

Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa

Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi

Raine Mäntysalo, Jonna K. Kangasoja ja Vesa Kanninen



Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa

Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi

Raine Mäntysalo, Jonna K. Kangasoja ja Vesa Kanninen



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 18 | 2014
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune
Kansikuva: Vastavalo.fi/Matti Salminen

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

Helsinki 2014

ISBN 978-952-11-4320-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Strategisen alueidenkäytön suunnittelun merkitys on kasvanut hankelähtöisen kaupunkikehittämisen yleistyessä ja muutosten nopeutuessa erityisesti kaupunkiseuduilla. Maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä palvelujen ja elinkeinojen kehittämisen yhteensovittamista kaupunkiseuduilla on korostettu kansallisissa linjauksissa, ensin osana Paras-hanketta ja sen jälkeen osana käynnissä olevaa kuntauudistusta. Tarvi- taan joustavia välineitä yhteisen tahtotilan selvittämiseen ja kokonaisuuden hallin- taan tilanteessa, jossa on monia toimijoita ja muutokset usein nopeita.

Ympäristöministeriön STRASI-hankkeessa (2008-2010) kartoitettiin alueidenkäy- tön strategisen ohjaamisen keskeisiä kysymyksiä, teema-alueita ja välineitä. Kuten hankkeen yhteydessä todettiin, alueidenkäytön yleispiirteisessä ohjauksessa käy- tetään paljon myös muita strategisen suunnittelun välineitä kuin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavoja. Näitä ovat esimerkiksi kaavarungot, rakennemallit tai kehityskuvat. Usein niiden laatiminen on osa kaavaprosessia, mutta niitä käyte- tään myös itsenäisemmin osana kunnan tai seudun kehittämistä. Näitä epävirallisia suunnitteluvälineitä ei kuitenkaan ollut mahdollista tarkastella tarkemmin osana STRASI-hanketta.

Nyt käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on täyttää tätä aukkoa. Hankkeessa selvitetään strategisen maankäytön suunnittelun olemusta suhteessa lakisääteisen suunnittelujärjestelmän mukaisiin välineisiin erityisesti ajankohtaisen kansainvälisen suunnittelukeskustelun valossa. Hankkeessa tarkastellaan myös viimeaikaisten ra- kennemallitöiden lähtökohtia, käyttöä ja niihin liitettyjä tavoitteita kaupunkiseuduilla sekä rakennemallityön kehityshistoriaa Suomessa. Aiempien osioiden havaintoja pei- lataan käytäntöön haastattelututkimusosiossa, jossa tarkastelu kohdistuu kokeneiden strategisen maankäytön suunnittelun ammattilaisten kokemuksiin epämuodollisten rakennemallien käytöstä kaupunkiseuduilla strategisina suunnitteluinstrumentteina. Tavoitteena on näin monipuolistaa kuvaa rakennemallien käytöstä ja toimivuudesta strategisen suunnittelun edistäjinä ja niiden roolista suhteessa maankäyttö- ja raken- nuslain mukaisiin kaavoihin. Tämä tukee myös ajankohtaisia jatkokehittämistöitä, joi- ta maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin tulosten pohjalta käynnistetään.

Tutkimus on toteutettu ympäristöministeriön ja Aalto-yliopiston yhteisrahoittei- sena hankkeena. Ohjausryhmään kuuluivat erityisasiantuntija Olli Maijala (pj., YM), ympäristöneuvos Matti Laitio (YM), ylitarkastaja Juha Nurmi (YM) ja yliarkkitehti Ritva Laine (Kuntaliitto). Tutkimuksen teki Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden lai- toksen tutkimusryhmä YTK professori Raine Mäntysalon johdolla. Tutkimusraportin ovat laatineet professori Raine Mäntysalo ja tohtorikoulutettavat Jonna K. Kangasoja ja Vesa Kanninen. Työ on tehty ohjausryhmän tuella, mutta tekijät vastaavat tutki- muksen tuloksista ja johtopäätöksistä.

Hallitusneuvos Jyrki Hurmeranta

SISÄLLYS

Esipuhe	3
1 Johdanto	7
2 Strategisen maankäytön suunnittelun ominaispiirteet Albrechtsin ja Balduccin mukaan	10
3 Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksaalisuus	14
4 Skenaariosuunnittelu ja strateginen kehystäminen	17
5 Rakennemallien historiallisrakenteellinen tarkastelu	21
Rakennemallien kehittyminen	22
Rakennemallityön suhde maankäytön suunnittelujärjestelmään ja liikennejärjestelmätyöhön	24
Rakennemallien ideoiden välittyminen	27
MAL-näkökulman läpilyönti	33
Horisontaalinen artikulointi – rakennemallit strategisen yhteistyön välikappaleena	34
6 Suunnittelijoiden kokemuksia ja näkemyksiä rakennemalleista ja strategisesta maankäytön suunnittelusta	36
Läsnäolevan kaavoituksen idea strategisen suunnittelun paradoksin hallintana	37
Epämuodollinen rakennemallityö lakisääteisen suunnittelujärjestelmän täydentäjänä	40
Tarve uudentyyppiselle kaava-ajattelulle ja vakiintuneiden käytäntöjen muuttamiselle	42
Rakennemallityö huomion suuntaajana, strategisten näköalojen avartajana ja tilannetta luotaavan yhteisön synnyttäjänä	43
Strategisen suunnittelun ammattilaiseksi kasvaminen	45
Strategisen näkemyksellisyyden vaaliminen	46
7 Pohdintaa ja päätelmiä	48
Lähteet	52
Dokumenttianalyysin lähteet	54
Kuvailulehti	55
Presentationsblad	56
Documentation page	57

1 Johdanto

Viime aikoina tarve strategiselle otteelle maankäytön suunnittelussa on korostunut, ja se on herättänyt lisääntyvää mielenkiintoa alan tutkijoiden keskuudessa (mm. Healey, 2007; 2009; Balducci & al, 2011; Kunzmann, 2013; Albrechts & Balducci, 2013; Haughton et al., 2010; Friedmann et al., 2004; Davoudi & Strange, 2009). Kansainvälisessä keskustelussa on nostettu esiin useita toisiinsa vaikuttavia trendejä. Kaupunkien kasvaminen on johtanut perustavanlaatuisiin yhdyskuntarakenteen muutoksiin tuottaen verkostoituneita ja monikeskukseistuvia seudullisia rakenteita, laajentuvia metropolialueita ja megakaupunkeja. Kaupungit ovat osin uudelleenorganisoituneet kasvavan liikkuvuuden, kaupan keskittymisen ja kehittyvän teknologian mahdollistamien uusien kommunikaatiomuotojen ja -virtojen myötä. Tämä kehitys on johtanut yhdyskuntarakenteiden hajautumiseen ja autoriippuvuuteen (Albrechts & Balducci, 2013, Kanninen et al., 2010) ja lisännyt yhdyskuntarakenteiden toiminnallista haavoittuvuutta, päästöjä ja energiankulutusta samalla, kun ympäristöriskit ja tarve ilmastonmuutoksen hillinnälle ovat kasvaneet. Palveluiden saavutettavuuden merkitys kuitenkin jatkuvasti korostuu, mm. voimistuvan segregaaation haittojen ehkäisemiseksi sekä ikääntyvän väestönosan kasvun myötä.

Kaupungeilla ja -seuduilla on kasvava tarve uudelleenasemoitua globaalissa kilpailussa ja luoda julkisten ja yksityisten toimijoiden kasvukoalitioita sekä houkuttelevuutta investoinneille paikkamarkkinoinnin keinoin. Samaan aikaan kaupunkien ja seutujen hallinnasta on tullut hajautuneempaa. Seudullisten toimijoiden kenttä on moninaistunut, ja niiden suhteet toisiinsa sekä edelleen paikalliseen, valtakunnalliseen ja globaaliin tasoon ovat sekavat tuottaen institutionaalista epäselvyyttä (ks. Hager, 2006) sekä keskenään koordinoitumattomia ja jopa vastakkaisia politiikkatoimia. Muodolliset ja epämuodolliset toimijaverkostot esiintyvät rinnakkain ja päällekkäin eri aluetasoilla luoden toimintatilaa yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille ja hämärtäen toimivaltasuhteita (Salet, 2006; Majoor & Salet, 2008).

Suomessakin on vastaavanlaisia haasteita. Metropoliproblematiikka on meillä huomattavasti pienimittakaavaisempaa, mutta toisaalta hajautumiskehitys on voimakkaampaa kuin Euroopassa keskimäärin. Myös segregaatiokehitys on meillä lievempää, kun taas väestörakenteemme ikääntymisessä edustamme Euroopan kärkeä. Kunta- ja SoTe-uudistusten pitkittyminen ei ainakaan auta selkiyttämään kuntien seudulliseen uudelleenorganisointumiseen liittyvää institutionaalista epäselvyyttä, vaikka paine nimenomaan kaupunkiseutujen globaalille kilpailukyvyille on kasvanut. EU:n aluekehittämisselviö on osaltaan johtanut seudullisten toimijoiden moninaistumiseen ilman selkeää institutionaalista asemaa suhteessa paikallis- ja maakuntatasoon. Valtion ja kaupunkiseutujen kuntien välille on synnytetty uudenlaista aiesopimuspolitiikkaa (MAL- ja kasvusopimukset), jonka suhde maakuntatasoon ja yleisemmin koko suunnittelujärjestelmään on hämärä (vrt. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, 2014, 219).

Niin kutsuttu Dynamo-ryhmä (Moilanen & Laakso, 2012) näkee tapahtuneen kehityksen siirtymänä viime vuosisadan suunnitteluparadigmasta uuteen hallintaparadigmaan (governance), jolle on luonteenomaista yhä kiihtyvä yhteiskunnan monimutkaisuus ja kehityksen nopeatempoisuus. Suunnitteluparadigmaa luonnehti suhteellisen tasaisena jatkuva kaupungistuminen ja teollisen sarjatuotannon sekä sodanjälkeisen jälleenrakentamisen mahdollistama kasvu hyvinvoinnin lähteenä. Julkisen ja yksityisen sektorin rajat olivat selkeät ensin mainitun tyytyessä sääntelemään ja uudelleenjakamaan jälkimmäisen tuottamaa kasvua hyvinvointivaltiollisin perustein. Asiantuntijavetoisen suunnittelun asema korostui, kun yhteiskuntia modernisoitiin suuren mittaluokan hygieniä-, saaste- ja ruuhkautumisongelmien voittamiseksi. Ratkaisuksi tulivat funktionalistinen ja hajakeskittävä kaupunkisuunnittelu. Viranomaisvalmistelun ja edustuksellisen päätöksenteon dualistinen logiikka sekä julkishallinnon hierarkkisuus legitimoivat yhteiskuntakehityksen ohjauksen. (Moilanen & Laakso, 2012, 138-140.)

Hallintaparadigmaan on tultu olosuhteiden muututtua radikaalisti. Yhteiskuntakehitys on enää vain osin julkisen sektorin käsissä, kun itseohjautuva verkostotalous on vallannut alaa. Myös julkinen sektori itse on fragmentoitunut tämän verkostotalouden osana kiinnittyen yksityiseen ja kolmanteen sektoriin erilaisin kumppanuusmallein. Yksilölliset valinnat ja kuluttaminen ohjaavat yhä enemmän toimintojen sijoittumista. Palvelujen tuotanto sekä toisaalta korkean teknologian innovaatiot ovat muodostuneet ensisijaisiksi hyvinvoinnin lähteiksi. Samalla ympäristön, liikkuvuuden ja hajautumisen ongelmat ovat tulleet yhä monisyisemmiksi. (Moilanen & Laakso, 2012, 139-140.)

Tämäntyyppisiin haasteisiin vastaamiseksi on tutkijoiden keskuudessa kehitelty uudenlaista strategisen maankäytön suunnittelun (strategic spatial planning) teoriaa. Keskeisessä roolissa tässä kehittelytyössä ovat olleet professorit Louis Albrechts (Leuvenin yliopisto) ja Alessandro Balducci (Milanon polyteknillinen yliopisto), jotka ovat koonneet ympärilleen kansainvälistä tutkijaverkostoa aiheen tiimoilta. Albrechtsin ja Balduccin (2013) mukaan perinteiset maankäytön suunnittelun lähestymistavat ovat riittämättömiä tarttumaan kaupunkien ja kaupunkiseutujen kohtaamiin ongelmiin, joita yllä on esitelty. He luettelevat joukon ominaisuuksia, joita maankäytön suunnittelulla tulisi olla, jotta se ylittäisi (suunnitteluparadigmaan liittyvät) rajoitteensa ja saavuttaisi strategisen ulottuvuuden. (Albrechts & Balducci, 2013.)

Tässä kirjoituksessa otamme tarkastelumme lähtökohdaksi Albrechtsin ja Balduccin ehdottamat luonnehdinnat strategiselle maankäytön suunnittelulle. Kuitenkin heidän ajattelunsa pohjalta päädytään helposti eräänlaiseen vastakkainasetteluun uudenlaisen strategisen suunnittelun ja perinteisen lakisäätöisen sääntelysuunnittelun välille. Albrechtsin ja Balduccin määrittelemät strategisen suunnittelun ominaisuudet, kuten visioiva valikoivuus, toimintaorientaatio, epävarmuuden hallinta ja relationaalisuus, näyttävät vastakkaisina lakisäätöiselle sääntelysuunnittelulle, jota puolestaan luonnehtii kaikenkattavuus, suunnitelmaorientaatio, varmuuden illuusiossa pitäytyminen ja essentialismi.

Eri tutkijat ovat tuoneet esiin, että perinteisestä lakisäätöisestä suunnittelusta ei voida yksioikoisesti siirtyä strategiseen suunnittelun, vaan myös ensiksi mainitun keinovalikoimaa on välttämättä käytettävä. Myös Albrechts ja Balducci (2013, 25) myöntävät tämän. Kaavoitukseen väistämättä kiinnittyy myös maanomistussuhteiden juridis-hallinnollinen järjestely, kiinteistöinvestointien taloudellisten riskien sääntely ja julkisen vallankäytön legitimi toteuttaminen. Myös strategisessa maankäytön suunnittelussa on huomioitava nämä ulottuvuudet, vaikka ne merkitsevät toimintaa, joka ei näytä sopivan yhteen Albrechtsin ja Balduccin esittelemien strategisuuden ominaispiirteiden kanssa.

Ehdotammekin, että strategisen maankäytön suunnittelun ydinolemuksesta ei etsittäisi niistä ominaisuuksista, jotka näyttäytyvät vastakkaisina perinteiselle lakisäänteiselle sääntelysuunnittelulle ja siihen kytkeytyville kaavoituksen ulottuvuuksille – vaan näiden välisen dialektiikan hallinnasta. Tämä merkitsee sitä, että strategisen maankäytön suunnittelu on paradoksaalisesti olemukseltaan myös ”ei-strategisten” suunnitteluinstrumenttien käyttöä. Tällaisen paradoksaalisuuden hallinta edellyttää erityistä strategisen suunnittelun taitoa, jota uskomme kokeneilla maankäytön suunnittelijoilla olevan.

Tässä kirjoituksessa punnitsemme luonnostelemamme teoreettisen näkökulman potentiaalia käyden keskusteluita valikoitujen kokoneiden strategisen maankäytön suunnittelun ammattilaisten kanssa. Kehittelemme strategisen maankäytön suunnittelun teoriaa ”reflektoiden käytännön kanssa” (vrt. Balducci & Bertolini et al., 2007). Teoreettinen tarkastelu on yksinään riittämätöntä selittämään strategista maankäytön suunnittelua, joka on ennen kaikkea käytännön työn karaisema *taito*. Kuten Patsy Healey (2009, 447) toteaa, suunnittelijoiden kertomukset siitä, miten he ovat työssään kohdanneet erilaisia ongelmatilanteita ja päätyneet ratkaisuihin, ovat erityisen arvokkaita, kun yritämme lähestyä strategisen maankäytön suunnittelun taitoja. Fokusoidumme tässä raportissa erityisesti haastateltujen kokemuksiin epämuodollisten rakennemallien käytöstä kaupunkiseuduilla strategisina suunnitteluinstrumentteina.

Seuraavassa luvussa esittelemme tarkemmin Albrechtsin ja Balduccin näkemyksiä strategisen maankäytön suunnittelun ominaisuuksista, myös muiden tutkijoiden työhön peilaten. Tämän jälkeen perustelemme, miksi pidämme Albrechtsin ja Balduccin näkökulmaa riittämättömänä ja miksi strateginen suunnittelu on mielestämme ymmärrettävä laajemmin dialektiikkana, jossa on sovittava yhteen yhtäältä Albrechtsin ja Balduccin erittelemää maankäytön suunnittelun strategisuutta ja toisaalta lakisäänteisen sääntelysuunnittelun keinovalikoimaa. Tässä käytämme ajattelumme tukena Anthony Wildenin distinktioteoriaa, joka perustuu loogisen paradoksin ajatukseen. Päädyimme näkökulmaan strategisen maankäytön suunnittelun paradoksaalisuudesta. Kehittelemme sen pohjalta teoriaa strategisen maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen yhteispeleistä skenaariosuunnittelusta ammentaen. Liitämme tähän myös Healeyn (2009) näkemyksen strategisesta suunnittelusta tulevaisuuden muutospotentiaalien kehystämisenä, joka mobilisoi yhteistyötä. Sitten asemoimme tutkimuksemme peilautumaan tarkemmin epämuodollisten rakennemallien käyttöön ja kokemuksiin strategisen suunnittelun instrumentteina eräissä Suomen kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla. Käymme läpi rakennemallityön taustoja ja kehityshistoriaa Suomessa, minkä jälkeen siirrymme dialogiin haastattelemiemme suunnittelijoiden kanssa. Dialogissamme painottuvat erityisesti kaksi teemaa. *Ensimmäkin* tarkastelemme epämuodollisten rakennemallien ja lakisäänteisen suunnittelujärjestelmän välistä dialektiikkaa: tarvitaanko lakisäänteisen suunnittelun rinnalle strategista rakennemallityötä, ja jos tarvitaan, miten koordinaation näiden kahden eri suunnittelumuodon välillä tulisi tapahtua? *Toiseksi* tarkastelemme, onko rakennemallityö toiminut Healeyn (2009) esittämällä tavalla strategisena näköalojen avartamisen ja muutospotentiaalien kollektiivisen tunnistamisen instrumenttina, joka on mobilisoinut uudenlaista yhteistyötä kaupunkiseuduilla. Lopuksi vedämme yhteen teoreettisen pohdintamme ja käytäntöreflektiomme tulokset ja avaamme tarkastelumme nostattamia asetelmia jatkotutkimukselle.

2 Strategisen maankäytön suunnittelun ominaispiirteet Albrechtsin ja Balduccin mukaan

Äskettäin ilmestyneessä *disP*-lehden teemanumerossa Albrechts ja Balducci (2013) listaavat joukon toisiinsa kytkeytyviä ominaispiirteitä, joita maankäytön suunnittelulla tulisi heidän mukaansa olla, jotta se olisi strategista:

Ensinnäkin olisi siirryttävä suunnitteluanalyysin kaikenkattavuudesta (komprehensiivis-rationalistinen suunnittelu) visioivaan valikoivuuteen. Strategisessa maankäytön suunnittelussa kokonaiskuva muodostetaan ennemmin lavean pitkän aikajänteen vision kuin nykytilan kaikenkattavan analyysin kautta. Strategisuus merkitsee valintoja, priorisointia ja fokusointia, missä olennaiset kysymykset tunnistetaan visionäärisen tavoitteellisuuden kautta. Tiedollisen kaikenkattavuuden vaatimus suunnittelun perustana sen sijaan vaikeuttaa olennaisten kysymysten tunnistamista kerättävän tietomassan alta. (Albrechts & Balducci, 2013, 20.)

Toiseksi tulisi siirtyä suunnitelmaorientaatiosta (blueprint-suunnittelu) toimintaorientaatioon. Strategisen maankäytön suunnittelun tehtävä on synnyttää toimintaa muutosten aikaansaamiseksi, ei toimia reaktiivisena ”ulkopuolisten” toimijoiden aloitteiden sääntelynä. Kysymys on jatkuvasta muutoksen hallinnasta, ei yksittäisistä suunnittelun episodeista. (Albrechts & Balducci, 2013, 20.) Tässä voidaan viitata myös Faludin (2000) tekemään kahtiajakoon strategisten ja projektisuunnitelmien välillä (ks. Taulukko 1).

Taulukko 1. Projektisuunnitelmien ja strategisten suunnitelmien erot (Faludi, 2000, 303).

	Projektisuunnitelmat	Strategiset suunnitelmat
Kohde	Materiaalinen	Päätökset
Vuorovaikuttaminen	Käyttöönottoon asti	Jatkuva
Tulevaisuus	Suljettu	Avoin
Aikaelementti	Rajoittunut projektin vaiheistukseen	Keskeinen teema
Muoto	”Blueprint”	Viime kokouksen muistio
Vaikutus	Määrätty	Raami johon viitataan

Kolmanneksi, suunnitteluongelmien kuvauksessa tulisi päästä staattisista ongelma-vauksista dynaamisiin. Ollaan tekemisissä emergenttien ilmiöiden, monimutkaisten prosessien ja toimintojen muuttuvien kytkentöjen kanssa, mihin perinteinen aluevarausuunnittelu ja keskushierarkian malli eivät enää tarjoa tyydyttäviä hallinnan keinoja. Tätä Albrechts ja Balducci (2013, 21) kutsuvat olemisen ontologiasta (*being*) tulemisen ontologiaan (*becoming*) siirtymiseksi (vrt. Hillier, 2007). Strategisen suunnittelun

ongelmakuvauksissa tulisi päästä nykyisyyden jatkuvuuteen perustuvasta ajattelusta (being) näkemyksellisyyteen, jossa pyritään tunnistamaan vallitseviin olosuhteisiin kätkeytyviä muutoksen potentiaaleja ja heikkoja signaaleja ja jossa pyritään synnyttämään kollektiivista tietoisuutta ja visionääristä tahtotilaa näiden potentiaalisuuksien tavoitteelliseksi hyödyntämiseksi (becoming). (Albrechts ja Balducci, 2013, 21.)

Dynaamisiin ongelmakuvauksiin siirtyminen merkitsee, *neljänneksi*, myös siirtymistä varmuuden illuusiosta epävarmuudessa toimimiseen. Strategisessa suunnittelussa ennusteita ei käytetä varmuuden illuusion vahvistamiseksi vaan epävarmuuden ja siihen varautumisen tarpeen osoittamiseksi. (Albrechts & Balducci, 2013, 21.) Tämä ei suinkaan ole uusi ajatus, vaan Lindblom toi sen esille jo 1960-luvun vaihteessa inkrementalistisen suunnittelun teoriassaan. Lindblom kehitti inkrementalismen kritiikkinä komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun varmuuden illuusiolle ja epärealistiselle suunnittelutiedon kaikenkattavuuden ideaalille. (Lindblom, 1959.) Strategisen suunnittelun näkökulmasta Lindblomin pienin askelin etenevää inkrementalismia kiinnostavampi on kuitenkin Etzionin ”kolmas tie”: malli *mixed-scanningistä* (Etzioni, 1967). Siinä suunnitteluorganisaatio toimii annetun strategisen kehityksen puitteissa operatiivisella tasolla inkrementalistisesti mutta on myös valmis siirtymään strategiselle suunnittelutasolle uudelleenarvioimaan ja -suuntaamaan strategista kehystään silloin, kun operatiivisella tasolla kohdataan vaikeuksia hallita ja ennakoida ympäristömuutoksia. Faludi (1973) kutsui tätä ylemmänasteista strategista suunnittelua metasuunnitteluksi (*meta-planning*) erotuksena operatiivisen tason suunnittelusta (*planning*).

Organisaatiotasolla Etzionin ajattelu oli kuitenkin tiukan hierarkkista, vaikka korostikin molemminsuuntaisen vuorovaikutuksen merkitystä strategisen ja operatiivisen organisaatiotason välillä. Albrechtsin ja Balduccin (2013, 21-22) mukaan on, *viidenneksi*, irtauduttava essentialismista yhtälailla suunnittelun toimijoiden keskinäisiin suhteisiin liittyen kuin suunniteltavien alueiden ja toimintojen suhteisiin liittyen. Strategisessa maankäytön suunnittelussa tarvitaan heidän mukaansa relationaalista ajattelua (vrt. Massey, 2005; Healey, 2007) jossa toimijoiden asemat ja identiteetit eivät ole ennalta määrittäviä vaan määrittyvät toimijaverkostoissa keskinäisten vuorovaikutussuhteiden muodostumisen kautta. Tähän sisältyy ajatus siitä, miten luodut strategiset visiot voivat avata uusia toiminta- ja yhteistyömahdollisuuksia, edesauttaa muutosvoimien ja -prosessien hahmottamista ja toimijoiden omien roolien mieltämistä niissä. Albrechts ja Balducci (2013) korostavat eräänlaista *coproduction* –toimintamallia (ks. myös Albrechts, 2012), jossa strategisen suunnan kehkeytymisen yhteydessä myös niiden luonnin foorumit muodostuvat eri toimijoiden välille, jotka samalla tulevat toisistaan riippuvaisiksi strategian toteuttamisen suhteen. Tällöin toimijat hakevat välilleen kulloinkin relevantteja kumppanuuksien, sopimusten ja kompromissien muotoja tarvittavan sitoutuneisuuden aikaansaamiseksi. (Albrechts & Balducci, 2013, 22.) Tällä ajattelullaan Albrechts ja Balducci lähentyvät Healeyn (2009) strategisen kehystämisen ideaa, johon palaamme myöhemmin.

Suunniteltavien alueiden osalta essentialismista relationaalisuuteen siirtyminen merkitsee nähdäksemme siirtymistä ”euklidisestä” aluevaraussuunnittelusta ”topologiseen” yhteyksien ja verkostojen suunnitteluun (vrt. Jokelainen & Mäntysalo, 2007). Aluevaraussuunnittelulle on ominaista hallinnollis-juridisen ja maaomaisuuden arvon yksiselitteisyyden tavoittelu maankäytön kehittämisen ja ylläpidon reunaehtoien suhteen erilaisiin eriteltyihin tarkoituksiin. Tämä tuottaa suunnittelukieltä, jossa olennaisia ovat eri toimintojen väliset maantieteelliset rajat, mitoitus ja volyymit. Topologisessa ajattelussa keskeisiä eivät sen sijaan ole eri toimintojen täsmälliset sijainnit ja mitoitus vaan niiden väliset yhteydet ja kehityksen suunnat. Huomio kohdistuu tällöin erilaisiin verkostoihin, kuten keskus-, palvelu- ja liikenneverkkoihin, sekä kaupunkirakenteen mieltämiseen erilaisina saavutettavuusnoodeina (Joutsiniemi, 2010; Ylä-Anttila, 2010) ja -vyöhykkeinä (Kosonen, 2007).

Kuudenneksi strategista maankäytön suunnittelua tehdään epävakaisissa ja muuttuvissa hallinnollisissa konteksteissa. Se edellyttää strategista sukkuloinnin taitoa monitasoisissa hallintaverkostoissa ja muuttuvien hallinnollisten rajojen välillä. (Albrechts & Balducci, 2013, 22-23; vrt. Salet, 2006; Majoor & Salet, 2008.) Myös ideoiden ja toimintamallien liikkuvuus lisääntyy, kun tietyllä kaupunkiseudulla kehitettyä suunnittelun toimintamallia 'benchmarkataan' ja sovelletaan muualla (Albrechts & Balducci, 2013, 23), myös erilaisten kehittämishankkeiden välityksellä (Suomessa esim. Kymppi-Moni- ja Autoriippuvainen yhdyskuntarakenne -hankkeet) ja kansainvälisellä tasolla (Healey, 2012).

