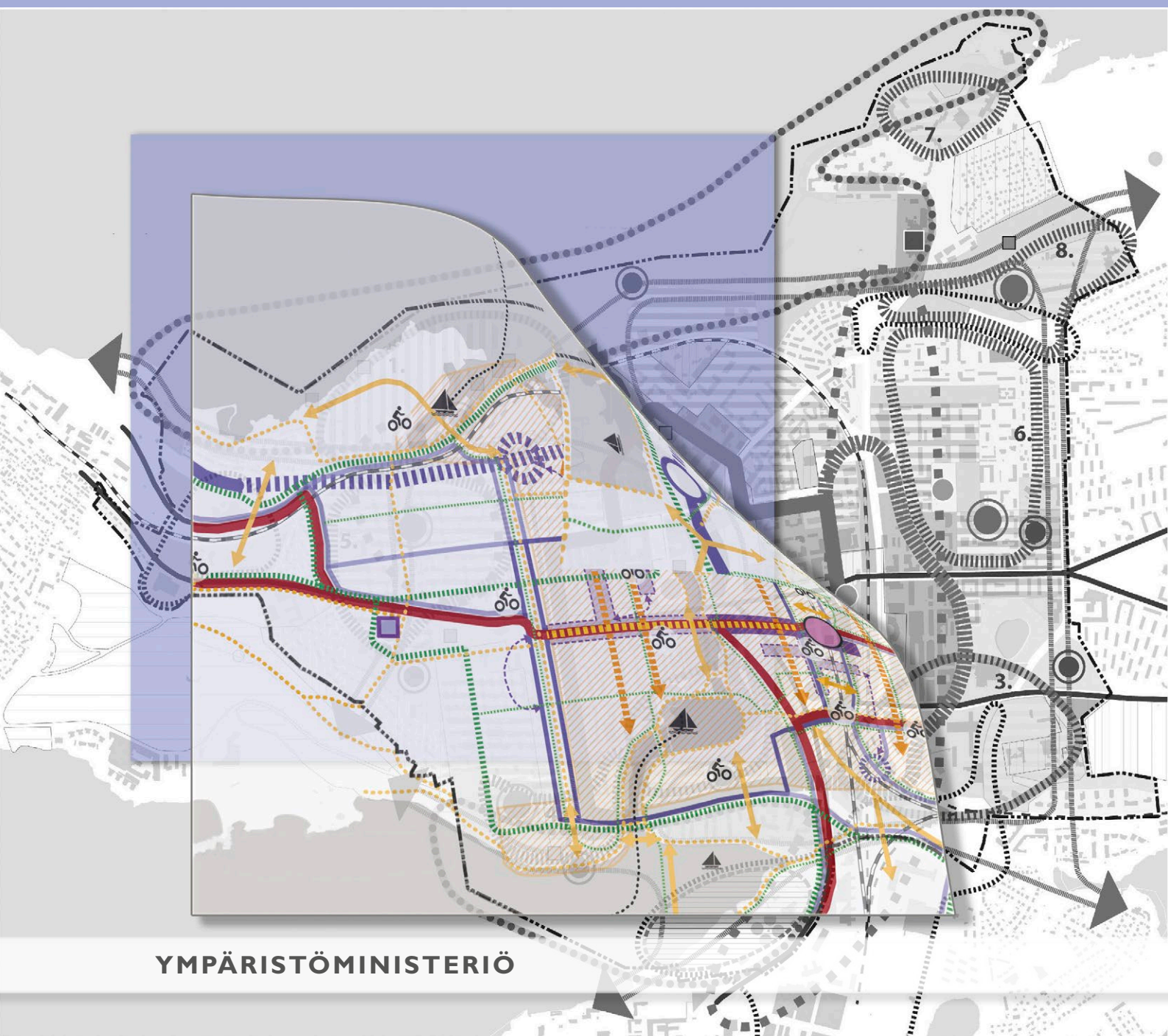


Yleiskaavoituksen uusimpia tuulia

Lahdessa, Oulussa, Tampereella ja Helsingissä vuonna 2017

Pia Hastio, Paula Korkala, Matti Laitio,
Rikhard Manninen, Paula Paajanen, Johanna Palomäki



Ympäristöministeriön raportteja 2/2018

Yleiskaavoituksen uusimpia tuulia

Lahdessa, Oulussa, Tampereella ja Helsingissä vuonna 2017

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-11-4771-5 (nid.) 978-952-11-4772-2 (PDF)

Kannen kuva: Tampereen kaupungin yleiskaava-aineiston pohjalta Anu Allt

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018



Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	4.1.2018	
Tekijät	Pia Hastio, Paula Korkala, Matti Laitio, Rikhard Manninen, Paula Paajanen, Johanna Palomäki		
Julkaisun nimi	Yleiskaavoituksen uusimpia tuulia Lahdessa, Oulussa, Tampereella ja Helsingissä vuonna 2017		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 2/2018		
Diaari/hankenumero	YM17/5511/2017	Teema	
ISBN painettu	978-952-11-4771-5	ISSN painettu	1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4772-2	ISSN PDF	1796-170X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4772-2		
Sivumäärä	56	Kieli	suomi
Asiasanat	Yleiskaavoitus, alueidenkäyttö, alueidenkäytön suunnittelu, strateginen ohjaaminen		
Tiivistelmä <p>Yleiskaava on kunnissa keskeinen alueiden käytön suunnittelun väline, jonka avulla voidaan sovittaa yhteen ja konkretisoida koko kunnan kannalta keskeisiä kehittämisperiaatteita. Yleiskaavan laatiminen ja pitäminen ajan tasalla nähdään oleellisena osana kunnan johtamista ja sen joustavuus mahdollistaa yleiskaavan hyödyntämisen hyvin monenlaisissa koko kuntaa koskevissa teemoissa.</p> <p>Tämä julkaisu on jatkoa vuonna 2013 laaditulle raportille ”Yleiskaavoituksen uusia tuulia” (Ympäristöministeriön raportteja 10/2013), jossa kuuden kunnan yleiskaavoittajat kertoivat pyrkimyksistä kehittää laadittavana olevia yleiskaavoja aikaisempaa strategisemmiksi työkaluiksi. Kaavojen nyt valmistuttua Lahden, Oulun, Tampereen ja Helsingin yleiskaavoittajat pohtivat, mitä prosesseissa opittiin ja minkälaisin silmin he arvioivat tehtyä työtä. Samalla tämä raportti on yksi puheenvuoro parhaillaan käynnissä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa.</p> <p>Kasvavissa kaupungeissa alueiden käytön haasteet painottuvat täydennysrakentamiseen ja jo olevan kaupunkirakenteen muutoksen hallintaan. Maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen kehittäminen on jatkuva keskustelunaihe. Kuntaliitokset ovat nostaneet uudella tavalla esiin kaupunkien ja niiden läheisen maaseudun vuorovaikutuksen. Kaupunki- ja aluetalouteen liittyvät kysymykset ovat nousseet entistä näkyvämmiin esille päätöksenteossa.</p>			
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönberg Print & Promo, 2018		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	4.1.2018	
Författare	Pia Hastio, Paula Korkala, Matti Laitio, Rikhard Manninen, Paula Paajanen, Johanna Palomäki		
Publikationens titel	Nya vindar inom generalplanläggningen i Lahtis, Uleåborg, Tammerfors och Helsingfors år 2017		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 2/2018		
Diarie-/ projektnummer	YM17/5511/2017	Tema	
ISBN tryckt	978-952-11-4771-5	ISSN tryckt	1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4772-2	ISSN PDF	1796-170X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4772-2		
Sidantal	56	Språk	finska
Nyckelord	Generalplanläggning, områdesanvändning, planering av områdesanvändningen, strategisk styrning		
Referat	<p>Generalplanen är i kommunerna ett centralt redskap för planering av områdesanvändningen som hjälper kommunerna att samordna och konkretisera de utvecklingsprinciper som är viktiga för hela kommunen. Arbetet med att utarbeta en generalplan och hålla den uppdaterad ses som en väsentlig del av ledningen av en kommun, och flexibiliteten i generalplanen gör det möjligt att nyttja planen för olika slags kommunrelaterade teman.</p> <p>Denna publikation utgör en fortsättning på 2013 års rapport "Yleiskaavoituksen uusia tuulia" (Nya vindar inom generalplanläggningen), Miljöministeriets rapporter 10/2013, där generalplanläggare i sex kommuner berättade om sina mål att utveckla generalplanerna i en mer strategisk riktning. När planerna nu är färdiga diskuterar planläggarna i Lahtis, Uleåborg, Tammerfors och Helsingfors vad de lärde sig under processerna och hur de bedömer det utförda arbetet. Denna rapport är samtidigt ett inlägg som hänför sig till den pågående revideringen av markanvändnings- och bygglagen.</p> <p>I växande städer är utmaningarna inom områdesanvändningen kopplade till kompletteringsbyggande och hanteringen av förändringar i den befintliga stadsstrukturen. Utvecklingen när det gäller att samordna markanvändningen och trafiken är ett återkommande ämne för diskussion. Kommunsammanslagningarna har på ett nytt sätt lyft fram växelverkan mellan städerna och landsbygden nära dem. Frågor som gäller städernas ekonomi och den regionala ekonomin har blivit allt synligare i beslutsfattandet.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2018		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment	4.1.2018	
Authors	Pia Hastio, Paula Korkala, Matti Laitio, Rikhard Manninen, Paula Paajanen, Johanna Palomäki		
Title of publication	New trends in local master planning in Lahti, Oulu, Tampere and Helsinki in 2017		
Series and publication number	Reports of the Ministry of the Environment 2/2018		
Register number	YM17/5511/2017	Subject	
ISBN (printed)	978-952-11-4771-5	ISSN (printed)	1796-1696
ISBN PDF	978-952-11-4772-2	ISSN (PDF)	1796-170X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4772-2		
Pages	56	Language	Finnish
Keywords	Local master planning, land use, land use planning, strategic steering		
<p>Abstract</p> <p>The local master plan is a central land use planning tool for municipalities, which can help coordinate and concretise crucial municipal development needs. Drafting the local master plan and keeping it up to date is seen as an essential part of municipal management, and flexible management allows the local master plan to be utilised in many different contexts relevant to municipalities as a whole.</p> <p>This publication is a continuation of the report published in 2013 entitled Yleiskaavoituksen uusia tuulia ('New trends in local master planning') (Reports of the Ministry of the Environment 10/2013), in which the master planners of six municipalities described their aims of developing the local master plans being drafted into more strategic tools. Now that the local master plans have been completed, the master planners of Lahti, Oulu, Tampere and Helsinki look back at what they learned in the process and how they view the work that was conducted. At the same time, this report serves as a comment on the reform of the Land Use and Building Act currently underway.</p> <p>In growing cities, the emphasis of challenges related to land use is on complementary building and managing the change of the existing city structure. Additionally, the development of land use and traffic coordination is a constant topic of discussion. Municipal mergers have called attention to the interactions between cities and their nearby rural areas in new ways. As a result, questions related to city and regional economy have risen to the forefront in decision-making.</p>			
Publisher	Ministry of the Environment		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2018		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Esipuhe	9
Johdanto	11
Lahden yleiskaava	14
Lahden yleiskaava on strategian kuva.....	15
Yleiskaava kaupungin strategisen kehittämisen instrumenttina.....	15
Strateginen suunnittelu on valintojen tekemistä	16
Rullaavan prosessin uusi kierros alkaa strategian valmistelusta.....	16
Asukkaat pääsevät mukaan tulevaisuuden kaupungin suunnitteluun varhaisessa vaiheessa	18
Myös lapset ja nuoret mukana valmistelussa.....	18
Vaikutuksia arvioitiin yleiskaavaehdotuksen valmistelun rinnalla.....	19
Yleiskaava-aineistoja tarkistettiin tarpeen mukaan	20
Jatkuvaa zoomailua kauas ja lähelle.....	21
Yleiskaava ja kestävä kaupunkiliikkumisen ohjelma näyttävät Lahden suuntaa.....	22
Uuden Oulun yleiskaava	24
Maankäytön linjaukset uudelle laajalle kaupungille	25
Suunnittelu käyntiin ennakoivasti	25
Yleiskaavan tavoitteet	25
Laatiminen.....	26
Tavoitevaihe.....	26
Luonnosvaihe	26
Ehdotusvaihe	26
Yleiskaavan hyväksyminen	26
Yleiskaavan rooli ja esitystapa	27
Yleiskaavan toimivuus.....	28
Kokemuksia laatimisprosessista.....	31
Kehittämisenäkymiä.....	32
Tampereen keskustan strateginen yleiskaava ja kantakaupungin yleiskaava	34
Strategisen yleiskaavatyön tarve Tampereella	35
Strateginen yleiskaava käytössä	37
Kaavaan sitoutuminen.....	40
Yleiskaavan prosessi muuttuu	41
Uudistuvan kaupungin toteuttaminen.....	42
Yleiskaava maankäyttö- ja rakennuslaissa	44

Helsingin yleiskaava	45
Helsingin yleiskaavoituksen uusia tuulia	46
Helsingin yleiskaava ja sen tavoitteet	46
Yleiskaavan strategisuus	48
Yleiskaava osana Helsingin seutua	50
Vaikutusten arviointi	51
Taloudelliset arvioinnit ja niihin liittynyt keskustelu	51
Liikenteelliset arvioinnit ja niihin liittynyt keskustelu	53
Viestinnällisiä haasteita	54
Yleiskaavan toteuttaminen	55
Riskejä yleiskaavan toteuttamiselle	55

ESIPUHE

Ympäristöministeriö julkaisi vuonna 2013 raportin ”Yleiskaavoituksen uusia tuulia” (Ympäristöministeriön raportteja 10/2013). Sen tarkoituksena oli kertoa konkreettisia esimerkkejä yleiskaavoista, joissa on haettu tapoja kehittää kaavoja aikaisempaa strategisemmiksi työkaluiksi. Raportissa kuvattiin valmisteilla olevia yleiskaavoja Lahdessa, Jyväskylässä, Kokkolassa, Tampereella, Helsingissä ja Oulussa. Raportin julkaisuhetkellä vasta Lahden yleiskaava oli ehditty hyväksyä kaupunginvaltuustossa.

Kokkolaa lukuun ottamatta muut tuolloin valmisteilla olleet yleiskaavat on nyt hyväksytyt, Lahdessa on ehditty tehdä jo uusikin yleiskaavakierros jatkuvasti päivittyvässä prosessissa. Kaikilta osin yleiskaavat eivät vielä ole lainvoimaisia ja niiden soveltaminen on monessa kaupungissa vasta alkuvaiheessa. Tässä vaiheessa on kuitenkin mielenkiintoista luoda katsaus siihen, mitä yleiskaavaprosesseissa opittiin ja minkälaisin silmin kaupunkien yleiskaavoittajat nyt arvioivat tehtyä työtä.

Yleiskaavoittajia pyysimme pohtimaan seuraavia kysymyksiä:

- Miten arvioitte yleiskaavanne vastaavan niihin tarpeisiin ja haasteisiin, joiden takia sitä lähdettiin laatimaan? Mikä näyttää toimivan hyvin ja missä taas arvioisitte, että yleiskaava ei toimi toivotulla tavalla? Miten päätöksentekijät näyttävät sitoutuneen ratkaisuihin?
- Mikä mielestänne oli tärkeää yleiskaavan laatimisen prosessissa? Tuliko yllätyksiä? Miten toteuttamisen ohjelmointia pitäisi kehittää?
- Mihin suuntaan yleiskaavan esitystapaa ja sen välittämiä suunnittelua ja toteutusta ohjaavia viestejä pitäisi viedä, kun ajatellaan sen roolia toisaalta asioiden edistämiseksi ja edellytysten luomisessa sekä toisaalta säilyttämisessä ja reunaehtojen asettamisessa? Miten yleiskaavoitukseen liittyviä asiakirjoja pitäisi kehittää niiden luettavuuden ja käytettävyyden parantamiseksi?
- Millä tavalla mielestänne maankäyttö- ja rakennuslakia pitäisi kehittää kuntien yleispiirteisen kaavoituksen kannalta?

Julkaisun kirjoittajat ovat suurimmaksi osaksi samoja kuin aikaisemmassakin raportissa. Kirjoittamiseen ovat osallistuneet yleiskaava-arkkitehti Johanna Palomäki Lahdesta, yleiskaavapäällikkö Pia Hastio Tampereelta, yleiskaavapäällikkö Rikhard Manninen Helsingistä sekä yleiskaavapäällikkö Paula Paajanen ja yleiskaavainsinööri Paula Korkala Oulusta. Kehittämispäällikkö Anne Jarva Suomen Kuntaliitosta ja arkkitehti Anu Allt ovat osallistuneet julkaisun valmisteluun ja tekstiluonnosten kommentointiin. Anu Allt on lisäksi suunnitellut julkaisun kuvitusta yhteistyössä kirjoittajien kanssa. Julkaisun ideoinnista ja kehittelystä ympäristöministeriössä on vastannut ympäristöneuvos Matti Laitio.

Ympäristöministeriö kiittää kaikkia julkaisun valmisteluun osallistuneita. Raportti on tärkeä puheenvuoro yleiskaavoituksen kehittämiseen liittyvässä keskustelussa. Tätä keskustelua on erityisen tärkeä käydä juuri nyt, kun maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on valmisteilla.

Matti Vatiilo

Rakennusneuvos

Johdanto

Vuonna 2013 julkaistussa raportissa ”Yleiskaavoituksen uusia tuulia” (Ympäristöministeriön raportteja 10 / 2013) pohdittiin laajemmin yleiskaavojen strategisuutta ja perusteita kehittää yleiskaavoitusta aikaisempaa strategisempaan suuntaan. Näitä asioita ei toisteta tässä johdannossa ja siksi olisikin perusteltua, että raportin lukija viivähtäisi hetkisen myös tuon aikaisemman julkaisun parissa. Tässä yhteydessä keskitymme erityisesti niihin asioihin, joita yleiskaavaprosesseista opittiin, kun niitä tarkastellaan kokonaisuutena.

Raportissa yleiskaavoitusta pohtivat Suomen oloissa suurten ja kasvavien kaupunkien kaavoittajat. Pienemmissä ja väestöään menettävissä kunnissa näkökulma olisi varmasti toisenlainen. Suunnittelun peruskysymykset ovat kuitenkin samanlaisia kummassakin tilanteessa. Miten tunnistetaan tärkeimmät alueidenkäyttöön vaikuttavat ilmiöt ja muutostekijät omassa toimintaympäristössä? Minkälaisia strategisia linjauksia tarvitaan omien vahvuuksien hyödyntämiseksi ja edellytysten luomiseksi myönteiselle kehitykselle? Miten alueidenkäyttöön liittyviä erilaisia tarpeita sovitetaan yhteen ja löydetään tarpeelliset reunaehdot tehtävien valintojen vaikutusten hallitsemiseksi? Miten löydetään tasapaino joustavuuden ja ohjaavuuden välillä alueidenkäytön ohjauksessa?

Aluerakenteen eriytyminen ja kasvun painottuminen muutamille suurimmille kaupunkiseuduille painottavat kysymyksiä, jotka liittyvät täydennysrakentamiseen, jo olevan kaupunkirakenteen kehittämiseen ja muutoksen hallintaan sekä erilaisten toimintojen sekoittumiseen. Miten tätä kehitystä pitäisi suunnata ja hallita strategisella tasolla? Haasteeksi on koettu esimerkiksi se, miten voidaan yleiskaavoituksessa edistää toimintojen monipuolisuutta ja sekoittuneisuutta. Tiivistyvä kaupunkirakenne nostaa entistä vaativammin esille maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen. Kuntaliitokset korostavat uudella tavalla kaupunkien ja niiden läheisen maaseudun vuorovaikutusta. Löydetäänkö molempien omista lähtökohdasta ponnistavia yhteisiä kehittämisperiaatteita vastakkainasettelun sijaan?

Yleiskaavoitus on jatkuva prosessi, jossa palataan aina uudestaan samojen kysymysten äärelle. Tämä antaa mahdollisuuden muuttaa tai päivittää aikaisempia linjauksia tai tehdä niistä täsmällisempiä. On myös helpompi hyväksyä avoimeksi jääviä asioita, kun tiedetään,

että niihin palataan uudestaan. Jyväskylän yleiskaavaprosessin kuvaukseen liittyvissä valintojen portaissa tämä asia ilmaistiin lauseella: "Näitä valintoja olimme valmiit tekemään." Lahden valtuustokausittain päivittyvä yleiskaava luo hyvin mahdollisuuksia myös siihen, että jokin teema otetaan erityistarkasteluun ja kohdistetaan keskustelu ja resurssit korostetusti sillä kierroksella kyseisen teeman läpivalaisuun.

Kaikki tähän julkaisuun kirjoittaneet kaupungit korostavat alueidenkäytön strategisen tason kokonaiskuvan luomisen tarpeellisuutta ja tähän tarpeeseen on vastattu koko kunnan tai ainakin laajoja aluekokonaisuuksia kattavalla yleiskaavalla. Yleiskaava on olennainen osa kunnan johtamista, siinä kunnan tärkeänä pitämät strategiset periaatteet saavat tilallisen muodon. Kunnan strategian sitominen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan luo sille jatkuvuutta yli valtuustokausien. Vaikka strategisuus ei aina tarkoita samaa kuin yleispiirteisyys, on tällaisten kaavojen "lentokorkeus" useimmiten aika korkea. Tarvitaan välineitä siihen, miten periaatteita tarkennetaan siirryttäessä lähemmäs toteuttamista. Tähän tarvitaan joustavia työkaluja, tarkentuvien yleiskaavojen laatiminen omina prosesseinaan on harvoin perusteltua. Myös strateginen esittämistapa kaipaa kehittämistä. Yleiskaavoja on totuttu lukemaan perinteisinä aluevaraussuunnitelmina.

