ala ja asumisen osuus [ha] sekä asumiseen osoitettu kerrosala [k-m²] Turun seudulla 2005–2011 (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Kunta	Aluevarausten pinta-ala yhteensä [ha]			josta asuinalueita [ha]			kerrosala
	pienimillään	enimillään	ha/vuosi keskimäärin	pienimillään	enimillään	ha/vuosi keskimäärin	k-m ² /vuosi keskimäärin
Turku	46,7	593,8	232,7	7,4	55,2	33,5	137 089
Naantali	8,8	522,2	140,9	0,3	43,0	15,6	31 208
Lieto	29,1	115,2	62,8	3,9	27,7	18,9	46 130
Kaarina	14,8	136,4	61,2	0,0	31,2	19,8	52 855
Masku	12,4	165,9	52,2	0,0	71,6	16,0	29 087
Raisio	5,3	74,6	51,4	0,4	26,8	11,9	33 612
Rusko	0,0	109,0	26,5	0,0	50,0	12,6	28 727
Paimio	0,0	140,3	24,3	0,0	55,6	9,2	24 760
Mynämäki	0,0	33,5	12,5	0,0	16,3	4,8	10 423
Sauvo	0,0	42,6	11,4	0,0	19,6	4,7	7 920
Nousiainen	0,0	13,9	6,5	0,0	5,0	2,2	6 129

Yleiskaavan voimavarat ovat olleet Turun kaupungilla heikot erityisesti aiemmin. Nyt tilanne on hieman parempi, kun on yleiskaava-arkkitehti.

Turun voimassaoleva koko kaupungin yleiskaava on vuodelta 2003. Olemassa oleva kaava on ollut luonteeltaan yleispiirteinen. Siinä on esimerkiksi ollut käyttö-tarkoituksimerkintöjä, jotka sallivat asumisen, työpaikat ja palvelut samoilla aluilla. Se on pääosin toteutunut, eikä tulkintaongelmia ole juuri esiintynyt. Yleiskaava on jättänyt ohjaavuutta asemakaavoitus- tai lupavaiheeseen.

Koko kaupunkia koskeva uusi yleiskaavatyö on käynnistynyt. Yleiskaava 2035:n tavoitteet on juuri esitelty. Työn pohjana on rakennemalli ja työtä tehdään linjassa maakuntakaavan kanssa.

Haastatellun kaupungin edustajan mukaan yleiskaavat saisivat olla strategisempia siten, että kaikkein tärkeimmät tavoitteet olisivat vahvoja, eikä helposti turmeltavissa. Muut kysymykset olisivat kevyemmin käsiteltyjä. Ongelmana on haastatellun mukaan se, että nykyisissä kaavoissa kaikkien alueiden maankäyttö esitetään yhtä tarkasti, vaikkei sille olisi strategista tarvetta tässä vaiheessa. Nyt joudutaan merkitsemään "ties mitä", ja se on sitovaa. Olisi hyvä, jos alueita voitaisiin jättää "lepäämään" mahdollisia tulevaisuuden tarpeita varten.

Viime vuosina Turussa on tehty tärkeitä osayleiskaavoja. Merkittävin on ollut Linnakaupungin osayleiskaava, jossa osoitetaan keskusta-alueen laajeneminen merelle päin. Kaava tuli voimaan viime vuonna. Myös Ratapihan osayleiskaava on nyt lainvoimainen. Satava-Kaksikerran osayleiskaava kaatui juuri hallinto-oikeudessa maakuntakaavan vastaisuuteen.

Naapurikuntien kanssa on tehty yhteistyössä kuntien raja-alueiden tarkasteluja. Ne on toteutettu usein konsulttityönä. Näitä tarkasteluja voidaan hyödyntää kuntien yleiskaavoissa.

Voimassa oleva maakuntakaava, joka on nimeltään Turun kaupunkiseudun maakuntakaava, on vuodelta 2004. Se on "maakuntakaavaistettu seutukaavatyö, joka oli käynnissä MRL:n tullessa voimaan". Kaavan ydinajatus oli joukkoliikenneakseli, jonka alueella olisi paljon tiivistettävää. Ongelmana on haastateltujen mukaan ollut se, etteivät kunnat ole vahvasti sitoutuneet tavoitteeseen. Esimerkiksi Raisio on halunnut satsata oman vanhan keskustansa kehittämisen.

Myös Turku ryhtyi 2000-luvun puolivälissä keskittämään voimiaan omakotituotantoon. Syyksi tähän nähdään kuntien välinen kilpailu veronmaksajista. Hyviä suunnitelmia täydennysrakentamista on ollut, mutta ne eivät ole toteutuneet, "kun on tehty saarille omakotitaloja". Kaikkien haastateltujen mukaan omakotitalojen (haja) rakentamista Turun edustan saarille haluttaisiin virkamiespiireissä vähentää, mutta kysymys on poliittinen.

Kaupunkiseudun maakuntakaavassa (2004) oli mukana 8 silloista kuntaa. Sen jälkeen maakunnassa on tehty Salon seudun maakuntakaava (2008). Loput maakunnan alueet päätettiin maakuntakaavoittaa rinnakkain. Loimaan, Vakka-Suomen, Turunmaan seudut sekä Masku, Nousiainen, Mynämäki ja Vahto otettiin mukaan Turun seudun kehyskuntien maakuntakaavaan, joka on "seutukuntaakohtaisesti valmisteltu kokonaismaakuntakaava". Työ on ollut haasteellinen, koska seutukunnat ovat jo itsessään suuria. Jotkut maakunnat ovat samankokoisia. Toisaalta halu yhteisen maakunnan tekemisen on vahvistanut yhteistyötä edelleen. Haastateltujen mukaan maakuntakaavayhteistyö vaikutti mm. Salon seudun kuntaliitosten mahdollistumiseen. Virkamiesyhteistyö oli todella hyvää. Myös kunnanjohtajat osallistuivat valmisteluun ja heille kokemus oli haastateltujen mukaan "koulutusta maankäytön suunnitteluun ja yhteistyöhön".