Albrechtsin ja Balduccin listaamat ominaisuudet kertovat tarpeesta luoda perinteisen lakisääteisen suunnittelun rinnalle uudenlaisia epämuodollisen strategisen maankäytön suunnittelun instrumentteja. Tällaisia onkin kehitetty eri puolilla Eurooppaa (ks. esim. Fredriksson 2011; Balducci et al. 2011; Haughton et al. 2010; Salet 2006; Healey 2007). Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa on otettu käyttöön epämuodollisia aluekehityssuunnitelmia täyttämään kuilua ohjaavuudeltaan liian geneeriseksi ja abstrakteiksi muodostuneiden yleiskaavojen (Ruotsissa *översiktsplan* ja Norjassa *kommuneplan*) ja hankelähtöisten detaljikaavojen välillä. Näillä aluekehityssuunnitelmilla pyritään edistämään eri hankkeiden strategista koordinoitua ja toisaalta välttämään lakisääteisen yleispiirteisen suunnittelun hallinnollinen kuormittavuus ja jäykkyys. (Mäntysalo et al., 2014.)

Ruotsin ja Norjan tapaan Suomessakin ovat epämuodolliset strategisen maankäytön suunnittelun instrumentit yleistyneet. Meillä ne täyttävät useammin kuilua kuntakohtaisen yleiskaavoituksen ja maakuntakaavoituksen välillä, kuin yleis- ja detaljikaavoituksen, mikä liittyy myös eroihin eri maiden suunnittelujärjestelmien välillä. Tällaista tehtävää toteuttavat erityisesti kaupunkiseuduille laaditut kuntien yhteiset rakennemallit (tai -suunnitelmat), jotka ovat empiirisen tarkastelumme kohteena tässä kirjoituksessamme.

Suomessa maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaista yleispiirteistä suunnittelua on kritisoitu juuri sen hallinnollisesta kuormittavuudesta ja jäykkyydestä (esim. Hurmeranta, 2013). Strategista reagoitiherkkyttä edellyttävät merkittävät hankkeet nousevat usein lyhyellä varoitusajalla ja "alhaalta" käsin. Kaavahierarkian mukaisen suunnittelun ei nähdä pysyvän tässä dynamiikassa mukana. Toisaalta kaavojen valmisteluun liittyvän selvitys- ja arviointityön vaatimukset on usein viritetty niin korkealle, että strategisiksiin tarkoitettujen yleiskaavojen laadintaprosessi tulee raskaaksi ja strategiaan valintoihin keskittymisen sijaan juututaan "lillukanvarsiin". Selvitysten ja arviointien riittämättömyys on tullut keskeiseksi oikeudelliseksi perusteeksi kaavojen hyväksynnän muutoksenhauille (Wähä 2008; Malin, 2008) ja tämän mahdollisuuden torjunta ennalta tekee kaavaprosessista raskaan.

Nämä ongelmat on tiedostettu myös ympäristöministeriössä. Äskettäin ilmestyneessä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiraportissa pohditaan syitä, miksi alun perin strategisiksi tarkoitetuilla yleiskaavoilla on taipumuksena kadottaa laatimisprosessin aikana niiden strateginen ulottuvuus yksityiskohtien runsauteen (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, 2014, 36-37). Yhtenä syynä tunnustetaan vakiintuneet mielikuvat yleiskaavoista yksityiskohtaisina aluevarauskaavoina. "Kun kerran kaavan laatimiseen ryhdytään, niin siitä halutaan myös hyötyä mahdollisimman paljon eteen tulevien maankäyttökysymysten ratkaisuisissa" (emt., 36). Kaavan tulkinnanvaraisuuden väljyyttä halutaan tietoisesti välttää. Myös alueen asukkaat voivat luoda painetta yleiskaavan yksityiskohtaisuudelle: "kaavoilta kaivataan selkeyttä ja varmuutta oman elinympäristön muutoksiin liittyvissä kysymyksissä" (emt., 36). Viranomaisohjaus vie yleiskaavoitusta usein samaan suuntaan:

”Yleiskaava nähdään keskeisenä yhteensovittavana kaavamuotona ja siihen halutaan sisällyttää mahdollisimman paljon oman sektorinäkökulman kannalta tärkeitä asioita, jotta voidaan varmistua oman näkökulman huomioon ottamisesta jatkosuunnittelussa. Kun jo yleiskaava ohjaa tulevaa maankäyttöä melko yksityiskohtaisesti, helpottuu yksityiskohtaisempien kaavojen ohjaus. Tämä kaikki kasvattaa tarvetta kaavoihin liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien yksityiskohtaisuuteen. Kaava-prosessit paisuvat ja kynnyksien laaja-alaisempien yleiskaavojen laatimiseen nousee.” (Emt., 37.)

Viime vuosikymmenen lopulla ministeriö toteutti STRASI-hankkeen, jossa etsittiin keinoja kehittää MRL:n mukaista yleiskaavoitusta nykyistä strategisemmaksi ja jossa muotoiltiin strategisen maankäytön suunnittelun yleisiä periaatteita. Keskeisiksi teemoiksi hankkeen tuottamassa julkaisussa (Laitio & Maijala 2010) nostettiin strategisuus epävarmuuden hallintana, intressien yhteensovittaminen, tiedon rooli ja toimijoiden sitouttaminen strategiaan. Edellä mainittu MRL:n toimivuuden arviointiraportti nostaa strategisen yleiskaavoituksen keskeiseksi kehittämiskohteeksi (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, 2014, 31).

”Strategiseen ohjaamiseen sisältyy ajatus siitä, että suunnataan toimintaa antamalla vielä toteuttamisen tavasta sellaisia yksityiskohtaisia vastauksia, joiden antamiselle ei ole edellytyksiä tai jotka jopa estävät luovien ja hyvien toteuttamistapojen kehittämisen jatkossa. Myös selvitykset ja vaikutusten arviointi täytyy suhteuttaa siihen, mitä ollaan päättämässä. Täytyy löytää tapoja käsitellä asioiden keskeneräisyyttä ja hyväksyä se, että kaikkea ei päätetä tässä ja nyt. Tarvitaan viranomaiskulttuuria, jossa katsotaan enemmän kokonaisuutta oman sektorinäkökulman rinnalla.” (Emt., 37.)

Kaupunkiseutujen kohdalla raportti esittää myös selvitettäväksi mahdollisuutta keventää kaavajärjestelmää niin, että yksi yleispiirteinen strategisen tason kaava voisi korvata maakuntakaavan, kuntien kokonaisyleiskaavan ja yhteisen yleiskaavan (emt., 218). Tällainen kaava voisi ehkä ottaa sen tehtävän, jota viime aikoina on sovittu epämuodollisille kaupunkiseutujen rakennemalleille - jos tällaisen lakisääteisen kaavainstrumentin mukauttamisessa strategisuuden tarpeisiin onnistutaan. Seuraavassa pohdimme syvemmin, miten strategisen suunnittelun tarpeiden suhdetta lakisääteisen kaavajärjestelmän instrumentteihin tulisi lähestyä.

3 Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksaalisuus

Mainitussa *disP*-teemanumerossa on Albrechtsin ja Balduccin artikkelin lisäksi useita muita artikkeleita ja kommentaareja, joita alan tutkijat eri maista ovat laatineet reaktioina Albrechtsin ja Balduccin päätelmiin. Moni näistä kirjoituksista ilmaisee tukea Albrechtsin ja Balduccin listaukselle strategisen maankäytön suunnittelun keskeisistä ominaispiirteistä, mutta joukossa on myös kriittisiä äänenpainoja. Van den Broeck toteaa, että maankäytön suunnitelmilla on moninaisia käyttäjiä ja käyttäjiä. Tuomioistuimet edellyttävät oikeudellista selkeyttä ja varmuutta tehdessään päätöksiä kaavavalituksista, kiinteistöinvestoijat ja maanomistajat odottavat ennustettavuutta maan ja kiinteistöjen arvokehityksessä ja kaavoittajat itse pyrkivät saamaan oikeusvaikutuksia kaavoilleen sitouttaakseen muita toimijoita niiden toteuttamiseen. (Van den Broeck, 2013.) Toisaalta, jäykkyydestään ja kuormittavuudestaan huolimatta lakisääteiset kaavaprosessit lakiin nojautessaan turvaavat, että suunnitteluun sisältyvä julkinen vallankäyttö on legitiimiä (Van den Broeck, 2013; Mäntysalo & Jarenko, 2012; Mäntysalo ym., 2014). Tuotetun tietoperustan ja vuorovaikutusmenettelyjen lainmukaisuus on näissä kaavaprosesseissa kansalaisten, sidosryhmien ja eri viranomaisten valvottavissa, ja epäkohtiin on mahdollista puuttua laissa säädetyllä tavalla.

Olennaisesti kysymykseksi nousee, miten asetamme tavoiteltavat maankäytön suunnittelun strategisuuden piirteet suhteeseen lakisääteisen suunnittelujärjestelmän piirteiden kanssa. Yksioikoinen vastakkainasettelu ei ratkaise ongelmaa, kun vastakkainasettelun molempia puolia tarvitaan. *Visioivaa valikoivuutta* tavoiteltaessa on huomioitava, että suunnittelun tiedollinen legitimaatio tulkitaan usein selvitysten kattavuutena tai evidenssipohjaisuutena (ks. Davoudi, 2012). Miten siis fokuoitaisiin niin, että samalla selvitettävä tietoperusta rajautuu mielekkäästi ja on riittävän perusteellista ja monipuolista strategisen fokuoinnin luoman raamin puitteissa?

Toimintaorientaatioon ja dynaamisiin ongelmakuvauksiin pyrittäessä on muistettava, että suunnittelussa ja suunnitelmien toteutuksessa on mukana toimijoita, jotka hakevat suunnittelulta ”staattisin” kaavoin ilmaistavia maanomistussuhteiden ja maan ja kiinteistöjen arvon määrittäjiä ja oikeudellisia vaikutuksia. Miten siis maankäytön suunnittelu voisi olla strategista emergenttien mahdollisuuksien visiointia ja tulevan toiminnan organisointia niin, että samalla ”fiksataan” tarvittavilta osin kaavasunnitelmin maanomistussuhteita ja maankäyttöoikeuksia?

Vastaavasti maankäytön suunnittelussa strategisena *epävarmuuden hallintana* on otettava huomioon, että suunnittelulta halutaan myös varmuutta kiinteistöjen arvokehityksen vakauden (ks. Hillier, 2013; Mäntysalo & Nyman, 2001) sekä suunnitelmien sitovuuden ja oikeusvaikutusten suhteen. Miten siis voitaisiin ”lukita” suunnittelussa tiettyjä ratkaisuja niin, että samalla hallitaan epävarmuutta pidemmällä strategisella aikajänteellä?

Kun taas suunnittelun osallisia hakeutuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden keskuudesta strategisen vision taakse, on näiden *relationistisessa* ”coproductionissa” muistettava, että maankäytön suunnittelu on julkisen vallankäytön

muoto, jossa osallisten vuorovaikutus on järjestettävä legitimiällä tavalla. Miten siis voitaisiin yhdistää strategisen suunnittelun joustavaan, eri hallintatasot läpäisevään ja verkostomaiseen monitoimijaisuuteen lain mukaiset vuorovaikutus- ja muutoksenhakumenettelyt julkisen vallankäytön osalta olennaisissa kohdin?

Näiden kysymysten kautta strategisen maankäytön suunnittelun problematiikka avautuu huomattavasti kompleksisempaan kuin mihin päästään, jos strateginen suunnittelu nähdään vain vastakkainasettelun kautta suhteessa lakisääteiseen suunnitteluun tai kaavoitukseen. Strategisen suunnittelun piirteitä näyttääkin luonnehtivan *sekä-että -suhde* lakisääteisen suunnittelun piirteiden kanssa – huolimatta siitä, että nämä piirteet on ensin tunnistettu vastakkainasettelun kautta (*joko/tai*). Strategisen maankäytön suunnittelu on siten:

- sekä visioivaa valikoivuutta että tiedollista kattavuutta,
- sekä toiminnallista orientoituvuutta että suunnitelmaorientoituvuutta,
- sekä dynaamisia että staattisia ongelmakuvauksia,
- sekä epävarmuuden hallintaa että varmuuksien lukitsemista,
- sekä relationalistista itseorganisoitumista että lakisääteisiä organisoinnin proseduureja.

Päädymmekö näin vain ristiriitojen umpikujaan, kun toteamme, että strateginen suunnittelu on toisilleen vastakkaisten asioiden toteuttamista? Kun nojaamme Anthony Wildenin (1980) distinktioteoriaan, huomaamme, että kyse ei olekaan ristiriidoista vaan *loogisista paradokseista*. Ne eivät ole umpikujia, vaan itse asiassa relaatioita, joiden kautta kaikki käsitteellisen ajattelun ohjaama toimintamme rakentuu. Loogiset paradoksit ovat käsitteellisen ajattelukyvyyn ja sen myötä mahdollistuvan toiminnan organisoinnin (suunnittelun) ehto (ks. Mäntysalo & Nyman, 2001; 2012). Strategisen maankäytön suunnittelun käsite on niin ikään looginen paradoksi.

Miten käsite muodostuu loogisena paradoksina?

Käsite A syntyy, kun 'A' erottuu asettamalla se vastakkain "ympäristönsä", 'ei-A':n kanssa. Näin muodostuu binäärinen eronteko 'A'/'ei-A'. Voimme visualisoida sitä mielessämme tietynvärisenä pinnan kuviona, joka erottuu ympäristöstään olemalla erivärinen tämän kanssa ('kuvionvärinen'/'ei-kuvionvärinen'). Voidaan ajatella, että Albrechtsin ja Balduccin strategisen maankäytön suunnittelun käsite muodostui näin asettamalla strategisen suunnittelun ominaispiirteet dualistisesti vastakkain lakisääteisen suunnittelun piirteiden kanssa:

- valikoivuutta ei-kaikenkattavuutena,
- toiminnallista orientoituvuutta ei-suunnitelmaorientoituvuutena,
- dynaamisia ongelmakuvauksia ei-staattisina ongelmakuvauksina,
- epävarmuuden hallintaa ei-varmuuden tavoitteluna,
- relationaalisuutta ei-essentialismina
- muuttuvat organisaatorakenteet ei-pysyvinä organisaatorakenteina.

Käsitteen muodostuminen distinktiona ei kuitenkaan jää tähän. Käsitteeseen A nimittäin sisältyy myös kolmas elementti A:n ja ei-A:n lisäksi, joka on välttämätön ehto käsitteen muodostumiselle: *raja* 'A':n ja 'ei-A':n välillä ('/'). Joukko-opillisesti ilmaisten raja luo uuden loogisen tyyppin rajaamaansa "pintaan". Raja ei näin ajatellen ole tämän pinnan ominaisuus vaan ominaisuus, joka kuuluu korkeammalle abstraktiotasolle. Tämän korkeamman abstraktiotason tehtävänä on *kategorisointi*: pinnan raamittaminen kuvioiksi ja taustoiksi. Juuri rajan kautta käsite A muodostuu kategoriana eli abstraktiona. Jokainen käsite on abstrakti kategoria, mutta kuitenkin me aina käytämme käsitteitämme konkreettisissa tilanteissa. Terminä 'ovi' on yleistetty kategoria, mutta silti voimme käyttää sitä erilaisissa toiminnallisissa tilanteissa, kuten

pyytäessämme ostoskassinemme puolisoa avaamaan oven. Tämä on yksi tapa kuvata käsitteen loogista paradoksia, jossa sen paradoksaalisuus on sen toimivuuden ehto.

Raja samanaikaisesti sekä luo eron 'A':n ja 'ei-A':n välille että luo "ylemmäntasoisien" raamin, joka sitoo ne yhteen. Kuvio on eri kuin ympäristönsä, mutta se voi erottua kuviona vain raamittuneena taustaansa vasten. Kuvion ulos rajaama pinnan osa, ei-kuvio, on kuvion olemassaolon välttämätön ehto kuvion taustana. Raja tekee ei-kuviosta *taustan* kuviolle. Käsitteen muodostaminen on *dialektinen* operaatio, jossa sekä tehdään binäärinen erottelu yhdessä loogisessa tyypissä (olioiden taso) että luodaan eroteltuja yhteen sitova raja abstraktiona toisessa loogisessa tyypissä (abstraktioiden taso). Käsitteen loogisessa paradoksissa toteutuu samanaikaisesti sekä erottelun joko/tai että raamittamisen sekä-että. Se on *sekä joko/tai että sekä-että*. Kuvio on paradoksaalisesti *sekä ei-kuviosta erottuva että taustansa kanssa liittoutuva*. (Wilden, 1980, 183-186; ks. myös Bateson, 1987, 188-189; Mäntysalo, 2013.)

Strateginen maankäytön suunnittelu loogisesti paradoksaalisena distinktiona on siis samanaikaisesti sekä perinteisestä lakisääteisestä suunnittelusta erottautumista että strategisen ja lakisääteisen suunnittelun välisen suhteen raamittamista. Albrechts ja Balducci jäivät tarkastelussaan lähinnä strategisen suunnittelun binäärisen erottautumisen tasolle, mutta edellä nostamamme kysymykset "nousevat" korkeammalle strategisen ja lakisääteisen suunnittelun sekä-että suhteen raamittamisen abstraktiotasolle:

- Miten fokusoitaisiin niin, että selvitetävä tietoperusta samalla rajautuu mielekkäästi ja on riittävän perusteellista ja monipuolista strategisen fokusoinnin luoman raamin puitteissa?
- Miten maankäytön suunnittelu voisi olla strategista emergenttien mahdollisuuksien visiointia ja tulevan toiminnan organisointia niin, että samalla "fiksaataan" tarvittavilta osin kaavasuunnitelmin maanomistussuhteita ja maankäyttöoikeuksia?
- Miten voitaisiin "lukita" suunnittelussa tiettyjä ratkaisuja niin, että samalla hallitaan epävarmuutta pidemmällä strategisella aikajänteellä?
- Miten voitaisiin yhdistää strategisen suunnittelun joustavaan, eri hallintatasot läpäisevään ja verkostomaiseen monitoimijaisuuteen lain mukaiset vuorovaiutus- ja muutoksenhakumenettelyt julkisen vallankäytön osalta olennaisissa kohdin?

Miten maankäytön suunnittelu olisi järjestettävä, jotta näihin kysymyksiin voitaisiin vastata?

4 Skenaariosuunnittelu ja strateginen kehystäminen

Epävarmuuden hallintaa on yritysmaailmassa jo pitkään yritetty tehdä *skenaariosuunnittelun* keinoin (Schwartz, 1991; Godet, 2000; Ogilvy, 2006). Eräänlainen pioneeri oli öljy-yhtiö Shell, joka selvisi kilpailijoitaan paremmin 1970-luvun öljykriisistä juuri skenaariosuunnittelun keinoin. Se onnistui varautumaan öljykriisiin huomioimalla sen ennakolta vaihtoehtoisissa skenaarioissaan. Peter Schwartzin (1991) mukaan skenaariosuunnittelu ei ole tiedettä vaan *taidetta* (tai luovaa taitoa, 'art'). Siinä pyritään tunnistamaan kehitystä eteenpäin vieviä yhteiskunnallisia ja ympäristöllisiä pitkän aikajänteen muutosvoimia (*driving forces*), jotka ovat olennaisia oman toimintakentän kannalta, sekä niihin kytkeytyviä, kehitystä ehdollistavia muutosvoimia, jotka ovat vaikeasti ennakoitavia ja emergenttejä ja joita ei vielä voida tuntea. Tällaisen analyysin pohjalta luodaan omaan toimintahorisonttiin kytkeytyviä vaihtoehtoisia *skenaariotarinoita*. Näiden tarinoiden kerronnallinen vakuuttavuus on niiden relevanttiuden perusta, joka on radikaalisti poikkeava evidenssipohjaisuudelle informaation relevanttiuden perustana. Tätä Schwartz tarkoittaa puhuessaan skenaariosuunnittelusta taiteena. Evidenssipohjaisuus nojaa *tiedon korrespondenssiteoriaan* (tieto vastaa, on korrespondentti, kuvaamansa 'ulkoisen' todellisuuden kanssa, on evidenssiä todellisuudesta), kun taas skenaariotarinoiden voidaan ajatella nojaavan *tiedon koherenssiteoriaan* (ks. Huttunen ym., 1999; Putnam, 1981). Skenaariotarinan sisäinen koherenttius on silloin keskeistä, kun arvioidaan sen merkityksellisyyttä tulevaisuuteen varautumisessa. Olennaisena osana tätä koherenttiutta on myös sen koherenttius suhteessa havaintoihimme ja kokemuksiimme, jotka kuitenkin väistämättä ovat käsitteidemme muokkaamia (Putnam, 2001, 54).

Healey tunnistaa myös strategisen suunnittelun taideulottuvuuden, mutta hänen mukaansa se edellyttää lisäksi herkkyyttä, joka ylittää sekä tieteellisen analyysin että design-ajattelun rajoitteet. Maankäytön strategioiden luonti edellyttää Healeyn mukaan historiasta, antropologisesta otteesta ja alueellisesta mielikuvituksesta ammentavaa kykyä tarttua ihmisten ja paikkojen kytkeisiin ajassa. (Healey, 2009, 453.) Tarvitaan jonkinasteista ymmärrystä alueen materiaalisesta ja kulttuurisesta historiasta, jotta nähdään, miten tämä suuntaa ihmisten tapaa mieltää olennaisuuksia ja hahmottaa erilaisia kehityskulkuja mahdollisina ja tavoiteltavina. Tällainen ymmärrys ruokkii Healeyn mukaan *kriittistä harkinnan taitoa* nähdä, missä määrin ja miten strategisille aloitteille on löydettävissä resonanssipohjaa ja niiden taakse muutosvoimaa alueen toimijoiden keskuudessa. (Healey, 2009, 446.) Tämä edellyttää yhtäläillä kokeilevaa tunnustelua kuin kohdennettua selvitystyötäkin, kuvittelevaa oppimista kuin "pitävän evidenssin" tuottamista (vrt. Davoudi, 2012). Deweyltä lainaten Healey näkee tällaisen strategiatyön luovan ympärilleen 'utkivan yhteisön' (*community of inquiry*) joka ruokkii mukaan kutsumiensa toimijoiden kollektiivista älykkyyttä. (Healey, 2009, 448.) Healey kutsuu tällaista strategiatyötä *strategiseksi kehystämiseksi*. Siinä paikalliset resurssit ja visioivat skenaariot tuodaan yhteen tavalla, joka saa osapuolet muuttamaan ajattelu- ja toimintatapojaan sekä suhdettaan toisiinsa. (Healey, 2009, 451.)

Näkemyksemme mukaan strategisessa maankäytön suunnittelussa tällaisen maankäytön strategisen kehystämisen tulisi raamittaa tiedollisesti maankäytön suunnittelun evidenssipohjaisuutta. Skenaariotarinoiden luonnin ja strategisen kehystämisen kautta raamitetaan sitä, mitä on olennaista selvittää maankäytön nykytilasta. Keskeistä tässä on *tunnistaa yllä esiteltyjen tietotyyppeiden erot ja oikeuttaa tarinallisen koherenssitiedon ja kriittisen harkinnan rooli raamina, joka mahdollisista tulevaisuuden skenaarioista ja niitä hyödyntävistä strategisista kehystämistä käsin fokusoii nykytilan korrespondenssitiedon hankintaa.*

Vaihtoehtoisia skenaariotarinoita laadittaessa on olennaista rakentaa ne *kehityspolkuina*, jotka askel askeleelta kurkottavat nykytilasta kohti mahdollisia tulevaisuuksia. Olennaisinta on tunnistaa piste, jossa polut alkavat erkaantua toisistaan. Kuinka pitkälle kuvittelemme tulevaisuuden muotoutuvan tunnistamiemme ja jo nykytilassa vaikuttavien muutosvoimien varassa (kuten väestön ikääntymiskehitys, autoistumisen kasvu ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissyrkimys) ja missä vaiheessa kuvittelemme vaikeasti ennakoitavien (kuten talouden ja työpaikkojen kehitys sekä niihin kytkeytyvä muuttoliike) ja emergenttien (kuten uudet teknologiset innovaatiot ja niiden mahdollistamat uudet tuotannon, ympäristön käytön ja kuluttamisen muodot) muutostekijöiden saavat ratkaisevan roolin? Jälkimmäisiin, vaikeasti ennakoitaviin ja emergentteihin muutostekijöihin varautuminen edellyttää vaihtoehtoisten skenaarioiden laadintaa. Skenaarioiden erkaantumispiste voidaan määrittää arvioimalla, missä on niiden kehityspolkujen se "askelmerkki", jossa tunnetut muutosvoimat alkavat ratkaisevasti ehdollistua erilaisille mahdollisille kehityssuunnille, joita vaikeasti ennakoitavat ja emergentit muutosvoimat voivat tuoda tullessaan.

Maankäytön strategisessa suunnittelussa voisi tällainen maankäytön eri skenaarioiden *erkaantumispiste* olla lähtökohtana, kun arvioidaan, mihin maankäyttömuutosten kehityspolulla sijoittuisi se "askelmerkki",

- johon saakka voidaan "lukita" maankäyttöratkaisuja ja samalla "fiksata" maanomistussuhteita ja maankäyttöoikeuksia, ja
- josta eteenpäin on jätettävä tilaa maankäytön visioinnille, joka huomioi vaikeasti ennakoitavien ja emergenttien muutostekijöiden tuomia uhkia ja mahdollisuuksia.

Eri kaavatasoihin sovitettuna tämä voisi tarkoittaa sitä, että detaljikaavatasoiselle suunnittelulle osoitettaisiin nämä lyhyemmän aikajänteen maankäytön kehityksen fiksaus- ja lukitsemistehtävät ja yleispiirteiselle kaavoitukselle (yleis- ja maakunta-kaavat) pitemmän aikajänteen eri skenaarioita kehystävä tehtävä. Detaljikaavatasolla kysyttäisiin: Mitä voidaan fiksata maankäyttömuutosten "*positiivisessa*" ohjauksessa välittömien ja näköpiirissä olevien tulevaisuuden kehityskulkujen sekä tarpeiden ja aloitteiden perspektiivissä? Yleispiirteisen kaavoituksen tasolla kysyttäisiin pikemminkin: Mitä ympäristön laadullisia, merkityksellisiä ja rakenteellisia ominaisuuksia on meidän vaalittava ympäristön kestävyuden ylläpitämisen näkökulmasta *rajaamaan "negatiivisesti"* maankäytön muutosvapautta pitkällä skenaarioperspektiivillä?

Tässä yleispiirteinen kaavoitus ei ole samaa kuin strateginen maankäytön suunnittelu, vaan lähtökohtanamme on sen tietyssä määrin paradoksaalinen käyttö strategisesti osin "ei-strategisena" kaavainstrumenttina, sen yleispiirteisyydestä huolimatta. Siten myös se on oman yleispiirteisen tasonsa "fiksaamista" ja "lukitsemista", jossa kaavan juridis-hallinnolliset, maanomistukselliset sekä tiedon ja vuorovaikutuksen legitimaatiokysymykset ovat väistämättä myös läsnä. Siksi ehdotammekin pohdittavaksi yleispiirteiselle kaavalle muutosvapauden negatiivisen kehystämisen tehtävää, joka sellaisenaan, kaavana, ei välttämättä suoraan ilmaise sitä taustallaan olevaa strategista visionäärisyyttä, josta käsin nämä muutosvapauden kehystämisperiaatteet ovat määrittäneet. Tällainen yleispiirteinen kaavoitus

edellyttää siis laadintansa tueksi ja itsensä ymmärrettäväksi tekemiseksi strategista kehystämistä, jonka puitteissa luodaan pitkän aikajänteen visionääristä responsiivisuutta erilaisiin vaihtoehtoihin skenaarioihin. Tämä visionäärinen responsiivisuus määrittää ne maankäytön arvot sekä laadulliset ja rakennetekijät, joista halutaan pitää kiinni myös pitkällä aikavälillä. Tätä kautta määrittyvät yleispiirteisen kaavoituksen kehukset muutosvapaudelle.

Sama strategisen maankäytön suunnittelun läsnäolon vaatimus koskee myös detaljikaavoitusta. Strategisessa suunnittelussa tehtävä skenaarioiden erkaantumisen tunnistaminen perustelee detaljikaavassa tehtävät rajaukset, mitä maankäyttömuutoksia siihen sisällytetään "positiivisen" ohjauksen piiriin otettaviksi ja mitä rajataan tarkastelun ulkopuolelle.