Vuorovaikutteinen toimintatapa on koettu tärkeäksi. Yleiskaavoitus nähdään parhaimmillaan yhteisenä oppimisprosessina, jossa asiantuntijat, päätöksentekijät, kansalaiset ja erilaiset yhteisöt käyvät vuoropuhelua. Tämän vuoropuhelun käymiseen kaivattaisiin systemaattista lähestymistapaa.

Tietopohjan merkitys korostuu valintojen tekemisessä. Vaikutusten arvioinnin sisällön ja prosessin kehittämiseen onkin kiinnitetty huomiota ja tiedon avulla on pyritty avaamaan uusia näkökulmia suunnitteluun. Oulussa laadittiin esimerkiksi laaja ekosysteeminäkökulmaan liittyvä tarkastelu. Helsingissä tärkeänä painotuksena on ollut taloudellisten vaikutusten tarkastelu. Kaavan toteuttamisen vaikutuksia arvioitiin kaavatalouden lisäksi myös kaupunki- ja aluetalouden kannalta. Lahdessa on kehitetty vaikutusten arviointiin liittyvää vuoropuhelua asiantuntijoiden kanssa.

Yleiskaavojen toteutuminen on pitkä prosessi ja tuskin mikään yleiskaava toteutuu sellaisenaan. Siinä esitetään hyväksymisajankohdan näkemys tulevaisuuden alueidenkäytöllisistä suuntaviivoista. Monet asiat toteutuvat vasta kaukana tulevaisuudessa ja monet jäävät kokonaan toteutumatta. Tähän epävarmuuden hallintaan liittyy myös viestinnällisiä haasteita. Yleiskaavavaiheessa ei vielä saada kaikkia vastauksia eri osallisia kiinnostaviin kysymyksiin, vaan näihin palataan uudestaan tulevaisuudessa suunnitelmien tarkentuessa.

Digitalisaatio vaikuttaa yleiskaavoitukseen monesta eri näkökulmasta. Muutos koskee laajasti suunnitteluun liittyviä tietoa-aineistoja, suunnitelmien esitystapaa sekä suunnittelu-

prosesseja ja niihin liittyvää vuorovaikutusta. Kaavaprosessien menettelytavat voidaan entistä paremmin rakentaa sähköisten aineistojen ja viestimien pohjalle. Lähtökohtana pitää olla palvelujen käyttäjälähtöisyys ja aineistojen hyödyntämismahdollisuus kaikessa suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Yleiskaavoituksessa luodaan pitkän aikavälin kokonaiskuva, mutta sen jalkauttaminen järkeväksi tavaksi edetä lähitulevaisuudessa on oleellisen tärkeää. Siksi yleiskaavojen toteuttamisen ohjelmointiin ja seurantaan on kiinnitetty kasvavaa huomiota kaikissa tähän raporttiin kirjoittaneissa kaupungeissa. Lahdessa tätä kuvattiin toteamalla, että ”yleiskaava sytyttää pitkät valot ja toteutusohjelma lähivalot. Myös toteuttamisen seurantaan on kehitetty erilaisia mittareita.

Kaupungeissa nähdään hyvin laajasti, että yleiskaava toimii hyvin kaupungin strategisen suunnittelun välineenä. Vuorovaikutteinen prosessi ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi tarjoaa hyvän foorumin käydä keskustelua ja dokumentoida sitä kaava-asiakirjoihin. Yleiskaavan joustavuus takaa myös sen, että sitä voidaan hyödyntää hyvin monenlaisissa koko kaupunkia koskevissa teemoissa. Mahdollisuutta tämäntapaiseen tarkasteluun pidetään tärkeänä myös maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa.

Lahden yleiskaava

Lahden kaupunki laatii jatkuvasti valtuustokausittain päivittyvää yleiskaavaa ja sen kolmas kierros käynnistyi vuonna 2017. Jatkuva prosessi on koettu hyväksi keskustelufoorumiksi, johon on voitu liittää monenlaisia kaupunkitasoisia strategisia kysymyksiä. Yksi käynnistyvän kierroksen haasteista on Nastolan kanssa tapahtunut kuntaliitos, joka tuo laajat maaseutualueet mukaan Lahden yleiskaavoitukseen.

Jatkuvassa prosessissa on voitu valtuustokausittain valita suunnittelun painotukset strategian mukaisesti. Edellisellä kierroksella oli korostetusti esillä tavoite Lahdesta lapsiystävällisenä kaupunkina. Nyt yleiskaavatyöhön kytkeytyy kestävä kaupunkiliikunnan ohjelman laatiminen. Keskustelussa korostuvat kysymykset, joissa ehdotetaan muutoksia voimassaolevaan yleiskaavaan.

Yleiskaavatyö perustuu laajaan vuorovaikutukseen ja siinä kertynyttä paikkatietoaineistoa on voitu hyödyntää myös asemakaavoituksessa ja muussa suunnittelussa. Vaikutusten arvioinnissa on voitu keskittyä käsittelemään toisen kierroksen ajankohtaisia teemoja. Arviointiin liittyvässä yhteiskehittämisessä on haluttu nostaa korostetusti esille eri teemojen välisiä yhteyksiä. Tämäntapainen eri näkemysten kokoaminen auttaa kokonaisvaikutusten laadullisessa yhteen vetämisessä.

Lahdessa koko kaupungin jatkuva strateginen suunnittelu nähdään tarpeelliseksi pitkän aikavälin kokonaiskuvan muodostamisessa. Toteuttaminen ohjelmoidaan yleiskaavan hyväksymisen jälkeen aina seuraavaksi valtuustokaudeksi. Toteutumista myös seurataan ja arvioidaan.

Lahden yleiskaava on strategian kuva

Yleiskaava kaupungin strategisen kehittämisen instrumenttina

Johanna Palomäki, yleiskaava-arkkitehti, Lahden kaupunki

Lahdessa on tehty koko kaupungin oikeusvaikutteista yleiskaavaa jatkuvasti vuodesta 2009 alkaen. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt yleiskaavan kaksi kertaa, vuosina 2012 ja 2016. Parhailtaan käynnistetään Lahden suunta -työtä 2017–2020, johon tulee mukaan yleiskaavan lisäksi kestävän kaupunkiliikkumisen ohjelman (Sustainable Urban Mobility Plan, SUMP) laatiminen. Jatkuva prosessi on hyvä keskustelufoorumi kaupungin tulevaisuudesta eri osapuolille, joten yleiskaavan lisäksi prosessiin on luontevaa liittää muitakin strategisia kaupunkitasoisia kysymyksiä.

Tässä artikkelissa kerrotaan kokemuksia Lahden jatkuvan yleiskaavaprosessin toiselta kierrokselta 2013-2016. Millaisia sisällöllisiä kysymyksiä yleiskaavassa ratkottiin, miten kehitettiin osallistumista ja vuorovaikutusta, yhteistyötä, vaikutusten arvioinnin menetelmiä, paikkatietoaineistoja sekä sähköisiä yleiskaava-aineistoja. Lopuksi kuvataan, miten yleiskaavatyön kolmas kierros 2017–2020 on käynnistynyt 1.1.2016 tapahtuneen Lahden kaupungin ja Nastolan kunnan yhdistymisen jälkeen.

Takana on nyt siis kaksi kierrosta ja hieman yli kahdeksan vuotta rullaavaa yleiskaavatyötä ja olemme joutuneet perustelevaan työn jatkamista sekä itsellemme että muille. Miksi pitäisi heti alkaa valmistella uusia tavoitteita juuri, kun työläs valmistelu on saatu päätökseen ja kaupunginvaltuusto on kopauttanut nuijan pöytään edelliselle yleiskaavalle? Miten saamme pidettyä yllä työssä mukana olevan laajan asiantuntijaverkoston motivaatioita, asukkaista puhumattakaan?

Pyrimme ottamaan yhä monimutkaisemmaksi muuttuvaa toimintaympäristöä haltuun muodostamalla siitä strategista kokonaiskuvaavaa pitkälle tulevaisuuteen jatkuvassa prosessissa, jossa näkymä ajan kuluessa tarkentuu ja muutoksiin voidaan varautua joustavasti. Prosessissa katsotaan myös lähitulevaisuuteen ohjelmoimalla suunnitelmien toteutus ja arvioidaan mennyttä kehitystä. Näin muodostuu spiraalimainen sykli, jonka avulla tavoittelemme toivomaamme Lahden suuntaa, kuitenkin varautuen ennalta arvaamattomiin muutoksiin.

Jatkuva prosessi pitää yleiskaavatyön tekijät kiireisinä, mutta selviämme suhteellisen vähillä resursseilla, koska seuraavan kierroksen työtä ei tarvitse aloittaa tyhjästä. Työ pysyy mielenkiintoisena, kun siihen tulee koko ajan uusia sisältöjä. Asukkaiden asiantuntemusta tarvitaan aina uusista näkökulmista.

Strateginen suunnittelu on valintojen tekemistä

Lahden yleiskaava perustuu vahvasti kaupungin strategiaan, jonka jokainen valtuusto laatii. Yleiskaava on strategian kuva ja sen tavoitteet valmistellaan strategian rinnalla. Jokaisella valtuustokaudella voidaan tehdä strategisia valintoja, kun yleiskaava on suurelta osin ajan tasalla. Toisaalta strategian sitominen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan antaa sille jatkuvuutta yli valtuustokausien. Poliittisten voimasuhteiden muuttuessa Lahden suunta ei voi suuremmin heilauttaa, kun pohjana on lainvoimainen suunnitelma, jonka toteuttaminen on sidottu lähivuosien talousarvioon, ja jonka toteutumista seurataan strategisilla mittareilla.

Useat kaupungit laativat raskaana pidetyn koko kaupungin yleiskaavan sijaan osayleiskaavoja. Niissä ei kuitenkaan muodostu strategista kokonaiskuvaa kaupungin kehityksestä, eikä niiden avulla pysty ratkaisemaan kaupunkitasoisia teemoja; vaikkapa pyöräliikenteen pääverkkoa. Vaihekaavoista taas rajautuu pois teemaan kuulumattomia kysymyksiä, jotka voivat olla strategisesti tärkeitä tai kiireellisiä ratkaista.

Jatkuvassa prosessissa voimme valtuustokausittain valita suunnittelun painotukset strategian mukaisesti. Emme kuitenkaan ole halunneet rajata keskustelusta pois muitakaan ajankohtaisia suunnittelukysymyksiä. Olemme näin voineet esimerkiksi maanomistajan toiveesta muuttaa alueen käyttötarkoituksen, jos muutos on ollut yleisten tavoitteiden mukainen. Strateginen yleiskaava voi tarvittaessa olla myös tarkka.

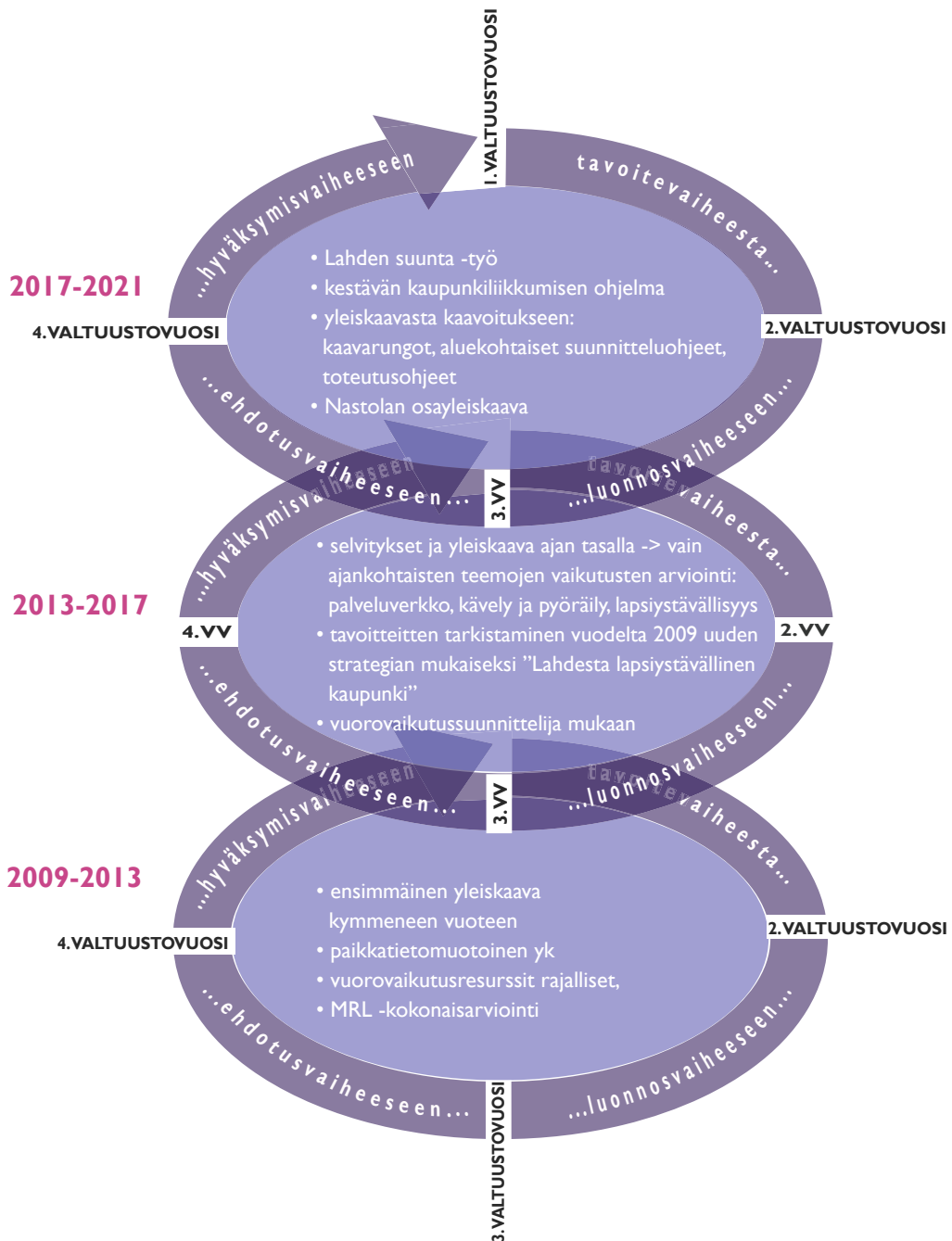
Koko kaupungin yleiskaavasta on iso harppaus asemakaavoitukseen. Lahdessa olemme ottaneet käyttöön muita osayleiskaavoitusta kevyempiä suunnittelun työkaluja ja menetelmiä nivoaksemme yleis- ja asemakaavoituksen mahdollisimman saumattomasti yhteen. Tällaisia ovat yleiskaavan aluekohtaiset suunnitteluohjeet, toteutusohjeet ja vanhat kunnan kaavarungot. Pidämme myös huolta paikkatietojen ajantasaisuudesta ja käytettävyydestä. Vuorovaikutuksen yleis- ja asemakaavoittajien sekä muiden suunnittelijoiden välillä tulee olla helppoa ja mutkatonta, ja se on otettu huomioon organisaatiossa ja työtilojen järjestelyissä.

Rullaavan prosessin uusi kierros alkaa strategian valmistelusta

Lahden jatkuvan strategisen yleiskaavan nelivuotinen prosessi alkaa ensimmäisenä valtuustokauden vuotena strategian ja työn tavoitteiden valmistelulla. Toisella kierroksella vuonna 2013 tavoitteet valmisteltiin pitkälti tarkistamalla edellisen kierroksen tavoitteita vuodelta 2009 uuden strategian mukaisiksi. Merkittävin muutos oli uusi tavoite Lahdesta lapsiystävällisenä kaupunkina, johon yleiskaavatyössä tartuttiin toden teolla.

Kolmannen, vuonna 2017 alkamassa olevan kierroksen ja Lahden suunta -työn tavoitteiden valmistelua on vahvistettu skenaariomenetelmällä, jonka avulla voidaan herättää

keskustelua halutusta tulevaisuudesta koko kaupunkiyhteisön kesken. Kaupunginvaltuusto hyväksyy Lahden suunta -työn ja yleiskaavan tavoitteet ensimmäisen vuoden lopussa ja tavoitteet kirjataan kaavaselostukseen.



Kuva 1. Rullaava prosessi ottaa toimintaympäristöä haltuun muodostamalla strategista kokonaiskuvaava pitkälle tulevaisuuteen tarkentuen ja aiemmin tehtyä työtä hyödyntäen. Muodostuu sykli, jonka avulla tavoittelemme toivomaamme Lahden suuntaa.

Asukkaat pääsevät mukaan tulevaisuuden kaupungin suunnitteluun varhaisessa vaiheessa

Toisena valtuustovuonna prosessissa on luonnosvaihe, joka on voimakasta vuorovaikutuksen aikaa. Ensimmäisellä yleiskaavakierroksella teimme koko kaupungin yleiskaavaa ensimmäistä kertaa yli kymmeneen vuoteen, ja vuorovaikutusresurssit olivat rajalliset. Toisella kierroksella sekä selvitykset että yleiskaava olivat suurelta osin ajan tasalla ja meillä oli mahdollisuus panostaa asukasyhteistyöhön. Kaupunkisuunnitteluun rekrytoitiin vuorovaikutussuunnittelija marraskuussa 2013. Kaupungin strategian mukaisesti suunnittelimme, miten asukkaiden kokemuksellinen tieto omasta lähiympäristöstään, liikkumisesta ja palveluista saataisiin parhaiten käyttöön yleiskaavatyössä.

Maalis-huhtikuussa 2014 järjestettiin eri puolilla kaupunkia neljä avointen ovien Oma Lahti -iltaa, joissa asukkaat visioivat tulevaisuutta, kommentoivat liikkumista Lahdessa ja ideoivat asumisympäristöään ja lähipalvelujaan. Työpajoihin osallistui satakunta ihmistä ja kommentteja tai karttapaikannuksia saatiin useita satoja. Oma Lahti -illoissa työskenneltiin pöydällä olevien karttojen ääressä, mutta kommentit kerättiin siten, että ne oli vaivatonta jälkeensä syöttää digitaaliseen muotoon Maptionnaire-karttakyselytyökalun avulla. Yleiskaavaluonnoksessa oli nähtävillä vaihtoehtoja, jotka perustuivat osallisten kommentteihin. Oma Lahti -iltojen tulokset näkyvät yleiskaava-alueiden suunnitteluohjeissa ja yleiskaavaselostuksen tarinassa.

Oma Lahti -illoissa ei pidetty esityksiä ja vältimme puhetta asukkaille etäisestä yleiskaavasta. Halusimme suunnittelun varhaisessa vaiheessa vain tietää, miten lahtelaisten arki sujuu ja millaisena he näkevät oman tai lastensa tulevaisuuden tässä kaupungissa. Tämän asukkaiden asiantuntemuksen kaavoittaja voi saada käyttöön vain tekemällä yhteistyötä heidän kanssaan. Olimme etukäteen miettineet kysymykset, joihin halusimme vastauksia emmekä sulkeneet pois yksityiskohtaisiakaan kommentteja. Kaavoittajan työtä ja asiantuntemusta on osata vetää saadusta aineistosta yleiskaavatyöhön soveltuvat johtopäätökset, ja Maptionnaire-karttakysely on hyvä apuväline aineiston jäsentämiseen.

Myös lapset ja nuoret mukana valmistelussa

Strategian linjauksen ”Lahdesta tehdään lapsiystävällinen kaupunki” mukaisesti myös lapsia ja nuoria otettiin mukaan yleiskaavatyöhön. Vuoden 2014 aikana toteutettiin useita Maptionnaire-karttakyselyitä, joilla haluttiin selvittää lapsiystävällisen kaupunkiympäristön piirteitä ja saada lapsia mukaan suunnitteluun varhaisessa vaiheessa. Tuloksena saatiin useita paikkatietoaineistoja, joita hyödynnetään yleiskaavoituksen lisäksi asemakaavoituksessa ja muussa yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Esimerkki tällaisesta kokemuksellisen paikkatiedon aineistosta on vuosina 2014 ja 2016 toteutettu Lahden lähimetsäkartoitus, jossa merkittiin karttakyselyyn kaikkien Lahden

kaupungin päiväkotien käyttämät lähimetsät. Karttaan merkittiin myös reitit, joita pitkin alueelle kuljetaan päiväkodista sekä tietoa lapsille merkityksellisistä luonnonympäristön piirteistä. Lähiluontokartoituksen vastaajina olivat varhaiskasvatuksen ammattilaiset, koska halusimme saada mahdollisimman kattavan aineiston. Lasten suora osallistaminen tiedon keruuseen olisi vaatinut niin paljon resursseja, että kaikkia päiväkoteja ei olisi ollut mahdollista ottaa mukaan selvitykseen. Aineistoa on jatkossa mahdollista rikastaa kysymällä lapsilta heidän näkemyksiään lähiluonnosta.

Lasten Lahti -teeman selvityksistä saatu tieto on kirjattu yleistetyssä muodossa yleiskaava-alueiden nykytilan kuvauksiin ja suunnitteluohjeisiin ja tallennettu paikkatietojärjestelmään. Data on jaettu Trimblen Webmap-verkkosovelluksessa, joka on kaikkien kaupungin työntekijöiden käytettävissä. Vielä on tekemistä datasta viestimisessä ja Webmapin käyttökoulutuksessa, mutta näemme jo, että kun data on saatavana samasta paikasta kaiken muun suunnittelussa käytettävän paikkatiedon kanssa, kokemuksellinen paikkatieto todella vaikuttaa niin asemakaavoitukseen kuin metsänhoitoonkin.