Kesällä 2012 saatiin valmiiksi Turun kaupunkiseudun työssäkäyntialueen rakennemallityö, jossa oli mukana 14 kuntaa, muun muassa Masku, joka ei ole mukana voimassa olevassa kaupunkiseudun maakuntakaavassa. Rakennemallilla ei ole virallista juridista asemaa, mutta sitä voidaan hyödyntää Turun YK 35:ssä sekä tulevas- sa maakuntakaavaprosessissa. Rakennemallia oli laatimassa "vanha työrukkanen",

Varsinais-Suomen liiton ja kaupunkien viranomaisista koostuva yhteistyöryhmä, joka on toiminut 1970-luvulta saakka yleiskaavayhteistyön merkeissä.

Tällä hetkellä selvitystasolla ollaan jo aloittamassa uutta, koko maakuntaa koskevaa maakuntakaavatyötä. Maakuntakaavaa ei ole kuitenkaan virallisesti käynnistetty. Tekeillä on maakuntatasoisia selvityksiä taajamien maankäytöstä, kaupasta ja liikennejärjestelmästä.

Tulevaa maakuntakaavatyötä varten on perustettu ja tullaan perustamaan useita eri yhteistyöryhmiä mm. alueidenkäytön, kulttuuriympäristön, jätehuollon, energia- ja luonnonvara-asioiden, vesiensuojelun, bioenergian jne. tiimoilta.

Maakuntastrategian suunnittelu on aloitettu juuri, myös sen alla olevien teemojen pohjalta muodostetaan ryhmiä. Ryhmät tuottavat sisällön maakuntaohjelma-asiakirjaan. Yhdyskuntarakenne ja maankäyttö ovat yksi teemaryhmä.

Yhteistyötä, työryhmiä ja kokouksia on niin paljon, että haastatellut vitsailevat substanssin tuottamisen jäävän vähiin, kun aika menee kokouksesta toisen juoksemiseen.

10.4

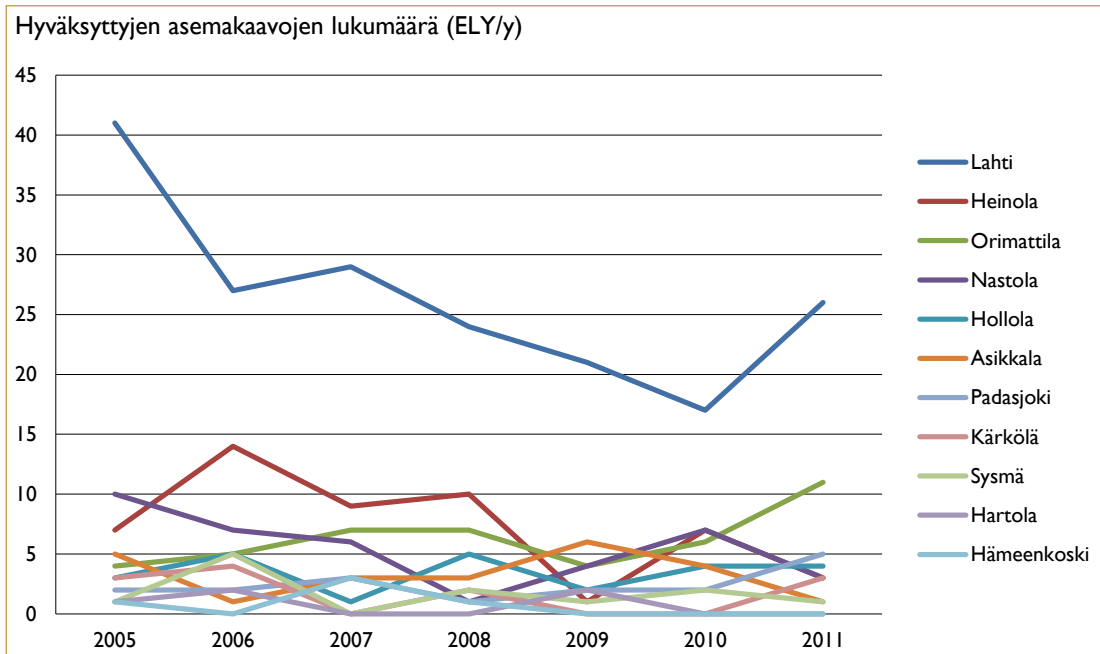
Lahti

Päijät-Hämeen seudulla, jonka keskuksena on Lahti, yritettiin kymmenen kunnan yhteenliittymää vuonna 2010. Uusi kunta -niminen hanke kuitenkin kaatui. Kaikki Lahden naapurit – Nastola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Asikkala, Heinola, Padasjoki, Sysmä ja Hartola – äänestivät sen nurin. Vaikka kuntaliitosta ei tullut, seudullista yhteistyötä teknisellä sektorilla ja ympäristösektorilla tehdään Lahden seudulla runsaasti. Lahdella, Hollolalla ja Nastolalla on yhteiset ympäristöpalvelut; yhteinen rakennusvalvonta taas Lahdella, Kärkölällä ja Nastolalla.

Lahden kaupungissa on vuosina 2005–2011 hyväksytty keskimäärin reilut 26 asemakaavaa vuosittain (kuva 4 ja taulukko 4). Ympäryskunnista aktiivisimpia ovat tällä mittarilla Heinola, Orimattila ja Nastola, joissa uusia asemakaavoja on hyväksytty keskimäärin 5–10 kaavan vuosivauhtia. Seudun muissa kunnissa luvut jäävät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta alle viiteen kaavaan vuosittain. Neljässä kunnassa kaavoja ei ole tullut hyväksyttäväksi edes joka vuosi, kuten kuvasta 4 voidaan nähdä.