Näkemyksemme mukaan tämä tarkoittaa, että tulisi välttää epämuodollisten strategisten maankäyttösuunnitelmien laadintaa irrallisina kaavaprosesseista. Sen sijaan ne tulisi kytkeä eritasoisten kaavojen laadintaan rikastuttamaan näiden käsittelyprosesseja strategisin näkökulmin ja perspektiivein. Tässä ilmenee strategisen maankäytön suunnittelun toimintaorientaatio: suhteessa kaavoitukseen olennaista on, miten se ohjelmoi tätä. Kuten Friedmann toteaa, strategisessa suunnittelussa "tavoite ei olisi 'suunnitelmien' tuottaminen (ei edes strategisten suunnitelmien) vaan näkemyksellisyyden aikaansaaminen odotettavissa oleviin muutoksiin ja rohkaiseminen niitä koskevaan julkiseen keskusteluun" (Friedmann et al., 2004, 56). Myös Healey korostaa tätä kommentoidessaan Albrechtsin ja Balduccin (2013) kirjoitusta: "Vaikka strateginen ajattelu voi muokata suunnitteludokumentteja, strategiat eivät "asu" niissä. Niille on jatkuvasti "annettava elämä", kun ihmiset hakevat niiden kautta oikeutusta toiminnalleen käytäntöjen virrassa." (Healey, 2013, 49.)

Tästä strategisen maankäytön suunnittelun läsnäolevuudesta kaavoituksessa tulisi löytää myös ratkaisu edellä nostamaamme kysymykseen, miten strategisen suunnittelun joustavaan ja verkostomaiseen monitoimijaisuuteen voitaisiin yhdistää lain mukaiset vuorovaikutus- ja muutoksenhakumenettelyt julkisen vallankäytön osalta olennaisissa kohdin. Tällöin kaavoituksen osallisten joukko ei määrittyisi vain kaavalle asetettavien tavoitteiden ehdoin vaan laajemmin myös strategisen suunnittelun teemojen ehdoin, joiden puitteissa kaavan tavoitteenmäärittely muotoutuu. Tärkeäksi kysymykseksi nousee, miten strateginen maankäytön suunnittelu skenaariotarinoiden ja kehysten laadintoineen ajoittuu suhteessa eritasoisiin kaavaprosesseihin ja mitkä tahot milloinkin ovat keskusteluissa ja kehittytyössä mukana. Suunnittelun poliittisen legitimaation kannalta on olennaista, että kaavoissa päätettäviä asioita ei päätetä kaavan laadintaprosessin ulkopuolella (ks. Mäntysalo & Saglie, 2010). Oikeastaan legitimaatiovaatimus menee pidemmälle: myös kaavoissa päätettäväksi otettavien asioiden valinta on legitimoitava (nk. *nondecision-making* -kriittikki (Lukes, 2005)). Strategisessa maankäytön suunnittelussa käsitellään asioita huomattavasti laajemmin kuin mitä on tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista tuoda kaavassa päätettäviin maankäyttöasioihin. Kaavoituksen legitimaatio edellyttää, että myös näitä asioita käsitellään kaavan laadintaprosessissa tarpeellisessa määrin: mitkä asiat otetaan kaavassa päätettävien maankäyttökysymysten piiriin ja miksi.

Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan epämuodollisten rakennemallien (tai –suunnitelmien) käyttöä kaupunkiseutujen strategisen maankäytön suunnittelun välineinä. Ensin taustoitamme rakennemallityöskentelyn kehitystä ja asemoitumista Suomessa. Tämän jälkeen käymme keskustelua eräiden kokeneiden maankäytön suunnittelijoiden kanssa heidän kokemuksistaan rakennemallien käytöstä ja näkemyksistään niihin ja ylipäätään strategiseen maankäytön suunnitteluun liittyen. Peilaamme yllä luonnostelemamme strategisen maankäytön suunnittelun teoriaa haastattelemiemme suunnittelijoiden näkemyksiin. Reflektoimme heidän näkemyksiään siitä, miten epämuodollisten rakennemallien ja lakisääteisten kaavainstrumenttien välinen suhde tulisi järjestää. Onko toisaalta rakennemallityöllä suunnittelijoiden

kokemuksen mukaan ollut strategisen kehystämisen potentiaalia, joka on avartanut näköaloja ja edesauttanut toimijoiden yhteistyön koordinoitumista? Tutkimusotteemme ilmentää omalla tavallaan Balduccin ja Bertolinin (2007) ajatusta maankäytön suunnitteluteorian kehittämistä suunnittelukäytännön kanssa dialogia käyden ja käytännön kanssa yhdessä reflektoiden. Strategisen maankäytön suunnittelun kohdalla tällainen tutkimusote on erityisen relevantti, sillä kokeneiden suunnittelijoiden käytäntökokemuksiin perehtymällä voimme päästä kiinni niihin olennaisiin kriittisen harkintakyvyn, assosioivan kuvittelun ja tilannekohtaisen muutospotentiaalnin tunnistamisen taitoihin, joita strategisessa maankäytön suunnittelussa tarvitaan (Healey, 2009, 447).

5 Rakennemallien historiallis-rakenteellinen tarkastelu

Rakennemallien suosioon kaupunkiseutujen suunnittelussa on useita syitä. Kaavoitusjärjestelmä ei ole osoittautunut tehokkaaksi kaupunkiseudun tasoisten kysymysten käsittelyssä: maakuntakaavoitus käsittelee pikemminkin kaupunkiseutujen ja niiden "vaikutusalueiden" suhteita ja saattaa kattaa useitakin kaupunkiseutuja. Yleiskaavoitus puolestaan tukee pikemminkin aluevarausten tekoa kuin strategisten valintojen käsittelyä. Kaupunkiseutujen kasvu, monikeskuksistuminen sekä niiden sisäisen toiminnallisuuden ja riippuvuussuhteiden vahvistuminen on suhteellisen uusi ilmiö. Maankäyttö- ja rakennuslain tarjoama mahdollisuus kuntien yhteiseen yleiskaavoitukseen on nähty hankalaksi, aikaa vieväksi ja poliittisesti vaikeaksi tieksi. Monesti rakennemalleilla on pyritty vastaamaan samoihin kysymyksiin kuin yleispiirteisellä suunnittelulla ylipäänsä. Tällöin rakennemalli toimii parhaiten kaavoitusta pohjustavassa tehtävässä. Toisaalta suuri osa rakennemalleista täyttää pikemminkin strategisen kehystämisen aukkoa, joka on muodostunut kaupunkiseuduille yhdyskuntarakenteen, talouden ja asumisen arjen muodostuttua leimallisesti seudulliseksi todellisuudeksi.

Dokumentteihin perustuvan rakennemallien tarkastelun pääpaino on ollut rakennemallien ja niiden syntyhistorian sekä tilanteisuuden ymmärryksessä. Ensinnä, kyse on muutosvapauden kehystämisen ja positiivisen ohjauksen suhteesta. Tässä mielessä keskeistä on ollut hahmottaa rakennemallien suhdetta kaavahierarkiaan, erityisesti maakunnalliseen kaavoitukseen ja yleiskaavoitukseen. Rakennemallit myös korostavat maankäyttöä, asumista ja liikennettä yhteensovittavaa MAL-näkökulmaa, joten niiden suhde maakunnalliseen ja seudulliseen liikennesuunnitteluun on myös kiinnostava. Liikennejärjestelmäsuunnittelusta huolehtiminen kuuluu maakunnan liiton tehtäviin (Laki alueiden kehittämisestä... 17§) mutta on muodoltaan tarkemmin säätelemätöntä. Maakunnalliseen ja seudulliseen strategiseen liikennesuunnitteluun on kuitenkin kehittynyt jossain määrin vakiintunut instrumentti, liikennejärjestelmäsuunnitelma (LJS). Rakennemallien liittymistä seudullisiin ja maakunnallisiin liikennejärjestelmäsuunnitelmiin on tarkasteltu yleispiirteisesti.

Toiseksi, rakennemalleja tarkastellaan strategisten skenaariotarinoiden ja evidenssin rakentamisen vuoropuheluna, tilanteisena strategisena kehystämisenä. Tätä on lähestytty erityisesti tunnistamalla koherenssia rakentavia elementtejä ja niiden esittämistä dokumenteissa. Tässä yhteydessä huomiota on kiinnitetty paitsi teksteihin, myös esittämiseen yleisemmin: Dühr (2005) painottaa esittämisen roolia strategioiden kuvaajina. Yhtäältä dokumenttianalyysi tuo esiin juuri niitä tekijöitä, jotka dokumenteista on luettavissa. Toisaalta dokumentit käsittelevät myös karttaesityksiä ja muuta illustratiivista materiaalia, jota on mahdollista tulkita tietyssä määrin. Maankäytön suunnittelussa tekstuaalinen ja kartallinen/illustratiivinen kuvaus toimivat toisiaan tukien. Illustraatiot eivät vain illustroi strategisia sisältöjä, vaan luovat oman, tekstiä tarkemman tilallisen diskurssinsa. Tällä diskurssilla ja illustraatioiden retoriikalla on usein syvämpää poliittinen ja transformatiivinen vaikutus kuin strategisella

tekstillä (myös Faludi, 1996; Crampton, 2001), minkä takia niiden kriittinen arviointi on yhtä tärkeää kuin tekstuaalisten valintojen tarkastelu (vrt. Healey, 2004).

Tarkastelussa käytiin läpi 12 eri rakennemallin päädokumentit, itse rakennemalli sekä siihen mahdollisesti suoraan liittyvät liitemateriaalit. Tarkasteluun valittiin kymmenen vuoden 2000 jälkeen toteutunutta rakennemallihanketta. Käsitellyt rakennemallityöt ovat:

- Lahden kaupunkiseudun rakennemalli 2040 (2001-2005)
- Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2020 (2007-2010)
- Jyväskylän seutu – rakennemalli 20X0 (2008-2011)
- Jämsän rakennemalli (2009-2011)
- Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2030 (2009-2012)
- Kuopion toiminnallisen kaupunkiseudun rakennemalli Loikka 2030 (2010-2012)
- Mikkelin kaupunkiseudun rakennemalli (2010-2012)
- Porin kaupunkiseudun rakennemalli 2020 (2010-2013)
- Kouvolan kaupungin rakennemalli 2040 (2011-2013)
- Pietarsaaren seudun rakennemalli Elämänlaatu 2040 (2011-2013)

Rakennemallien kehittyminen

Rakennemallit ovat "lainanneet" elementtejä eri aikakausien ideaaleista ja käytännöistä. 1960-luvulta on tuotu ajatus systeemitieteellisestä lähestymistavasta sekä mallinnuksesta yleisesti. Kvantitatiivinen "evidenssipohjaisuus" on peräisin tältä ajalta. Rakennemalleihin tämä aikakausi on tullut "reduktion" näkökulmana, systeemisenä ja rationaalisenä tiivistymänä. 1970-lukua luonnehti yhtäältä komprehensiivisen suunnittelun kehittyminen, toisaalta sille kriittinen emansipatorinen näkökulma. Tästä aikakaudesta "jääminä" voidaan pitää yhtäältä rakennemallien sovittamista osaksi yleiskaavallista suunnittelua eräänlaisena välivaiheena sekä uusien radikaalienkin avausten mahdollistumista. 1980-lukua luonnehti komprehensiivisen suunnitteluotteen "dekonstruktio", postmoderniksikin kutsuttu suunnittelu, sekä suurten hankkeiden keskeistyminen maankäytön kehittämisen keihäänkärkinä. Rakennemalleissa tämä näkyy ennen kaikkea suurten strategisten hankkeiden mukanaolona ja tietynä dekonstruoivana olemassa olevan uudelleentulkintana ja ideoiden uudelleenjärjestämisenä. 1990-luvulla suunnittelun kompleksisuus nousi keskeiseksi kysymykseksi, strategisuus koki renessanssin ja kestävän kehityksen esiinmarssi väritti koko suunnittelun kenttää. Samalla edellisen vuosikymmenen nousukauden ja sitä seuranneen laman jäämistöstä löytyi käsitys taloudellisen näkökulman tärkeydestä myös maankäytön suunnittelussa. Rakennemalleissa eri strategiat integroituvat kaupunkiseudun tilassa, ja vaikka 1990-luvun puhe kestävästä kehityksestä on 2000-luvun mittaan muuttunut eheytykseskusteluksi, ovat ympäristölliset ja sosiaaliset kehityksen reunaehdot tulleet myös rakennemallityötä värittämään.

2000-luvulla rakennemalli, joka on toki ollut eri muodoissaan olemassa osana seudullista ja kunnallista suunnittelua jo ainakin 1940-luvulta asti, on itsenäistynyt suhteessa maankäytön suunnittelujärjestelmään. Seutuistumisen, yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja liikkumisen ongelmat ovat nousseet pysyvästi kaupunkiseutujen ylikunnallisiksi kysymyksiksi. Kysymys saavutettavuudesta kuvaamassa seudullisia rakenteita on tullut mukaan keskusteluun. Seutuistuminen on tarkoittanut myös strategisten valintojen seudullistumista. Niinpä tarve uudelle, suunnittelujärjestelmästä erilliselle maankäytölliselle tai territoriaaliselle (ajatus kaupunkiseudusta uutena ”pehmeänä” territoriona) strategiselle keskustelulle on saanut välineen rakennemallin muodossa. Samalla hallintoa vuosikymmenen ajan puhuttaneeseen sektoraalisuuden ylikorostumiseen on löytynyt uusi, seudullinen integroiva ratkaisumalli, joka ainakin osin kiertää yksittäisten suunnittelu- ja hallinto-organisaatioiden sisäiset patologiat (esim. Mäntysalo & Nyman, 2001) ja mahdollistaa polkuriippuvuuksien murtamisen (Mäntysalo ym., 2010, Hytönen ym., 2012).

Lahden kaupunkiseutu on ollut edelläkävijä kaupunkiseudun tasoisessa rakennemallityössä (vrt. Kuva 1). Ensimmäinen rakennemalli valmistui jo vuonna 1969, ja seuraavat versiot vuosina 1972, 1979 ja 1993. Nämä rakennemallit kuvastavat hyvin yhtäältä aikansa suunnitteluidealeja, toisaalta aikansa tiedollisia resursseja suhteessa maankäytön suunnittelun sen hetkiseen tilaan. Lahden viimeisintä rakennemallia tarkasteltiin tutkimuksessa ensimmäiseksi. Sen vaikutus onkin nähtävissä kaikissa myöhemmissä töissä. Yleisesti ottaen rakennemallitöissä on nähtävissä, jollei suoria esikuvia, vahvoja vaikutteita kansainvälisestä kehityksestä. Erityisesti brittiläisen suunnittelukulttuurin strategista suunnittelua kuvastoineen on lainattu – joskin anglosaksisen suunnittelun vaikutus on näkynyt myös koko suunnittelujärjestelmässä, joten vaikutussuhde voi olla hyvinkin epäsuora. Toisaalta rakennemalleissa on vaikutteita eurooppalaisesta 1990- ja 2000-lukujen strategisen suunnittelun teemoista sekä niihin liittyen myös yleisemmästä strategisuuden käsitteistöä. Toisaalta toimijoiden haastatteluista (seuraava luku) ilmenee, että tunnistetut yhteydet ja ”vaikutteet” voivat olla enemmän ajassa liikkuvien trendien tuotosta ja konsulttien globaalin (muoto)kielen ansiota kuin tietoista lainaa jostain erityisestä lähteestä.

Rakennemallityön suhde maankäytön suunnittelujärjestelmään ja liikennejärjestelmätyöhön

Rakennemallitöissä on pohdittu niiden suhdetta kaavajärjestelmään monilla tavoin. Useimmiten rakennemalli on paikannettu kaavahierarkian ”sivulle”, kuitenkin leimallisesti maakuntakaavan ja yleiskaavoituksen väliseen tilaan. Rakennemallien lähtökohdissa eroa kaavahierarkiaan korostetaan: strategisia valintoja on lähdetty pohtimaan maakuntasuunnitelmien ja kunnallisten strategioiden kautta, ja sekä maakunnallisen kaavoituksen mukaisuutta että ohjausvaikutusta pidetään vähemmän keskeisenä suhteessa seudullisten kysymysten esittämiseen.

Maakunnan liitto on useimmissa rakennemallitöissä mukana - vain kahdessa seudullisessa työssä (Tampere, Pori) liiton roolina on ollut toimia ainoastaan sidosryhmänä, lausunnon antajana tai kuultuna osapuolena. Muissa tapauksissa liitto on ollut yhteistyössä rakennemallin laadinnan ohjauksessa tai itse tekemisessä. Ainoastaan Lahdessa on nykyinen maakuntakaava laadittu rakennemallityön jälkeen, useimmissa joko juuri ennen tai jossain määrin päällekkäin rakennemallityön kanssa, kuitenkin niin, että maakuntakaava on valmistunut selvästi ennen rakennemallia.

Tuoreen maakuntakaavan vaikutuksen rakennemallityön *lähtökohtiin* voisi kuvitella olevan selkeä. Niinpä onkin yllättävää, että suhteessa maakuntakaavoitukseen rakennemallitöissä on valittu hyvinkin erilaisia lähestymistapoja. Useimmat koros-

tavat rakennemallin vähintäänkin melko hyvää maakuntakaavoituksen mukaisuutta. Kuitenkin puolessa tarkastelluista rakennemalleista tämä asetetaan kriittisesti kyseenalaiseksi: seudullisina kysymykset saattavat saada erilaisia ilmiäisiä kuin maakunnallisina - johtuen yhtäältä abstraktiotasojen eroista, toisaalta kysymysten seudullisesta luonteesta - joten seudullisuus menee konformistisuuden edelle. Niinpä rakennemallitoissa on otettu etäisyyttä kaavahierarkian yläpäähän, luopumatta silti kokonaan maakunnallisen tason strategioista: useissa rakennemalleissa lähtökohtina onkin nostettu esiin maakuntasuunnitelman strategisia painopisteitä. Erityisesti näin on pystytty korostamaan rakennemallien elinkeinopoliittista suuntautumista, sillä elinkeinojen kehittämiseen on keskitytty niin alueellisesti kuin temaattisesti, korostaen vahvuuksien ja mahdollisuuksien seudullisia kytkentöjä. Tässä mielessä monet rakennemallit ovat selkeästi lunastamassa paikkansa strategisena seudullisen maankäytön suunnittelun instrumenttina.

Toisaalta ainoastaan kolmessa tapauksessa on lähtökohta ollut korostetusti seudun aiemmissa strategioissa, suunnitelmissa tai seudullisissa näkökulmissa. Yhtä usein lähtökohtia on haettu ensisijaisesti suhteessa valtakunnan tason tavoitteisiin (Valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteet). Tämä on tietenkin osin retorinenkin ratkaisu, mutta sekin osaltaan kertoo paikallisen yhteenliittymisen tarpeen korostamisesta: yksi yhteisymmärryksen ja yhteistyökyvyn kasvattamisen keinoista (vrt. esim. Gorman ym., 2009) on uuden yhteisen yleisemmän viitekehyksen löytäminen. Selvästi tämä yhteinen yleisempi viitekehys on löytynyt yhtäällä kaupunkiseudun kysymyksenasettelujen kautta, kun taas toisaalla on nähty olleen tarpeen vedota kansallisesti tunnustettuihin päämääriin - jolloin on myös saatu tiettyä liikkumavaraa suhteessa maakunnallisiin ja kunnallisiin kysymyksenasetteluihin. Samalla on voitu tehdä strategisesti raamittavaa uudelleentulkintaa ilman paikallisen/seudullisen/maakunnallisen historian painolastia.

Rakennemallityön *tulosten* suhteen maakunnalliseen suunnitteluun nähdään olevan keskimäärin yksinkertaisempi: vain kahdessa tapauksessa (Lahti, Jyväskylä) rakennemallityöllä eksplikoidaan olevan selkeää vaikutusta maakunnan tulevaan suunnitteluun. Lahden osalta tämä vaikutus on selkeästi nähtävissä vuoden 2008 maakuntakaavassa. Sen sijaan uuden Päijät-Hämeen maakuntakaavan valmistelussa liitto on laatinut omat rakennetarkastelunsa. Useimmissa muissa tämä vaikutus nähdään tai esitetään ehdollisena, viittauksenomaisena tai toiveena, eikä asiaa nähdä olennaisena työn tuloksena. Kahdessa tapauksessa (Kuopio, Pietarsaari) ei ole mainittu rakennemallin ohjaavan maakunnallista suunnittelua, mutta eri syistä. Kuopiossa maakunnan liitto on ollut keskeinen toimija ja rakennemallia voi jopa pitää maakuntakaavoituksen strategisena jatkeena Kuopion toiminnallisella kaupunkiseudulla. Pietarsaareissa puolestaan rakennemallia on edeltänyt vastaavan tyyppinen skenaariotyöskentely muutamaa vuotta aiemmin, ja tämän työn tulokset ovat ohjanneet maakuntakaavoitusta. Tällä kerralla on keskitytty seudullisiin näkökulmiin ja seudullisiin kysymyksiin.

Rakennemallityön suhde liikennejärjestelmätyöhön on dokumenttien perusteella melko suoraviivainen. Kolmessa tapauksessa (Tampere, Jyväskylä, Mikkeli) liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinta on julkilausutusti ja organisatorisesti kytketty rakennemallityöhön, jolloin työt ovat olleet vuorovaikutuksessa keskenään. Muissa tapauksissa suhde LJS-työhön on ollut riippuvainen laatimisen ajankohdista: ainoastaan kunnallisissa rakennemalleissa (Jämsä, Kouvola) on suhde LJS:aan heikko, mutta muuten rakennemallityön nähdään ohjaavan myöhempää LJS-työtä. Myös LJS-tarkastelu vahvistaa näkemyksen, joskin erot vaikutuksen ilmenemisen muodoissa ovat suuret.

Rakennemallien suhde kaupunkien *yleiskaavoitukseen* on kokonaisuudessaan pitkän aikavälin asia. Tähän mennessä rakennemallityön jälkeisiä kunnallisia yleiskaavaprosesseja on rakennemalliseuduilla tarkasteltavaksi soveltuvassa vaiheessa varsin vähän. Lahdessa kaupunginvaltuusto hyväksyi vuonna 2012 uuden yleiskaavan

rakennemallityön jälkeen ja uutta kierrosta tehdään 2013-2016. Lahden tapauksessa suurin rakennemallityön yhteydessä syntynyt yleiskaavallinen vaikutus onkin yleiskaavan strategisuuden uudelleenformulointi, mistä on seurannut ”läsnäolevan yleiskaavoituksen” ajatuksen syntyminen ja vieminen yleiskaavatyöhön. Toinen, rakennemalleista tunnistettava ajatus on strategian kertominen tarinan muodossa, mitä yleiskaavassa korostetaan: kyse on näkemyksestä siitä, mitä elämä Lahdessa pitää sisällään vuonna 2025. Pääpiirteissään myös yleiskaavan aluevaraukset noudattelevat rakennemallin ratkaisuja.

Jyväskylän kaupungin yleiskaavatyö seuraa rakennemallityötä ajallisesti, ja rakennemallityötä onkin pidetty kaavaehdotuksessa osana rakenteellisten kysymysten ratkaisemista. Niinpä yleiskaavaprosessista on jätetty rakennevaihtoehtojen tarkastelu kokonaan pois. Vyöhykkeisyyttä on lähestytty uudelleentulkinnalla yleiskaavallisten vaatimusten näkökulmasta - rakennemallin vyöhykkeet ratkaisivat sisällöllisiä kysymyksiä, joten yleiskaavan strategiset vyöhykkeet käsittelevät yksinkertaisesti olevaa rakennetta, tulevia rakentamisalueita ja maaseutumaista aluetta. Strategisuutta on korostettu mm. karttaesitysten mittakaavojen valinnalla sekä käyttämällä esitystavan ”karkeistamisen” sijaan ruutupohjaa, jossa jokaiselle 250x250 metrin ruudulle on osoitettu tietty maankäyttö. Näin on pyritty säilyttämään strategista yleispiirteisyyttä.

Pyrkimys luoda rakennemalli, joka ”ohjaa” yleiskaavoitusta tai maakunnallista kaavoitusta, voidaan nähdä ennen kaikkea negatiivisen muutosvapauden kehystämisen ja positiivisen ohjauksen linjanvetona, jonka voisi ajatella tulevan näkyväksi siinä tavassa, jolla rakennemallin ratkaisut on esitetty: konkreettisesti esitetyt vyöhykkeet ja aluerajaukset viestittävät aluevarausluonnetta ja vastaavasti abstraktit ja kertomukselliset tarinat uusien tulkintojen tarvetta. Samoin voisi ajatella, että normatiiviset julkilausumat korostavat velvoitusta, maalailevat tulevaisuuskuvat puolestaan mahdollisuuksia. Huolimatta siitä, että nämä monesti ovatkin oikean suuntaisia tulkintoja, olisi kuitenkin pinnallista ja kategorioita kaavamaisesti käsittelevää tehdä yksittäisten rakennemallien kohdalla tällaisia tulkintoja suhteessa niiden ”strategisuuteen” tämän tutkimuksen tarkoittamassa mielessä: olennaista on myös se, millaisiin yhteistyön ja kunnallisen suunnittelun rakenteisiin rakennemalli ja rakennemallityö kiinnittyvät. Niinpä pelkkä esittämisen tekniikka ja retoriikka eivät riitä kertomaan ratkaisujen strategisuudesta kaupunkiseudun kontekstissa, tai toimijoiden todellisista aikomuksista ja mahdollisuuksista. Erilaiset tilanteet – niin seudulliset kuin globaalitkin – vaativat erilaisia ”työkaluja”, joten kunkin rakennemallin todellinen suhde lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään ja kaupunkiseudun maankäytön kokonaiskehitykseen määrittyy kullakin kaupunkiseudulla sekä seudun sisäisen logiikan ja toiminnallisuuden että seudun ”ulkopoliittisten” suhteiden kautta.

Rakennemallien ideoiden välittyminen

Healeyn (2012) mukaan suunnitteluidean menestyksellinen siirtyminen yhdestä paikallisuudesta toiseen edellyttää, että ollaan selvillä olosuhteista ja syistä, joissa ja miksi idea ”toimi” tai ”oli menestyksekkäs”. Epäselvää kuitenkin on, mikä itse asiassa kulloinkin on se idea, joka näin siirtyy (Lieto, 2013). Lieto painottaakin suunnitteluideoiden siirtymisessä paikallisuudesta toiseen niiden ”myyttisen” ulottuvuuden korostumista. Hänen mukaansa (myös esim. Eliade, 1967) moderni myytti on kommunikatiivinen järjestelmä, viesti jolla on erityiset rakenteelliset ominaisuutensa: siinä korostuvat esimerkiksi järjestyminen, joka kertoo, että myytti on toistettavissa (rakennemallin elementit, muoto, kokemukset – kriittisen harkinnan elementtejä), sekä merkityksen ja muodon ”yhteenkietoutumana”, joka yhtäältä luo myytille historian (koherenssitietoa) ja toisaalta – korostaessaan kommunikatiivista rakennetta sisältöjen sijaan – tyhjentää sen varsinaisesta alkuperäisestä sisällöstään (luo tilaa uudelle positiiviselle ohjaukselle). Myyttisyys voidaan nähdä sekä poliittisuuden poistamisena että strategisena moniulotteisuutena (Lieto, 2013). Näin mahdollistuu kohteen uudelleenpolitisoituminen ja erilaisten, sisältöjä uudistavien yhteyksien muodostaminen. Tämä puolestaan selittää sen, miksi tällainen lähestymistapa on houkutteleva: sen puitteissa suunnitteluideasta kulkeutuu uudelle sovellusalueelle ensisijaisesti positiivisen uudelleentulkinnan mahdollisuus.