Vaikutuksia arvioitiin yleiskaavaehdotuksen valmistelun rinnalla

Jatkuvan prosessin kolmas vuosi on ehdotusvaihe, jolloin arvioidaan yleiskaavan vaikutuksia. Ensimmäisellä kierroksella 2009–2012 oli tehty kattava maankäyttö- ja rakennuslaisissa kuvattu kokonaisarviointi yleiskaavan vaikutuksista, mukaan lukien vaikutukset luonnonympäristöön ja kulttuuriympäristöön. Toisella kierroksella 2013–2016 ei tehty uusia selvityksiä näistä aiheista eikä niitä painotettu suunnittelussa, joten vaikutusten arviointi voitiin rajata koskemaan toisen kierroksen ajankohtaisia teemoja.

Vuonna 2015 yleiskaavan vaikutukset arvioitiin yhteistoiminnallisesti asiantuntijoiden kanssa niistä teemoista, jotka olivat tällä kierroksella olleet käsiteltävinä: palveluverkko, kävely ja pyöräily sekä lapsiystävällisyys. Näitä teemoja läpileikkaavaksi arviointiteemaksi otettiin vielä kaupunkitaloudelliset vaikutukset. Vaikutukset arvioitiin kaupungin omana työnä ja työtä mentoroimaan valittiin teemojen huippuasiantuntijat. Laaja joukko kaupungin asiantuntijoita kaikilta toimialoilta osallistui aktiivisesti arviointityöhön.

Arviointityö toteutettiin vuorovaikutteisesti kahdessa työpajassa ja verkossa. Ensimmäisessä työpajassa kuultiin mentoroivien asiantuntijoiden johdatukset arvioitaviin teemoihin. Työpajan tavoitteeksi asetettiin, että jokaiseen arvioitavaan teemaan pitää löytää kolme keskeistä kysymystä, joihin arviointityössä vastataan. Työpajan jälkeen kysymykset vietiin verkkoon OneNote-muistikirjaan, ja jokainen arviointityössä mukana oleva asiantuntija osallistui vastausten kirjoittamiseen. Toisessa työpajassa esiteltiin alustavat vastaukset ja työstettiin niitä eteenpäin yhteisen näkemyksen ja teemojen välisen kokonaiskuvan muodostamiseksi. Työpajan jälkeen mentoroiville asiantuntijoille annettiin tehtäväksi kirjoittaa lyhyt yhteenveto vaikutusten arvioinnin tuloksista ulkopuolisin silmin.

Vaikutusten arvioinnin tulokset kirjattiin yleiskaavaselostuksen Lahti vuonna 2025 -tariinaan ja niitä hyödynnettiin yleiskaavaehdotuksen valmistelussa. Mentoroivien asiantuntijoiden yhteenvedoista oli nähtävissä yhteiskehittämismenetelmän hyöty. Teksteistä näkyi teemojen väliset yhteydet: yleiskaavan vaikutukset kävelyyn ja pyöräilyyn vaikuttavat myös lapsiystävällisyyteen, palveluverkkoratkaisut vaikuttavat kävelyyn ja pyöräilyyn – ja kaikista kysymyksistä löytyi kaupunkitaloudellinen ulottuvuus.



Kuva 2. Ajantasainen, helppokäyttöinen, kaikille yhteinen paikkatieto mahdollistaa jatkuvan strategioiden suunnittelun. Kuva Johanna Palomäki.

Yleiskaava-aineistoja tarkistettiin tarpeen mukaan

Toisella yleiskaavakierroksella yleiskaava-aineistoihin tehtiin vain tarpeelliset tarkistukset, jotka johdettiin strategiasta ja edellisen yleiskaavakierroksen lausunnoista ja muistutuksista. Käsityksemme mukaan vuonna 2012 hyväksytystä yleiskaavasta tuli ainoastaan kolme valitusta juuri siksi, että olimme luvanneet vastineissa ehdotusvaiheen lausuntoihin ja muistutuksiin palata joihinkin ratkaisemattomiin kysymyksiin seuraavalla yleiskaavakierroksella, ja näin myös teimme.

Yleiskaavan luonnosvaiheessa asetimme julkisesti nähtäville kartan, johon olimme korostaneet muutokset suhteessa voimassa olevaan yleiskaavaan. Mielipiteen tai lausunnon sai kuitenkin antaa koko aineistosta. Ehdotusvaiheessa kartta esitettiin konventionaalisella tavalla ja tehdyt muutokset lyhyine perusteluineen esitettiin teemakartalla yleiskaavan selostuksessa.

Jo ensimmäisellä kierroksella syntynyt Lahden yleiskaava oli paikkatietomuotoinen ja toisella kierroksella aineistoja kehitettiin edelleen. Aluekohtaisten nykytilan kuvausten ja suunnitteluohjeiden lisäksi laadittiin liikenteen pääverkon nykytilan kuvaukset ja suunnitteluohjeet yhteistyössä ELY:n liikenneasiantuntijoiden kanssa ja ne vietiin paikkatieto-

järjestelmään maankäytön suunnitteluohjeiden rinnalle. Tällä tavalla saatiin koottua paljon liikennesuunnittelijoilla olevaa hiljaista tietoa kaavoittajien ja muiden suunnittelijoiden käyttöön. Liikenteen suunnitteluohjeisiin kirjattiin myös yleiskaavatyössä tehtyjen selvitysten kuten lasten Lahti -teeman tuloksia.

Ensimmäisellä yleiskaavakierroksella yleiskaavaselistukseen kirjoitettiin kuvaileva tarina tulevaisuuden Lahdesta. Toisella kierroksella teimme selostuksesta sähköisen verkkojulkaisun (Base / Valu Digital), josta otettiin pdf-tuloste arkistointia varten. Tavoitteenamme oli kiteyttää ja tiivistää edellistä versiota tarinasta, ja verkkojulkaisu formaattina pakotti karsimaan tekstiä, jotta se olisi ruudulta luettavaa. Etuna verkkojulkaisussa on helppo päivittää ja linkittämisen mahdollisuus. Verkkojulkaisutyökalussa on vielä kehittämistäkin; esimerkiksi ulkoasultaan siistin pdf:n saaminen ulos ei ollut ihan ongelmatonta. Työkalua ei myöskään ole suunniteltu isojen karttojen julkaisemiseen, ja yleiskaavaselistuksessa olevat teemakartat eivät vielä juttua kirjoitettaessa toimi aivan toivotulla tavalla.

Jatkuvaa zoomailua kauas ja lähelle

Liian läheltä katsoen ei hahmota kokonaisuutta. Koko kaupungin jatkuva strateginen suunnittelu on tarpeen pitkän aikavälin kokonaiskuvan muodostamiseksi, mutta lisäksi tarvitaan myös yksityiskohtaisempi näkymä lähitulevaisuuteen. Lahden jatkuvassa yleiskaavaprosessissa toteutus ohjelmoidaan yleiskaavan hyväksymisen jälkeen aina seuraavaksi valtuustokaudeksi. Toteutusohjelma sisältää maa- ja asuntopolitiikan linjaukset ja palveluverkon investointitarpeet. Yleiskaava sytyttää pitkät valot, toteutusohjelma lähivalot.

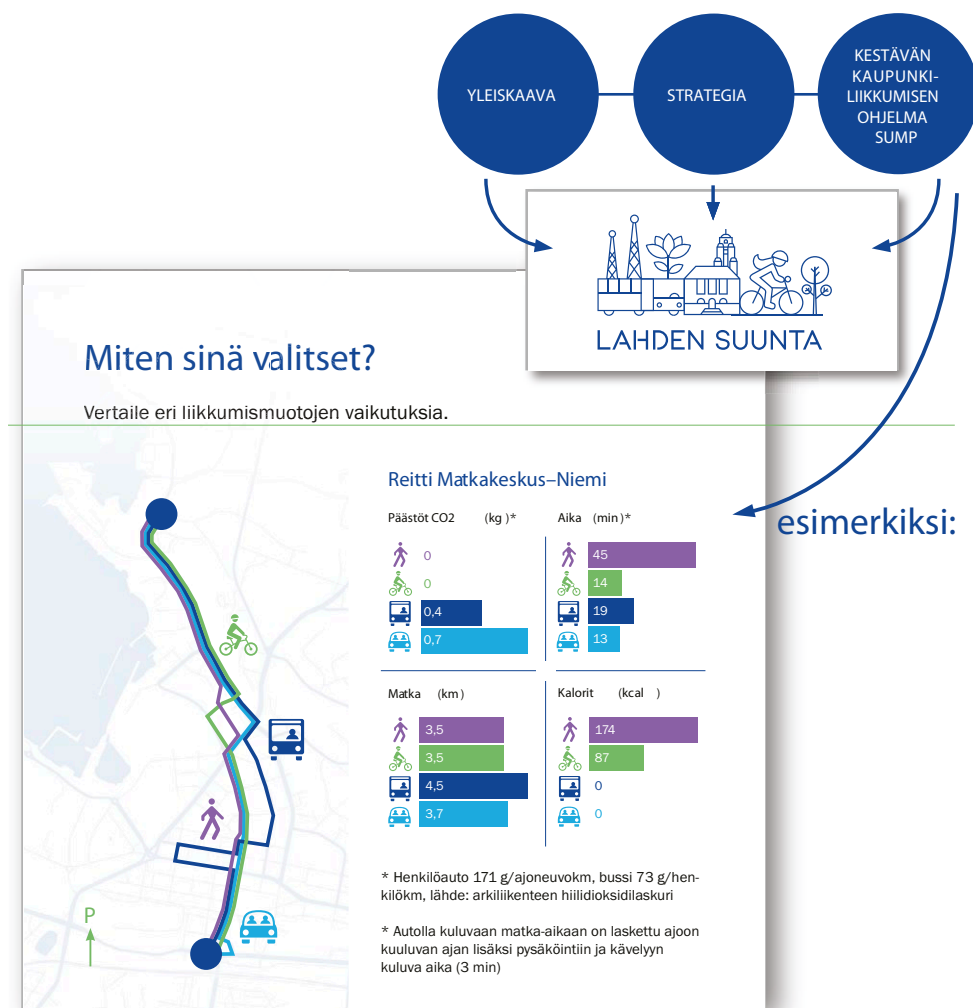
Yleiskaavan toteutumisen seuranta ja arviointi toimivat ikään kuin taustapeilinä: Onko toteutus mennyt ohjelman mukaan ja ovatko tavoitteen mukaiset hankkeet ja investoinnit toteutuneet? Olemmeko tuottaneet riittävästi tontteja ja kerrosalaa asuntotuotannon ja elinkeinoelämän tarpeisiin? Onko kaupungin väkiluku kasvanut tavoitteen mukaisesti?

Toteutunutta kehitystä pitää myös voida arvioida suhteessa laajempisiin strategisiin tavoitteisiin. Tätä tarkoitusta varten Lahdessa otettiin käyttöön jo ensimmäisellä yleiskaavakierroksella Suomen ympäristökeskuksen kehittämiä kestävästä seudullisesta yhdyskuntarakenteen mittareita, jotka kuvaavat kehitystä laadullisemmin. Yleiskaavaa arvioidaan myös sähköisen hyvinvointikertomuksen avulla.

Toteutusohjelmasta saadaan suora syötettä kaupungin investointiohjelmaan ja taloussuunnitteluun. Seurannan ja arvioinnin tulokset puolestaan esitellään kierroksen vaihtuessa uudelle valtuustolle siinä vaiheessa, kun se alkaa muovata toimikautensa strategiaa. Näin edellisellä kierroksella tehty työ saa jatkuvuutta, samalla kun poliittiset, yhteiskunnalliset ja toimintaympäristön muutokset voidaan ottaa huomioon uuden vision ja tavoitteiden valmistelussa.

Yleiskaava ja kestävän kaupunkiliikunnan ohjelma näyttävät Lahden suuntaa

Tätä juttua kirjoitettaessa elokuussa 2017 olemme käynnistämässä jatkuvan strategisen suunnittelun kolmatta kierrosta, ja tällä kertaa prosessissa syntyy yleiskaavan lisäksi kestävän kaupunkiliikunnan ohjelma. Olemme nimenneet uuden kokonaisuuden Lahden suunta -työksi, ja otamme siihen mukaan myös ympäristö- ja palveluohjelmat soveltuvilta osin. Olemme laatineet työtä varten maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämän osallistumis- ja arviointisuunnitelman. Työn tavoitteet muodostetaan syksyn 2017 aikana yhdessä kaupungin asiantuntijoiden, asukkaiden ja päättäjien kanssa hyödyntäen skenaariotyöskentelyä.



Kuva 3. Lahden suunta -työssä yhdistetään uudella tavalla liikenteen ja maankäytön suunnittelu ja rakennetaan kestävää kaupunkia yhteistyössä eri osapuolten kanssa. Lahden suuntaan kuuluvat kaupungin yleiskaava, kestävän kaupunkiliikunnan ohjelma, ympäristöohjelma ja palveluohjelma. Kuvat Lahden suunta -aineisto.

Vuoden 2016 alussa tapahtuneen Lahden kaupungin ja Nastolan kunnan yhdistymisen vuoksi Lahden suunta -työssä käsitellään yleiskaavan teemoja kattavammin kuin edellisellä kierroksella, jotta uuden kaupungin yleiskaava saadaan yhtenäiseksi ja ajan tasalle. Tätä varten olemme jo tehneet mm. kulttuuri- ja luonnonympäristön selvityksiä. Strateginen painotus työssä on kuitenkin liikkumisen suunnittelussa, koska kestävästä kaupunkiliikunnan ohjelmaa tehdään nyt ensimmäistä kertaa.

Lakisääteinen yleiskaava toimii hyvin strategisen suunnittelun välineenä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen vuorovaikutteinen prosessi ennakkovaikutusten arviointineen tarjoaa erinomaisen menetelmän käydä keskustelua kaupungin tulevaisuudesta ja dokumentoida sitä kaava-asiakirjoihin. Sen vuoksi olemme Lahdessa päättäneet laajentaa keskustelua yleiskaavan kysymyksistä muihinkin kaupunkitasoisiiin teemoihin, jotka vaativat monialaista suunnittelua. Koko kaupunkiyhteisön yhteisellä keskustelufoorumilla tarkennamme neljän vuoden välein visiotamme tulevaisuuden Lahdesta.

Uuden Oulun yleiskaava

Uuden Oulun yleiskaavatyö on liittynyt kiinteästi alueella tapahtuneeseen kuntaliitokseen. Maankäytön kokonaiskuvan luominen on nähty tarpeelliseksi: uuden kunnan kokonaisuutta halutaan tarkastella strategisella tasolla. Taustalla Oulun seudulla on pitkään jatkunut yleiskaavallinen yhteistyö. Nyt saatujen kokemusten valossa kuntaliitoksen jälkeen tarkastelu on aikaisempaa vaikuttavampaa, vaikka päätöksenteossa on näkynytkin haasteena liitoksen jälkeisen ensimmäisen valtuuston muutosvaihe.

Yleiskaava on esitetty koko kuntaa kuvaavalla strategisella kartalla sekä keskeistä kaupunkialuetta kuvaavalla tarkemmalla esityksellä. Maankäyttö on kuvattu erilaisilla kaupunki- ja maaseutukehittämisen vyöhykkeinä. Esitystapa on haluttu pitää yleispiirteisenä ja toimintojen sekoittuneisuutta korostavana.

Kaavaa on laadittu hyvin vuorovaikutteisesti. Oulun kokemusten mukaisesti on erityisen tärkeää oppia keskustelemaan oikealla tasolla oikeista asioista. Jatkossa keskustelun päättäjien suuntaan pitäisi olla vielä systemaattisempaa ja tarkoitushakuisempaa.

Oulussa on koettu, että yleiskaava on vastannut hyvin niihin tarpeisiin, joiden takia sitä lähdettiin laatimaan. Strateginen maankäytön suunnittelu on tärkeässä roolissa osana kunnan johtamista ja sen tulisi säilyä myös tulevaisuudessa. Haasteena on pitää kiinni yhdyskuntarakenteen monipuolisuudesta ja sekoittuneisuudesta. Myös maaseudun suunnittelun kysymykset ja kylien kehittäminen ovat aiheuttaneet paljon keskustelua. Palveluverkkosuunnittelua ei ole täysin onnistuneesti pystytty kytkemään yleiskaavatyöhön ja tähän liittyen joihinkin ratkaisuihin joudutaan palaamaan uudella valtuustokaudella.

Maankäytön linjaukset uudelle laajalle kaupungille

Paula Paajanen, yleiskaavapäällikkö ja Paula Korkala, yleiskaavainsinööri

Suunnittelu käyntiin ennakoivasti

Uuden Oulun yleiskaava laadittiin monikuntaliitoksen yhteydessä vuosina 2011–2016. Viisi kuntaa (Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii) yhdistyivät uudeksi kunnaksi virallisesti vuoden 2013 alusta.

Yhteisen maankäytön suunnittelun kokonaiskuvan luominen uudelle kunnalle ja sen toimijoille nähtiin tarpeelliseksi, joten jo itsenäisten kuntien aikana vuonna 2011 päätettiin käynnistää yleiskaavan laatiminen. Prosessia voi kuvata maankäytön strategisen suunnittelun lisäksi oppimisprosessina niin asiantuntijoille kuin myös päättäjille.

Oulun seudulla on sormimainen yhdyskuntarakenne. Asutuksen painopiste sijoittuu Oulun kaupungin keskeiselle kaupunkialueelle sekä suurten liikenneväylien, pohjois-eteläsuuntaisen moottoritien, Kuusamontien sekä Kainuuntien varrelle. Uuden Oulun myötä syntynyt kokonaisuus on pinta-alaltaan valtava (3 889 km²) sisältäen keskeisen alueen lisäksi taajama-alueita, kyliä ja laajoja maaseutualueita. Seudun ja Oulun yhdyskuntarakenne on hyvin väljä.

Oulun seudulla on pitkään tehty yhteistä seudullista maankäytön ja liikenteen suunnittelua. Liittyneistä kunnista vain Yli-Ii ei ole ollut mukana seutuyhteistyössä. Kokemukset osoittavat, että on vaikuttavampaa tarkastella kuntaliitoksen kautta syntynyttä uutta kokonaisuutta, kuin pohtia yhteisiä valintoja usean itsenäisen kunnan kesken. Uusi Oulu on riittävän laaja kaupunkiseudun kokonaistarkastelun näkökulmasta.

Yleiskaavan tavoitteet

Yhtenä maankäytön kokonaissuunnitelman laatimisen tavoitteena oli oppia katsomaan uutta kuntakokonaisuutta strategisella tasolla. Monikuntaliitoksen yhdistymissopimuksen kirjaukset maankäytön suunnittelusta nostettiin esille myös Uuden Oulun yleiskaavan lähtökohdiksi.

Yleiskaavan tavoitteena oli kestävän kehityksen mukainen ja energiaviisas yhdyskuntarakenne. Ajatuksena oli korostaa suhteellisen väljän yhdyskuntarakenteen tiivistämistä. Uusien alueiden avaamisen sijaan tavoitteena oli mahdollistaa täydennysrakentaminen ja kaupungin kasvu sisäänpäin. Yleiskaavalla haluttiin tukea maankäytön tehostamista mm. joukkoliikennekäytävien varrella. Samanaikaisesti laadittiin Oulun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, jonka tavoitteet olivat hyvin samansuuntaiset. Molemmissa oli tavoitteena mm. kestävien kulkumuotojen osuuden kasvattaminen, jota voitiin tukea sekä yhdyskuntarakenteen tiivistämisellä että pyöräilyn pääreittien ja joukkoliikennereittien suunnittelulla.

Laatiminen

Uuden Oulun yleiskaavan laatimisvaihe oli hyvin vuorovaikutteinen. Päätäjille järjestettiin useita työpajoja, joissa päästiin keskustelemaan myös sellaisista maankäytön suunnittelun aiheista, joista osa oli aiheuttanut ristiriitoja jo itsenäisten kuntien aikana. Esittelyjä, tilaisuuksia ja kyselyjä suunnattiin paljon myös kuntalaisille. Teemoina olivat mm. kulttuuriympäristö ja täydennysrakentaminen.

Tavoitevaihe

Uuden Oulun yleiskaavan tavoitteet hyväksyttiin uuden Oulun yhdistymisvaiheen elimen eli elinvoimaisuustoimikunnan ohjauksessa. Virallisen hyväksymispäätöksen teki Oulun kaupunginhallitus 8.10.2012. Tavoitteet eivät vielä herättäneet kovinkaan kriittistä keskustelua, koska ne olivat luonteeltaan kehittämispainotteisia ja yleispiirteisiä.

Luonnosvaihe

Yleiskaavaluonnos ja valmisteluaineisto olivat nähtävillä keväällä 2014. Tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia järjestettiin viisi eri puolilla kaupunkia siten, että jalkauduttiin kaikkiin entisiin kuntakeskuksiin. Yleiskaavaluonnoksesta saatiin 35 pyydettyä lausuntoa sekä 73 mielipidettä, jotka koskivat pääasiassa liikenneyhteyksiä, luonto- ja virkistysarvoja, yksityistä rakentamista sekä maa- ja metsätalouselinkeinojen turvaamista.