Myös asemakaavojen aluevarausten pinta-alalla mitattuna Lahti on kaupunki-seutunsa aktiivisin kaavoittaja (taulukko 4), kuten muutkin tämän selvityksen kohdekaupunkiseutujen keskuksat suhteessa ympäryskuntiinsa. Yksittäisinä vuosina joidenkin kehyskuntien kaavat ovat voineet olla laajempia kuin Lahden kaupungissa, niin kokonaisuudessaan kuin asuinalueiden varausten osalta. Asumiseen osoitettua kerrosalaa Lahdessa on kuitenkin ollut keskimäärin yli kaksinkertaisesti listan seuraavaan kuntaan, Nastolaan verrattuna.

Kehyskunnissa asemakaavojen aluevarausten laajuus myös vaihtelee vuosittain keskusta enemmän. Esimerkiksi asumisen aluevarauksia on kaikissa kehyskunnissa ollut vähimmillään alle yhden hehtaarin verran.



Kuva 4. Hyväksytyjen asemakaavojen lukumäärä Lahden seudulla 2005–2011 ELY-keskusten tietojen mukaan (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Taulukko 4. Hyväksytyjen asemakaavojen aluevarausten pinta-ala ja asumisen osuus [ha] sekä asumiseen osoitettu kerrosala [k-m²] Lahden seudulla 2005–2011 (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Kunta	Aluevarausten pinta-ala yhteensä [ha]			josta asuinalueita [ha]			kerrosala
	pienimillään	enimillään	ha/vuosi keskimäärin	pienimillään	enimillään	ha/vuosi keskimäärin	k-m ² /vuosi keskimäärin
Lahti	58,2	270,4	160,4	18,7	45,3	32,3	126 698
Heinola	10,1	377,2	146,8	0,6	24,0	8,3	18 540
Nastola	6,9	257,7	80,5	0,5	98,6	22,2	49 292
Orimattila	17,1	118,1	55,1	0,5	42,3	15,5	37 519
Padasjoki	6,5	109,0	45,5	0,0	13,3	3,0	4 823
Hollola	0,0	145,7	41,4	0,0	27,0	7,5	17 090
Asikkala	4,1	77,2	37,0	0,0	29,2	7,9	18 363
Kärkölä	0,0	93,5	24,4	0,0	14,4	3,1	6 857
Sysmä	0,0	49,4	18,2	0,0	17,4	2,7	5 001
Hartola	0,0	75,8	16,6	0,0	5,3	1,2	1 704
Hämeenkoski	0,0	16,0	4,6	0,0	8,4	1,3	2 792

Kaavoituksessa ja maapolitiikassa on haastateltujen mukaan kuulunut ”vahva poliittinen EI” kuntien yhteistyölle, mutta 1960-luvulta lähtien on kuitenkin toiminut yhdyskuntasuunnittelun viranomaistyöryhmä, joka koostuu Lahden ja sen ympäryskuntien viranomaisista ja Päijät-Hämeen liitosta. Yhteistyöryhmä pyörii haastateltujen mukaan hyvin ja yhteistyötä tehdään, mutta se ei ole virallista eikä virallisesti organisoitua. Kokouksia on haastateltujen mukaan joka kuukausi ja ne kiertyvät eri kunnissa. Kokouksissa ”kuunnellaan isäntäkunnan ajankohtaiset asiat, pysytään kärryillä ja keskustellaan. Rajanaapureille annetaan lausuntoja isommista suunnitelmista. Yhteistyö antaa pohjaa Päijät-Hämeen liitolle, se antaa yhdistettyä näkemystä.”

Yhdessä on tehty kolme rakennemallia, joista viimeisin on vuodelta 2005. Se tehtiin nyt voimassa olevan maakuntakaavan pohjaksi. Lisäksi on tehty seudullisia maankäytön suunnitelmia.

Myös kuntien yhteistyönä laatimia osayleiskaavoja on Lahden seudulla tehty kolme kuntien raja-alueille: Okeroisten alueella tutkittiin kulttuuriarvoja. Rentomäen risteysalueella selvitettiin palvelujen järjestämistä. Kolmas on Pyhantaan alueella, jossa kyläalueet sijaitsevat vierekkäin Hollolan ja Nastolan rajalla.

Yhteistyönä tehty rakennemalli oli pohjana Lahden uudelle oikeusvaikutteiselle yleiskaavalle (YK 2025), joka sai lainvoiman lokakuussa 2012 (lukuun ottamatta valituskohteita).

Päijät-Hämeen liiton ja ELY:N edustajien mukaan Lahden seudun ympäryskunnissa on tehty verrattain paljon yleiskaavoja ja osayleiskaavoja. Se tekee haastateltujen mukaan maankäytöstä harkitumpaa ja vähentää viranomaisyhteistyön paineita.

Nyt voimassa oleva Päijät-Hämeen maakuntakaava on vuodelta 2006 ja se sai lainvoiman 2008. Haastateltujen mukaan maakuntakaavasta ei tullut (tai saatu) niin strategista kuin olisi haluttu. Kuntien laatima yhteinen rakennesuunnitelma, joka laadittiin maakuntakaavan taustaksi) on koettu strategisemmaksi, koska siinä on voitu keskittyä keskeisiin alueisiin, kuntien vahvuuksiin, keskeisiin liikenneyhteyksiin sekä muun muassa yritystoiminnan sijoittumiseen.

Nykyinen maakuntakaava on luonteeltaan rakennemallia yleisempi ja "isommis-sa sfääreissä". Maakuntakaavassa näkyvät "liikenneverkon tahtotilat hamaan tulevaisuuteen". Maakuntakaavan ja maakuntakaavoituksen yleensä) hyvänä puolena pidetään sitä, että maakuntakaavojen avulla maakuntien liitot voivat keskenään asemoida seutuja ja vaikuttaa laajoihin kysymyksiin. Maakuntakaava ottaa myös kaikki kunnat huomioon. Monelle kunnalle se on ainoa oikeusvaikutteinen kaava haja-asutusalueella. Tärkeänä pidettiin sitä, että maakuntakaavaa voidaan nykyisin päivittää nopeammin kuin ennen.