Keskeisin ja selväpiirteisin aspekti rakennemallityön kehittämisessä on ollut organisoitumisen idean siirtyminen. Kaupunkiseutujen tilanteet ovat varsin erilaiset – monilla seuduilla on pitkäaikaista kokemusta onnistuneesta yhteistyöstä, toisilla yhtä pitkät eripurat perinteet. Myös maakunnan, kaupunkiseutujen ja kuntien väliset suhteet ovat yhtäällä sopuisat, toisaalla jännitteiset. Kuitenkin rakennemallin ajatus on ollut tarpeeksi joustava ja muokattava, jotta kukin kaupunkiseutu on pystynyt tekemään rakennemallityöstä omannäköisensä niin sisällöllisesti kuin organisatorisesti. Päälinjana on kuitenkin pidetty mallia, jossa seudun kuntien muodostama viranhaltijaryhmä ohjaa konsultin tai valitun toteuttajatahon toimintaa, poliitikoille järjestetään eri tasoisia sitouttamis-, motivaatio-, ideointi- ja informointityöpajoja, erilaisia sidosryhmiä kutsutaan mukaan työhön kaupunkiseudun tilanteen ohjaamana ja laajemmalle ”yleisölle” järjestetään jonkinlaisia mahdollisuuksia osallistua joko kommentoinnin tai ideoinnin tasolla.

Rakennemallidokumenttien rakenteesta ja muodosta voidaan tehdä joitain yleisiä päätelmiä niiden strategisuuden suhteen. Lahden rakennemallin muoto oli jo ”innovatiivinen” suhteessa kaavallisen työn rakenteeseen. Niin se kuin jotkin myöhemmätkin ovat seuranneet ”hybridimallia”, jossa pysytään yleisessä tarkastelukehikossa ja asetetaan yleiset tavoitteet sekä perustellaan vaihtoehtotarkastelut ja valinnat kaavoituksen kanssa yhteisellä tai yhdenmuotoisella tietopohjalla. Ero maakuntakaavaan ja yleiskaavaan on tehty yhtäältä luopumalla kaavallisen lähestymistavan rajaamisesta, käyttötarkoituksista ja ”sisältövaatimuksista”, toisaalta fokuoimalla leimallisesti seudullisiin keskeisiin teemoihin. Samalla kuitenkin on säilytetty helposti havaittava yhteys kaavoitusjärjestelmään.

Osin on pitäyditty ”kerroskakkumaantieteen” menetelmän (”geologiasta ideologiaan”) sovelluksissa, konstruoitu strategista todellisuutta sen rakennusosina pidetyistä elementeistä. Tällöin malli yhtäältä rakentuu alhaalta ylös, jolloin sen voi nähdä olevan kiinnittynyt jokaisen elementin tai teeman konkreettisiin maankäyttöliiketoimintoihin. Samalla lähestymistapa korostaa evidenssipohjaisuutta. Toisaalta lähestymistapa myös avaa strategisten valintojen ulottuvuuden, kriittisen arvioinnin, ainoastaan näiden elementtien (yhdistymisen) kautta. Tällöin kokonaisuuden ja fokuksen hahmottaminen myös erillään yksittäisistä elementeistä on erityisen tärkeää.

Jyväskylän rakennemalli kuitenkin tuntuu avanneen selkeästi vähemmän evidenssiin kiinnittyvän tavan lähestyä rakennemallityötä. Vaikka työn perustana on yhtä lailla kuin muuallakin väestöennusteen tai -tavoitteen asettama ”mitoitusraami”, on erilaisista elämäntyyleistä ja -tavoista ammentava vyöhykkeisyys jo heuristisesti ”kokoonpantu” ja välittää viestiä ihmisen näkökulmasta, joka viittaa alueiden todellisuuteen elämisen kautta ymmärrettyinä. Tällaisena se antaa viestin koherentista olennaisuuksien ymmärtämisestä. Toisaalta näiden olennaisuuksien tulee välittyä tehtyjen valintojen kautta, jotta mallilla olisi resonanssipohjaa ihmisten arjessa ja sen kautta virittyvissä käytännöissä. Lisäksi tehtyjen olettamusten, valintojen ja fokusointien lähtökohdat ja syntyprosessit on tärkeä pystyä esittämään läpinäkyvästi.

Jyväskyläläisestä vyöhykeajattelusta onkin syntynyt tarinoiden kautta välittyvä strategian ilmiäisy. Tarinat vyöhykkeiden olemuksesta nojaavat koherenssiinsa käsitellessään tulevaisuutta silmälläpitäen tehtäviä valintoja. Niissä korostuu fokusointumisen keskeisiin suunnittelullisiin ulottuvuuksiin, jotka kuitenkin esitetään myös arjen ja elämisen erilaisten vaihtoehtojen kautta. Samankaltaisia ”skenaariotarinoita” on luotu myös muissa rakennemallitöissä. Erityisesti Pietarsaaren kuvailevat vyöhykekertomukset lähestyvät koherenssin luomista jyväskyläläisten vyöhykkeiden tavoin arjen näkökulmista, kun taas Mikkelin ja Porin rakennemalleissa tarinallisuus on läheisemmin suunnitelmallisuutta ja strategisia päämääriä painottavaa.

Tietystä määrin kaikki suunnitteludokumentit, myös korostetusti evidenssipohjaiset, pyrkivät muodostamaan myös rakenteellisen tarinan, joka tuo suunnitelma-kokonaisuuteen koherenssia. Samoin juuri mikään suunnittelu ei tapahdu ilman jonkinlaista evidenssipohjaa ja korrespondenssiin viittaamista. Paitsi itse tulevaisuuskuvasta, rakennemallidokumenttien tarinaulottuvuudessa onkin kyse myös tulokulman julkistamisesta. Strategiatarinat virittävät erilaisia tulokulmia ja niihin liittyviä ”sanomia”. Jos ”perinteisin” malli kertoo kaavallisesta strategiatyöstä, niin muiden rakennemallien sanomat liittyvät yhtäältä ohjekirjamaiseen kuvailuun, toisaalta mainosmaiseen promotointiin. Näillä puolestaan on selkeä suhde kaupunki-seudun tilanteeseen ja rakennemallin tavoitteellisuuteen. Näin voidaan sanoa, että vähintäänkin implisiittisesti rakennemallidokumentit kuvastavat sekä työn sisäistä kriittisen harkinnan tuottamaa strategista kehystystä että metatason seudullista kehystystä: muoto ja sisältö yhdessä kertovat sekä siitä, mitä mallilla on haluttu saada aikaan että siitä, mitkä ovat olleet työn lähtökohtaiset ja /tai lopulliset reunaehdot.

Rakennemallihankkeissa korostuu myös vaikutteiden lainaaminen aiemmista ja osin rinnakkaisistakin vastaavista hankkeista. Tällöin konsultin vaikutus tuntuu korostuvan: hankkeessa sovelletaan saman konsultin aiemmin toteuttamia ratkaisuja, ainakin lähtökohtaisesti. Tarkastelluista kymmenestä rakennemallista ainoastaan kahta ei ole laatinut konsultti. Rakennemalleista seitsemän on vain kahden eri konsulttitoimiston tekemiä. Niinpä konsultin ”kädenjälki” voi olla vahvakin. Esimerkiksi Jämsän rakennemalli, jonka lähtökohtaisissa vaihtoehtoissa on selkeä yhteys Jyväskylän työhön, muistuttaa ulkoasultaan läheisesti Kuopion työtä; Vaasan meneillään olevassa työssä ovat Jyväskylä ja Kuopio toimineet ”innoittajina”, Turun rakennemallissa on erityisesti esitettävissä samoja piirteitä kuin Tampereen aiemmassa työssä, sekä Kouvolan rakennemalli, jossa on vaikutteita niin Tampereen ja Turun kuin varhaisemmasta Lahden rakennemallityöstä. Rakennemallien innovatiivisina pidetyt ratkaisut löytävät kuitenkin tiensä myöhempisiin töihin konsultista riippumatta. Mikkelin ja Porin rakennemallit lainaavat Jyväskylän ideaa vyöhykepohjaisesta ratkaisusta, mutta kumpikin muokkaa ratkaisua omanlaiseensa suuntaan. Myös elinkeinopolitiikan alueellistaminen on ollut rakennemalleissa läsnä aina Lahden ”osaamisen maankäytön” tarkastelusta lähtien.

FLOW - ASUMINEN JA JOUKKOLIIKENNE

Vyöhyke muodostuu kaupunkikeskustasta lähellä olevista alueilta, jonne on rakennettu hyvät joukkoliikennelinkit. Alueilla on omat läheisykeskukset ja niistä on kevyen liikenteen yhteydet kaupunkikeskustaan. Vyöhykkeellä on lähipalveluja ja runsaasti vapaa-ajan viettoä mahdollisuuksia. Pääsy vesistöjen ääreen on helppoa.

FLOW-vyöhyke on Jyväskylän seudun tulevan kasvun kannalta keskeisin vyöhyke, jossa yhdistyvät korkealaatuinen asuminen ja kattavat, bussoitukseen perustuvat joukkoliikennepalvelut (bussoitukseen kaupunkilinjat ja seudulliset linjat). Vyöhyke liittoutuu yhtenäisenä Muuramen taajaman eteläpuolelta Jyväskylään ja siten valittain 4 suuntaa pohjoiseen Puupöytäen, idässä valittain 9 suuntaa Viajakoskelle ja Kanavuoreen sekä kolmeen laukaun keskustaankin saakka. Tämä "kasvusuksell" on Jyväskylän seudun luontainen kasvusuunta, jota kunnan kasvustrategiat ja käynnissä olevat laajamittaiset tukemat, FLOW-vyöhyke kattaa myös. Jyväskylän uudet Valkeaman, Majanoran, Kauuramen ja Pohjois-Pakolan asuinalueet.

FLOW-vyöhykkeellä uusi asunontarjonta ohjataan mukaan taajamien palvelujen kehittymistä ja säily-



LIIKE

Seudullinen liikenneyhteistyö ja edunvalvonta

Porin seudun liikenneyhteistyön toimii ja edunvalvonta on tuloksellista

Seudullisen liikenneyhteistyön pohjana ovat seudulla tehdyt sekä tulevat olevat liikennepolitiikka- ja liikennesuunnitelmat, jotka asoimukseen antavat hyvän lähtökohdan yhteistyön kehittämiseen. Kunnat voivat lisäksi tehdä yhteistyötä mm. seudullisen liikenteeseen liittyvän ohjauksen ja neuvonnan keinoin sekä määrittämällä yhdenmukaisen palvelutason. Erityisen tärkeää kunnan välinen yhteistyö on kansallisessa edunvalvonnassa, joka vaikuttaa liikennesuunnitelmaohjaukseen määrään ja jakautumiseen eri alueiden kesken.

Uutena yhteistyömahdollisuutena on seudullisen lupaviranomistoiminnan käynnistäminen, jolloin toiminnassa mukana olevat kunnat päättävät

mistä. Asuinympäristöt ovat korkealaatuisia ja hyvällä suunnittelulla edistetään turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Tiivis ja eheän rakenteen kautta voidaan lisätä yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta ja ekologisuutta sekä torjua ilmastonmuutoksen uhkia.

Seudun väkiluvun arvioidusta kasvusta FLOW-vyöhykkeelle ohjataan hieman yli 50 % arvioidusta kokonaiskasvusta. Tästä uudesta kasvusta n. 30 % suunnataan nykyiseen taajamarakenteeseen ja 70 % uusille alueille.

FLOW-vyöhykkeen kehittämiseksi käytetään seuraavia kriteereitä ja tunnuslukuja:

- Asuminen:** 20 % kerrostalotiloja, 30 % rivitalotiloja ja 50 % omakotitalotiloja. Aluetehokkuus on 0,1-0,40, keskimäärin 75 as./ha
- Liikenne:** Joukkoliikennepäätävät, 100 % bussoitukseen saatavissa, arkinen minimi 10 vuoroa. Kevyen liikenteen kattava reitistö. Kävelykyläkuja.
- Palvelut:** Täysipäivä peruspalvelusta enintään 1 km



OLO: Visio ja toimenpidesuosittelukset

OLO-VISIO:

Vetovoimaiset keskukset ja niiden elävä kulttuuri luovat koko seudulle identiteetin ja toimivat seudun kehityksen veturina. "OLO"-alueet ovat monimuotoisia keskusta-alueita, josta löytyy kaikkia eri maankäytön muotoja. Keskuksissa asuminen, palvelut, elinkeino ja virkistysohjelmat kytkeytyvät yhteen saumattomasti muodostaen monipuolisia ja korkeatasoisia keskustaympäristöjä. Mikkelin keskustassa palvelutarjonta on laajinta – muissa keskustoissa peruspalvelut säilyvät ja kehittyvät. Koko seudun vetovoimaisuuksia kasvava keskusten kehittäminen myös.

OLO-alueiden suunnittelussa pyritään edistämään seuraavia tekijöitä:

	Asuminen ja aluerakenne "Tehokasta ja vaihtelevaa, vesistöjä hyödyntäen"	Asuminen on monipuolista sekä asuinmuodoiltaan että tehoiltaan. Asumismuodot vaihtelevat Mikkelin keskustan kerrostalosta kirkonkylän rivitaloihin, kytkeytyen pientaloihin ja erillispienaloitukseen. Asumisen pääpaino on kerrostaloissa ja kytkeytyä pientaloissa. Asumisessa hyödynnetään veden läheisyyttä. Korjaus- ja täydennysrakentamisen avulla keskusta-alueita uudistetaan nykyaikaisiksi ja laadukkaiksi kaupunkeja ympäristöiksi. Mikkelin lortin ympäristön lisäksi myös muut keskustamaiset alueet uudistetaan. Uudistamista varten laaditaan esimerkiksi keskustojen kehitysstrategia.
	Einkeinot ja palvelut "Monipuoliset ja keskitetyt palvelut"	Alueet ovat elinkeino- ja palveluelämän kiinnostavimpia kohteita. Alueille sijoituu monipuolisia, jopa ympärivuorokautisia palveluita. Alueille sijaitsevat kaikki kunnalliset palvelut, sekä monipuoliset kaupalliset palvelut ja työpaikat. Palvelut sijaitsevat lähialueilla edistysyhdellä ja yhteisöpalveluistat kokoavat asioita yhteen.
	Liikkuminen ja kulkutavat "Kevyistä ja sujuvasti pyörällä, jalan ja bussilla"	Keskustoissa liikutaan pääasiassa kävelen ja pyöräillen. Kävelyä ja pyöräilyä edellytyksiä tuetaan kattavalla ja laadukkaalla kevyenliikenteen verkostolla. Liikenneturvallisuus ja kevyenliikenteen reitien epäjatkuvuusohjelmia parannetaan. Mikkelin keskustassa on lisäksi hyvä paikallisen liikenteen palvelutason. Seudun keskustojen välillä on toimiva seutuliikenne, jonka edellytyksiä tuetaan riittävästi väestöpohjalla. Keskustojen saavutettavuutta myös autolla tuetaan mm. pysäköintihankkeilla ja -politiikalla sekä katuverkoston järjestelyillä.
	Vapaa-aika, virkistyminen, kulttuuri ja imago "Keskusta on seudun sydän"	Keskustojen vapaa-ajan palveluita, kulttuuritoimintaa ja kaupunkikulttuuria tuetaan ja kulttuurihistoriallisia kohteita hyödynnetään vetovoimaisuuksina ja identiteetin luojina. Rantatila-alueiden merkitystä keskusta-alueiden muodostumisessa ja identiteetin luomisessa vaalitaan. Alueilla on riittävästi puistoja ja pääsy keskustan ympäristöön on helppoa rannoille ja vierasalueille tasataan laadukkailla ja yhtenäisillä virkistysreitillä. Alueiden imagoa kehitetään palvelukeskitymällä ja kaupunkimaisen asutuksen laatualueina, joilla on hyvät lämpöpalvelut ja harrastusmahdollisuudet.

Vyöhykkeeseen liittyvät alueet

2 Hirvensalmi taajama, 3 Hirvensalmen taajaman itäosa, 11 Ora, 18 Keskusta, 19 Nuortia ja vanha kasarmialue, 21 Rokkala, 22 Salmelahti, 23 Graani, 37 Ristin taajama, 40 Anttila ja Haukio

Lähellä



Lähellä – on tulevaisuuden taajama-alue. Vyöhykkeessä palvelut ovat aina lähellä. Tulevaisuudessa 80 % uusista asunnoista rakennetaan tänne. Asuminen suunnitellaan niin että se vastaa asukkaiden eri tarpeita. Kaikki rakentaminen tapahtuu kaavoitettavilla alueilla.

Työ



Työ – on alueen tärkeimpiä työpaikka-alueita. Hyvät logistiikkamahdollisuudet ovat leimaa antavia niille. Uusia alueita suunnitellaan näitä alueita profiloimaan sopimaan alueen ja paikan tarpeisiin.

Maaseutu



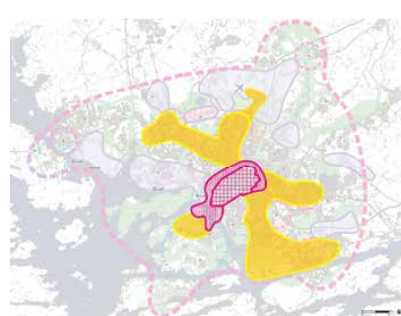
Maaseutu – koostuu kylistä ja viljellystä maasta. Vyöhykettä leimaa elävä maaseutu. Täällä on tilaa suurille tonteille ja maaseutumaiselle vaihtoehtoiselle asumiselle. Maaseudulle rakennetaan 20 % uusista asunnoista. Alkutuotannon ominaisuuksia ja tarpeet huomioidaan kaikessa suunnittelussa.

Vapaa-aika



Vapaa-aika – täällä on tilaa rentoutua. Vyöhyke koostuu huvialueista, suuremista virkistyspalveluista ja luonnonsuojelualueista. Läheisyys mereen ja vesistöihin on tärkeä tekijä. Täällä on myös huvilantoteja ja yleisiä rantoja.

6.3.8 Ratikkakaupunki



Pikaraitiotieverkko kytkee yhteen Turun ydinkeskustan ja muut kaupunginosat. Raitiotielinja on tehokas, hiljainen ja kaupunkimainen ratkaisu ahtaille kaduille. Pitkillä pysäkinvälillä keskustan ulkopuolella linja on nopea ja lähijunamaisempi. Kiskojen välissä voi ympäristön urbaanilouden mukaan olla katukiveä, hoidettua nurmea, asfalttia tai soraa. Pysäkit ovat esimerkiksi huomaamattomia lasiseinäisiä katoksia keskustan valmiissa katutilissa ja muissa kaupunginosissa isompia seisakkeita tuulelta ja säteiltä suojaava.

Kuva yllä: Freiburg (Kuvaaja: Sampo Perttula)

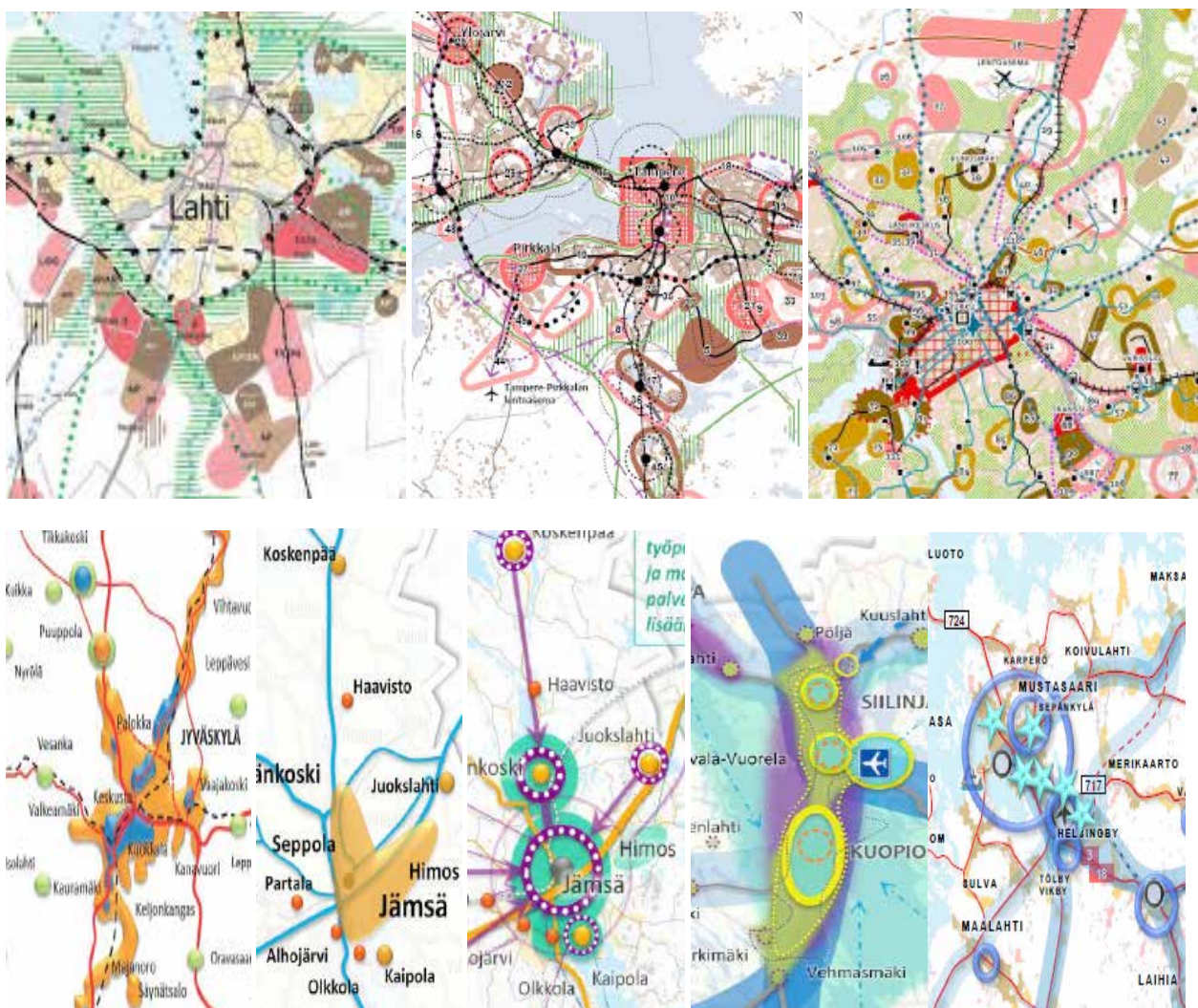
Kuva keskellä: Freiburg (Kuvaaja: Heikki Hirvonen)

Kuva alla: Strasbourg (Kuvaaja: Mikko Lautala)



Kuva 2. Tarinallisuutta esiintyy kaikissa rakennemallityypeissä. Jyväskylän (ylh. vas.) ja Mikkelin (ylh. keskellä) tarinat kuvaavat vyöhykkeitä elämisen kannalta keskeisten tekijöiden kautta ja tyyppitelevät vyöhykkeitä sekä laadullisesti että jossain määrin myös määrällisten suhteiden kautta. Pietarsaarella (ylh. oik.) on valittu yhdistelmä heurismia ja fokuosivaa temaattisuutta. Porin rakennemallissa (alh. vas.) on pyritty yhdellä luomaa "myyvä" kokonaisuus ja erittelemään toimintaa ohjaavia tekijöitä. Turun (alh. oik.) tarinat virittyvät normatiivisen ja kuvailevan sisällön vuoropuhelun kautta.

Rakennemallien visuaaliset valinnat ovat yhtäältä osin valitun konsultin esittämiskäytäntöihin liittyviä, osin prosessin ohjaamia kehittäjiä. Toisaalta kaikissa rakennemalleissa voidaan tunnistaa kaavoitukseen ja strategiseen suunnitteluun liittyvän historiallisen jatkumon vaikutus. Kartografisen esittämisen konventiot ovat muuttuneet suhteellisen hitaasti – varsinkin ennen tietokoneavusteisen esittämisen esiinmarssia. Söderströmin (2000) mukaan keskeisenä syynä tähän on visuaalisten valintojen ja niiden välittämien viestien ymmärrettävyyden korostaminen. Samalla esittämiskäytännöt – myös tekstuaaliset – liittyvät vallitseviin käsityksiin suunnittelusta, strategisuudesta ja teoreettisestakin kehityksestä yhtä lailla kuin esitysteknisiin mahdollisuuksiin. Systeemitoeoreettinen tausta on yhä nähtävissä useiden rakennemallien esittämisessä, ja ajatukset verkostojen luonteesta, hallinnasta, strategisuudesta ja hermeneuttisestakin lähestymistavasta ovat tuoneet omat käytäntönsä rakennemalleihin.

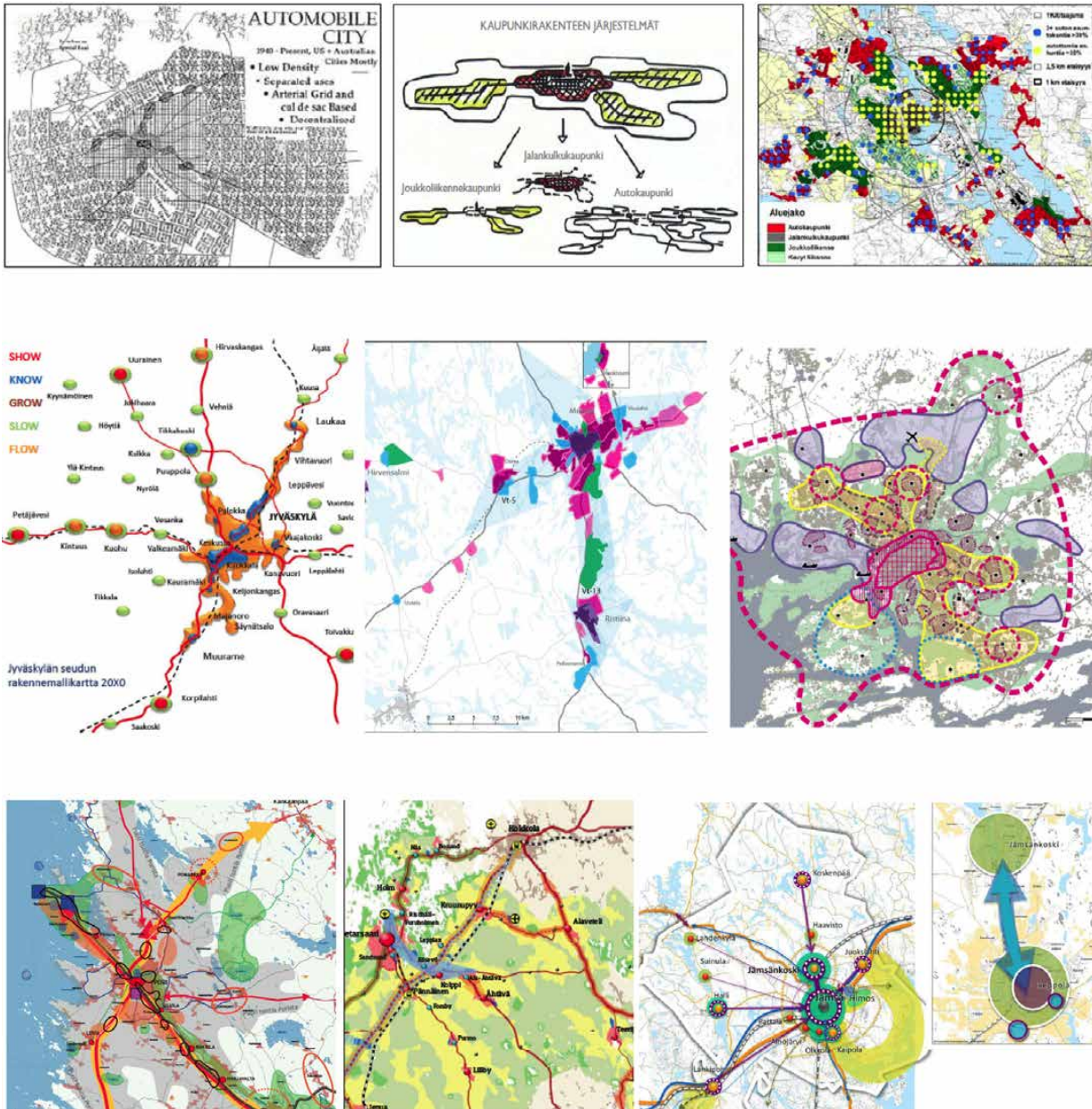


Kuva 3. Rakennemallien kehitys ja konsultin kädenjälki. Ylärivissä Lahti (2004), Tampere (2010) ja Turku (2012); alarivissä Jyväskylä (2011), Jämsä (2011, 2 kuvaa), Kuopio (2012) ja Vaasa (valmisteilla).