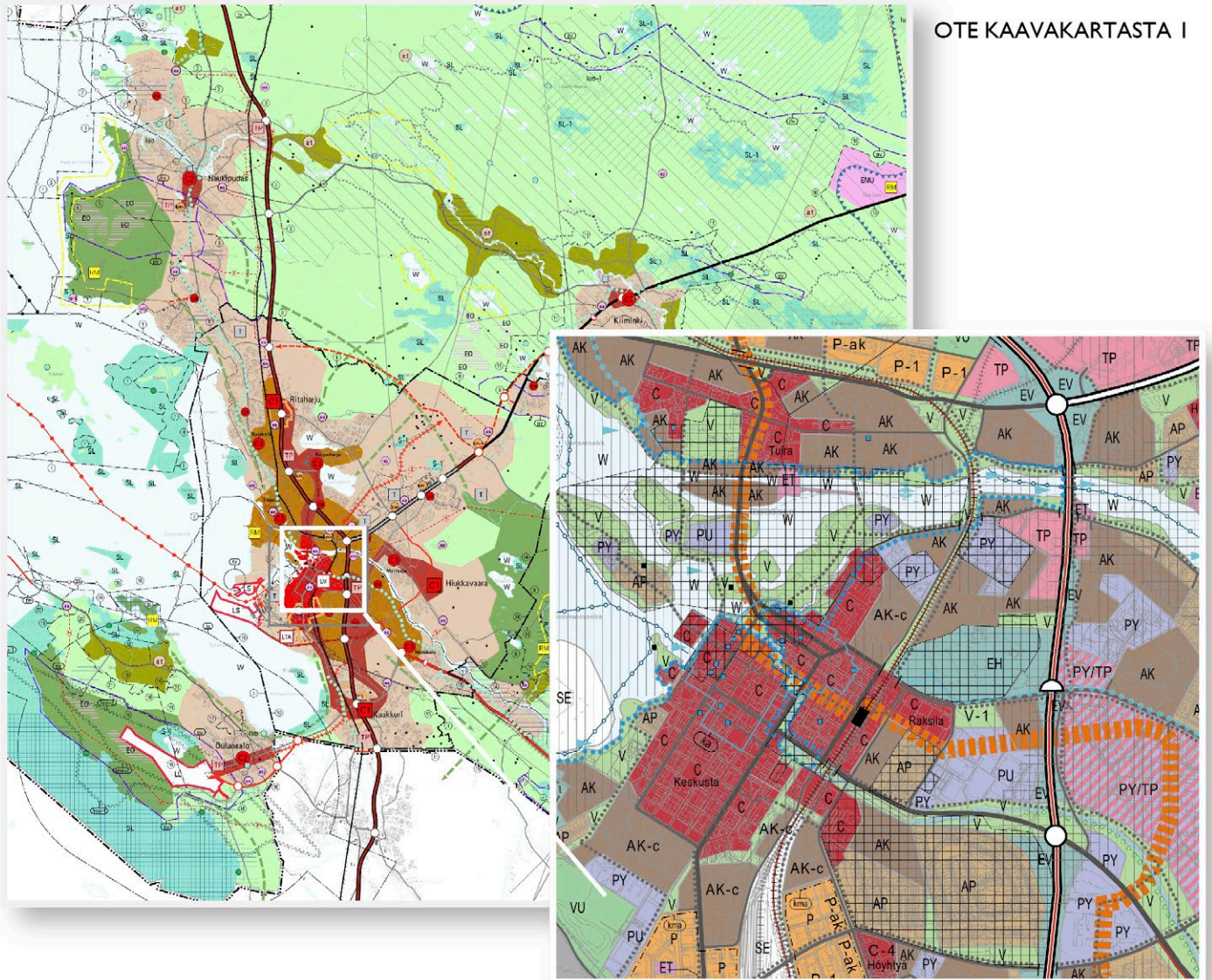
Ehdotusvaihe

Yleiskaavaluonnosta tarkennettiin ja täydennettiin saadun palautteen ja valmistuneiden selvitysten perusteella. Merkittävimpiä tarkistuksia tehtiin mm. juuri valmistuneen liikennejärjestelmäsuunnitelman perusteella tie- ja katuverkkoon sekä pyöräilyn pääverkkoon, kulttuuriympäristön arvoja kuvaaviin merkintöihin, viheralueverkostoon VILMO-suunnitelman pohjalta, keskustatoimintojen alueita ja kaupan suuryksiköiden sijoittumista koskeviin merkintöihin ja määräyksiin. Kaavaluonnoksen laatimisen periaatteet kuitenkin säilyivät entisellään.

Yleiskaavan hyväksyminen

Hyväksymisvaiheessa käytiin edelleen läpi kuntaliitoksen jälkeisen ensimmäisen valtuuston muutosvaihetta. Päätöksenteossa emmittiin sitoutumista yleiskaavassa esitettyihin ratkaisuihin. Yleiskaavoituksessa päätettiin laatia esittelyvideo, jonka toivottiin vastaavan yleisimpiin kysymyksiin siitä, mitä yleiskaavassa oikeastaan päätetään ja mitä ei päätetä.

Uuden Oulun yleiskaava hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 18.4.2016. Yleiskaavasta jätettiin kolme valitusta. Valitukset eivät liittyneet päätöksentekoprosessissa esille nousseisiin asioihin.



OTE KAAVAKARTASTA 2

Kuva 4. Uuden Oulun yleiskaavan kaksi tarkkuustasoa ja kaksi kaavakarttaa toimivat hyvin ainakin suunnittelijoiden näkökulmasta. Kuvat Oulun yleiskaava-aineisto.

Yleiskaavan rooli ja esitystapa

Oulussa on ajateltu, että strateginen yleiskaava esittää pitkän aikavälin tavoitteet maankäytön suunnittelulle. Lähtöajatuksena Uuden Oulun yleiskaavalle oli mahdollistava yleiskaava. Tämä näkyy koko kunnan käsittävällä kaavakartalla 1 uudenalaisena esittämistapana, kehittämisvyöhykkeinä. Kaupunki- ja maaseutukehittämisvyöhykkeet osoittavat alueen intensiteetin, sekoittuneisuuden, ympäristön tavoiteltavan laatutason sekä käytettävät tarkemmat suunnitteluvälineet.

Keskeisen kaupunkialueen käsittävällä kaavakartalla 2 on haettu esitystapaa, joka luo riittävästi ohjaavuutta mutta myös joustoa. Yleiskaavamerkinnot osoittavat alueiden pääkäyttötarkoitukset, ts. alueilla voi sijaita muitakin toimintoja, kunhan ne eivät ole ristiriidassa pääkäyttötarkoituksen kanssa. Tulkinnan tueksi edellytetään tarkempia vaikutusten arviointeja asemakaavoituksen yhteydessä.

Hyvänä esimerkkinä vyöhykekehittämisestä on yleiskaavassa esitetty Kaupunkiraitiotien kehittämiskäytävä, jonka ensimmäiselle osa-alueelle eli Kemintielle yleissuunnittelua on jatkettu yleiskaavan pohjalta. Yleiskaavassa alueen merkintöjä muutettiin siten, että entisten suojaviheralueiden sijaan pohjoisen sisääntulotien varressa korttelialueet osoitettiin tiehen kiinni. Yleissuunnitelmassa tutkitaan nyt täydennysrakentamisen mahdollisuuksia. Kemintien bulevardin hanketta vie eteenpäin sama kaavoitusarkkitehti, joka oli valmistelussa asiaa yleiskaavaan. Menettely varmistaa osaltaan tavoitteiden siirtymisen jouhevasti tarkempaan suunnitteluun.

Yleiskaavan toimivuus

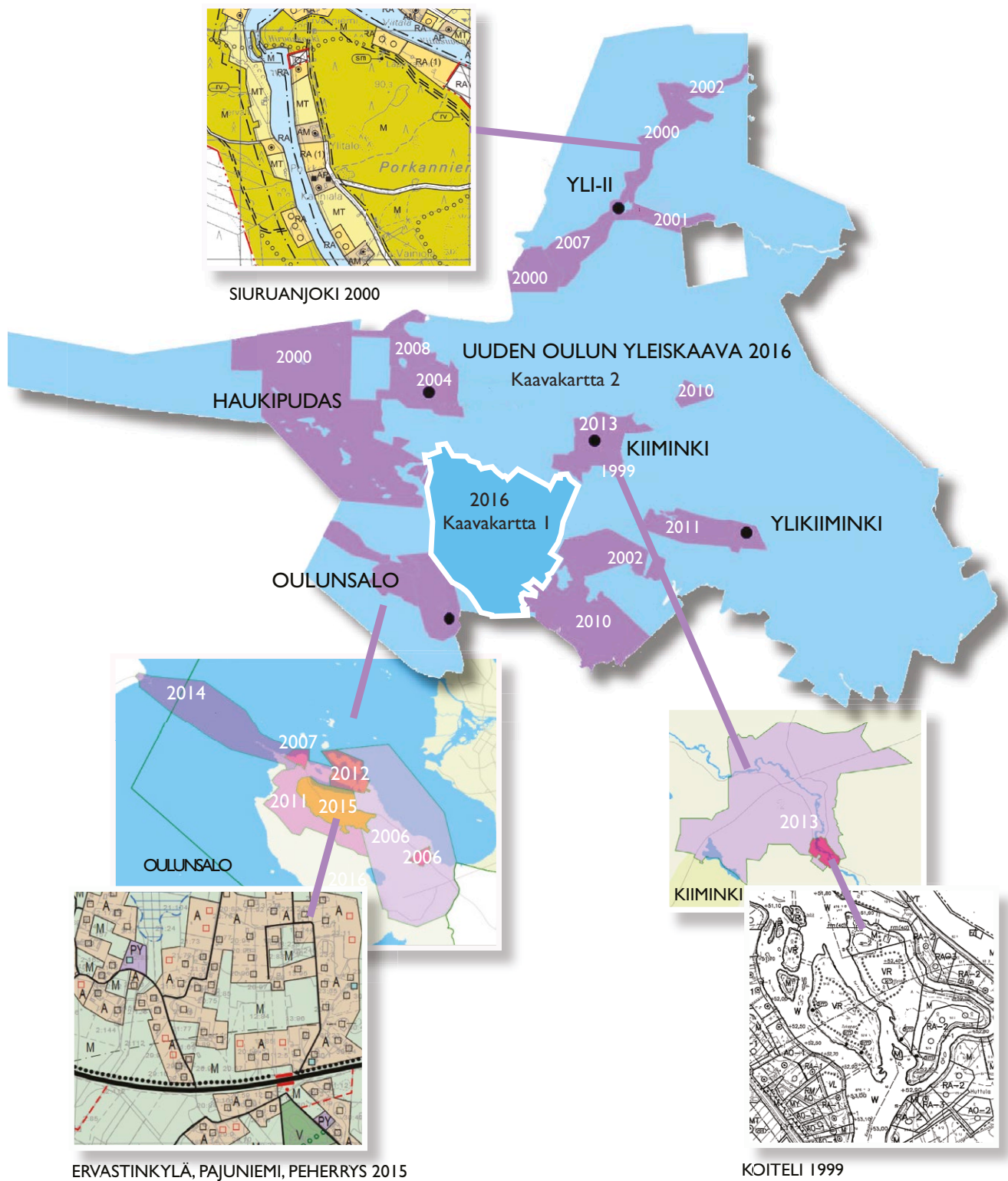
Oulussa on koettu, että uuden Oulun yleiskaava vastaa hyvin niihin tarpeisiin, joiden takia sitä lähdettiin laatimaan. Kaavan linjaukset pitkälle tulevaisuuteen luovat hyvän pohjan Oulun kestäväälle kehittämiselle.

Yleiskaavaa laadittaessa teetettiin useita selvityksiä, joiden nähtiin palvelevan laajemminkin uutta kuntakokonaisuutta. Näitä olivat mm. ekosysteemipalvelunäkökulmaan pohjautuva koko kunnan käsittävä viher- ja virkistysaluejärjestelmätarkastelu VILMO sekä geoennergiapotentialin kartoitus.

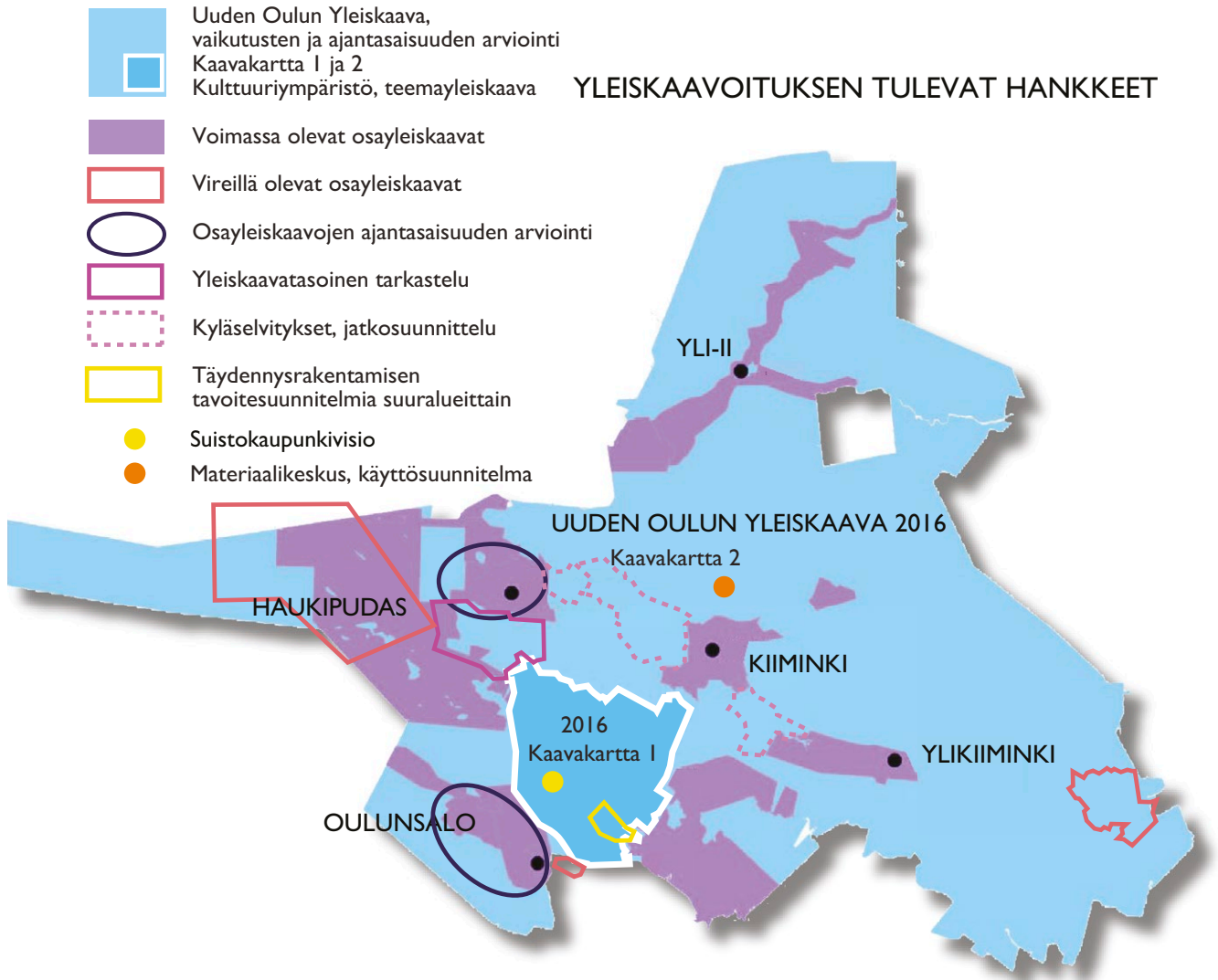
Haasteena Oulussa voidaan pitää kaupungin palveluverkkosuunnittelua, jota ei saatu täysin nivottua mukaan yleiskaavaan ja sen aikatauluihin. Keskusverkko yleiskaavassa osoitettiin, mutta palveluverkosta päätettiin myöhemmin (esityksen vastaisesti). Aika ei ollut kypsä mm. kouluverkkoratkaisulle, jossa kuntien pienempiä lukioita olisi lakkautettu. Kouluverkkoratkaisuun jouduttaneen palaamaan uudelleen tulevalla valtuustokaudella.

Päättäjien sitoutuminen yleiskaavassa esitettyihin maankäyttöratkaisuihin jää nähtäväksi. Yhteinen keskustelu on vieläkin osittain ”kotikuntalähtöistä”. Eli kannetaan huolta siitä, että liittyneitä kuntia ja niiden keskuksia sekä kyläalueita ei kehitetä riittävästi.

Uuden Oulun yleiskaavan kaksi tarkkuustasoa ja kaksi kaavakarttaa näyttäisivät toimivan hyvin ainakin suunnittelijoiden näkökulmasta. Yleiskaavan joustavuus näyttää olevan hyvä ja mahdollistaa ratkaisujen tarkentamisen asemakaavoituksessa. Haasteena on pitää kiinni yhdyskuntarakenteen monipuolisuudesta ja sekoittuneisuudesta. Tyypillisin haaste tällä hetkellä on halu sijoittaa runsaastikin asumista yleiskaavan työpaikka- tai palvelualueille.



Kuva 5. Oulun yleiskaavamosaiikki, voimassa olevat yleiskaavat. Kuva Oulun yleiskaava-aineistojen pohjalta.



Kuva 6. Uuden Oulun yleiskaavaa tarkentavaa jatkosuunnittelua. Kuva Oulun kaupungin yleiskaava-aineiston pohjalta.

Yleiskaavaprosessin yhteydessä tarkasteltiin itsenäisten kuntien aiemmin laatimien osayleiskaavojen ajantasaisuus. Kuntakeskuksiin ja lijkivarteen laaditut tarkemmat yleiskaavat todettiin edelleen ajantasaisiksi ja päätettiin, ettei niitä korvata Uuden Oulun yleiskaavalla. Jatkossa "yleiskaavamosaiikki" voi aiheuttaa jonkin verran haasteita ja edellyttää tarkkuutta siinä, mikä yleiskaava milläkin alueella on voimassa.

Päätöksentekijät näyttävät sitoutuneen yleiskaavan linjauksiin ja ratkaisuihin yleisesti ottaen hyvin. Meille asiantuntijoille hieman yllätyksenä vaikeimmaksi ongelmaksi on nousut kehitettäväksi nostettujen kylien osayleiskaavoitus. Vaikka koko kunnan yleiskaavassa hyväksyttiin periaate yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä ja tiivistämisestä, edellytettiin

myöhemmin että osayleiskaavoissa kyliin tulisi osoittaa todella paljon uusia rakennuspaikkoja, vaikka jo lähtötilanteessa ollaan lähellä asemakaavan tarpeellisuutta. Näitä näkemyseroja ratkomaan tarvittiin erillinen, luottamushenkilöistä koostuva maankäyttöryhmä. Sen linjausten mukaan yleiskaavoitus on laatinut kyläselvitykset kolmeen Kiiminkijokivarren kylään. Niiden tulosten perusteella yhdyskuntalautakunta on päättänyt kullakin alueella käytettävät suunnitteluvälineet.

Yleiskaavojen ajantasaisuuden arviointi



Kuva 7. Uuden Oulun yleiskaavan toteutumisen ja ajantasaisuuden arvioiminen meneillään olevalla valtuustokaudella. Samalla prosessilla voidaan arvioida myös voimassa olevien osayleiskaavojen ajantasaisuutta. Kuva Oulun kaupunki.

Kokemuksia laatimisprosessista

Vuorovaikutus ja keskustelun synnyttäminen on tärkeää, mutta erityisen tärkeää on oppia keskustelemaan oikealla tasolla ja oikeista asioista. Tässä meillä suunnittelijoilla on vieläkin opettelemista. Yleiskaavoitus on luonteeltaan sellaista, että se vaatii laajaa yhteistyötä niin kaupungin eri hallintokuntien kuin kuntalaistenkin kanssa.

Keskusteluissa näkyi monikuntaliitoksen jälkeinen asetelma: keskuskaupunki vs. kehyskunnat. Yllätyksenä tuli hyväksymisvaiheessa esille noussut päättäjien asenne. Yleiskaavakeskusteluun haluttiin liittää muita asioita, kuten kyläalueiden yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja hajarakentamiskysymyksiä, joita yleiskaavalla ei ollut tarkoituskaan ratkaista. Kaavan etenemisen varmistamiseksi näiden erilliskysymysten käsittelemiseen perustettiin edellä mainittu maankäyttöryhmä. Päättäjät edellyttivät myös, että yleiskaavoitus kävisi muutamia erillisneuvotteluja mm. kaavan vaikutuksista huolestuneiden maatalousyrittäjien kanssa.

Hyväksymisprosessin viime vaiheen kuviot ovat saaneet ajattelemaan, että vuorovaikutuksen päättäjien suuntaan tulisi olla systemaattisempaa ja tarkoitushakuisempaa. Nyt organisaatiomuutoksen myötä yleiskaava-asiat ovat siirtyneet kaupunginhallituksen päätösvalasta yhdyskuntalautakuntaan. Oletuksena on, että tämä mahdollistaa pitkäjänteisen ja tiiviimmän yhteistyön. Lautakunnalle on päätetty järjestää mm. yleiskaavan ajantasaisuuden arviointiin liittyviä työpajoja ja lautakunta saa hyväksyttäväkseen yleiskaavan seuranta- ja arviointiraportin tällä valtuustokaudella.