Vuonna 2010 käynnistyi uuden kokonaismaakuntakaavan laatiminen. Tavoitteena on maakuntakaavaehdotus maakuntavaltuustolle vuonna 2014.

Valmisteluvaiheessa tehtiin muun muassa Etelä-Suomen yhteistoiminta-alueen tuulivoimaselvitys (2010), Päijät-Hämeen keskusverkon määrittely (2011) sekä tutkittiin Päijät-Hämeen kaupan palvelurakenne (2012). Maakuntavaltuusto hyväksyi Päijät-Hämeen ilmasto- ja energiaohjelman kesällä 2012. Lisäksi useita muita selvityksiä on käynnissä.

Kaava oli luonnosvaiheessa syksyllä 2012. Luonnosaineistona oli poikkeuksellinen kartta-aineisto, jossa esitettiin nykyisen kaavan muutospainealueet. Luonnoksen kaavaselostuksessa olivat tärkeässä roolissa 18 keskeistä periaatekysymystä, jotka halutaan ratkaista, ja joihin lausujia pyydettiin ottamaan kantaa ennen kaavaehdotuksen laatimista. Nämä olivat mitoitus, tavoitteellinen keskusverkko, kaupan palvelurakenne, *maakuntakaavan ohjausvaikutuksen taso*, liikennejärjestelmän palvelutaso, kaavan tieverkon tarkkuustaso ja ohjausvaikutus, Hennan lentokenttä, Hämeen oikorata, tuulivoima-alueet, uudet maanvastaanottoalueet, metsäenergiaterminaalit, uusi jätehuollon alue, maaseutu, luonnonympäristö, kulttuuriympäristö, virkistys, matkailu ja loma-asuminen.

Maakuntakaavatyon rinnalla on käynnissä liikennejärjestelmätyö ja näiden yhdistäminen on koettu haastavaksi.

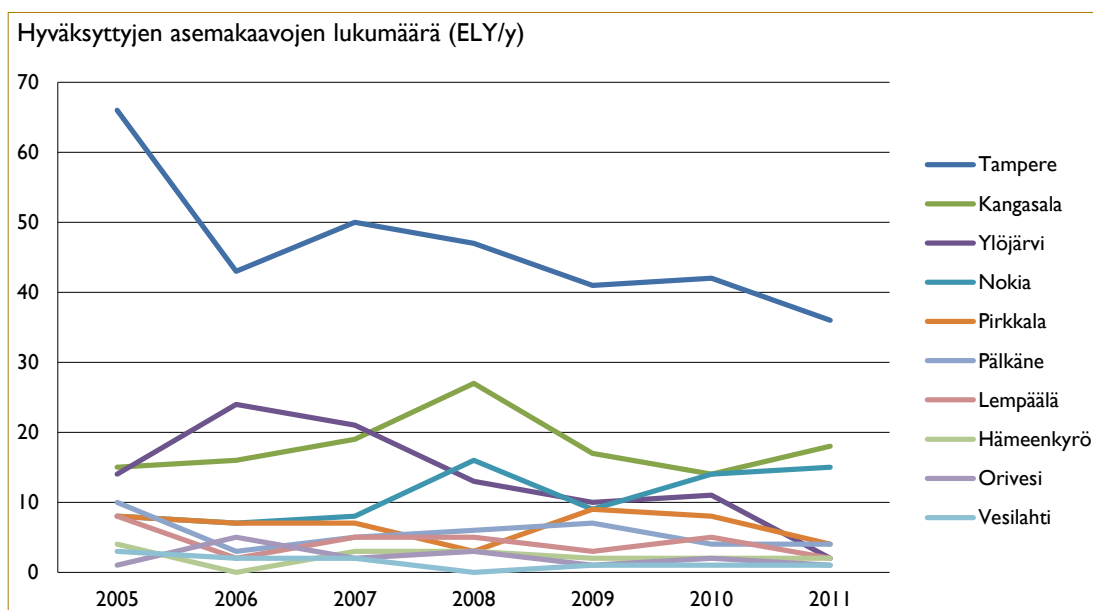
Haastatellut totesivat, että Päijät-Hämeellä on maakuntakaavassa niin paljon erityiskysymyksiä, ettei niitä voi tai kannata käsitellä erikseen vaihemaakuntakaavoina. Lisäksi todettiin, että maakuntakaavaprosessin resurssointi on huono. Toivottiin, että maakuntakaavaa voitaisiin tehdä seudullisesti räätälöidymmin ja tiettyihin erityiskysymyksiin keskittyen.

Tampere

Tampereen kaupunkiseutuun ja sen samannimiseen yhteistyöelimeen kuuluvat Tampereen lisäksi Ylöjärvi, Orivesi, Kangasala, Lempäälä, Vesilahti ja Nokia. Kaikki ovat kasvavia kaupunkeja, kasvuprosentti vaihtelee reilusta yhdestä prosentista neljään. Kuntaliitoksia kaupungin kanssa ei ole tapahtunut 1970-luvun jälkeen, vaikka ”Suur-Tampereesta” on keskusteltu viime vuosina.

Kaupungin tavoitteena on 1850 asuntoa vuosittain, lisäksi tavoitteena on asumisväljyyden kasvattaminen. Kaupunki tuottaa 300 pientaloasuntoa vuosittain; asuin-kerrosalaa 200 000 kem, muuta kerrosalaa 100 000 kem. Pientaloasumisen ja omakotitonttien kaavoitus on kantakaupungin tiiviydestä johtuen vaikeaa, koska vapaata maata ei juuri ole tarjolla. Kaupungin maapoliittinen tilanne on haastatellun mukaan kuitenkin hyvä ja kaupungin maaomistus laajaa. Lisäksi on yksittäisiä maanomistajia, joiden hallussa on strategisesti tärkeitä alueita kantakaupungissa. Niitä ei ole lähdetty lunastamaan.