Rakennemalleille keskeinen sisällöllinen elementti, vyöhyke- ja käytäväajattelun kehittyminen, on esimerkki idean muovautumisesta, siirtymisestä ja vaiheittaisesta kehittämisestä: alunperin kaupunkimaantieteen teorioista (esim. von Thünen, Hoyt & Burgess) ammentavat suunnitteluideat ovat muovautuneet yhtäältä yleiseksi ajatukseksi vyöhykkeistä, joilla on paikallisesti määrittyvät sisältönsä; toisaalta liikenteelliset vyöhykkeet ovat muodostuneet puskurialueina infrastruktuurin ja palvelunoodien ohjaamina, heijastaen TOD/MAL-näkökulman kehittymistä (esim. Hägerstrand, Newman & Kenworthy); kolmanneksi, ajatus kehityskäytävästä on heijastanut spatiaalisia verkostoteorioita ja toiminnallisten sekä strategisten yhteyksien korostamista fyysisten sijaan (esim. Christaller, Cappellin, Castells).

Ajatus vyöhykkeisyydestä on suomalaisessa kontekstissa siirtynyt Kuopiosta muille kaupunkiseuduille liikkumisvyöhykepuheen avulla, erityisesti kuopiolaisen kehittäjänsä ja Suomen ympäristökeskuksen aktiivisen kehittämistyön sekä mm. eri tutkimushankkeiden myötävaikutuksella. Muilla seuduilla se on nähty yleisempänä ajatuksena kuin Kuopiossa (jossa se on alusta pitäen toki liitetty yleiskaavalliseen tasoon), "vyöhykemallina", johon yhdistyy yllä mainittuja teoreettis-historiallisia aineksia. Kaupunkiseuduilla on nähty, että vyöhykeajattelun avulla on mahdollista päästä syvempään yhteisymmärrykseen rakennekysymysten seudullisesta luonteesta - vyöhykkeet ovat lähtökohtaisesti riippumattomia kuntarajoista. Lisäksi vyöhykkeitä voidaan lähestyä sekä kvantitatiivisen että kvalitatiivisen tarkastelun pohjalta, mikä tekee niistä eri strategisiin tilanteisiin mukautuvia. Jokainen "soveltaja" on kertonut vyöhykkeisyyden "tarinan" uudestaan, säilyttäen "mallin" yleisasun (vyöhykkeisyys) ja osin jopa hyödyntäen sitä mikä alkuperäisessä on ollut sisällöllisesti keskeistä, mutta ennen kaikkea antaen "vyöhyketarkastelulle" oman sisältönsä.

Niinpä Jyväskylässä ja Turussa (ensimmäisen kierroksen "sovellukset") on päädytty vyöhykkeisyyttä korostaviin rakennemalleihin, mutta hyvin eri tyyppisiin. Jyväskylässä luontevan lähtökohdan kokonaisvaltaiselle vyöhykkeisyyteen perustuvalla rakennemallille loivat mm. työn aikana tilatut "20X0-tarinat". Toisaalta kyse oli myös tarpeiden ja ideoiden yhteen sulauttamisesta, jossa hyödylliselle "vyöhykkeisyydelle" annettiin uudet, Jyväskylän kaupunkiseudun tulevaisuutta uudella tavalla esittävät sisällöt. Samalla rakennemallin ohjaavuus muuttui luonteeltaan sallivammaksi: koska eri vyöhykkeillä on omat profiilinsa, voidaan niiden puitteissa operoida tulevaisuuden muuttuvissa tilanteissa ilman, että perusrakenteesta täytyy luopua. Vyöhykkeet korostavat seudullisen näkökulman "rakeisuutta" ja toimivat silti mielikuvien tasolla erilaisten valintojen alueina. Turussa puolestaan "vyöhyketarkastelu" toteutettiin konkreettisemmin kuopiolaista esikuvaansa myötäillen, ja sen "jatkoksi" lainattiin maankäytön perussanastosta lisäulottuvuuksia.



Kuva 3. Vyöhykenäkökulman on kehittynyt osana rakennemallien kehitystä. Yläriivi esittää vyöhykkeisyyden kehittymistä ennen/sivussa rakennemalliajattelusta: Newman & Kenworthy (1989), Kosonen (1990-luvulta, tässä 2007), SYKE (tässä lainaus Kosonen 2007). Keskiriivi näyttää kuinka Jyväskylässä vyöhykkeet keksittiin uudestaan; Mikkeliissä kehitettiin jyväskyläläistä ilmaisua käytävien puitteissa; Turku korosti yhtäältä kuopiolaista perinnettä, toisaalta aluemaantieteellistä kerroksisuutta. Alariivi näyttää kehityksen Porissa ja Pietarsaareissa, joissa puolestaan jatkettiin asukkaankäytökulman suuntaan, sekä Jämsässä, jossa eri näkökulmia yhdisteltiin.

Toisen kierroksen sovelluksissa – Mikkelin, Porin ja Pietarsaaren seutujen rakennemallihankkeissa – ajatusta on kehitetty erityisesti Jyväskylän lähestymistavan kautta. Mikkeliissä vyöhykkeet ovat melko suoraviivainen sovellus jyväskyläläisistä, kun taas Porin rakennemallissa vyöhykkeet ja teemat on ”ristiintaulukoitu” pikemminkin kuin asetettu sisäkkäin. Näin on saatu kustakin teemasta olennainen tiivistettyä eri vyöhykkeisiin ja eri teemojen väliset suhteet määrittävät joka vyöhykkeellä omalla tavallaan. Tulos on dynamisempi kuin Jyväskylän vyöhykkeissä. Siinä missä Porin rakennemalli lähestyy (oman julkilausumansa mukaan)

kaupunkiseudun rakennetta asukkaan arjen näkökulmasta ja siitä nousevista vyöhykkeistä, on Pietarsaaren lähestymistapa perinteisemmin ”kaavallinen”. Vaikka vyöhykkeiden määrittelyssä on yhtäläisyyksiä Jyväskylän, Mikkelin ja Porin kanssa, vyöhykeajattelua on viety lähemmäs Turun lähestymistapaa. Näin yhdistelmästä on tullut enemmän uudelleen nimetty toiminnallinen jaottelu kuin uusi näkökulma seudulliseen rakenteeseen.

MAL-näkökulman läpilyönti

Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen on ollut yksi uuden maankäyttö- ja rakennuslain ajan suurimmista maankäytön suunnittelun ”trendeistä.” Rakennemallien tarkastelussa kehitys on selkeästi nähtävissä. Siinä missä Lahden seudun rakennemalli (2004) keskittyy erityisesti seudun rakenteen eheyttämiseen sekä elinkeinojen toimintaedellytysten luomiseen ympäristöllisen kestävyuden raamisena, myöhemmissä rakennemalleissa korostuu julkilausuttu MAL-orientaatio. Tämän on useassa rakennemallissa ilmaistu johtuvan valtion PARAS-lain vaatimuksista, ja monet käsitellyistä rakennemalleista onkin tehty osana PARAS-hankkeen kaupunkiseutusuunnitelman konkretisointia. Myös edellä mainittu vyöhykkeisyyden korostuminen on osin myös MAL-näkökulman korostumista, sillä vyöhykkeisyyteen liittyy useimmiten ajatus maankäytön, asumisen ja liikkumisen keskeisistä valinnoista. Myös kytkös MAL-aiesopimuksiin ja niiden valmisteluun korostaa MAL-näkökulman tärkeyttä rakennemallityön ympärillä.

Seudullisen rakenteen saavutettavuuskysymykset on pitkälti jätetty rakennemallien ulkopuolelle. Tälle luonteva (joskin tässä yhteydessä toistaiseksi tutkimatta jäänyt) selitys on rakennemallitöiden kytkeytyminen seudulliseen tai maakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun ”MaL-orientaatiolla”. Tämä kytkös on monesti ollut ensimmäinen konkreettinen strateginen maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen käytäntö kaupunkiseuduilla. Kahdessa rakennemallityössä – Pori ja Pietarsaari – on saavutettavuus nostettu esiin nimenomaan seudun sisäisen rakenteen kuvaajana. Porin rakennemallissa on kuvattu sekä ”30 minuutin kaupunki” että arjen liikkumisen tiloja, ja Pietarsaaren rakennemallissa on esitetty aikaetäisyydet seudun keskukseen, erityisesti suhteessa seudun sisäisiin ja ulkoisiin työmatkaliikenteen virtoihin. Useimmissa rakennemalleissa liikenteen integraation kuvaus on kuitenkin yhdistelmä ”perinteistä” liikennejärjestelmäsuunnittelun retoriikkaa ja tuloksia sekä vyöhykeajattelun alkuperään viittaavia esityksiä esim. ”ratikkakaupungista” tai yleisemmin ”joukkoliikennevyöhykkeestä”.

Tämä asiantila – MAL-näkökulman läpilyönti (sillä tuskin enää voidaan kuvitella, että yhtään merkittävää yleispiirteistä kaavallista tai maankäytön suunnitelmaa tehtäisiin ilman MAL-kytkennän keskeisyyttä) – voidaan tulkita edellisessä luvussa mainituksi positiiviseksi kehystykseksi strategisen suunnittelun metatasolla. Koska tälle yhteensovittamiselle ei ole ollut toimivia instrumentteja lakisääteisen maankäytön suunnittelun puitteissa, on vapaaehtoisesta ja -muotoisesta rakennemallityöstä tullut se tarpeellinen ”ei-A”, joka on mahdollistanut strategisen paradoksin rakentamisen ja näin ollen ”luonut” metatason erottelun, jossa uudet kehystykset voivat tulla näkyviksi ja käsiteltäviksi. Näin myös MAL näyttäytyy suhteena strategisen ja lakisääteisen välillä. Kaupunkiseutujen ”vapaatehtävillä” ja vapaamuotoisella rakennemallityöllä – toki yhdessä valtakunnan tasoisen MAL-pa(i)nostuksen kanssa – on päästy tilanteeseen, jossa MAL on saanut aitoja, joskin monesti vielä vaikeasti hahmotettavia sisältöjä. Ennen kaikkea sektorien yhteispuheelle on tullut toimivia käytäntöjä, ja niiden puitteissa on ollut pakko miettiä MAL-puheen konkretisointia.

Horisontaalinen suunnitteluintegraatio on kuitenkin edelleen puolitiessä. Kuntien välinen yhteistyö on ottanut suuria ja pienempiä harppauksia rakennemallitöiden ansiosta. Myös sektorien välinen yhteistyö on paranemassa, erityisesti koska seudullinen näkökulma korostaa entisestään tarvetta laaja-alaisiin tarkasteluihin. Kaupunkiseutujen kannalta merkityksellisimmät sektorialaisen integraation esteet ovat paikallistuneet keskuskaupunkeihin, sinne missä niistä on koko seudun kannalta eniten haittaa. Niinpä MAL-työskentelyn korostaminen rakennemallien kautta on tuonut uusia yhteyksiä juuri sinne, missä niistä on eniten hyötyä. Jyväskylässä on jopa tuotu koko keskeinen MAL-suunnittelu uuteen ”strategisen suunnittelun” toimistoon, joka vastaa myös yleiskaavatyöstä. Niinpä suhde rakennemallityön ja yleiskaavoituksen välillä on käytännössä olemassa. Samalla tehtävä jatkuva maankäytön ohjelmointi liittyy nämä konkreettisesti myös toteutukseen. Monella seudulla MAL-työ on kuitenkin edelleen sivussa linjaorganisaatioiden arjesta: erilliset seudulliset MAL-ryhmät vastaavat strategisesta integraatiosta. Näiden ryhmien pitkäjänteinen toiminta on kuitenkin käytännössä edistänyt MAL-suunnittelun seudullista kehittymistä ja MAL-näkökulmien suodattumista kuntaorganisaatioihin.

Horisontaalinen artikulointi – rakennemallit strategisen yhteistyön välikappaleena

Rakennemallityössä keskeisenä tekijänä on mukana oleva toimijajoukko. Lähes kaikilla rakennemalleja laatineilla kaupunkiseuduilla on jonkinlainen toimiva seudullinen yhteistyömuoto, joka on tarjonnut lähtökohdan työn organisoinnille. Joissain tapauksissa mukana ovat olleet maakunnan liitto ja ELY-keskus ja joissain tapauksissa maakunnan liitolla näyttäisi olleen johtava tai ainakin näkyvä rooli työn sisältöjen määrittelyssä. Kaiken kaikkiaan pääpaino on kuitenkin ollut seudun kuntien edustuksessa ja seudullisen tason korostamisessa. Tampereella rakennesuunnitelma on laadittu korostetusti seudullisessa kehyksessä, mikä johtunee seutuhallinnon roolista kaupunkiseudun kehittämistyön vetäjänä. Myös kahdessa kunnan sisäisessä kunta-liitoksen jälkeisessä rakennemallityössä on aiempien kuntien näkemysten mukaan saamisella ollut merkitystä toimijajoukon kokoonpanossa.

Rakennemallityötä voidaan katsoa myös kaavajärjestelmän rinnalla tapahtuvana kaavallisena tai strategisena ”horisontaalisena artikulaationa” (esim. Healey ym., 1999) jossa tarkoituksellisesti liikutaan kauemmas komprehensiivisen suunnittelun menetelmistä (maakuntakaava, yleiskaava) ja keskitytään yhteistyön kehittämiseen ja uusien ideoiden esiin tuomiseen seudullisten toimijoiden kesken. Tässä merkityksessä rakennemalli toimii monessa roolissa: seudullisen (maankäytöllisen) tahtotilan kokoajana, kaupunkiseudun yhteistyön edistäjänä tai käynnistäjänä, uusien toimijoiden integroijana maankäytön suunnittelun piiriin, osana seudullista maankäytön suunnittelun järjestelmää, kunnallisen kaavoituksen ohjaajana sekä kytköksenä maakunnallisen ja kunnallisen suunnittelun välissä.

Tässä mielessä – vaikka olisikin suuresti ulkopuolisten voimien ”pakottamaa” – rakennemallityö kuvastaa kaupunkiseudun yhteisten kysymysten muodostumista tärkeämmiksi seutuistumisen jatkuessa, asukkaiden arjen piiriin laajetessa yhä enemmän seudulliseksi, ja taloudellisten realiteettien pakottaessa miettimään uudelleen foorumeita, toiminnallisia tasoja ja kokonaisuuksia sekä yhteistyökumppaneita, jotka auttavat luomaan positiivista tulevaisuutta ja kehittämisedellytyksiä. Yhteistyönäkökulma onkin korostetusti esillä monissa rakennemallitöissä. Porin seudun rakennemallissa se on jopa otettu yhdeksi keskeiseksi läpikäyväksi teemaksi.

Monista muista rakennemalleista yhteistyöolottuvuuden tärkeyden voi lukea joko suoraan esipuheesta tai vähintäänkin rakennemallin syntyhistoriaa peilaten. Tässä mielessä keskeiseksi muodostuu kysymys osapuolten sitoutumisesta – yhtäältä itse

rakennemallityöhön, toisaalta sen sisällölliseen toteuttamiseen. Useimmissa tapauksissa keskuskaupunki on ollut käytännössä suurimmassa vastuussa itse rakennemallityön etenemisestä, joskin konsultit ovat useimmin tehneet käytännön työn. Näin itse työhön sitoutuminen on kehyskunnissa saattanut olla monenasteista, ja rakennemallille on annettu eri tavoin painoarvoa. Toteuttamisessa kyse on astetta vakavammasta sitoutumisesta, ja tässä on suuria eroja eri tapausten välillä. Yhden kunnan käsittävissä töissä ongelma on sisäinen (Kouvola, Jämsä), mutta seudullisissa rakennemalleissa on sovellettu ainakin kolmea eri tyyppistä sitoutumisen muotoa. Ensimmäisessä on laadittu nk. rakennemallisopimus (Jyväskylä, Kuopio) jolla on määritelty toteuttamista ja sen vastuita. Toisessa mallissa on laadittu kuntakohtaiset toteuttamissuunnitelmat (Turku, Tampere) joihin valtuustot ovat periaatteessa sitoutuneet. Tampereen ja Turun seuduilla on lisäksi olemassa MAL-aiesopimukset, jotka liittävät rakennemallin toteuttamisen laajempaan MAL-näkökulman edistämisyrykmykseen. Kolmannessa mallissa toteuttamista ei ole tarkkaan määritelty, vaan rakennemalli ohjeistaa kunnallista päätöksentekoa (Lahti, Pietarsaari, Pori, Mikkeli). Toimintasuunnitelmalla saatetaan ohjata tätä ohjeistusta.

Dokumenttianalyyseissa on pidättäytytty nimenomaisesti dokumenttien itsensä kertomaan – eksplisiittisesti tai implisiittisesti. Tarkastelu on ollut yleispiirteistä ja suuria linjoja hahmottamaan pyrkivää. Rakennemallityö on luonnollisesti paljon muutakin kuin vain aikaansaadut dokumentit – kuten Friedmann (et al., 2004) korostaa, keskeistä on näkemyksellisyyttä ja strategisia kysymyksiä käsittelevää keskustelua korostavan prosessin aikaansaaminen, ei dokumenttien tuottaminen. Rakennemallityön näkeminen horisontaalisena artikulaationa korostaa nimenomaisesti kaupunkiseudun tilanteen asettamien rajoitusten ja erityisesti sen tarjoamien uusien mahdollisuuksien huomioimista, fiedmannilaisittain sanoen näkemyksellisyyden ja sitä koskevan keskustelun rohkaisemista. Sitouttaminen toimintaohjelmilla ja -suunnitelmilla puolestaan viittaa nimenomaan pyrkimykseen *ohjelmoivaan* strategiseen vaikuttavuuteen. Näiden ohjelmointien toteuttamisen seuraaminen on kuitenkin haastava tehtävä, sillä sekä vastuu ohjelmoinnin konkreettisesta tulinnasta että toteuttamisvastuu ovat yksittäisten kuntien harteilla. Vaaditaankin tiiviin yhteistyön jatkumista varsinaisen dokumenttiin johtaneen aktiivivaiheen jälkeen, jotta ohjelmoinnin vaikuttavuudesta pystytään varmistumaan. Dokumentit ovat parhaimmillaankin vain kuvauksia tietyn hetken tilanteen tulkinnasta. Jo itse rakennemallisällötkin väistämättä ”itsenäistyvät” suhteessa dokumentteihin kirjattuihin heti, kun niitä aletaan tulkita uudelleen ja soveltaa käytännössä. ”Käytäntöjä” ovat tässä mielessä myös myöhemmät strategiset ja erityisesti lakisääteiset maankäytön suunnitelmat, joissa rakennemallien periaatteelliset ja skemaattiset ratkaisut vaativat jälleen tilanteista ja ymmärtävää uudelleentulkintaa ja kehittelyä. Jos rakennemallityön ratkaisut on aidosti hyväksytty kaupunkiseudulla, maankäyttöpoliittiset ratkaisut kokonaisuudessaan rakentuvat myös suhteessa rakennemallin sisältöihin. Tietyllä tavalla rakennemallityö ”jatkuu” näin joka tapauksessa viittaussuhteena – joko eksplisiittisenä, implisiittisenä tai puuttuvana yhteytenä – myöhemmässä suunnittelussa ja maankäyttöpoliitikassa.

6 Suunnittelijoiden kokemuksia ja näkemyksiä rakennemalleista ja strategisesta maankäytön suunnittelusta

Tutkimusta varten kerättiin haastatteluun kokeneiden suunnittelijoiden näkemyksiä rakennemallityöstä Lahden, Jyväskylän, Turun ja Tampereen seuduilta. Haastateltavina olivat Raimo Airamo, Leena Rossi, Heikki Saarento, Leena Strandén ja Markku Lahtinen. Haastattelijana toimi Jonna Kangasoja. Haastateltavilta saadut näkemykset täydentävät toisiaan, sillä kukin tarkastelee rakennemallityötä oman kaupunkiseutunsa ja institutionaalisen asemansa kautta. Haastateltaviksi valittiin kaksi keskuskaupungin yleiskaavoittajaa, kehyskunnan yleiskaavoittaja, maakuntaliiton kaavoittaja sekä valtion ympäristöhallinnon virkamies. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina loka–marraskuussa 2013 ja tammikuussa 2014. Pääpaino haastatteluissa oli rakennemallityöhön liittyvissä seudullisen yhteistyön ja strategisyyden kysymyksissä. Haastattelut konkretisoivat tutkimuksen metodologista lähestymistapaa *“reflecting with practice”*. Dialogia käytännön osajien kanssa käytiin eri vaiheissa: itse haastatteluissa ja myöhemmin tämän raportin sivuilla teoreettisten tulkintojemme testaamisessa käytännön kokemuksiin peilaten. Dialogi tarkoitti tutkimuksen tekemisessä myös sitä, että tutkimusraportin luonnos lähetettiin kokonaisuudessaan haastatelluille kommentoitavaksi ja että sitä on muokattu saatujen kommenttien mukaisesti.

Tämä luku on jäsennelty siten, että ensin tarkastellaan Raimo Airamon kehittelemää läsnäolevan yleiskaavoituksen ideaa sen syntytaustasta lähtien. Airamo nimittää sitä ajattelutavaksi. Läsnäolevan yleiskaavoituksen idea on nähdäksemme ensimmäinen Suomessa systemaattisesti kehitelty idea, jolla on pyritty tarttumaan teoriaosassa käsittelemäämme strategisen suunnittelun paradoksaalisuuteen. Airamon jälkeen kuulemme muiden haastateltujen pohdintaa rakennemallin/-suunnitelman ja lakisääteisten suunnitteluinstrumenttien välisestä jännitteisestä suhteesta.

Luvun jälkimmäisessä osassa kuullaan haastateltujen kokemuksia rakennemallityön avaamista henkilökohtaisista ja kollektiivisista oppimispoluista. Rakennemallityö ja siihen liittyvät prosessit ovat laajentaneet mukana olleiden näkökulmia ja ymmärrystä sekä muuttaneet paikallisesti yhteistyön käytäntöjä. Tämä on tapahtunut synnyttämällä väliaikaisia ja osin pysyviäkin seudullisten ja ammatillisten rajojen yli kurkottavia toiminnallisia ja organisatorisia rakenteita, joissa uudenlaista vuoropuhelua on ollut mahdollista käydä.

Läsnäolevan kaavoituksen idea strategisen suunnittelun paradoksin hallintana

Raimo Airamo tuli Lahteen 1974 toimistoarkkitehdiksi ja siirtyi myöhemmin apulaisyleiskaava-arkkitehdiksi ja yleiskaava-arkkitehdiksi. Hän jäi eläkkeelle vuonna 2009. Airamo luonnehtii rakennemallityötä seudun kuntien yhteiseen yleiskaavoitukseen rinnastettavaksi suunnittelutyöksi, *keskustelufoorumiksi*. Rakennemallityössä on sen luonteen vuoksi mahdollista laajentaa keskustelijoiden piiriä, jolloin painopiste siirtyy virkamiesyhteistyöstä luottamushenkilö- ja sidosryhmäyhteistyöksi. Rakennemallityössä otettiin ensimmäisen kerran mukaan päätöksentekijät laajasti sekä myös muita sidosryhmiä. Tämä oli hyvin merkittävä uusi avaus, vaikka maakunta- ja yleiskaavojen mukaista laajaa kansalaiskeskustelua ei järjestettykään. Kuten myös luvussa 5 tuli esille, Lahdessa seudullisen rakenteen tarkastelulla on pitkä perinne.

R.A.: Lahden kaupunkiseudulla on tehty strategista suunnittelua pitkään. Voisin ajatella, että 70-luvun toiminta- ja taloussuunnitelmat ja pitkän tähtäyksen taloustoimintasuunnitelmat olivat jo jonkunlaisia yrityksiä tähän suuntaan. Myöhemmin laadittiin erilaisia tavoitteita ja visioita, joihin tosin itse jossakin vaiheessa suhtaudun pikkuisen skeptisesti, koska epäilin olisiko niillä todellista merkitystä. Vasta myöhemmin tajusin, että niiden merkitys on keskustelussa, joka muokkaa lähestymis- ja ajattelutapaa. Maankäytön strategian rooli on oikeastaan siinä, että nämä asiat tulevat prosessin aikana tutuiksi. Tämä tarkoittaa, että keskustelulle on varattu aikaa, etteivät asiat tule uutena esille vasta päätöksentekotilanteessa. Yleiskaavoituksen ja muunkin yleispiirteisen yhdyskuntasuunnittelun luonnehan on juuri sitä, että voi ymmärtää erilaisia sidonnaisuuksia, eli mikä vaikuttaa mihinkin, ettei yleiskaava tule päätettäväksi pelkästään jonakin normina. Poliittisilla päätöksentekijöillähän on kullakin oma arvomaailmansa ja on tärkeää, että he tuovat sen mukaan prosessiin riittävän ajoissa.

Näen tämän strategisen maankäyttösuunnittelun yhtenä välineenä, jota voidaan hyödyntää jos halutaan, ja toivottavasti näin halutaan. Rakennemalli, joka tehtiin 70-luvun lopulla, päätettiin tuolloin Lahden kaupungin osalta voimassa olleen kunnallislain tarkoittamana kuntasuunnitelman maankäyttöosana, jolloin siitä saatiin muodollisesti sitovampi. Sen sijaan 60-luvun lopulla ja 70-luvun alussa laaditut rakennemallit jäivät suunnitelmiksi, joita ei kunnolla sidottu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Ne tehtiin kyllä ikään kuin kolmen kunnan alueelle ulottuvana yleiskaavana, mutta eiväthän ne täyttäneet edes yleiskaavan muotomääräyksiä. Ajatus tosin oli, että virallinen yleiskaavoitus laaditaan rakennemallin pohjalta ja Lahdessa yleiskaavoja alettiin laatia osa-alue kerrallaan. Rakennemallit olivat luonteeltaan selvästi strategisia, joilla oli selvästi vaikutusta myöhempisiin suunnitelmiin, vaikka viralliset päätökset malleista jäivät kovin ohuiksi. En ollut vielä tuolloin kaupungin palveluksessa enkä ihan tarkkaan tunne, mistä idea näiden suunnitelmien laadintaan tuli.

Haastattelussa Airamoa pyydettiin pohtimaan, miksi juuri Lahdessa on onnistuttu rakennemallityössä, ja hän nosti esille seudun yleiskaavoittajien pitkään jatkuneen katkeamattoman perinteen pitää säännöllisiä tapaamisia:

Rakennemallien laatimisella samoin kuin muillakin kaupunkiseudun maankäyttöön liittyvien asioiden käsittelyllä on Lahden kaupunkiseudun virkamiesten keskuudessa aika pitkä traditio. Uskon että yhteistyön onnistumiseen on vaikuttanut keskusteluyhteyden pitkä jatkumo, onhan kokouksia pidetty säännöllisesti kerran kuussa. Totta kai se vaikuttaa, kun ihmiset ovat tuttuja. Vaikka olisi näkemyserojakin, tuttujen kanssa on helpompi kommunikoida kuin vieraiden. Tällaiseen ilmapiiriin tulin mukaan. Kun 70-luvun lopun rakennemallia alettiin laatia, ei vetovastuuta annettu näin nuorelle kaverille, mutta siihen palkattiin konsultiksi henkilö, joka oli ollut vetovastuussa edellisen rakennemallin laadinnassa, mutta hän oli siirtynyt kaupungilta yksityiseksi yrittäjäksi. Sitten jo hieman kokeneempänä sain vedettäväksi koko kaupungin yleiskaavan laadinnan 80-luvulla, joskin sen ohjelmoinnin hoiti tuolloinen yleiskaava-arkkitehti. Tämä oli siis puhdas yleiskaava.