Kehittämisenäkymiä

Kuntakohtainen strateginen maankäytön suunnittelu on edelleen tärkeässä roolissa osana kunnan johtamista. Yleiskaava on hyvä väline, joka nykyiselläänkin voidaan laatia monella eri tavalla. Haasteena on jatkuva tasapainoilu ohjaavuuden ja joustavuuden välillä. Hyvän ja toimivan yleiskaavan tulisi pystyä esittämään selkeästi ne vyöhykkeet ja alueet, joilla kehittäminen on toivottavaa ja samalla ne reunaehdot, joiden puitteissa kehittämisen tulee tapahtua.

On totta, että mikä tahansa kaava tavallaan ja osiltaan vanhenee heti, kun se on saatu laadittua. Mutta yleiskaavassa onkin tärkeää nostaa esiin kunnan pitkän aikavälin linjaukset ja tavoitteet, eivätkä ne hetkessä vanhene. Tarkemman suunnittelun pohjaksi on välttämätöntä saada hyväksytyä kaupungin tavoitteet ja strategiset perusratkaisut.

Digitaalisuus ja paikkatiedon entistä parempi hyödyntäminen on tärkeää. Onko yleiskaava tulevaisuudessa digitaalinen, päivitetäänkö lähtötietoja ja tavoitteita tietokantaan vaikkapa valtuustokausittain? Se voi olla hyvinkin todennäköinen polku yleiskaavan kehittämisessä. Nykyisessä kuntademokratiassa tavoitteista keskusteleminen asiantuntijoiden ja päättäjien kesken sekä tavoitteisiin sitoutuminen on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää. Se tulee jatkossakin varmistaa, olipa kaavamuoto mikä hyvänsä.

Oulun seudulla on jo kokemusta kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisesta. Teimme valtavien ponnistuksen ja saimme kahdessa vaiheessa aikaan kymmenen kunnan yhteisen yleiskaavan, jonka viimeisen vaiheen ympäristöministeriö vahvisti 2007. Tämän jälkeen

tapahtui monikuntaliitos, jossa neljä yhteisessä yleiskaavassa mukana ollutta kuntaa (Oulu, Haukipudas, Kiiminki ja Oulunsalo) sekä lisäksi Yli-Ii yhdistyivät uudeksi Ouluksi.

Yhden laajankin kunnan yleiskaavan laatimisessa yhdyskuntarakenteen ratkaisuja ja linjauksia voi tehdä perustellummin ja selkeämmin, vaikka alueellinen tasapuolisuus -näkökulma nousisikin vahvana esille. Kun halutaan nostaa esille näkökulmaa, että kaupungit toimivat kehityksen moottoreina, saavat kaupunkikohtaiset yleiskaavat merkittävän roolin. Kuntien strateginen yleiskaavoitus nähdään siksi ainakin Oulussa erittäin tärkeänä ja näkemyksemme mukaan se tulisi säilyttää myös uudistettavassa MRL:ssä. Oulussa pidetään hyvänä mahdollisuutta laatia yleiskaava vaiheittain. Vireille on tulossa kulttuuriympäristöasioita käsittelevä yleiskaavan tarkistus, koska maakunnallinen inventointi ja arvotus eivät ehtineet mukaan Uuden Oulun yleiskaavaan. Myös mahdollisuus käyttää yleiskaavaa suoraan rakennuslupaan oikeuttavana kaavana rakennuspaineisilla alueilla nähdään Oulussa tarpeellisena.

Tampereen keskustan strateginen yleiskaava ja kantakaupungin yleiskaava

Tampereella on yleiskaavoituksessa siirrytty kokonaisvaltaisempaan maankäytön kehittämiseen aikaisemman osayleiskaavoitukseen painottuneen tarkastelun sijasta. Yleiskaava halutaan kytkeä selvemmin osaksi kaupunkistrategian toteuttamista. Vuonna 2016 hyväksytyn keskustan strategisen osayleiskaavan jatkoksi koko keskustaajaman alueelle on hyväksytty strateginen kantakaupungin yleiskaava 2040. Yleiskaavoilla uudistetaan ja täydennetään jo kertaalleen rakennettua kaupunkia.

Yleiskaavojen esitystapa on herättänyt keskustelua. Kehittämisperiaatteita on haluttu kaavoissa osoittaa oikeusvaikutteisina, koska kehittämiseen kytkeytyvä olosuhteiden parantaminen ei muutoin saa samaa painoarvoa kuin yksityiskohtien toteaminen. Esitystapa on johtanut myös valitukseen. Yleiskaavoituksen kehittäminen strategiseen suuntaan koetaan aika suureksi muutokseksi, kaavoja tulkitaan käytännössä usein kuitenkin samaan tapaan kuin perinteisiä aluevarausyleiskaavoja.

Päättäjien sitoutumisesta strategisten yleiskaavojen linjauksiin on vielä liian aikaista tehdä johtopäätöksiä. Tärkeä näkökulma on se, miten yleiskaavat vaikuttavat asemakaavoitusohjelman sisältöön. Jo rakennetussa kaupunkitilassa yleiskaava on tärkeä väline kehittämistä koskevien pelisääntöjen määrittelemisessä. Toteutuneen kehityksen seurannan lisäksi tarvitaan myös tavoitellun kehityksen seuranta ja sen arvioimista, ovatko kaupungin kehittämistoimet olleet riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Uudenlainen strategisempi yleiskaavoitus haastaa pohtimaan MRL:n kehittämistä kaupunkien uudistamisen välineenä. Tampereella nähdään, että jo olevassa yhdyskuntarakenteessa sekä säilyttämisen että muuttamisen periaatteet ja myös kasvuun ja kehittämiseen liittyvät tavoitteet ratkaistaan samanaikaisesti.

Strategisen yleiskaavatyön tarve Tampereella

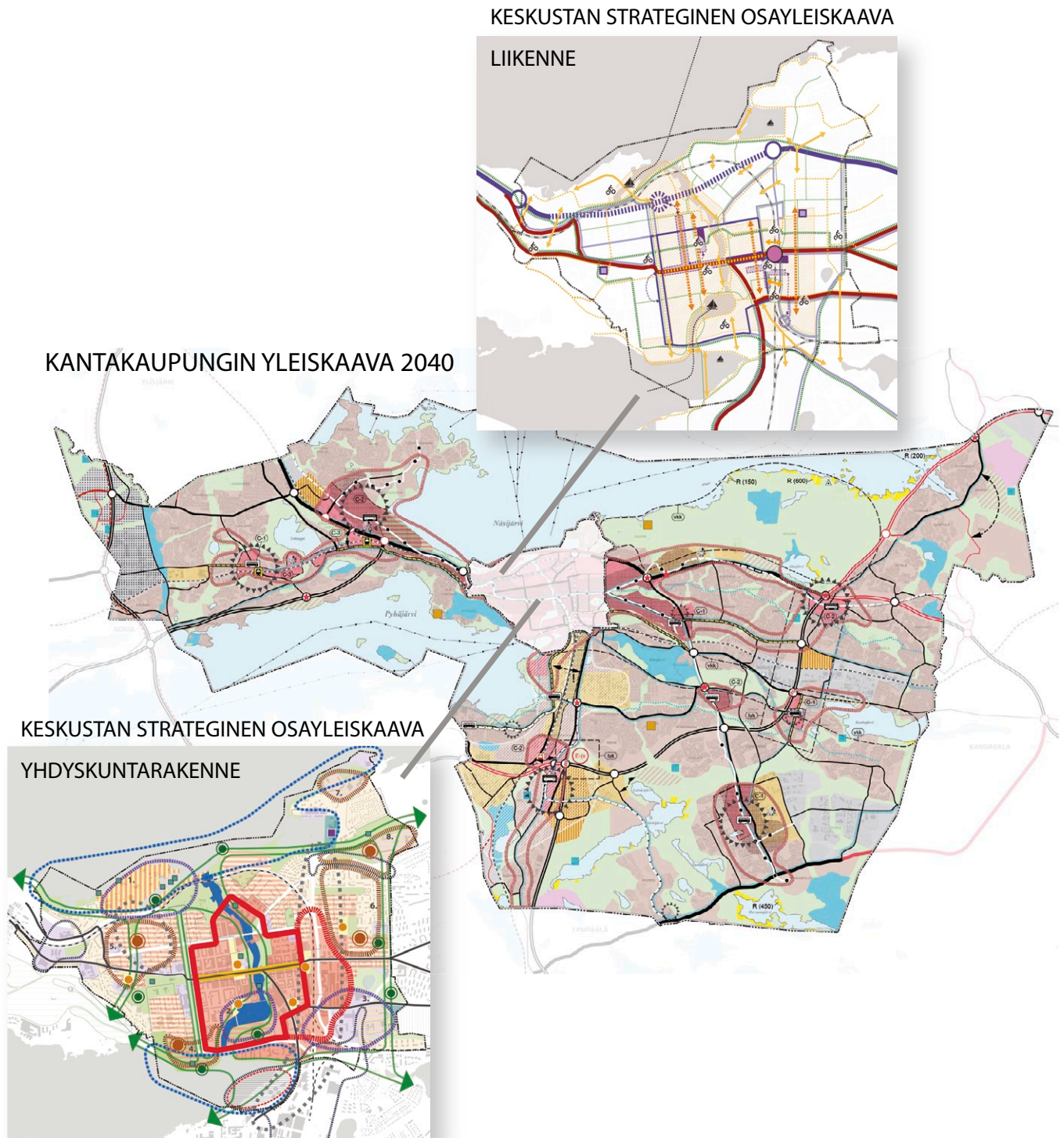
Pia Hastio, yleiskaavapäällikkö

Tampereella on ollut tarve siirtyä yleiskaavojen osalta strategiseen ja kokonaisvaltaiseen maankäytön kehittämiseen. Tampereella 2000-luvulla tehdyn yleiskaavatyön, lähinnä osayleiskaavoituksen johtopäätöksenä on huomattu, että yleiskaavan ohjaus on muodostunut liian suppeaksi eikä ylemmän tason maankäytönsuunnittelu ole vastannut riittävästi tavoitteeseen kaupungin kokonaisvaltaisesta ja hyvästä yhdyskuntarakenteen kehittämisestä. Lisäksi on huomattu, että osayleiskaavat ja niitä varten laaditut selvitykset vanhenevat muutamassa vuodessa, mistä syystä myöhemmin laadituissa asemakaavoissa on läpikäyty uudelleen jo kertaalleen tuotettu tavoite- ja selvityspaketti. Maankäytöstä on näin ollen, peräkkäisenä yleis- ja asemakaavaprosessina, muodostunut pitkäkestoinen ja paljon päällekkäistä työtä käsittävä kokonaisuus.

Aikaisempaa strategisempi yleiskaava osoittaa selkeämmin kokonaistavoitteen kaupungin kehittämiseen. Eri alueiden kehittämisen edetessä yleiskaava välittää tietoa tavoitteista mutta myös keskeisistä reunaehdoista. Strateginen yleiskaava on tarkoituksenmukaista kytkeä osaksi kaupunkistrategian toteuttamista. Strateginen kaupungin kehittäminen huomioi yhteiskunnassa ja toimintaympäristöissä tapahtuvista muutoksista johtuvat tarpeet, yleiskaavakin voi siten olla ajan hengen mukainen ja muuttuvia tarpeita vastaava.

Tampereen keskustaan laadittiin 1990-luvun alussa yleiskaavaa keskeisenä suunnittelu- lähtökohtana Finlaysonin ja Tampellan käytöstä poistuvien teollisuusympäristöjen muutos osaksi kaupungin keskustaa. Keskustan osayleiskaava hyväksyttiin vuonna 1995 ja ratkaisuja liikenneverkon kehittämiseksi esitettiin vuonna 2006 hyväksytyssä keskustan liikenneosayleiskaavassa. 2010-luvulla Tampereen kasvavan keskustan hankkeita on ohjattu vaatimattomalla kokonaisuudella vanhentuneen ja vain valtuuston hyväksymän osayleiskaavan ja liikenneosayleiskaavan pohjalta. Nykyisin Tampereen keskustassa asuu, työskentelee, asioi ja viihtyy enemmän ihmisiä kuin koskaan. Samaan aikaan palvelujaan jatkuvasti kehittävä autokaupunki keskustan ympärillä kilpailee elinvoimasta keskustan kanssa.

Kestävän kasvun varmistamiseksi Tampereella lähdettiin laatimaan keskustaa koskevaa strategista osayleiskaavaa. Maankäytön ja liikennejärjestelmän käsittävä osayleiskaava laadittiin oikeusvaikutteiseksi. Osayleiskaava hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa tammikuussa 2016 ja kesäkuussa 2017 kaava saatettiin lähes kokonaisuudessaan voimaan. Osayleiskaavan taustalla ovat koko seudun ja maakunnan kehittämisen linjaukset Tampereen kansainvälisen aseman vahvistamisesta. Tampereen keskustan arvokkaat teollisuus- ja kulttuuriympäristöt yhdessä järvellisen sijainnin kanssa ovat vetovoimatekijöitä joilla keskustan kehittämistä voidaan jalostaa kuitenkin hävittämättä niitä. Kestävän liikkumisen, pyöräilyn ja raitiotien, näkyvimmit ja vaikeimmin ratkaistavat kysymykset on toteutettava keskustassa yksityisautoilijoita häätämättä.



Kuva 8. Keskustan strategisen osayleiskaavan jatkoksi koko Tampereen keskustaajaman alueelle on laadittu ja hyväksytty strateginen Tampereen kantakaupungin yleiskaava 2040. Kuvat Tampereen kaupungin yleiskaava-aineistot.

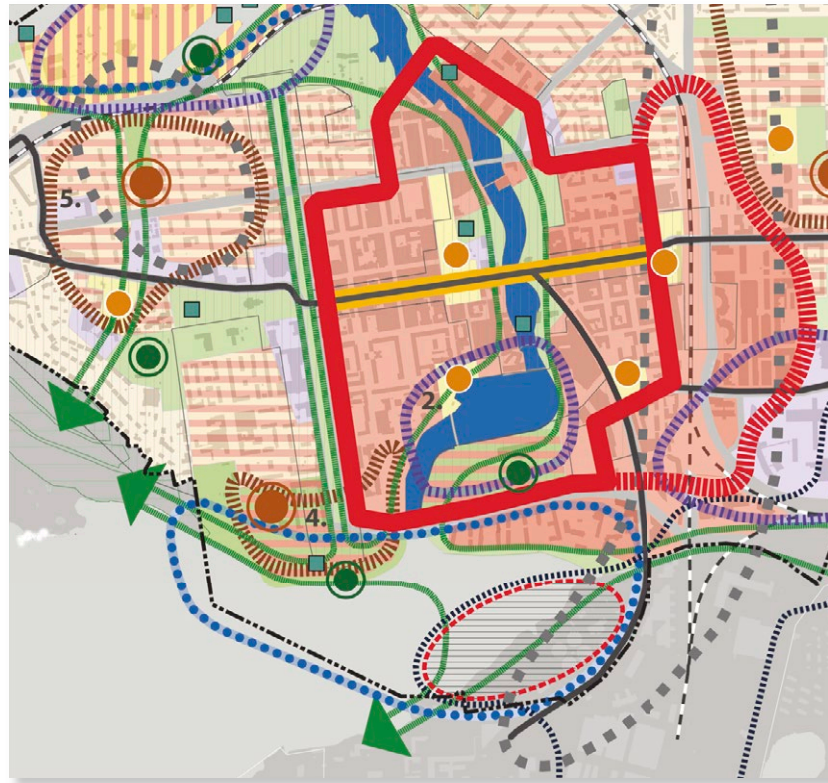
Tampereen keskustan strateginen osayleiskaava laadittiin riittävän pitkälle tulevaisuuteen tähtääväksi. Yleiskaava ohjaa ja edistää jatkosuunnittelua sujuvasti mutta myös markkinoi keskustan kehittämisen mahdollisuuksia yksityisille toimijoille, joiden panos keskustan kehittämisessä on lopulta koko kaupunkiseudun elinehto. Siitä syystä keskustan osayleiskaava on myös kaupungin lupaus keskustaan tavoitellusta ja toisaalta hyväksyttävästä kaupunkiympäristön laatutasosta. Alusta alkaen keskustan strategisen osayleiskaavan pariin ja toteuttamisen ohjelmointiin on kytkeytynyt jo vuonna 2011 käynnistynyt keskustan kehittämisohjelma.

Keskustan strategisen osayleiskaavan jatkoksi koko Tampereen keskustaajaman alueelle on laadittu ja hyväksytty strateginen Tampereen kantakaupungin yleiskaava 2040. Tampere kasvaa vahvasti uudistamalla ja täydentämällä jo kertaalleen rakennettua kaupunkia. Olemassa olevassa kaupunkirakenteessa tapahtuva kehittäminen (asemakaavoitus) on pakotettu huomiomaan suunnittelua rajoittavat reunaehdot yleiskaavasta huolimatta. Sen sijaan kokonaistavoitteet koko kaupungin kehittämisen painopisteistä, kasvun suuntaamisesta ja ohjelmoinnista, jäävät toteutumatta mikäli yleiskaava on kokonaistavoitteiden osalta puutteellinen tai vanhentunut. Tampereella on huomattu, että strategisten ylä-tavoitteiden kirkastaminen on yleiskaavan tärkein tehtävä.

Strateginen yleiskaava käytössä

Keskustan strategisen osayleiskaavan tavoitetta saada hankekehittäjät inspiroitumaan ja kehittelemään hankkeita keskustaan, on varhaista arvioida. Kehittämismielessä keskusta on kaupungin alueista oma lukunsa. Alue kehittyy lähestulkoon pelkästään ajantasaisia asemakaavoja toteuttamalla, muualla kaupunkialueella esim. asemakaavasta poikkeamista on käytetty hankkeiden toteuttamisen edistämiseen.

Keskustan asemakaavat ja asemakaavamuutokset ovat aluetta tiivistäviä. Eri toiminnoille on haettu paikkaa usein liikennealuevarauksia rakentamiskäyttöön muuttamalla. Viimeaikaisissa asemakaavoissa maantason lisäksi kannet ja maanalaiset ratkaisut on nähty kannattavina. Esimerkiksi kaksi vaikutuksiltaan merkittävää hanketta, Kansi ja Areena sekä Ratinan kauppakeskus sijoittuvat kumpikin Keskustan osayleiskaavan (1995) liikennealueelle hyödyntäen perustason ala- tai yläpuolista tilaa. Kaikkiaan 10 % kaikista teollisuus-, palvelu- ja keskusta-alueille tehdyistä kaavamuutoksista on liikennealuetta muutettu liike- ja toimistokäyttöön. Valtaosa näistä muutoksista sijoittuu keskustan alueelle. Keskustan hankeasemakaavojen ja hankkeiden käynnistyminen on hidasta eikä riipu vain kaavallisista mahdollisuuksista. Taustalla vaikuttavat suurelta osin talouden suhdanteet ja rahoituksen hintalappu.



ASUNTOVALTAISEN TÄYDENNYSRAKENTAMISEN VYÖHYKE

4. Eteläpuisto. Alueen maankäytön ratkaisujen pohjana tulee olla yleispiirteinen kokonaistarkastelu. Alueella on erityisiä viherympäristöön ja virkistykseen liittyviä arvoja. Alue tulee suunnitella siten, että rannoille syntyy koko keskustaa palvelevia monipuolisia virkistäytymiseen soveltuvia alueita, toimintoja ja reittejä.



NÄSIJÄRVEN JA PYHÄJÄRVEN RANTOJEN KEHITTÄMISVYÖHYKKEET

Rantojen kehittämisen on vahvistettava Tampereen keskustaa järvenrantakaupunkina. Rantojen maankäyttöä on kehitettävä siten, että rannoille syntyy pääkäyttötarkoituksen lisäksi monipuolisia virkistyspalveluita ja -toimintoja sekä korkeatasoisia virkistäytymiseen soveltuvia alueita. Reittien jatkuvuutta rantojen suuntaisesti ja rantojen saavutettavuutta osana kaupungin keskustaa on parannettava. Rantojen julkinen käyttö on turvattava. Alueilla on useita toimivia satamia ja venealkamia. Niiden toimintaa tulee tukea. Tarkemmassa suunnittelussa määritellään toimintaan liittyvät rakennukset, rakennelmat, laitteet ja sallittu rakentamisen määrä.