Tampereen kaupungin hyväksytyjen asemakaavojen määrä vuosittain on vaihdellut 36:sta 66:een. Seudun muissa kunnissa hyväksytyjä kaavoja on ollut enintään 27. Ympäryskunnista Kangasala, Ylöjärvi ja Nokia ovat olleet aktiivisimpia asemakaavoittajia. Hämeenkyrössä, Orivedellä ja Vesilahdella kaavoja ei ole yhtenäksään vuotena hyväksytty viittä enempää (kuva 5 ja taulukko 5).



Kuva 5. Hyväksytyjen asemakaavojen lukumäärä Tampereen seudulla 2005–2011 ELY-keskusten tietojen mukaan (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Tampereella vuosittain hyväksytyt asemakaavat koskevat keskimäärin reilun 170 hehtaarin alaa (taulukko 5). Asumiseen niistä on osoitettu reilut 34 hehtaaria vuosittain. Kuten muillakin seuduilla, kehyskuntien kaavoitusaktiivisuuden vaihtelu on keskuskuntaa suurempaa – esimerkiksi Orivedellä aluevarausten laajuus on vaihdellut vajaasta kahdesta hehtaarista yli 400 hehtaariin, kun Tampereella eroa ääripäiden välillä on vain 150 hehtaaria.

Kehyskuntien asumiseen osoitetut alueet ovat tehokkuudella mitattuna varsin samankaltaisia keskenään, Pirkkalaa lukuun ottamatta. Pirkkalassa asumiselle varattua alaa on ollut keskimäärin vajaat kymmenen hehtaaria vuosittain, mikä on joukosta kolmanneksi vähiten. Kerrosalalla mitattuna asumista on kaavoilla ollut kuitenkin kehyskunnista toiseksi eniten.

Taulukko 5. Hyväksytyjen asemakaavojen aluevarausten pinta-ala ja asumisen osuus [ha] sekä asumiseen osoitettu kerrosala [k-m²] Tampereen seudulla 2005–2011 (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Kaavoituksen seurannan tilasto).

Kunta	Aluevarausten pinta-ala yhteensä [ha]			josta asuinalueita [ha]			kerrosala k-m ² /vuosi keskimäärin
	pienim- millään	enim- millään	ha/vuosi keskimäärin	pienim- millään	enim- millään	ha/vuosi keskimäärin	
Tampere	116,2	269,9	173,5	21,0	55,8	34,2	235 753
Nokia	19,8	232,6	91,7	1,9	38,7	17,7	49 190
Ylöjärvi	34,5	143,6	88,4	0,0	24,1	14,1	33 893
Orivesi	1,7	405,1	86,3	0,0	26,4	11,6	21 418
Lempäälä	5,0	222,1	72,0	0,3	40,0	15,0	33 614
Kangasala	19,2	93,5	59,1	10,8	24,5	17,4	42 269
Pirkkala	9,2	118,5	56,6	0,8	23,8	9,7	33 946
Pälkäne	6,8	145,5	53,8	0,4	14,9	5,4	8 068
Hämeenkyrö	0,0	101,7	26,7	0,0	16,6	3,9	7 883
Vesilahti	0,0	38,1	16,2	0,0	12,0	5,4	9 817

Tampereen kaupungilla ei ole koko kaupungin yleiskaavaa, mutta kaupungin alueet sijoittuvat pääosin oikeusvaikutteisten yleiskaavojen alueille.

Kantakaupungin alueella on valtaosin voimassa oikeusvaikutteinen kantakaupungin yleiskaava, jonka tekeminen kesti 15 vuotta (vahvistettu 2003). Yleiskaavan tarkistuksia ja niiltä osin kantakaupungin yleiskaavan kumoavia osayleiskaavoja on tehty Koilliskeskuksessa, Myllypurossa, Lielahdessa, Niemenrannassa, Santalahdessa ja Vuoreksessa.

Tampereen keskustassa on maankäytön osalta voimassa oikeusvaikutuksen keskustan osayleiskaava ja liikenneverkon osalta oikeusvaikutteinen liikenneosayleiskaava. Vuonna 2011 käynnistettiin keskustan strategisen osayleiskaavan laatiminen erilaisin taustaselvityksin. Virallisesti vuoden 2013 alussa alkaneessa yleiskaavaprosessissa keskitytään keskustan kannalta strategisesti keskeisiin teemoihin. Kaavan laatiminen liitetään läheisesti vuoden 2013 aikana tapahtuvaan kaupunkistrategian uudistamiseen. Osayleiskaavan tavoitteellisena hyväksymisajankohtana on vuosi 2014.

Pyynikillä on voimassa oikeusvaikutuksen Pyynikin osayleiskaava. Kauppi-Niihaman alueella on pääosin oikeusvaikutteinen yleiskaava.

Pohjoisella suuralueella on pääosin voimassa Aitolahti-Teisko rantaosayleiskaava. Teiskon kyläalueille laadittuja, rantaosayleiskaavan kumoavia, kyläkaavoja on voimassa Kapessa, Teiskon kirkon seudulla, Velaatassa ja Terälahdessa. Rantaosayleiskaava ei myöskään ole voimassa hyväksytyjen ranta-asemakaavojen alueilla. Tavoitteena oleva 10 vuoden yleiskaavavaranto ei haastatellun mukaan täyty.

Yhteistyönä toteutettava kaupunkiseudun suunnittelu on haastateltujen mukaan lisääntynyt voimakkaasti. Se on tuonut lisää työtä, mutta koettu positiivisena yhteistyön rakentajana ja toimintatapojen oppimisprosessina.

Tampereen kaupunkiseudun kunnat laativat yhteisen seutuorganisaation puitteisissa rakennesuunnitelman, joka valmistui 2010. Se on ”strateginen suunnitelma kasvun ajatuksen toteutumisesta ja pelisäännöistä” Rakennemalli hyväksyttiin kaupunkien ja kuntien valtuustoissa. Siihen sitoutuminen on kuitenkin ollut vaihtelevaa.