Ajatus ja idea läsnäolevasta yleiskaavoituksesta alkoi syntyä oikeastaan jo 80-luvun yleiskaavaprosessin aikana. Sain vedettäväksi Lahden rantakaupunkiprojektin (Ankkurin alue) heti yleiskaavan valmistuttua 80-luvun lopulla ja se vei resursseni pitkään, joten en ollut vetovastuussa 90-luvun yleiskaavan tarkistuksessa. Osuudekseni tuohon yleiskaavoitukseen sain vaikutusten arvioinnin pohdinnan, jossa ympäristöministeriökin oli mukana. Tällöin tarkastelin yleiskaavoitustamme ikään kuin kriittikkona kokemusteni pohjalta. Kävin läpi yleiskaavoitusta koskevia selvityksiä ja tutkimuksia, kuten Olavi Laisaaren ja Jere Maulan 60-70-luvun tuotantoa, yleiskaavaseminaarista 65 lähtien. Pohdinnoissa ajauduin miettimään, mikä on yleiskaavan perimmäinen olemus. Perspektiiviä sain myös YTK:n jatkokoulutuksesta 70-luvun lopulla ja Nordplanin kurssilta 89, jotka koin tärkeiksi. Tein havaintoja, että yleiskaavoja voidaan tehdä hyvin monella tavalla. Hämmästelinkin muun muassa miten yleiskaavoja tehdään eri tavoin Ruotsissa, Norjassa ja Pohjois-Amerikassa. Myöhemmin 2000-luvulla tutustuin Saksassa laadittaviin yleiskaavoihin ja tutkimuksiin, jotka vaikuttivat osaltaan viimeisimmän rakennemallin laadintaan.

Airamo on intuitiivisesti ymmärtänyt ajantasaisten tietoresurssien merkityksen jo ennen kuin nykyisenkaltainen päivittyvä digitaalinen tietovaranto oli mahdollinen. Suunnitteluorganisaatiossa on oltava valmius seurata ja tunnistaa ilmiöitä ja tarpeita jatkuvasti eikä vain kaavaprosessien sykleissä.

Lahden 90-luvun yleiskaavoitukseen liittyvä selvitysyhteistyö ympäristöministeriön kanssa laajeni lopulta tutkimukseksi **Yleiskaavoitus ja vaikutusten arviointi – esimerkkinä Lahden yleiskaavoitus 1946–1996¹**, joka julkaistiin ministeriön julkaisusarjassa. Siinä oli yhtenä lähtökohtana uusi YVA-lainsäädäntö, mutta kävimme läpi koko yleiskaavoituksen problematiikkaa kuten vaikutusten arviointimenetelmiä – kustannushyötyanalyseistä maise-ma-analyyseihin sekä sosiaalisten vaikutusten arviointeihin ja mitä niitä olikaan. Tutkiminen vaati paljon aikaa ja sen yhteydessä alkoi tulla yhä selvemmäksi, että yleiskaavan luonteeseen kuuluu yleiskaavallisen asiantuntemuksen jatkuva läsnäolon tarve. Tärkeä huomio oli se, että elämää on koko ajan yleiskaavoitusprosesseista huolimatta, ja erilaisiin tarpeisiin on jatkuvasti annettava vastaus yleiskaavallisesta näkökulmasta. Mekanismi ei siis toteudu yksinomaan siten, että ensin tehdään yleiskaava, jonka jälkeen lähdetään sitä toteuttamaan. On toki myös asioita kuten suuret infrastruktuurin ratkaisut, jotka ovat pitkävaikutteisia ja jotka on yleiskaavassa tai maakuntakaavassa ratkaistava. Yleiskaavaprosessia voisi luonnehtia eräänlaisena päällä olevana, joka kulkee omaa rataansa, asettaa omia reunaehtoja ja vaikuttaa päättäjiin minkä vaikuttaa. Yleiskaavaa voisi luonnehtia enemmän ajattelutapana kuin tiukkana normina, joka ohjaa suoraan. Siitä syntyi tämä ajatus läsnäolevasta yleiskaavasta: on oltava jatkuva valmius yleiskaavalliseen ajatteluun ja vaikutusten arviointiin. Tämä oli sen perusajatus.

¹ Airamo & Permanto, 1997.

Airamo korostaa jatkuvasti päivittyvän ja ajantasaisen käsityksen merkitystä myös seututasolla. Kaava- ja rakennemalli-instrumenttien lisäksi Airamo nostaa esiin proseduraaliset ja organisatoriset instrumentit, kuten yhteistyöryhmät ja niiden merkityksen.

Meillä rakennemallityöryhmän toiminta jatkui, vaikka rakennemalli oli tehty. Päivitimme jatkuvasti, että mitä yleiskaavatasolla tapahtuu eri kunnissa ja osallistuttiin samalla maakunta-kaavan valmisteluun. Tätä voi pitää esimerkkinä siitä, ettei yhteistyö päättynyt rakennemallin valmistumiseen, vaan koettiin yhdessä tarpeelliseksi päivittää tietojamme ja arvioida yhteisiä intressejä. Erityisen merkittävänä koettiin kuntien rajoilla ja useamman kunnan alueelle ulottuvien kaavojen seuranta.

Viimeisimmän vetämänsä rakennemalliprosessin jälkeen Airamo tuotti yksinkertaisen näköisen, mutta hyvin tärkeän 'tietovälineen' – kaavakkeen, jonka avulla voitiin jatkaa rakennemallityöstä virinnyttä strategista ennakointia ja yhteydenpitoa.

Lahden kaupunkiseudun rakennemalli
ASIKKALA HEINOLA HOLLOLA LAHTI NASTOLA ORIMATTILA
Osayleiskaavoituksen seuranta Lahden kaupunkiseudun rakennetyöryhmä 22.1.2009

Raja-alueiden yhdessä laadittavat osayleiskaavat	Vastuutahot	Resurssit Konsultit	Aikataulu	Seuranta
Miekkion – Renkomäen – Ämmälän osayleiskaava	Hollola: Katariina Tuloisela Lahti: Theodora Rissanen	Enviro (luontoselv.) Pöyry Environment	2006–2009	Vireille 02/2006 OAS 05/2008 Luonnos 12/2008
Okeroisten kulttuurialueen osayleiskaava	Lahti: Raimo Airamo Hollola: Katariina Tuloisela	EU-rahoitus Pöyry Environment	2006–2009	Vireille 04/2006 Oas 11/2006 Luonnos 10/2007 (Ehdotus 02/2009)
Luoteis-Nastola – Heinlammin osayleiskaava	Nastola: Katri Kuivalainen Hollola: Katariina Tuloisela	Paavo Ristola (luontoselvitykset) Ramboll / Paavo Ristola	2006–2009	Vireille 2005/2006 Oas 08/2007 Luonnos/Nastola 04/2008 Luonnos/Hollola 01/2009
Ruotsalaisen rantaosayleiskaava	Asikkala: Samuli Kantola Heinola: Harri Kuivalainen	Suunnittelukeskus	2007–2009	Vireille 05/2007 Oas 04/2008 Luonnos 01/2009
Messilän osayleiskaava	Hollola: Katariina Tuloisela Lahti: Anne Karvinen- Jussilainen		2008–	(Vireille 03/2009)

Kuva 4. Lahden kaupunkiseudun rakennemallia toteuttavien osayleiskaavojen seuranta-kaavake.

Kysyttäessä, mistä kokemuksista ja ideoista nämä paljonkin suomalaisen yleiskaavoittajakuntaan vaikuttaneet näkemykset syntyivät, Airamo tunnistaa avaintekijöiksi oman monipuolisen henkilökohtaisen kokemuspohjansa ja ihmisten arjen ymmärtämisen.

Nämä varmaan syntyivät kokemusteni ja oman henkilöhistoriani kautta. Taustatietona voisin todeta, että minulla on hyvin laaja sosiaalinen verkosto, iso perhe ja tunnen ihmisten arkea, koska teen myös hengellistä työtä. Sitä kautta tapaan ihmisiä laidasta laitaan. Minulla on monipuolinen ammattikoulutus, tunnen rakentamista ruohonjuuritasolta asti, ja monipuolinen elämäntehtävä. En ole fakkiutunut arkkitehti, se on vain yksi osa elämäni. Sen idean sain jossain vaiheessa korkeakouluopiskeluni aikana Vitruviuksen ajatuksesta, että arkkitehdilla tulee olla monta ammattia. Hänen tulee olla myös lääkäri ja insinööri ja mitä kaikkia niitä olikaan.

Epämuodollinen rakennemallityö lakisääteisen suunnittelujärjestelmän täydentäjänä

Heikki Saarento nostaa keskusteluun laissa vaaditun selvittämisen ja suunnittelun välisen ristiriidan. Kaava on Saarennon mielestä hyvin kankea suunnitteluinstrumentti. Sen sijaan rakennemallityön prosessissa ja tuloksena syntyvät dokumentit väistämättä ilmentävät sisällöllisesti pohdintaa, jota niiden yhteydessä on käyty – uusien mahdollisuuksien ja tulevaisuuskuvien aktiivista hakemista.

H.S. Rakennemallin tavoitteena on saada yhdyskuntarakenteen kehitys kestäville urille. Hajautuneesta kuntarakenteesta johtuu se, että kunnat kilpailevat asukkaista ja vähäisestä kasvusta. Rakennemallilla koitetaan hakea apua siihen. Koko työn ajan on ollut selvää, että mitään yhteisiä yleiskaavaprosesseja ei käynnistetä, vaan maakuntakaava on se juridinen kaava millä suuntaviivat tehdään sitoviksi. Nyt meillä on se prosessi käynnissä. Mielenkiintoista on nähdä kuinka paljon pystymme tukeutumaan siihen rakennemalliratkaisuun ja perustelemaan ja kestäkö meidän perustelut.

T: Onko välttämätöntä, että rakennemallityö kulkee rinnakkain ja lomittain virallisen kaavan kanssa?

H.S. Se on yksi lain ongelma, että laki ei oikein tunnista ja tunnusta suunnittelua. Puhutaan jatkuvasti selvityksistä ja selvittelystä. Se on tullut monessa keskustelussa nyt viime aikoina esille. Että monessa kohtaa laissa sana 'selvittäminen' pitäisi laissa korvata sanalla 'suunnitella'.

Minusta tärkeintä on – oli se sitten yksityiskohtaista asemakaavoitusta tai maakuntakaavoitusta, että pitäisi olla suunnittelua ja visiointia siitä, että minkälaista kaupunkirakennetta ollaan tekemässä. Kaava-asiakirjaa voidaan ajatella siten, että se on vaan se 'tylsä pakkopul-la', joka tehdään suunnitelmien päälle, että saadaan juridinen perusta, tai tekninen asiakirja, jonka varassa voidaan siirtyä toteutukseen, tai 'sopimus' – millä nimellä sitä nyt haluaa kutsua.

Kysyttäessä, voisivatko lakisääteiset instrumentit toimia näin, Saarento vastaa:

H.S.: Käsitkseni on edelleen se, että kaavat ei ole suunnitteluvälineitä. Ne ovat sitä suunnittelun ja selvittelyn yksiin kansiin viemistä. Ne on suunnitteluvälineinä liian kankeita. Kyllähän ne mahdollistaa, mutta kuten sanoin aiemmin, lain pitäisi olla enemmän suunnitteluun ohjaava ja kannustava, eikä siihen iänikuseen selvittelyyn. Hyvin paljon kuntasuunnittelunkin ohjaaminen on sitä että suurin piirtein rasti ruutuun: katsotaan, että onko tehty tietyt selvitykset. 'Onko tämä selvitys tehty – on tehty', mutta onko se vaikuttanut siihen kaavaprosessiin, kaavan tulokseen? Mielestäni rakennemalli-tyyppiset suunnitteluprosessit auttavat, koska ne väistämättä vaikuttavat siihen sisältöön. Niissä haetaan aktiivisesti tulevaisuudenkuvaa ja mahdollisuuksia.

Myös tuoreessa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiraportissa on tunnistettu tällainen kehittämistarve:

"Viranomaisohjauksessa myös kaavoilta edellytettävät selvitykset ja vaikutusten arviointi on suhteutettava kaikilla kaavatasoilla entistä paremmin niihin kysymyksiin, mistä ollaan päättämässä. Säännösten muotoilu siten, että korostetaan kaavojen perustamista hyvään suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin voisi tuoda tämän lähtökohdan korostetusti esille." (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, 2014, 220.)

Saarenon pohdinta siitä, miten näiden instrumenttien suhde tulisi organisoida ja järjestää, ilmentää teorialuvussa kuvaamaamme strategisen suunnittelun paradoksia:

H.S. Ainakin toivon, että lakiin ei tule mitään 'rakennemalli' -sanaa. Ihan oikeasti. Kyse on suunnittelusta ja se pitää ymmärtää pitää laajana, ettei tule jotakin lakisääteistä 'rakennemalli tehdään tällä tavalla ja siinä on tietynlainen prosessi' - ei kiitos. Mielestäni se luovuus on tärkeää ja että voidaan tehdä eri tavalla eri tarpeisiin eri olosuhteissa. Se että se aidosti sisältää suunnittelua ja visiointia ja vaihtoehtojen hakemista.

J.K.: Entä rytmitys?

H.S.: Luulen, että kyllä se on helpompaa, että se rakennemalli on oma prosessinsa. Kyllä se voisi olla osa sitä kaavaprosessia – sen sisälle leivottu. Kaikki on mahdollista. Olisi voinut olla jopa viisasta, jos oltaisi saatu se täälläkin sinne. Kyllähän me nyt sitä maakuntakaavaa odotetaan kuin kuuta nousevaa, erityisesti sen kaupan säätelyn takia.

Leena Strandén ja Markku Lahtinen kertoivat haastatteluissa Tampereen seudun prosessista ja arvelivat, että juuri epämuodollinen rakennemalli-instrumentti oli tarpeellinen. Strandén kertoi, että Tampereella kuntayhtymällä on ollut rakennemalli-prosessissa avainrooli.

L.S. Täällä perustettiin kevyt organisaatio, kuntayhtymä hoitamaan seudun yhteisiä asioita joihin kuului joukkoliikenteen järjestäminen ja maankäyttö ja myöskin kuntien raja-alueitten palvelut muun muassa. Erikseen oli vielä kuntateknikkaryhmä.–Keskiöön nousi kuitenkin maankäytön suunnittelu ja joukkoliikenne-seutufoorumilla.

Organisaation sisällä lähdettiin keskustelemaan siitä että mitä ovat ne seudulliset toimenpiteet joihin pyritään. Seudullinen yhteinen maankäytönäkemyks nousi aika nopeasti keskusteluun, sillä oli tavallaan sosiaalinen tilaus ajassa; seudulta odotetaan yhteistä näkemystä yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Hyvin pitkälle oli tiedossa SYKE:n lähtötiedot siitä että meillä yhdyskuntarakenne hajautuu ja keskustojen väestö vähenee.

Valtion viranomaisen mukanaolo prosessin tukena ja sparraajana ei ole toteutunut kaikilla seuduilla. Strandén korostaa seutujohtaja Päivi Nurmisen ja seutuarkkitehdin merkitystä, siinä, että ELY-keskukselle tuli tällainen rooli Tampereella:

L.S. Sanoisin että siinä oli seutujohtaja Päivi Nurmisella ja seutuarkkitehti Auli Heinävällä ratkaiseva rooli, että he ymmärsivät 'keskeisen valtiotoimijan mukaan ottamisen tärkeyden' niin kun he itse totesivat siinä vaiheessa. Muistan hyvin miten Nurmisen Päivi totesi, että kevyt organisaatio tarvitsee tuekseen kaiken sen osaamisen näissä asioissa mitä tällä seudulla on.

Yhteistyö oli hyvin tiivistä asioiden valmistelussa ja muotoutui ydinryhmä, joka valmisteli rakennesuunnitelman käynnistämistä. Käsiteltävät kysymykset ja tavoitteen asettelu onnistui erittäin hyvin alkuvaiheessa. Ja johtui juuri siitä, että osattiin kytkeä ydinorganisaatiot työhön mukaan ja että se oli hyvin keskustelemaa ja avointa.

Strandén on sitä mieltä, että hänen omasta ennakkokäsityksestään poiketen jälkepäin on mahdollista nähdä, miten tärkeä rooli epämuodollisella rakennemallityöllä oli Tampereen seudulla yhteistyöpohjan vahvistamisessa.

Kunnista olivat kaavoittajat mukana rakennesuunnittelutyössä. Kuntajohtajien kokous oli koko ajan organisatorisesti myöskin tietoinen mitä tapahtuu ja ohjasi osaltaan työtä. Suunnittelutyötä tehtiin siis kuntajohdon ohjauksessa ja hyvin avoimesti valmisteltiin tavoiteasettelua ja käytiin keskustelua. Muistan hyvin, että keskusteltiin myöskin alkuvaiheessa siitä että miten sitovaa suunnittelutasoa haetaan. Itse olin siinä vaiheessa sitä mieltä, että eikö kannattaisi suoraan mennä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen järjestelmään. Mutta hyvin viisas valinta oli, että ensimmäinen kierros vietiin läpi avoimella keskustelulla. Tärkein asia mitä rakennemallityö tuotti oli kuntien yhteistyön pohjan rakentaminen.

Siitä tuli ainakin näin valtion viranomaisen silmin varsin toimiva ja avoin kuntien välinen tasapuolinen foorumi.

J.K.: Niin eli se jos oltais lähdetty semmoiseen MRL:n mukaiseen niin se ois saattanut vaikeuttaa sitä?

L.S.: Kyllä se olisi saattanut vaikeuttaa avointa keskustelua ja roolien hakemista. Pidänkin tätä rakennesuunnitelmaa, en niinkään maankäytön suunnitelmana vaan yhteisenä puheenvuorona tässä vaiheessa. Yhteisen keskustelun tuloksena niistä keskeisistä kysymyksistä, joihin jatkossa pitäisi löytää vielä vastauksia. Ensimmäinen rakennesuunnitelma on vielä aika pitkälle kuntien yleiskaavojen yhdistelmä. Mutta syntyi foorumi missä keskustelua käydään ja nyt sitä pitäisi sitten voida helposti syventää.

Tarve uudenlaiselle kaava-ajattelulle ja vakiintuneiden käytäntöjen muuttamiselle

Jyväskylän yleiskaavapäällikkö Leena Rossi korostaa rakennemalliprosessissa tapahtunutta oppimista ja uudenlaisen näkemyksen saamista suunnittelusta, jota on sitten mahdollista viedä myös yleiskaavatyöhön. Leena Rossi peräänkuuluttaa uutta kaava-ajattelua, koska laki tai kaavainstrumentti itsessään eivät Rossin mukaan nytkään estä hyvää suunnittelua.

J.K.: Strategisen työn ja virallisen prosessin suhde?

L.R.: Mä mietin tätä niin mikä tää on tää 'virallinen' ja 'strateginen' ihan niin kuin ne olisivat toistensa vastakohtia..?

Koska sehän on jännä kun vertaa esim. rakennemalliprosessiin kun me mietittiin ja ohjelmoitiin se niin sehän oli kuitenkin sitten hyvin kaavaprosessinomainen, tai itse asiassa vaiheinen ja muineen. Mä oon ite sitten tajunnut että sitten kun me sen jälkeen tai lomittain ruvettiin tekeen yleiskaavaa, niin mun mielestä mä ajattelin siitä yleiskaavaprosessistakin ihan eri tavalla. Että mä olin onnistunut varistamaan sen, tai todennut että se on ihmisiin rakennettu se, että ne viralliset on jotenkin kankeita. Ja sitten vapaamuotoiset on jotenkin lennokkaita. Että se on täällä (näyttää otsaa). Että mikset sä suhtautuisi viralliseen kaavaprosessiin niin kuin että hei tässä on vapaus tehdä ja tässä todella tehdään valintoja.

Rakennemalliprosessiin liittyen me käytiin Ruotsissa vierailulla projekti- ja ohjausryhmällä, muutama ruotsalainen kaupunki ja mä näin siellä esittelyä miten ei tää mitään kaavoitusta – tää on suunnittelua!

Suomessa on tullut tää että MRL tylsää ja kankeeta ja suunnittelu tehdään jotenkin muuten tai muilla apparaateilla sitten mä rupesin ajattelemaan, että mikset sitä ei voisi ajatella noin vapaasti, nehän käyttää kaavaa ihan joka paikassa. Sitten itse heräs että niin, että miksei sitä voisi käyttää Suomessakin sitten.

Mä oon MRL:n kokonaisarvioinnin seurantaankin liittyen puhunut, että se on tosi mielenkiintoinen kysymys kun ei uskalleta tehdä yleiskaavoja, et ne on niin rankkoja prosesseja ja tietenkkin onkin mutta kuitenkin kaikilla kaupunkiseuduilla viety läpi rakennemalleja, että mikä siinä nyt sitten jos ajatellaan että me tehtäis kaavoja niin miksei niitä voi tehdä kahdessa kolmessa vuodessa kaupunkiseutukaavaa. Ottaa ne hyvät puolet sieltä MRL:stä ja nähdä ne hyvinä puolina ja tehdä, että mun mielestä se on täällä ihmisten päissä ne esteet.

Mää esimerkiksi silloin kun mietittiin mitä välineitä me otetaan siihen millä Jyväskylän seudulla yhteen sovitetaan maankäyttöä silloin ei ees harkittu mitään yhteistä yleiskaavaa, koska me pelättiin sitä. Että se rakennemalli tuntui jotenkin sillain, että tästä sitä vaan pyöräytetään, vaikka nyt jälkeenpäin voi sanoa kun on tehnyt MRL:n mukaista yleiskaavaa isoon kuntaan, no, onko se nyt sitten. Että se MRL tuo tiettyjä hyviä vakiintuneita juttuja, joista seuraa oikeusvaikutuksia, miksei sitä voi soveltaa?

Rakennemallityö huomion suuntaajana, strategisten näköalojen avartajana ja tilannetta luotaavan yhteisön synnyttäjänä

Kaikki haastateltavat pohtivat edellä omalla tavallaan kysymystä lakisääteisen suunnittelujärjestelmän ja rakennemallityön suhteesta. Vaikka heidän näkökulmansa olivat erilaiset, niille oli yhteistä se, että yleispiirteiset kaavat tulisi laatia strategisen suunnittelun perspektiivistä käsin, eikä perinteisen kangistuneesta kaava-ajattelusta käsin.

Heikki Saarento näkee, että rakennemallityöllä oli suuri merkitys sille, että maankäytön kysymykset nousivat laajan joukon tietoisuuteen ja kiinnostuksen kohteiksi. Rakennemalliprosessilla on ollut suuri kommunikatiivinen merkitys, sen yhteydessä on pystytty rakentamaan jaettava käsitystä seudun tulevaisuudesta. Rakennemallityö on siis avannut uudenlaisen toimintakentän, jossa maankäyttöön kytkeytyvää strategista ennakkointia voidaan tehdä. Tällainen huomion ja kiinnostuksen mobilisointi on yksi Healeyn kuvailemasta strategisen suunnittelun neljästä ulottuvuudesta.

H.S.: Kyllähän se rakennemallityö, ne visiot mitä sinne on rakennettu, kyllähän se avasi kaikkien mukana olevien silmiä sille, että mikä tällä kaupunkiseudulla oikeasti voisi olla mahdollista. Se on tärkeää. Se on käsitelty monella eri tasolla. Jollain tavalla, ehkä tämä koko maankäytön suunnittelu, kaupunkisuunnittelu, niin sen ilosanomaa on saatu vietyä ja sen merkitystä enemmän kun muissa kaavaprosesseissa. Sana 'rakennemalli' on nyt erilaisten ihmisten huulilla, joista ei voisi kuvitellakaan, että haluaa ottaa osaa keskusteluun. Mutta aika näyttää kuinka hyvin ne kunnat sitten oikeasti onnistuvat viemään omassa suunnittelussaan tämän läpi. Yksittäiset asemakaavoittajat eivät ole näihin perehtyneet riittävällä tavalla. Että se viesti meni perille, että mitä nurkkaa sitä tekee siihen rakennemalliin nähdän. Isoimmat risut antaisin omalle ammattikunnalle, sitä katellaan maailmaa liian kapeasti.

H.S.: Just näin jotenkin se kokemuksen välittäminen sellaisissa organisaatioissa, missä tehdään toteuttavaa suunnittelua. Väitän, että joukkoliikenteen suunnittelun suuntaan sitä viestiä pitäisi viedä vielä vahvemmin. Meillä on aika hyvässä saumassa asiat, ne etenee. Ei meidän rakennemalli lämpäreiltään kovin paljon maakuntakaavasta poikkea. Sen olen oppinut, että pelkillä kaavoilla ja niiden vahvistamisella sitä viestiä ei viedä.

Sen huomaa siitä kun tulee kuntakaava lausunnolle, niin peruslitania siitä mitä muut tasot samasta alueesta ajattelee on hyvin mekaanista. Luetellaan ne merkinnät, mutta kukaan ei pohdi minkälaiset tavoitteet sieltä kautta tulee asemakaavatyölle. Siinä mielessä tällainen rakennemallityö, sen kautta voi sitä tietoisuutta kasvattaa. Muuten taas painottuu se laillisuus, katsotaan että ei ole ristiriidassa sen sijaan että se lähtisi isomman linjan tavoitteista. Taas tulee se laillisuustarkastelu, mutta se tavoitteellisuus ja sisällöllisyys se unohtuu.

Markku Lahtinen toteaa, että suhteessa lakisääteisiin suunnitteluinstrumentteihin rakennemallityössä on ollut poikkeukselliset resurssit luoda yhteistä käsitystä tavoitteista, resurssit ja prosessit, joiden avulla tavoitteita on kirkastettu, pidetty huomion kohteena ja myös tavat (MAL-aiesopimus) ohjelmoida ja seurata niiden toteutumista:

M.L. Se on varmaan aika paljon kiinni nyt siitä kuka näitä suunnitelmia soveltaa. Vanhastaanhan joissakin kunnissa on tapana esimerkiksi se, että rakennustarkastus koittaa etsiä aukkoja noista kaavamääräyksistä, että kuinka voisi tässä nyt jippoilla mitään, että vaikka kaavassa sanotaan niin, niin tehdään nyt kuiteskin näin. Tässä on jäänyt tämmöinen lovi. Mielestäni se on se huono tapa hoitaa asioita et se ei varmaan ole kiinni sen kaavapiirroksen sisällöstä vaan sen prosessin tavoitteiden ymmärtämisestä ja niiden välttämisestä eteenpäin. Tässä rakennesuunnitelmassa nyt on toistaiseksi ainakin ollut se erinomaisen hyvä puoli, että sen toteutumista seurataan ja ohjelmoidaan. Ja se sopimus jota myös seurataan hyvin tarkkaan on toinen joka varmistaa sen niitten tavoitteiden mukana olon koko ajan siinä ja päätöksen teossa. Toi maakuntakaavatasohan on. Se on toisaalta tämmöinen maakunnan edunvalvontakeino valtion suuntaan ja toisaalta sitten jonkinlainen ohjenuora näitä kuntia paimennettaessa. Mutta se on yleensä hyvin väljä. Siinä on paljon vaihtoehtoja sen toteuttamisessa eikä sitä toteuttamista ohjelmoida.

Seututoimiston rooli on tärkeä. Se, että he on jumpannu koko ajan niitä tavoitteita. On ollut kokoushuoneen seinällä telineissä koko prosessin ajan, että tässä on nää meidän seitsemän tavoitetta. Kaikkia peilataan niitä vasten jokaisen ryhmän kokouksessa. Sen hallituksen kokouksissa ja heillä on tiedottaja joka osaa markkinoida näitä ajatuksia. Kunnallinen toimisto ei pysty tän tapaiseen suoritukseen. Tuskin edes Tampereella. Mun mielestä se on aika tärkeä seikka. Isot asiat täytyy olla kirkkaina mielessä kaikilla koko ajan. Se on hyvin tärkeä tekijä siinä, että me tosiaan ratkaisuja peilataan tavoitteita vastaan. Ei pelkästään sitä suunnitelmaa vaan sitten sen etenemistä koitettaisi myöhemmissäkin kunnan ratkaisuissa tehdä päätöksiä tavoitteiden mukaisesti.

J.K.: Tää poikkeaa niistä normaaleista kaavapyöryksistä?

M.L.: Juu ihan selvästi.