VIHER- JA VIRKISTYSVERKON TAI LIIKUNTA-ALUEEN KEHITTÄMISEN KOHDE TAI TARVE



KEHITETTÄVÄ VIHER- JA VIRKISTYSVYÖHYKE

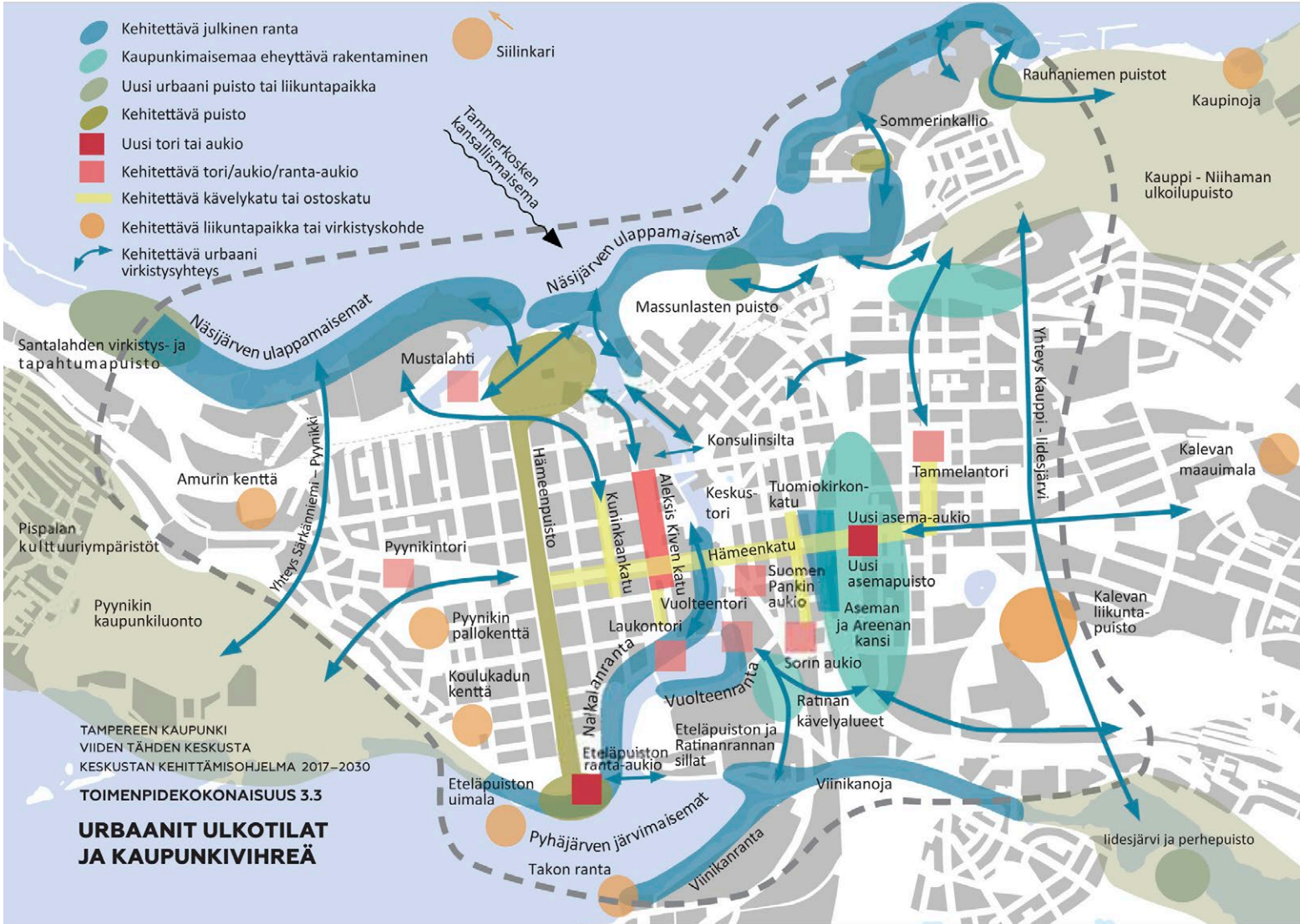
Viher- ja virkistysvyöhykkeellä on kehitettävä viher- ja virkistyspalveluiden laatua ja jatkuvuutta siten, että Pyynikin, Kaupin ja lidesjärven saavutettavuus keskustasta sekä yhteydet järveltä järvelle paranevat. Vyöhykettä tulee kehittää kaupungin viihtyisyys- ja vetovoimatekijänä sekä tärkeänä kaupunkimaiseman osana.



TAMMERKOSKI

Koski, sen ympäristössä oleva rakentaminen ja maisema sekä arkeologiset kohteet muodostavat kansallisesti merkittävän kulttuuriympäristökokonaisuuden ja ovat kaupungin keskeinen identiteettitekijä. Rakentamisen ja muiden toimenpiteiden on tuettava arvokkaan kulttuuriympäristön säilymistä ja kehittämistä.

Kuva 9. Strategisen yleiskaavan esittämistapa on aiheuttanut keskustelua ja kaavaan kohdistui myös valituksia siihen liittyen. Useiden päällekkäisten tavoitteiden ohjaavuudessa on nähty ongelmia. Kuvassa ote kaavakartasta ja määräyksistä.



Kuva 10. Keskustan kehittämissuunnitelma 2030. Toimenpidekokonaisuus Urbaanit ulkotilat ja kaupunkivihreä. Kuva Tampereen keskustan kehittämissuunnitelma.

Strategisten yleiskaavatyöiden aikana ja jälkeen on saatu kritiikkiä kaavojen esitystavasta ja mm. esitetty näkemys, että aluevarausmerkintöjä tavoitteellisemmat vyöhykemerkin­nät tulisi esittää oikeusvaikutuksettomina kaavamerkintöinä. Toteutunut kaupunkikehit­ämisen prosessi osoittaa kuitenkin, että alueiden uudistamisen tapaa ja laatua ohjaavien kehittämissuunnitelma­taiteiden tavoite muuten kuin sitovina suunnitteluohjeina irrottaa ne koko­naisuudesta. Laaditun yleiskaavatyön lähtökohtana on ollut, että strategisen yleiskaavan eri tavoitteiden toteutuminen samanaikaisesti on mahdollista. Mikäli vain varmuudella todennetut, esim. muusta lainsäädännöstä johtuvat maankäyttörajoitukset, osoitetaan oikeusvaikutteisina yleiskaavassa, kaavan tavoitteet ja kehittämiseen kytkeytyvät olo­suhteiden parantamisen vaatimukset eivät saa samaa painoarvoa kuin yksityiskohtat.

Strategiset kehittämissuunnitelma­merkinnät jäsentävät yksityiskohtaisempaa suunnittelua siten, että tavoitteiden toteutuksen mahdollisuudet on huomioitava esim. asemakaavoit­uksen yhteydessä. Kehittämissuunnitelma­merkinnät sijoittuvat lähes yksinomaan uudistuvan yhdyskuntarakenteen päälle, alueille joilla yksityinen hankekehittäminen on sovitetta­va yhteen koko toiminnallisen kaupungin tarpeisiin. Olemassa oleva kaupunkirakenteen kehittäminen lähtee paljolti liikkeelle myös havaittujen ongelmakohtien korjaamisesta, jolloin vastakkaisia tavoitteita joudutaan väkisin sovittamaan yhteen. Sovittaminen on

mahdollista tehdä siten, että ympäristön laatuun saadaan laatulementtejä joita ei muutoin syntyisi.

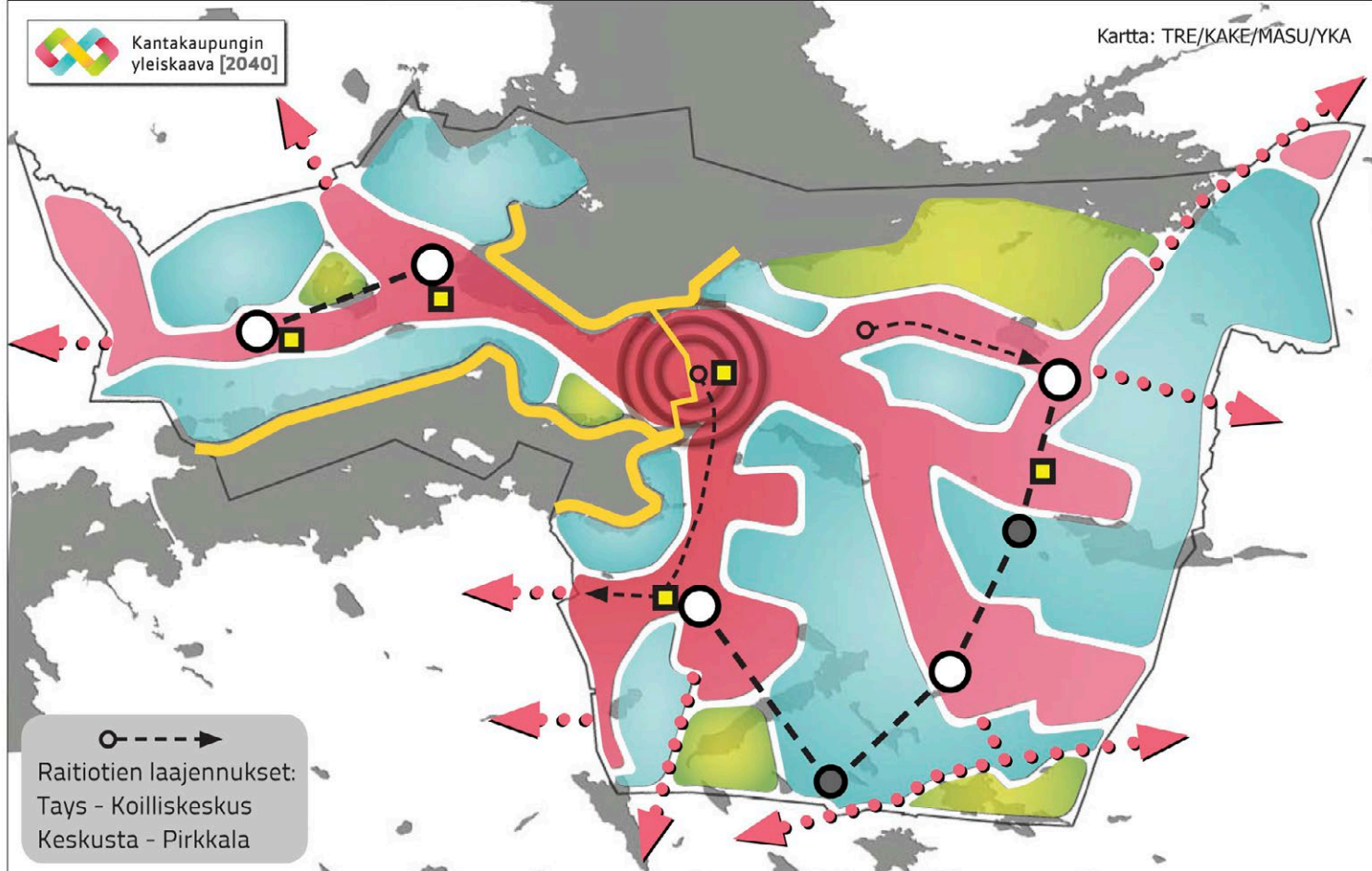
Kaavaan sitoutuminen

Moni keskustan alueen asemakaava kytkeytyy alueen liikkumisjärjestelmän kehittämiseen. Julkinen panos keskustan kehittämisessä onkin suuri. Kaupunki on mukana hankkeiden taustalla vähintään asemakaavoituksen ja kunnallistekniikan tuottajana. Keskustan alueella tehdyt panostukset liikkumiseen ovat osaltaan edistäneet alueen kiinteistömarkkinoiden kehittymistä, mistä syystä on nähty, että alueen hankkeet tarvitsevat tavalla tai toisella julkista läsnäoloa toteutuakseen. Keskustassa lähestytäänkin tilannetta, jossa kaikki kehitys on julkisen ja yksityisen yhteisponnistuksen tulosta.

Päätäjien sitoutuminen strategisten yleiskaavojen ratkaisuun nähdään kokonaisuutena vasta tulevinä vuosina. Yleiskaavaprosessin aikana käynnissä olevia hankkeita on voitu käyttää yleiskaavatyön preferenssinä ja siten yleiskaavan soveltuvuutta on jo osin testattu käytännössä. Strategisen yleiskaavan vastaisia hankkeita on vaikea arvioida vielä tässä vaiheessa, mahdollisesti täydennysrakentamisen matala tehokkuus tai laatu voivat olla sellaisia.

Tampereella vuodesta 2007 käytössä ollut pormestarijärjestelmä on vielä toistaiseksi yleiskaavan näkökulmasta uusi kaupungin päätöksentekojärjestelmänä. Tampereella on hyväksytty vuosina 2016 ja 2017, eli noin 10 vuotta pormestarijärjestelmässä aloittamisen jälkeen, strategisia kokonaisyleiskaavoja, joiden tavoitteet ja ratkaisut sitovat myöhempiä valtuustokausia. Pääosin eri pormestarikausilla tavoitteet ovat olleet hyvin samansuuntaisia mm. kestävään maankäyttöön ja liikkumiseen liittyen. Kulloisestakin valtuuston kokoonpanosta riippuen puheeksi nousee erilaisia yksityiskohtaisia tavoitteita ja ratkaisumalleja muuttuvilla ja täydentyvillä maankäytön alueilla. Toistaiseksi uuden valtuuston painotukset ovat olleet sovitettavissa hyväksytyjen strategisten yleiskaavojen päälinjoihin.

Tärkeä näkökulma strategisen yleiskaavan kannalta on sen vaikuttavuus asemakaavoitusohjelman sisältöön. Tampereella keskustan alueen hankkeilla on oma vahva ohjelmausta, joka osaltaan varmistaa keskustan osayleiskaavan toteuttamisen ja suunnitteluun resursoimisen. Kantakaupungin alueella on nähtävissä, että yleiskaavan kestävä kasvun vyöhykkeet ovat etusijalla asemakaavoitusohjelmaa laadittaessa. Mutta samaan aikaan yleiskaavatilanne mahdollistaa myös muunlaisen kasvun ja toistaiseksi kasvuun varaudutaan myös kauempana kasvuvyöhykkeistä. Tampereen päätös raitiotien rakentamisesta sekä rakentamisen viimeaikaisesta kohdistumisesta raitiotien läheisyyteen ylläpitävät edullista kaupunkikehitystä yleiskaavasta riippumatta.



Toiminnallisen kehittämisen vyöhyke

Sekoittunut vyöhyke, jonka kehittämisessä tärkein tavoite on alueen aktiivisuuden ylläpitäminen.

Laadullisen kehittämisen vyöhyke

Asumisen vyöhyke, jonka kehittämisessä tärkein tavoite on ympäristön laadun parantaminen.

Luonnon ydinalueet

Rakentamattomina säilyvät alueet, joilla on hyvin keskeinen merkitys virkistyskäytössä ja luonnonalueina.

Järvellisen yhteyden vyöhyke

Aluekeskus

Lähipalvelukeskus

Kehitettävä yhteys

Henkilöliikenteen asema/seisake

Seudullinen yhteys

Kuva 11. Tavoitteenasettelua. Tampereen kantakaupungin yleiskaavan 2040 tavoitteet.

Yleiskaavan prosessi muuttuu

Tampereen keskustan strategista yleiskaavaa laadittaessa pohdittiin erityisesti kaavakartan merkintöjen ja määräysten esitystapaa, sillä kartta on ainakin toistaiseksi yleiskaavan tärkein asiakirja. Prosessin onnistumisen kannalta on ollut tärkeintä saada määriteltyä yhteiset tavoitteet yhdyskuntarakenteen toisaalta tavoitellusta kehityksestä mutta myös siihen liittyvien arvojen säilyttämisestä. Kantakaupungin yleiskaavatyössä yleiskaavan esitystapaa kehitettiin edelleen, huomioita kiinnitettiin myös yhteisten tavoitteiden määrittelyyn kaavaprosessin alussa.

Keskustan osayleiskaavaan liittyen laadittiin vaihtoehtoiset skenaariot keskustan kehittämisen tavoitteista ja tavasta. Muutostarpeet kuvattiin kahtena erilaisena mahdollisena kehityksenä siten, että arvot ja tavoitteet on yhteen sovitettu yleisesti hyväksyttävälle tasolle. Vaihtoehtoista tehty valinta kohdistui voimakkaampaan keskustan uudistamiseen. Proses- sin kannalta on ollut hyvä, että samaan aikaan tapahtuva alueen yksityiskohtainen suunnittelu on näyttänyt konkreettisella tavalla miten yleiskaavaa voidaan tulkita.

Pohdinta ensimmäisen strategisen yleiskaavatyön alussa yhdessä ELY:n ja YM:n toimijoi- den kanssa on ollut tärkeää. Keskustelu siitä miten kaavan sisältöä rajataan, onko kaa- vaprosessikin strategisempi mutta myös yleiskaavan oikeusvaikutteisuuden merkitys stra- tegisella tasolla, ovat olleet hyödyllisiä. Vielä ei ole vältytty strategisen yleiskaavan esitys- tapaa koskevista valituksista, tätä koskevia valituksia on saatu Tampereen lisäksi myös muualla Suomessa.

Ennen yhteisen ymmärryksen ja kokemusten karttumista on tehtävä työtä strategisen yleiskaavan sisällön ja esitystavan kirkastamiseksi. Vaatimus siitä, että yleiskaavan pohjalta olisi jo tiedossa mahdollinen ja arvioitavissa oleva suunnitelmaratkaisu, vesittää strategi- suutta. Kaavakarttojen ja muun aineiston laatiminen siten, että huomio kohdistuu myös asetettuihin tavoitteisiin, vaatii vielä opettelua. Muutos perinteisestä aluevarausyleis- kaavasta strategiseksi yleiskaavaksi on lopulta aika suuri. Kaavatyön aikana käyty viran- omaisyhteistyö, neuvotteluineen ja lausuntoineen, on tuonut esiin strategista yleiskaavaa koskevan keskustelun vähäisyyden ja yhteisen kielen puuttumisen, yleiskaavaa on arvioitu samalla tavalla kun aikaisemmin tehtyjä perinteisiä osayleiskaavoja.

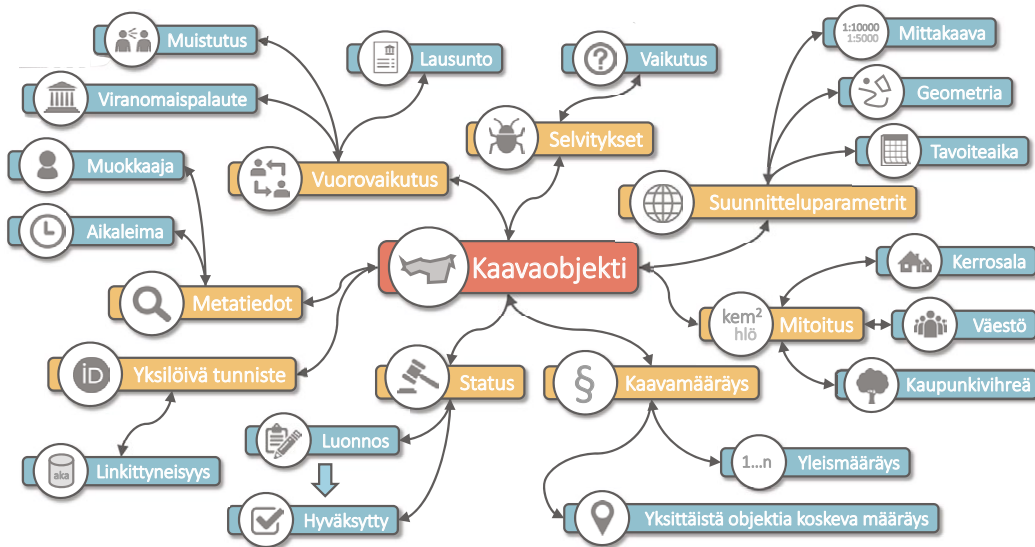
Uudistuvan kaupungin toteuttaminen

On tärkeää, että yleiskaava on jatkuvasti tietoinen yhdyskuntarakenteessa ja kaupunki- tilassa tapahtuvasta kehityksestä ja toimii vuorovaikutuksessa eri toimijaosapuolien kans- sa. Mikäli strateginen yleiskaava pystyy tilallistamaan tavoitteita mahdollisimman tarkasti se voi toimia lähtökohtana erilaisille hankkeille ja asemakaavojen uudistamistarpeen mää- rittelylle.

Jatkossa jo rakennetussa kaupungissa strategisen yleiskaavan merkitys on myös määritellä eri osapuolia koskevat olevan kaupunkitilan kehittämistä koskevat pelisäännöt. Pelisääntö- jä tarvitaan, sillä kaupungin uudistaminen ei tapahdu enää vain kaupungin vetovastuulla vaan myös eri alojen toimijoiden ja rakentajien käynnistämisenä hankkeina. Olevassa kau- punkitilassa yhtenä tärkeimpänä kehittämisen osapuolena ovat nykyiset asukkaat ja toi- mijat. On myös määriteltävä toimenpiteet, joiden toteutumisesta kaupungilla on vastuu. Lähtökohtaisesti pitäisi myös osata varautua paremmin suunnitelmien ja hankkeiden pai- sumiseen erilaisista valmiin infran kytköksistä ja saneeraustarpeista johtuen.

Seuraavan yleiskaavakierroksen keskeisiä kysymyksiä ovat mm. päätöksentekijöiden tavoitteleman kiihtyvän kasvun tavoitteen sovittaminen yhdyskuntarakenteeseen mutta toisaalta myös kasvua kiihdyttävän yksipuolisen asuntotuotannon tai palveluverkon keskittymisen hallinta. Strateginen yleiskaava kehittyy muotoonsa kun kaupunkistrategian ja yleiskaavan kytkös kehittyy tulevilla yleiskaavakierroksilla.

Ajantasaisen yleiskaavan keskeisin lähtökohta on myös jatkuvasti päivitettävä tieto ja seuranta yhdyskuntarakenteessa tapahtuvasta muutoksesta ja siitä johtuvasta kehittämisen tarpeesta. Tampereella seurantaa on rakennettu toisaalta yhdyskuntarakenteessa toteutuneen kehityksen mutta myös strategian tavoitteiden ympärille. On tärkeää tietää miten tavoiteltu kehitys toteutuu ja ovatko erityisesti kaupungin omat kehittämistoimet olleet riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi. On myös osattava ennakoida hyvissä ajoin miten kaupunkistrategiaa ja yleiskaavaa tulisi seuraavilla valtuustokausilla tarkistaa.