Haastatellun mukaan ”rakennesuunnitelman laatimisen suurin vaikutus oli se, että kunnat opettelivat tekemään yhteistyötä maankäytön suunnittelussa sekä pohtimaan aidosti seudullisia kysymyksiä. Sinänsä suunnitelmassa olivat mukana kaikki kuntien omat suunnitelmat, eli ei tehty valintoja esim. infran rakentamisesta ja yhteensovittamista eheyttämistavoitteiden kanssa. Tämä oli hyvä yritys ensi kerraksi.”

Tampereen seudun rakennesuunnitelma pohjalta laadittiin Tampereen MAL – aiesopimus vuonna 2011. Helmikuussa 2013 vahvistettiin uusi Tampereen seudun MAL- aiesopimus 2013-2015.

Voimassa oleva Pirkanmaan maakuntakaava on vuodelta 2005 ja vahvistettu 2007. Liikenne- ja logistiikkavaihekaavat ovat juuri valmistuneet.

Uusi kokonismaakuntakaava MK 2040 käynnistettiin 2012 ja tavoitteena on valmistuminen 2016.

Maakuntakaavan valmistelua luonnehtii haastateltujen mukaan avoimuus ja laajapohjainen yhteistyö. Valmistelusta vastaavat temaattiset hankeryhmät, joiden teemoina ovat tuulivoima, maisemahankkeet, Etelä-Pirkanmaan rakenne, palvelut sekä liikenne.

Työn etenemistä seuraa säännöllisesti kokoontuva laajapohjainen ohjausryhmä, jossa on mukana kunnanjohtajia, kaksi yliopistoa, kauppakamari, Pilkahdus (maakunnallinen nettifoorumi), luonnonvarojen edustus, metsäkeskus, luonnonsuojelun edustus, kansalaisjärjestöjen edustaja, kolme suurinta puoluetta, ELY-keskus sekä liikennevirasto.

Maakuntakaavaprosessiin sisältyy haastateltujen mukaan myös kansalaisosallisille tarkoitettuja työpajoja, joihin kutsuttu väkeä Aamulehden ilmoituksilla. Näitä on järjestetty mm. tuulivoimasta sekä tulevaisuusfoorumina. Kansalaisille on tarjolla myös nettifoorumi.

Sinänsä työryhmien pyörittämistä pidetään ”nollasummapelinä”. Ulkopuoliset tuovat voimavaroja, mutta ryhmätyön koordinaatio myös vie voimavaroja. ”Vähintään puolet ajasta kuluu vuorovaikutukseen eri tahojen kanssa”.

Maakuntakaavasta todetaan, että kunnilla on hyvin erilaisia intressejä ja tilanteita. Pirkanmaa on kasvava maakunta, jossa kilpaillaan siitä, kuka joutuu ottamaan jotakin (ei niinkään siitä, kuka saa jotakin, koska kaikki saavat). Ongelmallisimpia kysymyksiä ovat liikennetarkaisujen painotukset (raide/tie), raja-alueet rakentamiselle, palveluverkko sekä kalliokiviainesten ottoalueet. Aiemmassa kaavassa on osoitettu ne alueet, joista ei saa ottaa aineksia, nyt pitäisi esittää ne, josta saa ottaa. Myös kaupan sijoittuminen on koettu ongelmalliseksi.

Toisaalta maakuntakaavan ja kaavaprosessin positiivisena puolena mainitaan kuntien yksimielisyys siitä, että maakuntakaavan oltava ajantasainen, vaikka ristiriitoja onkin. Vanhentuneita kaavoja ei haluta. Maakuntakaava nähdään ratkaisuja tuovana ja niitä hakevana. Suunnittelusysteemi toimii, koska maakuntakaava on ajan tasalla. Kompromissivalmiuttakin löytyy, sillä edellisestä maakuntakaavasta ei valitettu.

KUVAILELEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisu-aika	Elokuu 2013
Tekijä(t)	Sari Puustinen, Jukka Hirvonen, Petteri Niemi ja Raine Mäntysalo		
Julkaisun nimi	Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 22/2013		
Tiivistelmä	<p>Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista on osa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointia. Selvityksessä tarkastellaan alueidenkäytön suunnitteluun käytettyjen resurssien määrällistä ja laadullista kehitystä sekä näiden resurssien koettua riittävyttä suhteessa tehtävien vaativuuteen ja volyyymiin.</p> <p>Työn keskeisenä tavoitteena on ollut selvittää, onko suunnittelujärjestelmän käyttö ja toteuttaminen mahdollista käytettävissä olevien resurssien puitteissa sillä tavoin kuin lainsäätäjä on tarkoittanut.</p> <p>Vastauksia kysymykseen on haettu tilastoanalyysin perusteella koko maasta sekä haastattelu- ja tilastoanalyysin (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/kaavoituksen seurannan tilastot) avulla viideltä kaupunkiseudulta; Oulusta, Seinäjoelta, Tampereelta, Turusta ja Lahdesta. Haastateltavana oli 15 johtavaa viranomaista kaupungeista, maakuntien liitoista ja ELY-keskuksista. Tilastoanalyysissä on hyödynnetty ympäristöministeriön ja Kuntaliiton syksyllä 2012 toteuttamaa kolmea Webropol-nettikyselyä alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Kyselyt suunnattiin kuntiin, maakuntien liittoihin ja ELY-keskuksiin.</p> <p>Haastattelututkimuksen tarkoituksena oli yhtäältä selvittää alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen koettua resurssitilannetta ja jokapäiväisen työn pullonkaulatilanteita. Kysyttiin, mitkä erityiset tekijät tai olosuhteet syövät runsaasti resursseja eli henkilöstön työaikaa sekä vaikuttavat esimerkiksi työn tehokkuuteen, mielekkyyteen ja jaksamiseen. Toisaalta haastatteluissa haettiin best practice –tyyppisiä esimerkkejä hyvin toimivista yhteistyön muodoista eri viranomaistahojen välillä. Lähtökohtana oli ajatus siitä, että hyvin toimiva yhteistyö voi parantaa resurssien hyödyntämistä.</p> <p>Selvityksen mukaan maankäytön suunnittelun henkilöstöresurssit koetaan niukoiksi sekä kunnissa, maakuntien liitoissa että erityisesti ELY-keskuksissa. Paras tilanne on kaupunkien asemakaavoituksessa, huonoin yleiskaavoituksessa ja ELY-keskuksissa. ELY-keskukset joutuvat vajavaisilla henkilöresursseilla paikkaamaan muualla järjestelmässä ilmeneviä puutteita ja ongelmia.</p> <p>Resurssipulaa aiheuttavat tai pahentavat muun muassa organisaatioiden rakenteeseen ja toimintaan liittyvät ongelmat, (hierarkiat, toimintojen ja toimialojen rakenteellinen ja fyysinen sijainti, toimijoiden määrä ja koko, organisaatiomuutokset.), organisaatioiden yhteistyöhön ja työnjakoon liittyvät ongelmat, (toimijoiden sijainnit, alueelliset ja seudulliset päällekkäisyydet/erot, yhteistyön organisointi ja siihen sitoutuminen). Lisäksi resurssitilannetta hankaloittavat yhteiskunnalliset ja organisatoriset rakennemuutokset (suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen, rekrytointikiellot, rekrytoinnin vaikeus, puutteet koulutuksessa, avustavan henkilökunnan väheneminen; hallinnoinnin, suunnittelun ja raportoinnin lisääntyminen sekä hankaliksi koetut tietokonepohjaiset hallinnointi- ja raportointijärjestelmät) sekä tietyt käytännön kaavoitustyön erityiskysymykset. ELY-keskuksia työllistävät erityisesti pienten kuntien ohjaus sekä ranta- ja hajarakentaminen. Tehtävien toivottiin suuntautuvan strategisempaan ohjaukseen. (Toisaalta korostettiin ELYjen roolia ”yleisen edun edustajina” suhteessa kuntiin.)</p> <p>Resurssipulaa taas helpottavat eri toimialojen ja organisaatioiden sijainti fyysisesti lähellä, matalat hierarkiat, joustava työnjako, hyvin organisoitu viestintä ja vuorovaikutus sekä asiantuntijuuksien epämuodollinen hyödyntäminen. Lisäksi resurssipulaa helpottavat yhteisesti jaetut tavoitteet, hyvä työskentelyilmapiiri, mielekkäät alueelliset, seudulliset ja hallinnolliset kokonaisuudet sekä erilaiset yhteistyön muodot. Yhteistyöstä on toimijoille monia konkreettisia ja strategisia etuja, mutta toimiakseen hyvin se edellyttää suunnitelmallisuutta, sitoutumista ja selkeitä rooleja.</p>		
Asiasanat	henkilöstöresurssit, voimavarat, yhteistyö, maankäytön suunnittelujärjestelmä, maankäyttö- ja rakennuslaki		
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
	ISBN 978-952-11-4212-3 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	Sivuja 86	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myyntijakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2013		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Augusti 2013
Författare	Sari Puustinen, Jukka Hirvonen, Petteri Niemi och Raine Mäntysalo	
Publikationens titel	Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista (Utredning om resurserna för planering och styrning av områdesanvändningen)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 22/2013	
Sammandrag	<p>Utredningen om resurserna för planering och styrning av områdesanvändningen utgör ett led i bedömningen av markanvändnings- och bygglagens funktionalitet. I utredningen studeras det hur de resurser som använts för planering av områdesanvändningen har utvecklats i fråga om mängd och kvalitet och hur man upplevt att resurserna räckt till i förhållande till hur krävande och omfattande uppgifterna är. Ett centralt mål i arbetet har varit att ta reda på om det, på det sätt lagstiftaren avsett, är möjligt att genomföra och använda ett planeringssystem med de resurser som står till förfogande. Man har sökt svar på frågan med stöd av statistiska analyser som täcker hela landet och analyser av intervjuer och statistik från fem stadsregioner: Uleåborg, Seinäjoki, Tammerfors, Åbo och Lahtis (systemet för miljövårdsinformation Hertta/statistik över uppföljningen av planläggningen). Sammanlagt 15 ledande myndigheter i städerna, landskapsförbunden och NTM-centralerna intervjuades. I de statistiska analyserna utnyttjades de tre Wepropol-webbenkäter som miljöministeriet och Kommunförbundet hösten 2012 genomförde om resurserna för planering och styrning av områdesanvändningen. Enkäterna riktades till kommunerna, landskapsförbunden och NTM-centralerna.</p> <p>Syftet med den intervjubaserade studien var å ena sidan att utreda hur man upplevde resursläget när det gäller planering och styrning av områdesanvändningen och vilka s.k. flaskhalsar som stör det dagliga arbetet. De svarande fick uppge vilka särskilda faktorer eller förhållanden som slukar resurser, dvs. personalens arbetstid, och som därmed påverkar arbetseffektiviteten, intresset och orken. Å andra sidan ville man med intervjuerna komma åt goda metoder och exempel på välfungerande samarbetsformer mellan olika myndigheter. Man utgick från tanken att välfungerande samarbete kan leda till att resurserna utnyttjas bättre.</p> <p>Utredningen visar att personalresurserna för planeringen av markanvändningen upplevs som knappa i kommunerna och landskapsförbunden och i synnerhet i NTM-centralerna. Bäst var situationen i städernas detaljplanläggning, sämst i generalplanläggningen och NTM-centralerna. NTM-centralerna är tvungna att med knappa personresurser fixa brister och problem på andra håll i systemet.</p> <p>Resursbristen orsakas eller förvärras bl.a. av problem i organisationernas struktur och verksamhet (hierarkier, verksamheternas strukturella och fysiska läge, aktörernas antal och storlek, organisationsförändringar) och problem i anslutning till samarbetet och arbetsfördelningen mellan organisationerna (aktörernas placering, regionala och lokala överlappningar/skillnader, organisering av och engagemang i samarbetet). Resursläget försvåras dessutom av de samhällsliga och organisatoriska strukturomvandlingarna (stora åldersklasser som går i pension, rekryteringsförbund, rekryterings svårigheter, brister i utbildningen, minskning av assisterande personal, ökad planering och rapportering samt datorbaserade administrations- och rapporteringssystem som upplevs som svåra) och därutöver vissa särskilda praktiska planlägningsfrågor. Vid NTM-centralerna är det framför allt styrningen av små kommuner och av byggandet i strandområden och i glesbygdsmråden som ökar arbetsmängden. Ett önskemål var att uppgifterna skulle inriktas på mer strategisk styrning. (Samtidigt betonades NTM-centralernas roll som representanter för det allmänna bästa visavi kommunerna.)</p> <p>Resursbristen lindras av att olika ansvarsområden och organisationer fysiskt befinner sig nära varandra samt av platta hierarkier, flexibel arbetsfördelning, välorganiserad kommunikation och interaktion och informellt nyttjande av sakkunskap, liksom även av gemensamma mål, ett gott arbetsklimat, intressanta regionala, lokala och administrativa helheter samt samarbetsformer av olika slag. Samarbete ger aktörerna många konkreta och strategiska fördelar, men för att det ska fungera väl krävs det systematik, engagemang och tydliga roller.</p>	
Nyckelord	personalresurser, resurser, samarbete, system för planering av markanvändningen, markanvändnings- och bygglagen	
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4212-3 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 86	Språk Finska
		Offentlighet Offentlig
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2013	