Leena Strandén nostaa rakennemallityön tärkeimmäksi tulokseksi seudullisen näkökulman hahmottumisen.

L.S.: Minusta se suurin saavutus tässä rakennesuunnitelmassa on yhteistyötapojen ja seudullisten merkittävien asioiden tunnistaminen samalla mittakaavalla, koska meidän kunnat on eri tyyppisiä. Kuntien kaavoituksen intressit ovat olleet hyvin erilaisia, samoin käsitys siitä, mikä on seudullista. Suunnitteluprosessi on opettanut kunnat tunnistamaan sen että mitkä ovat niitä asioita joita juuri seututasolla pitäisi miettiä. Näkemyksen laajentaminen kuntatasolta seututasolle on prosessin tuotos. Sitä ei varmaan näin nopeasti pystyttäisi viemään läpi ilman tällaista suunnitteluprosessia. Hyvin erilaiset kunnat lähtivät omista kuntakohtaisista lähtökohdistaan. Toki kuntakohtaisuus näkyy sisällössä osittain; mukana on myöskin asioita, jotka ovat vaan siirtyneet sieltä kunnan yleiskaavasta ja ovat ehkä vielä luonteeltaan sellaisia että ne eivät välttämättä olekaan seudullisia kysymyksiä. Mutta tämä oli nyt ensimmäinen kierros.

Strategisen suunnittelun ammattilaiseksi kasvaminen

Markku Lahtinen oli avainroolissa Tampereen seudun rakennesuunnitelmatyössä. Liikennejärjestelmätön ja maankäytön suunnittelun yhteyden merkitys nousi hänelle erityisen tärkeäksi.

Yleistäminen aina on se suunnittelun ensimmäinen vaihe. Rakenteita etsitään. Eri rakenteiden verkostoitumista ja liittymistä toisiinsa. Se lähtee meidän työssä liikennejärjestelmistä, asunstrategiasta ja tästä ilmastostrategiasta. Näistä tulleet asiat toi siihen sitä monikerroksisuutta. Se tietenkin lisäsi sitä vaativuutta. Mutta kun kaikki saatiin kuitenkin kohtuullisen hyvin sovitetuksi niin se tietenkin toi monin verroin sitä tyydytystäkin. Mun mielestä se prosessi kaikkia opetti ihan tuntuvasti ja se rupes loksateleen siellä loppuvaiheessa, että ainakin oli tunne että välillä just se liikennejärjestelmätyö niin uhkasi lähteä irralleen tästä ja mennä siihen perinteiseen tapaan. Se perinteinen tapa on se, että koitetaan tehdä valtavasti uutta tieverkostoa jotta saadaan valtion investointeja alueelle, et se on tällainen valvonnan väline. Ja sehän on ollut siellä ties kuinka monta kymmentä vuotta, että työllisyyttä on hoidettu teitä rakentamalla, on niihin teihin tarvetta tai ei. Mielestäni sen ei pitäisi enää tänä päivänä olla semmoinen näkökulma.

Lahtinen nostaa esiin sosiaalisen tuen merkityksen strategiatyössä.

Myönnän että mä pidin tätä työtä ja sitä kokonaisuutta alusta asti hyvin tärkeänä, että siellä oli joitakin jotka ei mieltäneet ihan niitä kaikkia asioita sillä tavalla tärkeiksi, että oli ehkä enempi pelkän sen maankäytön suunnittelun kannalla. Seudun arkkitehtina oli silloin tää Heinävän Auli joka on mun vanha työkaveri ja meillä on hyvin samanoloiset näkemykset ja me toisiamme tsemppattiin siinä. Uskoisin että sitä kautta kyl me saatiin vaikutetuksi prosessiin. Ja mä ainakin omalta osaltani pidin tärkeänä että mä oon sen liikennejärjestelmän suunnittelun roolin ymmärtänyt ja nimenomaan sen että se ei ole pelkästään henkilöautoliikenneväylien tai tavaraliikenteen väylien suunnittelua vaan pitäis joukkoliikenne ja sitten muu kestävä liikkuminen ottaa huomioon. Toivotaan että sen ymmärrys nyt sitten lisääntyy jatkossa enemmän. Mun mielestä se on tuossa keskustelussa kyllä selvästi tullut voimakkaammin esille nyt toisella kierroksella. Ja tässä nyt ei ole kauheen pitkää aikaa sitten edellisestä kierroksesta. Mutta väki kyllä tuntuu vaihtuvan. Kaavoittajapolvi on nyt siinä vaiheessa, että nyt jää eläkkeelle. Mä ehkä ehdin nähdä tämän suunnitelman valmistumisen vielä. Parempia tulee kehiin koko ajan.

Myös Leena Rossi reflektoi rakennemallityön vaikutusta omaan ajatteluunsa ja ammatilliseen rooliinsa.

L.R.: Mulle tulee ensimmäisenä mieleen, että jos ajattelee vaikka viis vuotta taaksepäin mä en olis voinu kuvitellaakaan että yhtäkkiä mä, mitä mä oon nyt pari vuotta tehny, että mä oon yhdessä jos sun toisessakin paikassa puhumassa seudullisesta suunnittelusta. Että mun mielestä tässä on tapahtunut viiden vuoden aikana aikamoisen mieletön semmonen ammatillinen kasvu ja semmonen perspektiivin laajentuminen. Se liittyy tähän rakennemalliproessiin, että sitä ruvettiin tekemään ja sitten sitä itsekkin lähti katselemaan jostakin ihan eri sfääreistä. Jotenkin sieltä oman työhistoriansa kautta kun oli tullut, toiminu niinkun erilaisissa projekteissa, kehittänyt KYMPPI-R:ää ja asemakaavoja tehnyt ja tullut yleiskaavapäälliköksi ja sitten tota ruvetaan tekemään muitten kanssa yhteistyötä. Mun täytyy sanoa kyllä se, että sen prosessin ensinnäkin sen strategisen kirkkauden löytäminen, se on ollut, niinkun mun mielestä se ei ole ollut alkujaan selvää - välttämättä. Niinkun mä oon aina puhunu tai oppinut siihen sitten että jollakin prosessilla voi lähtötilanteessa olla motiivit, mutta sillä ei välttämättä vielä ole tavoitteita. Että miks tähän kannattaa ryhtyä. Mutta se strateginen kirkkaus, minkä mä nään aina semmosena päämääränä jossakin, se syntyy siinä prosessin kulkiessa.

Kuten Markku Lahtinen edellä, myös Leena Rossi nostaa esiin työparinsa tuen suuren merkityksen. Jouni Mäkäräinen on yhteiskuntatieteilijä ja oli tehnyt vaikutusten arviointeja. Suunnittelun uudelleenajattelemisen tuli mahdolliseksi erilaisia asian-tuntijuuksia ja vahvuuksia yhdistämällä. Rutiinista poikkeavan uuden tekeminen ei kuitenkaan ole helppoa, vaan hyvin vaativaa.

L.R.: Ja niinkun mun mielestä koko rakennemallityössä, että mistä se lähtee on että siihen tulee valtion kimmoke, että tekkäpäs siellä kaupunkiseudulla tämmöstä työtä. Niin tota lähtee semmoseen, että okei, maankäyttö, asuminen, liikenne, että mites niitä yhteen sovitaan. Mulla oli siinä kauhean hyvänä strategisena tukena meillä semmonen Jouni Mäkäräinen projektipäällikkö. Kun hän on yhteiskuntatieteilijä, niin hän tuli niinkun meille tekemään näitä sosiaalisten vaikutusten arviointeja. Hän oli kauheen tärkeä yhteistyökumppani siinä alkuvaiheessa, että miten yleensä suunnittelua voi tehdä jotenkin toisin kun tähän asti nähty. Että sä pääset irti siitä mitä kaavotus on, että semmosta virkistävää se, niin onhan se todella vaikeeta. Miten helposti sitä lukkiutuu semmoseen ajatukseen. Mutta yleensä semmonen MAL-yhteensovittamisen kirkkaus ja sen vieminen sitten läpi. Jouni siinä henkilönä plus sitten, että lähetään tekemään vielä konsultin kanssa yhteistyötä. Niin sekini oli jo semmonen, mikä pakotti sitten miettimään asioita toisin. Kun tää konsulttikan ei ollut mikään perinteinen kaavoittaja, niin sit sen löytäminen, se oli mielenkiintoista.

Strategisen näkemyksellisyyden vaaliminen

Markku Lahtinen kertoo syntyneen seutunäkökulman institutionalisoimisesta hallinnon käytäntöihin.

M.L.: Meillähän on kaavoituslautakunnalla kerran kuussa kokoukset ja meillä on joka kokouksessa yksi pykälä: 'seudun ajankohtaiset asiat'. Meillä on jatkuvasti esillä jotakin tuoretta maankäytön, liikenteen taikka palveluiden suunnitteluun liittyvää asiaa, niistä puhutaan kyllä.

Tuntuu että nyt me ollaan tällä uudistamiskierroksella paljon vankemmalla pohjalla kun prosessi on kerran käyty lävitse ja on nähty mitä se käytännön työssä saa aikaiseksi niin tuntuu, että nyt me voidaan ottaa vielä paljon tiivistävämpi linja. Toivoisin että muut olisivat samaa mieltä tästä. Minulle ainakin on tässä silmät avautuneet ja kun olen seurannut mitä tässä Helsingissäkin yleiskaavatyössä visioidaan ja tuolla maailmalla katsellut yhdyskuntarakenteen kehittymistä noin pitemmälläkin perspektiivillä niin kyllä tämä suomalainen ja erityisesti Tampereen rakenne on semmoinen hyvin hajanainen.

Lahtinen pitää myös seuraavan tason kontekstualisointia tärkeänä. Lahtisen mukaan Tampereen seudullakin on odotettavissa jännitteitä maakuntakaavan ja rakenne-suunnitelman välille, vaikka niin ei välttämättä tarvitsisi olla. Tässä yhtenä tekijänä on valtuustojen luottamushenkilöiden vaihtuminen, eräänlainen paikallishallinnon katkoskohta, jossa yhdessä tekemällä saavutettu näkemys osin nollautuu ja pitää rakentaa uudelleen.

Meillähän on nyt se uusi kierros käynnistymässä ja odotetaan että maakuntakaavan ja rakennesuunnitelman välille tulee kitkaa. Miksi pitäisi tulla? Mutta kun on ollut noita ensimmäisiä palavereja jossa on mukana luottamushenkilöitäkin niin kyllä sitä tosiaan tuntuu tulevan ja se ehkä on nimenomaan siellä päättäjätasolla. Siinä tärkein asia on kuitenkin kaupunkiseutu volyymiltään. Mutta päättäjät tulee koko maakunnasta ja siellä kaupungin poliitikot pelkäävät, että maakuntien edustajat ratkaisevat kaupunkiseudun kehityksen. Sille ei oikein anneta riittävää roolia. Olen itse pitänyt tätä maakuntakaavan käynnistystä ja niitten vaihtoehtojen pohtimista hyvinkin antoisana myös kaupunkiseudun kehittämislle: että nähdään se kaupunkiseudun sijainti tässä taas laajemmassa kokonaisuudessa ja ne kehitysmahdollisuudet, kehityssuunnat mihinkä sitä voidaan määrätietoisesti ajaa. Mielestäni maakuntakaavan linjaukset pitäisi näkyä siellä rakennesuunnitelmassakin. Ei siinä voida lähteä pelkästään sen sisäisen oman logiikan kautta kehittämään johonkin suuntaan, vaan sen pitäisi mennä samaan suuntaan kun se maakunnan kehittäminen. Toivotaan että se perusteissa tulee tämän myötä.

Jyväskylässä rakennemallityötä arvioitiin ympäristöministeriön pyynnöstä ja sen lisäksi myös konsulttityönä. Leena Rossi kertoo, että rakennemalliprosessi vaikutti MAL-näkökulman vahvistumiseen ja institutionalisoitumiseen Jyväskylässä. Ihmisten vaihtuessa tulee kuitenkin katkoskohtia, joiden yli pääseminen vaatii omakoh- taisten oivallusten tuottamista myös uusille ihmisille.

L.R.: Kaupunkina me [rakennemallin] myötä opittiin oikeasti ajattelemaan eri tavalla esim. maankäytön ja liikenteen yhteispeleistä, että se oli se suurin oppi sitten. Me muutettiin jopa organisaatiota meillä siirtyi liikenneinsinööri sinne mejän kanssa. Hän oli tottunut tekemään sitä siellä katu ja puisto-osastolla, niin hän siirtyikin sitten sinne meidän kanssa tekemään ihan sitä arkista jokapäiväistä yhteistyötä. Ja on ollut kauhean hieno asia. Mä olen päässyt vaikuttamaan aika paljon siihen minkälaiseksi Jyväskylän kaupungin organisaatio on muuttunut tän meidän toimialan osalta. Meidän nimihän muuttui yleiskaavoituksesta tuli strateginen suunnittelu. Siin on nyt yleiskaavoitus, liikennejärjestelmän kehittäminen ja siin on tää KYMPPI-ohjelma, eli asumisen kehittäminen. Mä tajusin, että me enemmän tai vähemmän tietoisesti muodostettiin tällöinen MAL –tiimi tähän, josta sitten lähtee lonkerot. Tää oli koko... kaikki oli sen (rakennemalli) prosessin myötä. Joka on sitten taas lähtenyt sieltä ystävästämme valtiosta. Että sieltähän se tuli, että hei kuulkaa kaupunkiseudut, sovittakaapas vähän paremmin yhteen. Mä raportoin suoraan, että nää on rakennemallin vaikutuksia siellä kaupungissa.

Strategisesti kirkas ajatus on semmoinen, että siihen täytyy aina palata.

Että siinä on jänniä semmosia jännitteitä kyllä. Mutta ite oon vähän kun meilläkin tapahtui sitä, että sieltä jäi kaikki muut jotka oli tekemässä sitä niin eläkkeelle, ja sit kun alettiin tekeen yleiskaavaa, johon otettiin kauheen voimakkaasti se rakennemalli, niin sitten meidän suunnittelijaporukka oli, että 'emmää ollut siinä rakennemallissa mukana', 'emmää ymmärrä ollenkaan'. Moni totes sitten kun mä kirjoitin YM:n julkaisuun artikkelin Rakennemallista yleiskaavaan ja sitten moni luki sen, että nyt mä oikein tajuankin, että mistä on kysymys.

Kuten Raimo Airamo luvun alussa, nostaa Leena Rossi läsnäolevan strategisen valmiuden ja jatkuvan yhteistoiminnan merkityksen esiin:

L.R.: Mä olen itse paljon miettinyt, mulla on noussut tämä, että mun mielestä seuduilla pitäis kuitenkin olla koko ajan käynnissä tällöisiä prosesseja, joissa mietitään yhdessä. Rakennemalli oli yksi vaihe, nyt seurataan ja nyt pitäis taas vähän ryhdistäytyä, ne on just näitä strategisia valintoja, että mitä sä heität kehiin. Mitä sä ehdotat. Niin noi on niitä kaikkein merkityksellisiä strategisia valintoja. Miten, missä, mitä lähdetään miettimään yhdessä ja millä välineillä.

7 Pohdintaa ja päätelmiä

Teoreettinen käsityksemme strategisen ja lakisääteisen maankäytön suunnittelun paradoksaalisesta suhteesta on saanut tarkastelujemme perusteella vahvistusta, muttei suinkaan yksiselitteisesti. Rikas empiirinen aineisto välittää viestiä erilaisista kaupunkiseuduista, jotka vastaavat seutuistumisen haasteisiin erilaisissa tilanteissa. Rakennemallityö kehystyy tapauksissa eri tavoin. Strategisuuden tarve on kuitenkin kaikille yhteinen. Seudullisen näkemyksen myötä esiin nousevia väistämättömiä näkemys- ja painotuseroja sekä yhteneviä intressejä on kuitenkin nähty seuduilla hyödylliseksi ratkoa kaavahierarkian ulkopuolisen instrumentin avulla.

Rakennemallidokumenttien tarkastelu tuo esiin paikallisten kontekstien merkityksen. Rakennemalli-instrumentin muovaaminen paikalliseen tilanteeseen sopivaksi ja sisältökysymysten ratkaiseminen ovat luoneet kirjon erilaisia toteutuksia: yleiskaavoituksen pohjustuksesta seudullisen yhteistyön kehittämiseen. Dokumenteista aukeaa kuitenkin näkemys seudullisista strategioista ”tarinoina”, joihin latautuu moraalisia näkemyksiä hyvästä elämästä, käytännöllisiä ajatuksia toimintojen sijoittumisesta kaupunkiseudun tilaan, poliittisia keskusteluja tilanteiden vaatimista valinnoista ja viime kädessä myös tahtotiloja yhteistyön edistämiseen. Rakennemallidokumentit toimivat näiden tarinoiden ilmiasuina.

Edellisessä luvussa tarkastelluista maankäytön suunnittelun ammattilaisten haastatteluista puolestaan välittyy monipuolinen kuva maankäytön suunnittelun strategisuudesta käytännön tasolla. Heidän kertomuksensa vahvistavat eri tavoin omaa käsitystämme, että strateginen maankäytön suunnittelu ei kuulu millekään tietylle kaavahierarkian tasolle vaan että siinä on kyse itse kaavahierarkian strategisesta käytöstä. Haastatellut pitivät tavoiteltavana, että strateginen rakennemallityö nivoutuisi prosessina kaavatyöhön ja että sillä tällä tavoin olisi kytkeytyvyyttä varsinaiseen kaavoitustyöhön.

Haastateltujen kannat kuitenkin poikkesivat toisistaan suhteessa siihen, voiko lakisääteisen kaavajärjestelmän mukaista kaavan laadintaa mukauttaa strategisuuden vaatimuksiin. Heikki Saarennon näkemys edusti kriittisempää kantaa nykymuotoisen maankäyttö- ja rakennuslain kaavainstrumenttien käytettävyyteen strategisessa maankäytön suunnittelussa. Laki ei hänen mukaansa tue riittävästi suunnittelullista orientaatiota kaavoitukseen vaan on liian selvitysorientoitunut. Tämän toteaa myös tuore MRL:n toimivuuden arviointiraportti. Epämuodollinen rakennemallityö on siksi Saarennon mukaan tarpeellinen nimenomaan lakisääteisen suunnittelun rinnalle, ei lakiin sisään kirjoitettuna. Leena Rossi puolestaan oli omien, Jyväskylän seudun rakennemallityön kokemustensa pohjalta tullut ajattelemaan, että rakennemalliprosessin ja yleiskaavaprosessin välillä ei tarvitse olla ratkaisevaa eroa. Hänen mukaansa rakennemallityön strategisuuteen liittyvät vahvuudet on tuotavissa myös MRL:n mukaiseen strategiseen yleiskaavatyöhön. Raimo Airamon työ Lahden kaupungissa ja -seudulla puolestaan edustaa pitkäjänteistä pyrkimystä liittää rakennemallityö lakisääteiseen strategiseen yleiskaavatyöhön ja edistää yleiskaavan läsnäolevuutta yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja kaavojen toteutuksen ohjelmoinnissa.

Kaikki nämä näkökulmat ilmentävät erilaisia kaavahierarkian strategisen käytön tapoja. Haastateltujen näkökulmat MRL:n edellytyksiin tarjota strategisen maankäytön suunnittelun instrumentteja vaihtelivat: voivatko ne olla suoraan strategisia - vai ovatko ne ei-strategisia kaivaten siten rinnalleen muita strategisen suunnittelun instrumentteja, kuten epämuodollisia rakennemalleja. Teoreettisessa tarkastelussamme ehdotimme lähestymistapaa, joka perustuu paradoksiin lakisääteisen suunnittelun 'ei-strategisten' instrumenttien strategisesta käytöstä. Yleispiirteisessäkin kaavoituksessa on nähdäksemme väistämättä mukana 'ei-strategisuuden' elementtejä – juridisen yksiselitteisyyden, evidenssipohjaisuuden, poliittisen legitimaation ja investointivarmuuden tavoittelun pyrkimyksiä – joiden parissa joudutaan strategisessa suunnittelussa askaroimaan. Kuten edellä totesimme, hiljattain ilmestyneessä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiraportissa on tunnistettu eräitä kaavajärjestelmän ja siihen kytkeytyvien suunnittelu- ja viranomaiskäytäntöjen esteitä strategisuudelle. Siinä ehdotetaan erityisesti yleiskaavoituksen strategisuuden kehittämistä, joka voi merkitä myös muutoksia lakiin. Tällaisten uudistusten myötä jännite yhtäältä strategisten pyrkimysten ja toisaalta instrumenttien 'ei-strategisuuden' välillä voi lieventyä, mutta käsittääksemme ei kuitenkaan kokonaan poistua. Jonkinasteista paradoksaalisuutta säilyy jatkossakin - tehdään strategista suunnittelua sitten lakisääteisen suunnittelujärjestelmän puitteissa tai sen rinnalla epämuodollisin suunnitteluinstrumentein.

MRL:n toimivuuden arviointiraportissa on tehty kuitenkin se merkittävä yleishavainto, että suunnittelujärjestelmän monet ongelmat ovat enemmän seurausta muodostuneista käytännöistä kuin varsinaisista lainsäädännöllisistä epäkohdista. Myös yleiskaavoituksen strategisuuksessa epäonnistuminen nähdään suurelta osin käytännön tason ongelmana: on totuttu tekemään suunnitelmaorientoitunutta aluevaraustyyppistä yleiskaavoitusta ja vaatimaan siltä yksityiskohtiin menevää evidenssipohjaisuutta ilman, että laki tätä suoranaisesti edellyttää.

Tässäkin mielessä on ollut mielenkiintoista tarkastella, miten rakennemallityö – kehittyessään varsin vakiintuneeksi, joskin monimuotoiseksi käytännöksi – pystyy vaikuttamaan siihen, millaiseen suuntaan kaavajärjestelmä kaupunkiseuduilla kehittyy. Rakennemallidokumentit kertovat erilaisia tarinoita strategisuuden tarpeesta ja sisällöistä ja asettavat nämä tarpeet löyhästi kaavajärjestelmän kanssa rinnan. Kuitenkin erityisesti Lahden ja Jyväskylän tapauksissa on nähtävissä, kuinka rakennemallityö on tuonut lisänsä myös lakisääteiseen kaavoitukseen.

Leena Rossin ja Raimo Airamon kertomukset rakennemallityön ja yleiskaavoituksen suhteista Jyväskylän ja Lahden kaupunkiseuduilla ovat tässä mielessä kiinnostavia. Ne näet kuvaavat, miten juuri suunnittelun käytännöissä ja niihin liittyvissä yhteistyösuhteissa tapahtuneet muutokset ovat tuottaneet uudenlaista tapaa mieltää MRL:n yleiskaavainstrumentit myös mahdollisuuksina strategisuuden edistämiseksi. Voidaan nähdä, että näillä kahdella kaupunkiseudulla on onnistuttu murtautumaan ulos perinteisestä sääntelylähtöisyydestä kaavoitukseen ja omaksuttu laajempi strategisuuden perspektiivi, josta käsin on palattu käyttämään kaavoja myös strategisesti. Tässä valossa meidän on tarpeen lieventää teoriaosuudessa esittämäämme näkemystä yleiskaavoista muutosvapauden rajaamisen instrumentteina. Näyttää siltä, että yleiskaavat voivat olla myös muutoksen suuntia ja potentiaalisuuksia aktiivisesti osoittavia strategisen kehystämisen välineitä, jos kyetään synnyttämään luovuutta ja ennakkoluulottomuutta edistäviä strategisen suunnittelun paikallisia käytäntöjä.

Kaikkien haastateltujen kertomuksissa voidaan tunnistaa sellaisia yhteistyön muotoja, joita Healey ajaa takaa puhuessaan strategisesta kehystämisestä. Paikallisella tasolla on eri muodoissa ja eri laajuudessa syntynyt rakennemalliprosessin myötä näkökulmien avautumista ja jaetun ymmärryksen laajenemista sekä strategisten ideoiden ja suuntien kirkastumista. Tämä on osaltaan synnyttänyt mukana olevista erilaisista toimijoista yhteisön, joka tutkii olevaa ja hahmottaa mahdollista ja halutta-

vaa tulevaa ("community of inquiry"). Haastattelujen kautta tulee myös selvästi esiin se, miten suunnittelija itse voi toimia strategisena kehystäjänä kuntarajojen yli ja myös luottamushenkilöiden suuntaan synnyttämällä foorumeita, joissa yhteistä oppimista voi tapahtua, kiteyttämällä strategisia ydinideoita, aistimalla herkkävainuisesti poliittista ilmapiiriä, sekä ennakoimalla ja purkamalla jännitteitä, jotka voisivat lukkiuttaa seudullisen yhteistyön.

Paikalliset lähtökohdat suunnittelun strategisuudelle vaihtelevat seuduittain. Myös Healey korostaa sitä, että strategisen kehystämisen potentiaali on sidoksissa kyseessä olevan paikan, toimijoiden ja suhteiden historialliseen ja antropologiseen tuntemiseen. Kysymykset, ongelmat, haasteet ja resurssit ovat aina kontekstuaalisia, vaikka niillä onkin yhteys yleisemmän tason ilmiöihin ja käsitteisiin.

Tätä tutkimusta varten haastateltujen suunnittelijoiden edustamat kaupunkiseudut ovat juuri tässä suhteessa erilaisia. Erilaisista kontekstuaalisista lähtökohdista käsin on rakennemallityö saanut erilaisia funktioita ja käyttöjä eri seuduilla. Jo rakennemallityön dokumentit heijastavat erilaisia tilanteita niin muotonsa kuin sisältöjensäkin kautta. Strategisten ratkaisujen mahdollisuuksia on tarkasteltava myös haastateltujen erilaisista institutionaalisista asemista käsin. Keskuskaupungin yleiskaavoittaja on eri asemassa kuin kehyskunnan yleiskaavoittaja – tai maakuntaliiton kaavoittaja. Myös strategisen seutuyhteistyön perinteet, kasvun ja kilpailukyvyn näkymät sekä kuntarakenteelliset haasteet vaihtelevat. Nämä erot on hyvä pitää mielessä, kun tulkitaan, miten haastatellut mieltävät rakennemallityön edellytykset ja suhteen kaavoitukseen ja MRL:iin seudun strategista suunnittelua edistettäessä. Hytösen ym. (2012) viittää kaupunkiseutua (Jyväskylä, Kuopio, Oulu, Turku ja Vaasa) tarkastelevassa arviointitutkimuksessa Turun strategisen seutuyhteistyön vaikeudet korostuivat, kun taas Jyväskylän kaupunkiseudun kehitys nousi esiin muita myönteisempänä.

Turun kaupunkiseudun erityisen fragmentoitunut kuntarakenne ylläpitää osaltaan kuntien keskinäisen verokilpailun asetelmaa. Eri puolilla Suomea tällaisissa asetelmissa syntyy tyypillisesti valintatilanteita, joissa:

"koko seudun kehittymisen edellyttämä ratkaisu koetaan yksittäisen kunnan edun vastaiseksi. Tässä tilanteessa kuntien välinen kilpailu johtaa usein kaavoihin, jotka eivät käsittele yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja seudun kokonaiskehityksen kannalta oleellisia kysymyksiä."
(Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpäästä 2013, 2014, 218.)

Alueen strategisen maankäytön suunnittelun rungon muodostavat sen kollektiivista muutospotentiaalia luovat skenaariotarinat ja strategiset kehystämiset. Strategisen suunnittelun tehtävä on tuoda skenaariotarinoiden ja strategisten kehysten avaamat perspektiivit ja teemat läsnäoleviksi sekä detaljitason tasolle että yleispiirteiseen kaavoitukseen ja sitoa nämä tasot strategisesti yhteen – samalla tiedostaen kaavojen rajoitteet ja moninaiset käytöt. Näin strateginen suunnittelu voisi toimia jatkuvana *kaavoituksen strategisena arviointina*: miten se perustelee sekä lyhyen tähtäimen maankäyttömuidosten ohjausta että pitemmän tähtäimen muutosten suuntaamista ja raamittamista. Friedmannin mukaan strateginen maankäytön suunnittelu on

"syvällistä luotaamista kaupunkikehityksen strategisista kysymyksistä erilaisten oletusten joukkojen tai 'skenaarioiden' puitteissa, keinona arvioida potentiaalisia seuraamuksia ja niiden vaikutuksia paikallisyhteisöihin, kaupunkien talouteen ja ekologiaan. Se on tulevaisuuden tunnustelemista, jotta voitaisiin tehdä viisaampia ja informoidumpia päätöksiä nykyhetkessä."
(Friedmann et al., 2004, 56.)