Kuva 12. Tampereella on työn alla KIRA-digi kokeiluhanke - Yleiskaava kehittyväksi tietomalliksi. KIRA-digi toteuttaa julkisten palveluiden digitalisoimisen kärkihanketta, jonka tavoitteena on avata rakentamisen ja kaavoituksen julkinen tieto kaikkien helposti käytettäväksi. Tampereella kehitteillä olevassa tietomallissa yleiskaavapäätös toimii alustana. Kaavapäätöstä koskevan tiedon jakaminen helposti käytettäväksi sujuvoittaa maankäytön kokonaisprosessia ja luo mahdollisuuksia uusille innovaatioille. Kaaviossa on esitetty ensimmäinen hahmotelma kaavan keskeisimmän elementin (kaavaobjektin) tietomalliin sisältyvistä ominaisuustiedoista. Kuva Tampereen kaupunki, yleiskaava kehittyväksi tietomalliksi.

Yleiskaava maankäyttö- ja rakennuslaissa

Lainsäädännössä ei juuri oteta kantaa muuhun kuin siihen, että kaava tulee esittää kartalla. Digitalisaatio ja siihen liittyvä Tampereella käynnissä oleva *Yleiskaava kehittyväksi tietomalliksi* -hanke tuottaa toivottavasti syötteitä MRL:n uudistustyöhön. Voimassa oleva MRL asettaa vaatimukset ja reunaehdot itse yleiskaavoitusprosessille, mutta nykymuodossaan laki ei juurikaan ohjaa yleiskaavoitustyön taustalla olevan tiedon liikkumista ja laatua. Nykyiset säännökset soveltuvat hyvin tilanteeseen, jossa kaavat esitetään kiinteän mittakaavan karttaesityksinä ja kaavojen oikeusvaikutukset esitetään erillisessä kaavamääräysasiakirjassa. Sen sijaan yleiskaavan laadinnan taustalla olevista tietoaaineistoista ei nykymuotoisessa MRL:ssä säädetä erikseen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään ainoastaan, että kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin, mutta ei itse tietoon ja tietoaaineistoihin. Erilaiset katselu- ja latauspalveluihin viedyt suunnitelmat ja aineistot voivat olla muodoltaan hyvinkin erilaisia eikä mitään standardoitua muotoa ole toistaiseksi olemassa.

Tampereen kantakaupungin yleiskaava 2040 on laadittu strategisena yleiskaavana, jonka tavoitteena on ohjata kaupungin merkittävä kasvu kestäväällä tavalla olemassa olevaan kaupunkirakenteeseen. Tampereen kaupunki katsoo, että merkittävässä murroksessa oleva yleiskaavoitus haastaa tarkastelemaan MRL:n mahdollisuuksia uudenlaisten kaupunkia uudistavien yleiskaavojen laatimiseksi. Kun yleiskaavaa laaditaan jo rakennetun yhdyskuntarakenteen alueelle, on tärkeää, että valmiissa kaupunkirakenteessa olevat säilytettävät tai korjattavat tekijät, mutta myös kasvun ja kehityksen tavoitteet ratkaistaan samanaikaisesti.

Ajantasainen yleiskaavan ylläpito edellyttää aika ajoin päätöksiä kunnassa siitä, että viimeisin hyväksytty yleiskaava on ajan tasalla tai että sen uudistamiselle on perusteluja. Tampereella ajatuksena on, että valtuustokausittain laadittava kaupunkistrategia on myös yleiskaavan työohjelma. Nähtäväksi jää, onko jatkossa tarpeellista pyrkiä laatimaan yleiskaava oikeusvaikutteiseksi mikäli sen tavoitteet ja ratkaisu ovat osa päivittyvää kaupunkistrategiaa.

Helsingin yleiskaava

Helsingin yleiskaava perustuu visioon raideliikenteen verkostokaupungista, jolla on vahva pääkeskus ja merkittävä rooli koko valtakunnan talouskasvussa. Kaavassa on varauduttu mittavaan täydennysrakentamiseen sekä yrityksille että asunnoille läheltä keskustaa ja tähän liittyen sisääntuloväylien kehittämiseen kaupunkibulevardeiksi. Tiivistyvä joukkoliikennekaupunki sekä kävelyn ja pyöräilyn tukeminen luovat puitteet ekologisesti kestäväälle kaupungille.

Valmistelussa on korostettu yleiskaavan strategisuutta ja tämä näkyy myös kaavan esittämistavassa. Kaavassa on osoitettu tärkeimmät kehittämissuunnat ja painopisteet, mutta ei määrätä esimerkiksi sellaisista asioista, jotka lainsäädäntö turvaa jo muutenkin. Helsingissä kaavan strategisuuteen kuuluu myös se, että siinä on haluttu määritellä mitoituksen lähtökohtia eri alueilla.

Vaikutusten arvioinnissa yhtenä tärkeänä näkökulmana on ollut taloudellisten vaikutusten arviointi. Erityistä huomiota kiinnitettiin kaavan kaupunki- ja aluetaloudellisiin vaikutuksiin. Tähän liittyen kehitettiin menetelmiä ja pyrittiin havainnollistamaan vaikutuksia. Paljon keskustelua herättäneiden kaupunkibulevardien vaikutuksia pyrittiin arvioimaan myös siltä kannalta, miten ne vastaavat kestävästä liikkumisesta tavoitteisiin.

Keskustelu ja vuorovaikutus kaavan laatimisen yhteydessä on ollut erittäin vilkasta. Haastavaksi on koettu kaavan ratkaisujen peilaaminen vasten pitkää toteuttamisaikaa sekä yhteistyö erityisesti liikennekysymyksissä.

Uutena työkaluna yleiskaavaan liitetään neljän vuoden välein päivitettävä toteuttamisohjelma. Se toimii linkkinä yleiskaavan tavoitteiden ja asemakaavan välillä ja varmistaa, että asemakaavalla voidaan niitä toteuttaa. Toteuttamisohjelmalla muodostetaan kantaa myös Helsingin seudun MAL-suunnitteluun.

Helsingin yleiskaavoituksen uusia tuulia

Rikhard Manninen, yleiskaavapäällikkö

Helsingin yleiskaava ja sen tavoitteet

Helsingin uusi yleiskaava, Kaupunkikaava, hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 26.10.2016. Yleiskaava koskee koko Helsingin aluetta (Östersundomia lukuun ottamatta).

Helsinki on kasvava pääkaupunki. Helsinki on Suomen kehityksen veturi. Helsingin seudun vetovoimaisuus on merkittävä asia koko valtakunnan talouskasvun kannalta. Uusi yleiskaava luo osaltaan edellytyksiä Suomen kilpailukyvyyn parantamiselle. Yleiskaavan tehtävänä on luoda mahdollisuudet kaupungin kestäväälle ja pitkäjänteiselle kasvulle ja sitä tukevalle suunnittelulle. Tavoitteena on mahdollistaa kaupunkilaisille hyvän kaupunkielämän puitteet: riittävä asuntotuotanto, palvelujen ja työpaikkojen saavutettavuus, vahva perustaryrittämiselle, viihtyisä ja turvallinen kaupunkiympäristö sekä riittävät virkistysalueet. Yleiskaava varmistaa kaavalliset edellytykset riittäville asuntotuotannolle ja elinkeinoelämän toiminnalle. Yleiskaavan aluevaraukset mahdollistavat Helsingin väestönkasvun vähintään 860 000 asukkaaseen ja 560 000 työpaikkaan vuoteen 2050 mennessä.

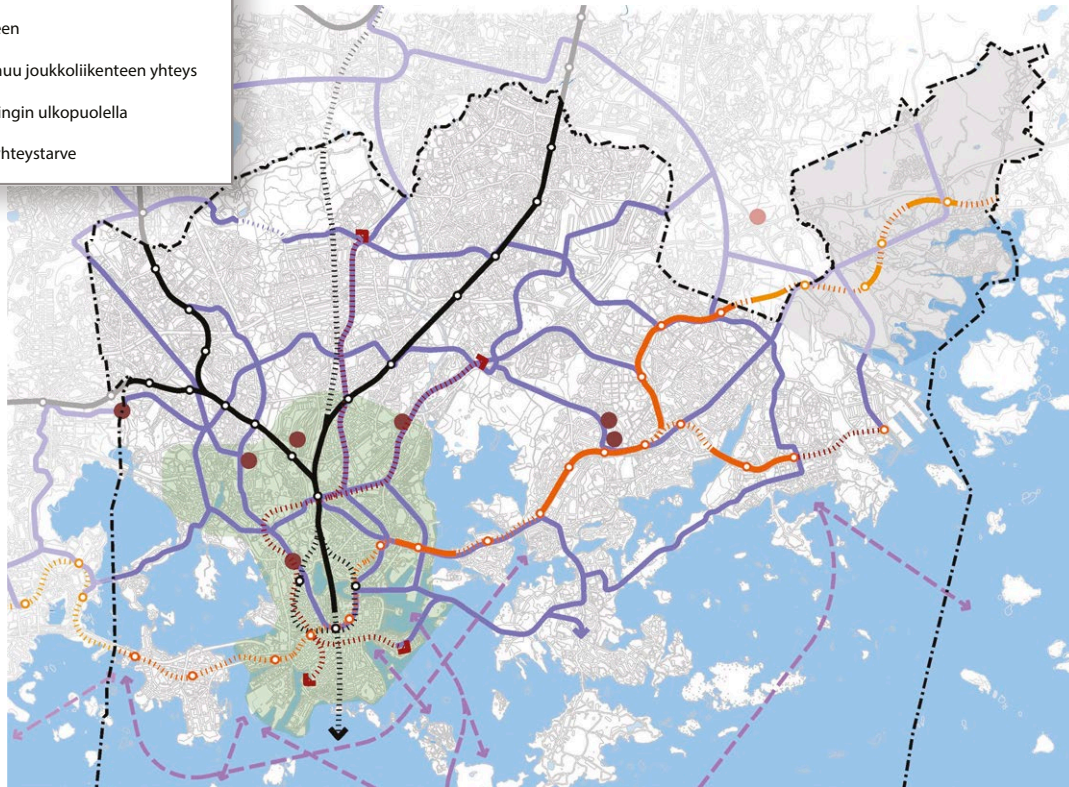
Yleiskaavan maankäyttöratkaisut perustuvat visioon Helsingistä raideliikenteen verkosto-kaupunkina, jolla on vahva laajentunut pääkeskus, kantakaupunki. Verkostokaupungilla on myös vahva seudullinen ja kansainvälinen ulottuvuus. Tämä näkyy erityisesti keskustaverkossa ja liikennevarauksissa. Valmistelun lähtökohdaksi asetettiin, että tarvitaan lisää tilaa läheltä ydinkeskustaa yrityksille ja lisää asuntoja vastaamaan urbaanin kaupunkiasumisen lisääntyneeseen kysyntään. Tämän mahdollistamiseksi on varauduttu täydennysrakentamiseen sekä kaupunkirakennetta jakavien, urbaanin kaupungin laajenemista rajoittavien moottoritiemäisten alueiden muuttamiseen kaupunkibulevardeiksi eli tiiviiksi kaupunkiympäristöksi.

Vision toteuttamiseksi yleiskaavaan on merkitty huomattava määrä uusia raidevarauksia. Joukkoliikennejärjestelmän perustana on laajeneva raideliikenneverkko nopeine runko-yhteyksineen. Jalankulkijan asemaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn merkitys korostuu kaavaehdotuksen kasvavissa keskustoissa. Pyöräilyn laatukäytävät muodostavat sujuvan verkoston pidemmille matkoille. Tiivistyvä joukkoliikennekaupunki luo puitteet ekologisesti kestäväälle yhdyskunnalle.

JOUKKOLIIKENTEEN RUNKOVERKKO 2050

- Metro asemineen
- Rautatie asemineen
- Pikaraitiotie tai muu joukkoliikenteen yhteys
- Pikaraitiotie Helsingin ulkopuolella
- Raideliikenteen yhteystarve

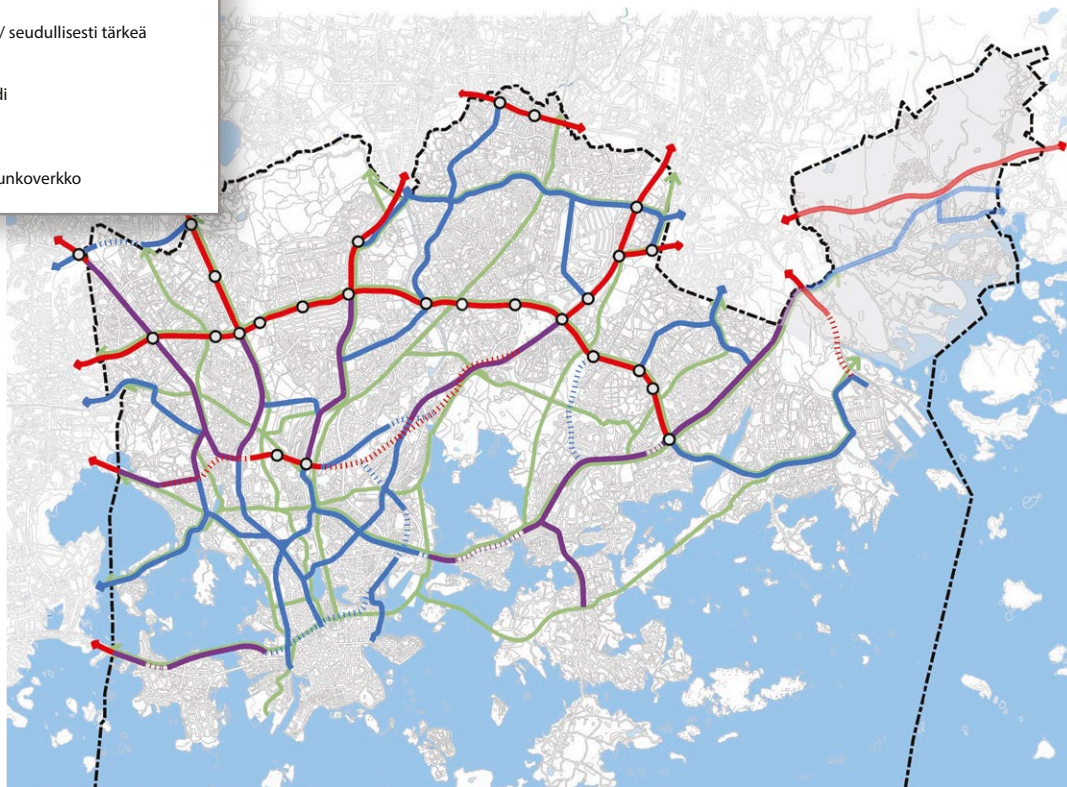
JOUKKOLIIKENTEEN RUNKOVERKKO



TIE-, KATU- JA BAANAVERKKOVERKKO 2050

- Valtakunnallisesti / seudullisesti tärkeä tie tai katu
- Kaupunkibulevardi
- Pääkatu
- Pyöräilyn nopea runkoverkko

TIE-, KATU- JA BAANAVERKKO



Kuva 13. Liikennevisiossa korostuu joukkoliikenteen ja erityisesti pikaraitioteiden keskeinen rooli. Vuonna 2050 liikkuminen Helsingin seudulla perustuu pääosin kattavaan runkolinjaverkoston, erityisesti raideliikenneverkostoon ja pyöräilyn laatukäytäviin. Moottoritiet ja moottoritiemäiset kadut ovat muuttuneet kaupunkibulevardeiksi Kehä I:n sisäpuolella. Kuva Helsingin kaupunki Teemakartat. Joukkoliikenteen runkoverkko ja Tie-, katu- ja baanaverkko 2050.

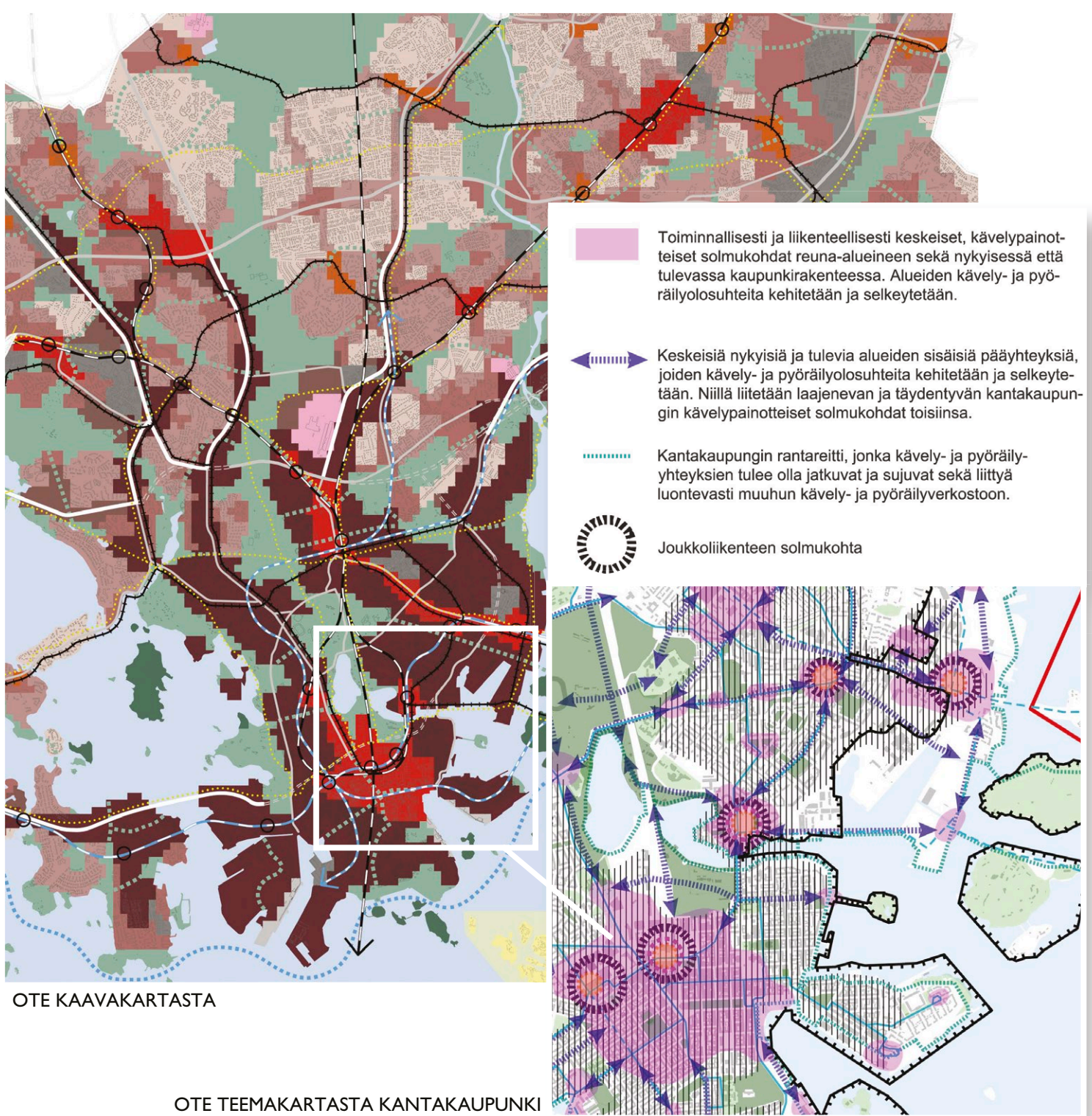
Yleiskaavassa virkistys- ja viheralueet on nivottu yhteen verkostoksi. Lisäksi on pyritty vahvistamaan Helsingin roolia merellisenä kaupunkina. Virkistysalueet ja -palvelut sekä meri ovat helposti saavutettavissa. Helsingin erityisyys, säteittäinen, yhtenäinen viherrakenne yhdistyy seudun laajoihin virkistys- ja viheralueisiin. Viheralueet ja yleiskaavan kaavamääräykset mahdollistavat myös tärkeiden luonto- ja luonnonsuojelualueiden säilymisen ja metsäverkoston muodostamisen. Erilaiset kulttuuriympäristöt ovat Helsingin vahvuus. Yleiskaavassa on koko kaava-aluetta koskeva yleismääräys, jonka mukaan vihersormien ja muiden seudullisten viheralueiden sekä paikallisen viheralueverkoston jatkuvuus tulee turvata. Määräyksellä myös varmistetaan, että suunnittelussa sovitetaan yhteen kaavassa osoitettu maankäyttö sekä maisema- ja kulttuuriympäristöarvot.

Yleiskaavan strategisuus

Sekä valmistelussa että päätöksentekovaiheissa käytiin runsaasti keskustelua siitä, mitä yleiskaavan strategisuudella tarkoitetaan. Oman tulkintani mukaan strategisuus on ennen kaikkea sitä, että yleiskaavassa osoitetaan Helsingin ja kaupunkirakenteen kannalta strategisesti tärkeimmät kehittämissuunnat ja keskeiset painopisteet. Vaikka yleiskaavan on strateginen, se on myös oikeusvaikutteinen kaava-asiakirja.

Yhtenä strategisuuden ilmentymänä voidaan pitää sitä, että yleiskaavakartta on yleispiirteinen. Kartta määräyksineen joustaa muuttuvien tarpeiden mukaan. Ne jättävät riittävästi tilaa suunnitella myöhemmässä suunnittelussa toimivia ratkaisuja tarkemmin yleiskaavan strategisia tavoitteita kuitenkaan vaarantamatta. Kaavamääräykset on pyritty kirjoittamaan siten, että ne kestäisivät aikaa mahdollisimman hyvin. Sellaisia asioita, joita lainsäädäntö turvaa muutenkin ei kaavalla määrätä. Tarkoista aluevarauksiin perustuvista rajauksista on siirrytty ruutumuotoiseen esitystapaan, joka määrittää alueiden pääkäyttötarkoituksen sitomatta kuitenkaan tarkasti tarkemmassa suunnittelussa tehtäviä ratkaisuja.