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Built Environment		<i>Date</i> August 2013	
<i>Author(s)</i>	Sari Puustinen, Jukka Hirvonen, Petteri Niemi and Raine Mäntysalo			
<i>Title of publication</i>	Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista (Report on the resources available for land use planning and guidance)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 22/2013			
<i>Abstract</i>	<p>The report on the resources available for land use planning and guidance forms part of the overall assessment of the effectiveness of the Land Use and Building Act. The report studies the quantitative and qualitative trends in the resources used for land use planning, and the perceived adequacy of these resources in relation to the related job requirements and work load. The key objective was to establish whether the available resources permitted the use and implementation of the planning system in the way intended by the legislation. Statistical analysis was used to obtain results for the entire country, and interviews combined with statistical analysis (environmental information system Hertta/statistics for monitoring land use planning) were used to obtain information on five urban areas: Oulu, Seinäjoki, Tampere, Turku and Lahti. Interviews were conducted with 15 leading public authorities from cities, regional councils and centres for economic development, transport and the environment (ELY centre). Three Webropol online surveys on resources available for land use planning and guidance, commissioned by the Ministry of the Environment and the Association of Finnish Local and Regional Authorities, were conducted in autumn 2012 and used in the statistical analysis. The surveys targeted municipalities, regional councils and ELY centres.</p> <p>The first objective of the interviews was to assess the perceived resource allocation in land use planning and guidance, and everyday bottleneck situations. Those interviewed were asked what particular factors or circumstances took up a great deal of resources, in other words, which factors were very time-consuming, or affected the efficiency and meaningfulness of work, as well as the ability to cope at work. The second objective was to identify best practices, that is, methods of effective co-operation between authorities. Here, the assumption was that effective co-operation could make the use of resources more efficient.</p> <p>The report shows that the human resources available for land use planning are perceived as scarce in municipalities, in regional councils and particularly in ELY centres. In terms of resource availability, the situation is best in urban planning and worst in the preparation of local master plans and in ELY centres. As ELY centres have insufficient human resources, they are forced to address shortcomings and problems elsewhere within the system.</p> <p>Factors causing or exacerbating the resource shortages include problems arising from organisational structures or operations (e.g. hierarchies, the structural or physical location of operations or sectors, the number and size of the parties involved, organisational changes) and problems associated with organisational co-operation and the division of duties (e.g. location of parties involved, local and regional overlaps and differences, organisation of and commitment to co-operation). Other contributors to the difficult situation concerning resources include social and organisational structural changes (e.g. retirement of the baby boomer generation, hiring freezes, recruitment difficulties, inadequate education, shortage of assistant-level personnel; additional administrative, planning and reporting duties, and non-user-friendly computerised administration and reporting systems) and specific practical planning of work-related issues. ELY centres are kept busy providing guidance to small municipalities and dealing with issues such as building on waterfront lots and urban sprawl. Respondents wished that their duties had a greater focus on strategic guidance. (At the same time, however, the role of ELY centres as "protectors of the public interest" in relation to municipalities was emphasised.)</p> <p>Factors alleviating the resource shortages include the physical proximity of different sectors and organisations, flat management structures, the flexible division of duties, well-organised communication and interaction, as well as the use of expertise within a less formal context. Other such elements include shared goals, a good workplace atmosphere, carefully considered local, regional and administrative units, and various forms of co-operation. While co-operation offers significant concrete and strategic benefits, it requires a systematic approach, commitment and clearly defined roles to be effective.</p>			
<i>Keywords</i>	human resources, resources, co-operation, land use planning system, Land Use and Building Act			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-4212-3 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)	
	<i>No. of pages</i> 86	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	The publication is available only on the internet: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2013			

Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista on osa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointia. Selvityksessä tarkastellaan alueidenkäytön suunnitteluun käytettyjen voimavarojen eli henkilöstöresurssien määrällistä ja laadullista kehitystä sekä näiden voimavarojen koettua riittävyttä suhteessa tehtävien vaativuuteen ja volyyymiin.

Vastauksia kysymykseen on haettu tilastoanalyysin perusteella koko maasta sekä haastattelu- ja dokumenttianalyysin avulla viideltä kaupunkiseudulta. Tilastoanalyysissä on hyödynnetty ympäristöministeriön ja Kuntaliiton syksyllä 2012 toteuttamaa kolmea Webropol-nettikyselyä. Kyselyt suunnattiin kuntiin, maakuntien liittoihin ja ELY-keskuksiin.

Selvitys on laadittu Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden laitoksella Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmässä (YTK).



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4212-3 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)