Lopulta olennaisimpia eivät ole suunnittelun välineet, olivat ne sitten rakennemalleja tai kaavoja, vaan strategisen luovuuden ja harkinnan kyvyn aikaansaaminen kaikessa suunnittelussamme ja siihen liittyvässä vuorovaikutuksessamme. Tämän kyvyn kautta osaamme myös käyttää suunnitteluinstrumenttejamme strategisesti, olivat ne sitten olemukseltaan paremmin tai huonommin strategisuuden ”tunnuspiirteitä” ilmaisevia.

Myöhempää tutkimustyötä silmällä pitäen tarvitaan lisää ja syvemmälle menevää toimintatutkimuksellista ja käytäntötarinoihin pohjaavaa tutkimusta strategisen maankäytön suunnittelun ymmärtämiseksi nimenomaan taitona – dialogissa teorian kanssa. Strateginen maankäytön suunnittelu on taitolaji, jossa tieto ja luovuus ovat kriittisen harkinnan palveluksessa. Myös skenaariosuunnittelun antia strategisen maankäytön suunnittelun viitekehyksessä pitäisi tutkia enemmän. Se tuntuisi avaavan lupaavia näköaloja.

LÄHTEET

- Airamo, R. & T. Permanto (1997). Yleiskaavoitus ja vaikutusten arviointi. Esimerkinä Lahden yleiskaavoitus 1946–1996. Helsinki: Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö, 88, Helsinki.
- Albrechts, L. & A. Balducci (2013). Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans, *disP*, 49(3), ss. 16-27.
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (2014). Helsinki: Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 1/2014.
- Balducci, A. & L. Bertolini et.al. (2007). Reflecting on practice or reflecting with practice?, *Planning Theory & Practice*, 8(4), ss. 532-555.
- Balducci, A.; V. Fedeli, Valeria & G. Pasqui (2011) *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. City of Cities: A Project for Milan*. Aldershot: Ashgate.
- Bateson, G. (1987, alkup. 1972). *Steps to an Ecology of Mind*. Northvale (NJ): Jason Aronson.
- Crampton, J. (2001). Maps as social constructions: power, communication and visualization. *Progress in Human Geography*, 25(2), ss. 235-252.
- Davoudi, S. (2012). The Legacy of Positivism and the Emergence of Interpretive Tradition in Spatial Planning, *Regional Studies*, 46 (4), ss. 429–441.
- Davoudi, S. & I. Strange (toim.) (2009). *Conceptions of Space & Place in Strategic Spatial Planning*. London: Routledge.
- Dühr, S. (2005). Spatial policies for regional sustainable development: A comparison of graphic and textual representations in regional plans in England and Germany, *Regional Studies*, 39(9), ss. 1167–1182.
- Eliade, M. (1967). *Myths, Dreams and Mysteries: The Encounter Between Contemporary Faiths and Archaic Realities*. New York: Harper & Row.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning: A "Third" Approach to Decision-making, *Public Administration Review*, 27(Dec.), ss. 385-392.
- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Oxford: Pergamon.
- Faludi, A. (1996). Framing with images, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23, ss. 93-108.
- Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning, *Planning Practice & Research*, 15(4), ss. 299-318.
- Fredriksson, C. (2011). *Planning in the 'New Reality'. Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities*. Stockholm: Royal Institute of Technology KTH.
- Friedmann, J. et al. (2004). Strategic spatial planning and the longer range, *Planning Theory & Practice*, 5(1), ss. 49-67.
- Godet, M. (2000). The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and pitfalls, *Technological Forecasting and Social Change*, 65, ss. 3-22.
- Gorman, M., Werhane, P. & Swami, N. (2009). Moral Imagination, Trading Zones, and the Role of the Ethicist in Nanotechnology, *Nanoethics* 3, ss. 185–195.
- Hajer, M. (2006). The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance, *Perspectives on European Politics and Society*, 7(1), ss. 41 – 55.
- Haughton, G.; P. Allmendinger; D. Counsell & G. Vigar (2010). *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. London: Routledge.
- Healey, P. (2004). The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), ss. 45–67.
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a Relational Planning for our Times*. London: Routledge.
- Healey, P. (2009). In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making, *Planning Theory & Practice*, 10(4), ss. 439-457.
- Healey, P. (2012). The Universal and the Contingent: Some Reflections on the Transnational Flow of Planning ideas and Practices, *Planning Theory*, 11(2), ss. 188-207.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., & Needham, B. (1999). European Developments in Strategic Spatial Planning, *European Planning Studies*, 7(3), ss. 339–355.
- Huttunen, Rauno, Leena Kakkori & Hannu L.T. Heikkinen (1999). *Toiminta, tutkimus ja totuus. Teoksessa H. L. T. Heikkinen, R. Huttunen & P. Moilanen (toim.) Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja*. Atena kustannus, Juva, ss. 111-36.
- Hillier, J. (2007). *Stretching Beyond the Horizon. A Multiplanar Theory of Spatial Planning and Governance*. Aldershot: Ashgate.
- Hillier, J. (2013). On Relationality and Uncertainty, *disP*, 49(3), ss. 32-39.
- Hurmeranta, M. (2013). *Kaavoihin kangistuneet – Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen*. Helsinki: Taloustieto (URL: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2013/05/Kaavoihin-kangistuneet.pdf>, luettu 26.1.2014).

- Hytönen J., Mäntysalo R., Akkila I., Kanninen V. & Niemi P. (toim.) (2012). *Kaupunkiseutujen kasvukivut II*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Acta nro 241. Helsinki: Kuntaliitto.
- Jokelainen, T. & R. Mäntysalo (2007). Kylien käänteinen kaavoitus: Maaseutuoloihin sovitetun maankäytön ohjausmenetelmän hahmottelua, *Yhdyskuntasuunnittelu*, 45(3), ss. 35-48.
- Joutsiniemi, A. (2010). *Becoming Metapolis - A Configurational Approach*. Tampere: Tampere University of Technology, School of Architecture, DATUTOP 32.
- Kanninen, V.; R. Mäntysalo; M. Ristimäki & P. Kontio (toim.) (2010). *Autoriippuvainen yhdyskunta ja sen vaihtoehdot*. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu B 101.
- Kosonen, L. (2007). *Kuopio 2015 – Jalankulku-, joukkoliikenne- ja autokaupunki*. Suomen ympäristö 36/2007, Rakennettu ympäristö. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Kunzmann, K. R. (2013). *Strategic Planning: A Chance for Spatial Innovation and Creativity*, *disP*, 49(3), ss. 28-31.
- Laitio, M. & O. Maijala (2010) *Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen*. Helsinki: Suomen Ympäristö 28/2010, Ympäristöministeriö (URL: <http://hdl.handle.net/10138/37975>, luettu 17.12.2011).
- Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014.
- Lieto, L. (2013). *Cross-border mythologies: The Problem with Traveling Planning Ideas*, *Planning Theory*. Julkaistu online-muodossa 18.12.2013. DOI: 10.1177/1473095213513257.
- Lindblom, C. E. (1959). *The Science of Muddling through*, *Public Administration Review*, 19(2), ss. 79-88.
- Lukes, S. (2005). *Power. A Radical View*. Second edition. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Mcmillan.
- Majoor, S. & W. Salet (2008). *The Enlargement of Local Power in Trans-Scalar Strategies of Planning*, *GeoJournal*, 72(1-2), ss. 91–103.
- Malin, K. (2008). *Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003–2006*. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 9/2008 (URL: <http://hdl.handle.net/10138/41501>, luettu 2.7.2013).
- Massey, D. B. (2005). *For Space*. London: Sage.
- Moilanen, P. & S. Laakso (2012). *Yhteiskunnan ohjaus maankäytössä*. Teoksessa Loikkanen, H.A., Laakso, S. & Susiluoto, I. (toim.), *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*, Helsinki: Helsingin kaupunki, Tietokeskus, ss. 133-156.
- Mäntysalo, R. (2013). *Coping with the Paradox of Strategic Spatial Planning*, *disP*, 49(3), ss. 51-52.
- Mäntysalo, R. & K. Jarenko (2012). *Strategisen maankäytön suunnittelun legitimaation haaste maankäyttö- ja rakennuslaille*. Teoksessa *Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen*. Helsinki: Ympäristöministeriö, Raportteja 4/2012, ss. 42-49.
- Mäntysalo, R.; K. Jarenko; K.L. Nilsson; I.-L. Saglie (2014). *Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning – Observations from Finland, Sweden and Norway*, *European Planning Studies* (ilmestyy).
- Mäntysalo, R. & K. Nyman (2001) *Kaavoitus – suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Oulu: Oulun yliopisto, Arkkitehtuurin osasto, Julkaisu A 30 (<http://urn.fi/urn:isbn:9514265629>).
- Mäntysalo, R. & K. Nyman (2012). *Suunnittelu kielipolitiikkana*, *Yhdyskuntasuunnittelu*, 50(4), ss. 33-51.
- Mäntysalo, R., Peltonen L., Kanninen V., Niemi P., Hytönen J. & Simanainen M. (2010). *Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset. Viiden kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne ja suunnittelu-yhteistyö Paras-hankkeen kytkennät käynnistysvaiheessa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2, ACTA 217. Helsinki: Kuntaliitto.
- Mäntysalo, R. & I.-L. Saglie (2010). *Private Influence Preceding Public Involvement: Strategies for Legitimizing Preliminary Partnership Arrangements in Urban Housing Planning in Norway and Finland*, *Planning Theory & Practice*, 11(3), ss. 317–338.
- Newman, P. & Kenworthy, J. (1989). *Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook*. Aldershot, UK: Gower.
- Ogilvy, J. (2006). *Scenario Planning, Art or Science?*, *World Futures: The Journal of New Paradigm Research*, 61(5), ss. 331-346.
- Putnam, H. (1981). *Reason, Truth, and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwartz, P. (1991). *The art of the long view*. New York: Doubleday.
- Salet, W. (2006) *Rescaling Territorial Governance in the Randstad Holland: The Responsiveness of Spatial and Institutional Strategies to Changing Socio-economic Interactions*, *European Planning Studies*, 14(7), ss. 959-977.
- Van den Broeck, J. (2013). *Balancing Strategic and Institutional Planning: The Search for a Pro-Active Planning Instrument*, *disP*, 49(3), ss. 43-47.
- Wilden, A. (1980): *System and Structure. Essays in Communication and Exchange*. London: Tavistock.
- Wähä, S. (2008) *Kaavavalitukset hallintotuomioistuimissa vuosina 2001-2007*, *Yhdyskuntasuunnittelu*, 46(3), ss. 56-71.
- Ylä-Anttila, K. (2010) *Verkosto kaupunkirakenteen analyysin ja suunnittelun välineenä*. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto, arkkitehtuurin laitos.

Dokumenttianalyysin lähteet

- Lahden kaupunkiseudun rakennemalli 2040 . Asikkala, Heinola, Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila, 2004.
- Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2020. Tampereen kaupunkiseutu, Pöyry Oy, 2010
- Jyväskylän seutu – rakennemalli 20X0. Airix Ympäristö, Strafica, VTT, 2011.
- Jämsän rakennemalli. Airix Ympäristö, 2012.
- Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2030. Loppuraportti. Aura, Kaarina, Lieto, Masku, Myllymäki, Naantali, Nousiainen, Paimio, Parainen, Raisio, Rusko, Sauvo, Tarvasjoki ,Turku, Varsinais-Suomen liitto, 2012.
- Kuopion toiminnallisen kaupunkiseudun rakennemalli Loikka 2030. Kuopio, Leppävirta, Maaninka, Nilsä, Siilinjärvi, Suonenjoki, Tuusniemi, 2012.
- Mikkelin kaupunkiseudun rakennemalli ”Elävät keskukset ja sujuva arki”. Mikkelin kaupunki, Mikkelin Seutu, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2012.
- Porin kaupunkiseudun rakennemalli 2020. Harjavalta, Huittinen, Kokemäki, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Pomarkku, Pori, Ulvila, 2013
- Kouvolan kaupungin rakennemalli 2040. Kouvolan kaupunki, maankäytön suunnittelu, yleiskaavoitus, 2012.
- Pietarsaaren seudun rakennemalli Elämänlaatu 2040. Oy Pietarsaaren seudun Kehittämisyhtiö Concordia, 2013.
- Päijät-Hämeen maakuntakaava, selostus. Päijät-Hämeen maakuntavaltuusto 20.2.2006.
- Pirkanmaan maakuntakaava, selostus. Pirkanmaan liiton julkaisu A 43, 2008.
- Keski-Suomen maakuntakaava, kaavaselostus. Keski-Suomen maakuntavaltuusto 16.5.2007.
- Turun kaupunkiseudun maakuntakaava. Varsinais-Suomen liitto, 2002.
- Pohjois-Savon maakuntakaava 2030, maakuntakaavaselostus. Pohjois-Savon maakuntavaltuusto 8.11.2010.
- Etelä-Savon maakuntakaava. Etelä-Savon maakuntaliiton julkaisu 98:2009
- Satakunnan maakuntakaava. Satakunnan maakuntavaltuusto 17.12.2009.
- Kymenlaakson maakuntakaava 2006. Taajamat ja niiden ympäristöt. Kymenlaakson liitto.
- Pohjanmaan maakuntakaava, selostus. Pohjanmaan maakuntavaltuusto 29.9.2008.
- Päijät-Hämeen Liikennejärjestelmäsuunnitelma. Päijät-Hämeen Liitto A209, 2014
- Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelma. Pirkanmaan liitto, Julkaisu D94, 2012.
- TASE 2025 – Kehittämishjelma. Tampereen kaupunkiseutu, 2010.
- Jyväskylän seudun iikenne 2025. Toimintalinjat ja kehittämissuunnitelma. Keski-Suomen ELY-keskus, Keski-Suomen liitto, Jyväskylän kaupunki, Laukaan kunta, Muuramen kunta, 2011.
- Lounais-Suomen liikennestrategia – elinkeinoelämän kilpailukykyä ja kaupunkiseutujen kestävä kasvua. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Varsinais-Suomen liitto, Satakuntaliitto. 2010.
- Pohjois-Savon liikennejärjestelmäsuunnitelma. Liikennestrategia 2008. Pohjois-Savon liiton julkaisu A:60, 2009.
- Mikkelin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma. Etelä-Savon liitto, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2011.
- Porin Seudun Liikennejärjestelmäsuunnitelma. Nykyisen liikennejärjestelmän kuvaus ja jatkosuunnittelun ohjelmointi. Satakuntaliitto, Turun tiepiiri, Länsi-Suomen lääninhallitus, 2002.
- Pohjanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelma 2040. Pohjanmaan liitto, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2013.

KUVAILELLEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	<i>Julkaisu-aika</i> Elokuu 2014	
<i>Tekijä(t)</i>	Raine Mäntysalo, Jonna K. Kangasoja ja Vesa Kanninen		
<i>Julkaisun nimi</i>	Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi		
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 18/2014		
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Viime aikoina tarve strategiselle otteelle maankäytön suunnittelussa on korostunut, ja se on herättänyt lisääntyvää mielenkiintoa alan tutkijoiden keskuudessa. Raportissa osallistutaan tähän liittyvään teoreettiseen keskusteluun ottaen tarkastelun lähtökohdaksi Albrechtsin ja Balduccin ehdottamat luonnehdinnat strategiselle maankäytön suunnittelulle. Heidän määrittelemänsä strategisen suunnittelun ominaisuudet, kuten visioiva valikoivuus, toimintaorientaatio, epävarmuuden hallinta ja relationaalisuus, näyttäytyvät vastakkaisina lakisääteiselle sääntelysuunnittelulle, jota puolestaan luonnehtii kaikenkattavuus, suunnitelmaorientaatio, varmuuden illuusiassa pitäytyminen ja essentialismi.</p> <p>Eri tutkijat ovat kuitenkin tuoneet esiin, että perinteisestä lakisääteisestä suunnittelusta ei voida yksioikaisesti siirtyä strategiseen suunnitteluun, vaan myös ensiksi mainitun keinovalikoimaa on välttämättä käytettävä. Kaavoitukseen väistämättä kiinnittyy myös maanomistussuhteiden juridis-hallinnollinen järjestely, kiinteistöinvestointien taloudellisten riskien sääntely ja julkisen vallankäytön legitimi toteuttaminen. Myös strategisessa maankäytön suunnittelussa on huomioitava nämä ulottuvuudet, vaikka ne merkitsevät toimintaa, joka ei näytä sopivan yhteen Albrechtsin ja Balduccin edustaman strategisen ajattelun kanssa.</p> <p>Tässä raportissa ehdotetaan, että strategisen maankäytön suunnittelun ydinolemusta ei etsittäisi niistä ominaisuuksista, jotka näyttäytyvät vastakkaisina perinteiselle lakisääteiselle sääntelysuunnittelulle ja siihen kytkeytyville kaavoituksen ulottuvuuksille - vaan näiden välisen dialektiikan hallinnasta. Tämä merkitsee, että strateginen maankäytön suunnittelu on paradoksaalisesti olemukseltaan myös ”ei-strategisten” suunnitteluinstrumenttien käyttöä. Tällaisen paradoksaalisuuden hallinta edellyttää erityistä strategisen suunnittelun taitoa. Tähän näkemykseen kytketään Healeyn ajatus kriittisestä harkinnan taidosta. Strateginen maankäytön suunnittelija tarvitsee tätä taitoa nähdäkseen, missä määrin ja miten strategisille aloitteille on löydettävissä resonanssipohjaa ja niiden taakse muutosvoimaa alueen toimijoiden keskuudessa. Näiden taitojen ymmärtämiseksi tarvitaan dialogia teoreettisen tarkastelun ja käytäntökokemusten välillä.</p> <p>Raportissa käydään keskustelua muutaman kokeneen strategisen maankäytön suunnittelun ammattilaisten kanssa. Tarkastelu kohdistuu erityisesti haastateltujen kokemuksiin epämuodollisten rakennemallien käytöstä kaupunkiseuduilla strategisina suunnitteluinstrumentteina. Tämän taustoittamiseksi käydään läpi eri kaupunkiseuduilla laadittuja rakennemalleja sekä rakennemallityön kehityshistoriaa Suomessa.</p> <p>Tutkimus päättyy näkemykseen, että strateginen maankäytön suunnittelu ei varsinaisesti kuulu millekään tietylle kaavahierarkian tasolle vaan että siinä on kyse itse kaavahierarkian strategisesta käytöstä. Myös epämuodolliset rakennemallit tulisi kytkeä eritasoisten kaavojen laadintaan rikastuttamaan näiden käsittelyprosesseja strategisiin näkökulmin ja perspektiivein. Johtopäätöksenä korostuu strategisen luovuuden ja harkinnan taidon merkitys kaikessa maankäytön suunnittelussa ja siihen liittyvässä vuorovaikutuksessa. Tämän kyvyn kautta osataan myös käyttää suunnitteluinstrumentteja strategisesti, olivatpa ne olemukseltaan paremmin tai huonommin strategisuuden ”tunnuspiirteitä” ilmaisevia.</p>		
<i>Asiasanat</i>	Kaavoitus, looginen paradoksi, rakennemalli, skenaariosuunnittelu, strateginen maankäytön suunnittelu		
<i>Rahoittaja/toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö		
	ISBN 978-952-11-4320-5 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	<i>Sivuja</i> 57	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen
<i>Julkaisun myynti/jakaja</i>	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut		
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö		
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2014		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Augusti 2014
Författare	Raine Mäntysalo, Jonna K. Kangasoja och Vesa Kanninen	
Publikationens titel	Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi (Strukturmodeller vid planering av stadsregioner – den strategiska markanvändningsplaneringens paradox)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 18/2014	
Sammandrag	<p>På senare tid har behovet av ett strategiskt arbetssätt vid planeringen av markanvändning accentuerats och väckt ett ökande intresse bland forskarna inom området. I rapporten tar man del i den teoretiska diskussionen i ämnet genom att i sin granskning utgå från den av Albrechts och Balducci föreslagna karakteriseringen av en strategisk markanvändningsplanering. Egenskaperna hos deras definition av strategisk planering, såsom visionär selektivitet, verksamhetsorientering, kontroll av det osäkra och relationalitet, visar sig som motpolar till den lagstadgade reglerade planeringen, vilken i sin tur karakteriseras av allomfattning, planeringsorientering, att hålla sig till det säkras illusion och essentialism.</p> <p>Olika forskare har ändå lyft fram att man inte utan vidare kan övergå från lagstadgad planering till strategisk planering, utan det är också nödvändigt att använda metodik från det förstnämnda alternativet. Planeringen berörs också av oöndviktiga juridiska och förvaltningsmässiga arrangemang kring markens ägoförhållanden, av reglering av fastighetsinvesteringars ekonomiska risker och av ett legitimt förverkligande av offentlig maktutövning. Dessa dimensioner måste beaktas även vid strategisk markanvändningsplanering, även om de innebär verksamhet som inte verkar passa ihop med det strategiska tänkande som Albrechts och Balducci representerar.</p> <p>I den här rapporten föreslås att den strategiska markanvändningsplaneringens centrala essens inte skulle sökas ur de egenskaper som visar sig som motpolar till traditionell lagstadgad reglerad planering och de planläggningsdimensioner som är förknippade med den - utan ur kontrollen över dialektiken mellan dessa. Detta innebär att en strategisk planering av markanvändningen paradoxalt nog till sin natur också är användning av icke-strategiska planeringsinstrument. Kontrollen av en dylik paradoxalitet förutsätter en särskild strategisk planeringsförmåga. Till denna syn kopplas Heales tanke om förmågan att överväga på ett kritiskt sätt. En strategisk markanvändningsplanerare behöver ha den här förmågan för att kunna se i vilken grad och hur det går att finna en resonansbotten för strategiska initiativ, och förändringskraft bland aktörerna i området som stöd för dessa. För att förstå dessa förmågor krävs en dialog mellan teoretisk granskning och praktiska erfarenheter.</p> <p>I rapporten förs diskussioner med några erfarna experter på strategisk markanvändningsplanering. Granskningen riktas särskilt till de intervjuades erfarenheter av användningen av informella strukturmodeller som strategiska planeringsinstrument. Som bakgrund till detta går man igenom olika typer av strukturmodeller som framställts i olika stadsregioner samt strukturmodellarbetets historia i Finland.</p> <p>Undersökningen kommer fram till slutsatsen att en strategisk planering av markanvändning inte egentligen hör till någon specifik nivå i planläggningshierarkin utan att det är fråga om strategisk användning av själva planläggningshierarkin. Även informella strukturmodeller borde kopplas ihop med planläggning på olika nivåer i syfte att berika deras behandlingsprocesser med strategiska synvinklar och perspektiv. Slutsatsen är att betydelsen av strategisk kreativitet och övervägningsförmåga betonas i all planering av markanvändning och samverkan som förknippas med planeringen. Genom denna förmåga kan man också använda planeringsinstrument på ett strategiskt sätt, vare sig de till sin essens är bättre eller sämre på att uttrycka strategiska "särdrag".</p>	
Nyckelord	Planläggning, logisk paradox, strukturmodell, scenarioplanering, strategisk markanvändningsplanering	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4320-5 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 57	Språk Finska
		Offentlighet Öffentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2014	

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Built Environment		<i>Date</i> August 2014	
<i>Author(s)</i>	Raine Mäntysalo, Jonna K. Kangasoja and Vesa Kanninen			
<i>Title of publication</i>	Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi (Structural models in the planning of urban regions – the paradox of strategic planning)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 18/2014			
<i>Abstract</i>	<p>In recent times, the need for a strategic approach to land-use planning has come to the forefront and sparked increasing interest among researchers in the field. This report engages in the pertaining theoretical discourse, using the characterisations of strategic planning proposed by Albrechts and Balducci as a starting point. The features of strategic planning defined by Albrecht and Balducci, such as visionary selectiveness, action orientation, management of uncertainty, and relationality, present themselves as opposites to statutory regulative planning, which, in turn, is characterised by comprehensiveness, plan orientation, adherence to the illusion of certainty, and essentialism.</p> <p>However, various researchers have pointed out that it is not possible to make a straightforward transition from traditional statutory planning to strategic planning – it is necessary to first utilise the toolset of the former approach. Statutory planning is inevitably linked to the judicial and administrative organisation of the relations of land ownership, the regulation of the financial risks of real estate investments, and the legitimate implementation of the exercise of public authority. These dimensions must also be taken into account in strategic planning, even though they signify operations that do not seem to mesh well with the strategic thinking represented by Albrechts and Balducci.</p> <p>This report proposes that, instead of seeking the essence of strategic planning in the features that present themselves as opposites to the traditional statutory regulative planning and the dimensions of statutory planning connected to it, the search should be focused on managing the dialectic between the two approaches. What this means is that, paradoxically, the nature of strategic planning also involves the utilisation of “non-strategic” planning instruments. The management of this paradoxical element requires special proficiency in strategic planning. Healey’s concept of the skill of critical judgement is linked to this view. A strategic planner requires this skill in order to see how much and by what means purchase for strategic initiatives, as well as the desire for change, can be found among actors in the field. To increase understanding regarding these skills, a dialogue between theoretic examination and practical experiences is required.</p> <p>The report engages in a discussion with a few experienced strategic planning professionals. The focus of the scrutiny is, specifically, on the experiences of the interviewees with regard to the use of informal structural models. To provide background for this, structural models prepared in various urban regions, as well as the development of structural model work in Finland, are examined.</p> <p>The study concludes with the observation that strategic planning does not belong to any particular level of plan hierarchy. Instead, it is about the strategic utilisation of the plan hierarchy itself. Informal structural models should be linked to the creation of plans at a variety of levels in order to enrich their handling processes with strategic views and perspectives. The conclusion highlights the significance of the capability for strategic creativity and judgment in all spatial planning and related interaction. Through this ability, planning instruments can be used strategically, irrespective of whether they are, by nature, better or worse at expressing the ‘identifying features’ of the strategic approach.</p>			
<i>Keywords</i>	Statutory planning, logical paradox, structural model, scenario planning, strategic spatial planning			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-4320-5 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)	
	<i>No. of pages</i> 57	<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 2014			

Tarve strategiselle otteelle maankäytön suunnittelussa on korostunut, ja se on herättänyt lisääntyvää mielenkiintoa myös alan tutkijoiden keskuudessa. Raportissa osallistutaan tähän liittyvään kansainväliseen teoreettiseen keskusteluun, sekä käydään keskustelua muutamien kokoneiden suomalaisten strategisen maankäytön suunnittelun ammattilaisten kanssa.

Tarkastelu kohdistuu erityisesti haastateltujen kokemuksiin epämuodollisten rakennemallien käytöstä kaupunkiseuduilla strategisina suunnitteluinstrumentteina. Tämän taustoittamiseksi käydään läpi eri kaupunkiseuduilla laadittuja rakennemalleja sekä rakennemallityön kehityshistoriaa Suomessa.

Tutkimus päättyy näkemykseen, että strateginen maankäytön suunnittelu ei varsinaisesti kuulu millekään tietylle kaavahierarkian tasolle vaan että siinä on kyse itse kaavahierarkian strategisesta käytöstä. Myös epämuodolliset rakennemallit tulisi kytkeä eritasoisten kaavojen laadintaan rikastuttamaan näiden käsittelyprosesseja strategisien näkökulmin ja perspektiivein. Johtopäätöksenä korostuu strategisen luovuuden ja harkinnan taidon merkitys kaikessa maankäytön suunnittelussa ja siihen liittyvässä vuorovaikutuksessa. Tämän kyvyn kautta osataan myös käyttää suunnitteluinstrumentteja strategisesti, olivatpa ne olemukseltaan paremmin tai huonommin strategisuuden ”tunnuspiirteitä” ilmaisevia.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4320-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)