Esimerkiksi raideliikenneyhteydet ovat kaavakartalla ohjeellisia ja ne voidaan myöhemmin toteuttaa pikaraitiotienä tai metrona. Näin on pyritty välttämään tilanteita, joita aiemmin oli syntynyt esimerkiksi tulkittaessa Yleiskaavan 2002 merkintöjä ja määräyksiä. Siinä oli esimerkiksi esitetty määräävänä metroyhteys kantakaupungista Laajasaloon. Kruunuvuorenrannan asemakaavoituksen edetessä ja liikennejärjestelmäsuunnittelun edetessä kuitenkin ilmeni, että raideyhteys olisi monesta syystä tarkoituksenmukaista toteuttaa pikaraitiotieyhteytenä. Toteuttamisvaiheeseen jouduttiin etenemään pitkällisten hanke-YVA menettelyjen kautta, jotta yleiskaavasta voitiin poiketa.



Kuva 14. Helsingin kaupunki. Otteet yleiskaavakartasta ja kantakaupungin teemakartasta.

Uuden yleiskaavan keskeinen aineisto koostuu yleiskaavakartasta, yleiskaavaselostuksesta ja teemakartoista. Teemakartoilla esitetään yksityiskohtaisempia ratkaisuja. Ne antavat lisäinformaatiota kustakin suunnittelun osa-alueesta. Teemakartat eivät ole oikeusvaikutteisia lukuun ottamatta valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä, valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita sekä Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita, luonnonsuojelualueita ja Helsingin luonnonsuojeluohjelmassa 2015–2024 suojeltavia alueita.

Strategisuutta on myös se, että uusi yleiskaava on mitoittava. Mitoituksella määritellään asemakaavoituksen tehokkuuden lähtökohtia eri alueilla ja pystytään näin ohjaamaan kaupungin rakentumista tavoitteellisemmin kuin pelkän aluevarauskaavan avulla olisi mahdollista. Mitoitus mahdollistaa kaavavarannon luotettavan seurannan, asuntotuotannon määrällisiin tavoitteisiin vastaamisen ja palveluverkon taloudellisen suunnittelun.

Yksi kolmasosa yleiskaavan kautta mitoitetusta uudesta asuntokerrosalasta on täydennysrakentamista. Kaupunkia tiivistetään kaikkialla, erityisesti raideliikenteen asemien ja solmukohtien sekä merkittävien pysäkkien ympäristöissä. Kantakaupungin lisäksi esikaupunkien keskustoja kehitetään toiminnoiltaan sekoittuneina, tiiviinä palvelujen, työpaikkojen ja asumisen elävinä keskittyminä. Raideliikenteellä hyvin saavutettavat keskustat muodostavat keskenään verkoston ja mahdollistavat siten palvelujen hyvän saavutettavuuden.

Yksi kolmasosa yleiskaavan kerrosalasta syntyy kantakaupungin laajentuessa kaupunkibulevardivyöhykkeille. Kaupunkibulevardeissa on kysymys ennen kaikkea kaupunkirakenteellisesta ratkaisusta - ei ainoastaan liikenneratkaisusta. Kyse on kokonaisten uusien kaupunginosien rakentumisesta nykyisen kantakaupungin jatkeeksi, jotka vastaavat tiiviiseen kaupunkirakenteeseen kohdistuvaan merkittävään asuntokysyntään.

Viimeinen kolmannes koostuu uusista laajemmista aluekokonaisuuksista, kuten Malmin lentokentästä. Laajempien aluekokonaisuuksien etuna ovat suunnittelun toteuttaminen kokonaisuutena sekä alueiden rakentamisen ennustettavuus. Esimerkiksi Malmin lentokentän alueella varaudutaan tehokkaan ja toiminnoiltaan sekoittuneen alueen rakentamiseen noin 25 000 asukkaalle.

Yleiskaava osana Helsingin seutua

Koska Helsinki on osa kasvavaa seutua, yleiskaavassa on otettu huomioon koko Helsingin seudun kasvu ja kehitys. Yleiskaava mahdollistaa ydinkaupungin kehittämisen kuntarajoista riippumatta. Kaavaprosessi nivottiin heti valmistelun alkuvaiheessa tietoisesti ja tavoitteellisesti yhteen koko Helsingin seudulla tekeillä olevien suunnitelmien kanssa.

Yleiskaavaa on laadittu tiiviissä yhteistyössä seudun muiden kuntien ja Uudenmaan liiton asiantuntijoiden kanssa. Esimerkiksi mitoituksen lähtökohtana oleva väestökasvuprojektio on yhdenmukainen muiden seudulla laadittujen suunnitelmien kanssa. Sekä Helsingin liikennejärjestelmäsuunnitelma (HLJ 2015), Helsingin seudun maankäyttösuunnitelma (MASU 2050) että Helsingin seudun asuntostrategia 2025 perustuvat seudun nopeaan kasvuun, jossa erityisesti ydinalueille kohdistuu merkittävää asuntokysyntää ja seudulla asuisi noin 2 miljoonaa asukasta vuonna 2050. Helsingin seudun 14 kunnan yhdessä laatimat suunnitelmat ovat olleet myös valtion kanssa solmitun MAL-sopimuksen yhtenä lähtökohtana.

Vaikutusten arviointi

Yleiskaavan toteuttamisen vaikutuksia on arvioitu koko suunnittelutyön ajan eri vaiheissa. Vaikutuksia on arvioitu alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, luontoon, virkistykseen, maisemaan, kulttuuriympäristöihin, ihmisiin, elinkeinoihin ja talouteen. Myös seudullisia ja valtakunnallisia vaikutuksia on arvioitu. Arviointien tuloksena on, että kaava toteuttaa kaavalle visiossa ja lähtökohtavaiheessa asetetut tavoitteet kestävästä raideliikenteen verkostokaupungista, jolla on vahva laajeneva pääkeskus - kantakaupunki. Yleiskaavan mahdollistama kaupunkirakenne tukee liikkumisen edellytyksiä kaikilla kulkumuodoilla myös tulevaisuudessa. Yleiskaava varmistaa elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämisen Helsingissä.

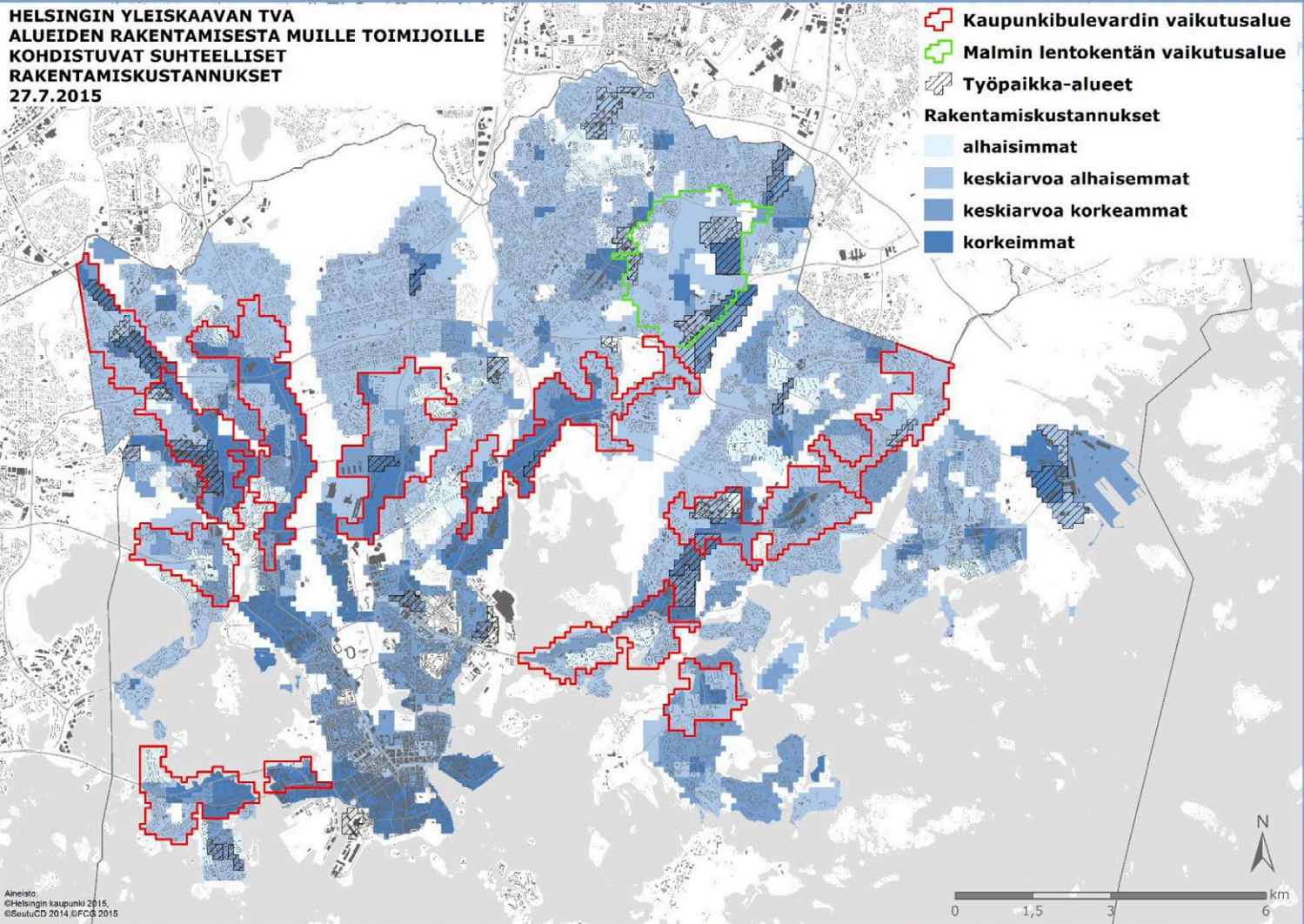
Yleiskaavalla on pyritty varmistamaan, että Helsingistä löytyy houkuttelevia sijoittumispaikkoja erikokoisille yrityksille korostamalla keskustan kehittämistä ja kasvuedellytyksiä ja samanaikaisesti alakeskusten saavutettavuutta poikittaisella raideliikenteellä. Perusratkaisussa pyritään toiminnallisesti sekoittuneeseen rakenteeseen, jotta erilaiset palveluyritykset, luovat alat ja pienetkin yritykset löytävät toimintaedellytykset Helsingistä. Tuotannollisille yrityksille on varmistettu hyvät toimintaedellytykset säilyttämällä pääosin isot yhtenäiset toimitila-alueet ja luomalla niille kehittämisedellytykset. Yritysten työvoiman saantia tulevaisuudessa pyritään varmistamaan riittävällä asuntokaavavarannolla saavutettavuudeltaan hyvillä paikoilla.

Yleiskaava mahdollistaa väestönkasvun ja riittävät virkistysalueet kasvavalle väestölle. Samalla se turvaa luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden säilymisen sekä arvokkaat kulttuurihistorialliset ympäristöt. Yleiskaavaratkaisu tukee myös Helsingin kehittymistä merellisenä kaupunkina.

Taloudelliset arvioinnit ja niihin liittynyt keskustelu

Tärkeänä näkökulmana yleiskaavan vaikutusten arvioinnissa on ollut taloudellisten vaikutusten arviointi. Yleiskaavan luomien edellytysten ja kaavan oletetun toteuttamisen vaikutuksia on arvioitu sekä kaupunki- ja aluetalouden, kuntatalouden että kaavatalouden näkökulmista.

Runsaasti keskustelua herätti kaavan laadinnan aikana se, minkälaista informaatiota erilaiset arviointinäkökulmat tuottavat ja minkä ”tasoisia” vaikutuksia yleispiirteisessä suunnittelussa ylipäättään on perusteltua arvioida suunnittelutason karkeuden ja tietopohjan yleispiirteisyyden takia. Osana asemakaavoitusta olivat aiemmin korostuneet kaavataloudelliset näkökulmat. Liikennehankkeiden kannattavuuden arviointi oli aiemmin yleensä perustunut ns. YHTALI-mallin mukaisiin yhteiskuntataloudellisten vaikutusten arviointeihin. Kaupungin talouden suunnittelussa taas olivat korostuneet vahvasti investointien kustannusvaikutukset ja kaupungin budjettiin kohdistuvat käyttötalousvaikutukset.



Kuva 15. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2015:1

Maanarvon nousun merkitystä ja lisääntyneiden rakentamismahdollisuuksien myötä syntyvien hyötyjen vaikutusta kaupungin tulovirtoihin oli arvioinneissa huomioitu vähemmän. Samoin raideliikennehankkeiden kerrannaisvaikutuksia ja maankäytön tiivistämisestä saatavia kasautumisetuja oli usein jätetty huomiotta. Niiden arvioimiseen ei myöskään ollut käytössä uskottavia arviointi- ja laskentamenetelmiä, joiden perustalta vaikutuksia voitaisiin muuntaa euromääräisiksi. Siksi yleiskaavan lähtökohtien määrittelyssä ja kaavan valmistelussa kiinnitettiin erityistä huomiota ratkaisun kaupunki- ja aluetaloudellisiin vaikutuksiin. Paljon kehitystyötä tehtiin erilaisten menetelmien kehittämiseksi ja vaikutusten havainnollistamiseksi.

Yleiskaavan mukaisen maankäytön toteuttamisesta arvioitiin alustavasti koituvan Helsingin kaupungille ilman pääoma- ja maanhankinnan kuluja 10,5–13 miljardin euron kustannukset, jotka jakautuvat uusien alueiden käyttöönoton kustannuksiin, täydennysrakentamiskustannuksiin sekä erilaisiin liikenne- ja palvelurakentamisen hankkeisiin. Näistä kustannuksista uuden kerrosalan rakentamisen suoraan edellyttämiä investointeja arvioitiin olevan yhteensä 6,5–8 miljardia euroa, sisältäen arvioidut palvelurakentamisen investoinnit. Vastaavasti yleiskaavan mukaisen maankäytön toteuttamisesta arvioitiin kertyvän kaupungille suoria maankäyttötuloja 35 vuoden tarkasteluajanjaksolla noin 7–8 miljardia euroa.

Kaupungin investoinneilla tavoitteiden mukaisiin maankäytön muutoksiin mahdollistetaan noin 44 miljardin euron yksityiset investoinnit rakentamiseen ja kaupungin elinvoimaisuuden kehittämiseen. Kaupunkitaloudellisia hyötyjä saadaan tiivistyvän kaupunkirakenteen tuottamien kasautumisetujen myötä. Tiivistyvän ja monipuolisesti saavutettavissa olevan kaupungin arvioidaan houkuttelevan uusia veronmaksajia ja investointeja.

Yleiskaavan aluevarauksien tavoitekerrosala ja asemakaavoituksen aikataulu tarkentuvat jatkosuunnittelussa. Alueita toteutettaessa toteutuvat kustannukset ja maankäyttötulot riippuvat investointien ajallisesta ja maantieteellisestä sijoittumisesta ja tarkentuvat suunnittelun edetessä, kun yksityiskohtaisempia suunnitelmia laaditaan. Käytännössä investointien suuruus ja ajoitus mukautuvat kaupungin tasapainoisen talouden edellyttämän käyttö- ja investointitalouden raamin puitteisiin myöhemmin arvioitavan yleiskaavan toteuttamisohjelman tuella.

Liikenteelliset arvioinnit ja niihin liittynyt keskustelu

Yleiskaavan yksi tavoite on vähentää henkilöautoriippuvuutta. Kaupunkibulevardeihin liittyvä voimakas joukkoliikenteen kehittäminen ja autoliikenteen ruuhkautumisesta seuraava joukkoliikenteen kilpailukyvyyn paraneminen suhteessa autoliikenteeseen edistävät siirtymistä henkilöautosta kestäviin kulkumuotoihin. Yleiskaavatyön osana laadittiin HSL:n kanssa mm. raideliikenteen verkkoselvitys, joka palvelee myös Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman tarpeita. Valmistelun aikana käytiin pitkä ja perusteellinen keskustelu siitä, mitä erilaiset liikennesuunnittelussa käytetyt liikennemallit kuvaavat ja minkälaisia tavoitteita liikennejärjestelmän kehittämiseksi voidaan niiden perustalta asettaa.

Liikennemallien tuottamat ennusteet ovat tärkeitä suunnittelun apuvälineitä. Niiden tehtävä on kuitenkin ensisijaisesti tarjota suunnitteluprosessin tueksi kuvauksia mahdollisista tulevista tilanteista eikä niitä saa pitää suoraan suunnitteluratkaisuja ohjaavina malleina. Ennustemallit perustuvat yksinkertaistuksiin, joihin liittyy mallien käyttöön vaikuttavia rajoituksia. Malli kuvaa lopultakin vain aineistoa, jonka pohjalta se on laadittu eivätkä ennusteet voi vastata kaikkiin liikenteen ja liikkumisen tulevaisuutta koskeviin kysymyksiin. Vaikuttuneiden ennustemallien puutteita ovat heikko kyky ennustaa merkittäviä järjestelmätason muutoksia käyttäytymisessä.

Mainituista syistä laadittiin kaupunkibulevardeista myös ns. tavoitelähtöinen vaikutusten arviointi, jonka avulla pyrittiin löytämään vastauksia siihen, vastataanko yleiskaavaratkaisulla esimerkiksi Helsingin liikkumisen kehittämisohjelmassa ja seudullisissa strategioissa asetettuihin kestävästä liikkumisesta tavoitteisiin. Yleiskaavatyön aikana on laadittu useita muitakin kaupunkibulevardeja koskevia selvityksiä eri näkökulmista. Niissä selvitettiin liikenteellisten vaikutusten lisäksi niin kaupunkibulevardien ilmanlaatua, rakenneteknisiä ratkaisuja, kuin saavutettavuusvaikutuksia. Kaupunkibulevardien seudullisissa vaiku-

tuksissa verrattiin kahta perusvaihtoehtoa: yleiskaavan mukaista mallia, jossa kaupunkibulevardiratkaisu on toteutunut ja maankäyttö tiivistyy seudun ytimeen sekä perusmallia, jossa bulevardeja ei ole toteutettu ja niiden maankäyttö on sijoitettu seudulle.

Suhteessa liikenteen päästöihin, lähtökohtana on ollut liikenteen haittavaikutusten väheneminen pitkällä aikavälillä. Haittoja vähennetään tehokkaimmin vaikuttamalla itse päästölähteeseen, mikä toteutuu osittain maankäytöstä riippumatta. Osittain haitat vähenevät ajoneuvoteknologian kehittymisen myötä. Koska kaupunkibulevardien kautta tavoitellaan huomattavaa asuntorakentamista vilkasliikenteisten katujen varsille, on tarpeen kehittää tarkemman maankäytön suunnittelun yhteydessä rakenneteknisiä ja korttelitasoisia suunnitteluratkaisuja, joiden avulla asuinrakennusten sijoittaminen vilkasliikenteisten katujen varsille on toteuttavissa ympäristöterveydelliset näkökulmat huomioiden. Tähän liittyen on tehty tutkimusyhteistyötä mm. Ilmatieteen laitoksen ja VTT:n kanssa.

Viestinnällisiä haasteita

Yleiskaavan valmisteluun on voinut osallistua koko suunnitteluprosessin ajan useilla eri tavoilla: tulella mukaan erilaisiin tilaisuuksiin, osallistumalla keskusteluun yleiskaavan verkkosivuilla, ottamalla yhteyttä suunnittelijoihin ja jättämällä mielipiteen tai muistutuksen. Yleiskaavaa on esitelty eri sidosryhmien tai muiden osallisten järjestämissä tilaisuuksissa. Kaavaa esiteltiin sen eri vaiheissa päätöksentekijöille ja siitä käytiin esittelemässä pyydettyä kaupungin valtuustotyhmissä. Kaavasta viestittiin strategisesti. Viestintää suunniteltiin aktiivisesti yhteistyössä kaupungin viestinnän ammattilaisten kanssa.

Keskustelu oli vilkasta ja erityisesti keskustelu sosiaalisessa mediassa aiheen ympäriltä on ollut harvinaisen vilkasta. Yleiskaavan valmistelun aikana järjestettiin kaksi viranomaisneuvottelua. Neuvotteluissa on ollut edustettuina valtion viranomaistahoja, seudun kuntia ja kaupungin virastoja. Monilla valmisteluun osallistuvilla ja kaavan ratkaisuihin kantaa ottaneilla, myös viranomaistahoilla, oli selvästi vaikeaa hahmottaa, että yleiskaava luo edellytyksiä, mahdollistaa ja osoittaa kaupungin maankäytön kehityksen suuntaa vuoteen 2050, mutta kaikkea kaavaratkaisussa esitettyä ei toteuteta heti, eikä aivan lähitulevaisuudessaakaan. Yleiskaava toteutuu askel askeleelta. On luotettava siihen, että ratkaisut moniin ongelmiin löytyvät myöhemmin tarkemman suunnittelun avulla.

Yhteistyö valtion liikenneviranomaisten kanssa on ollut haastavaa. Yleiskaavaratkaisun hyväksyminen on edellyttänyt jonkinlaista suunnitteluparadigman muutosta suhteessa liikkumisen järjestämiseen ja Helsingin seudun liikennejärjestelmälle asetettuihin valtakunnallisiin tavoitteisiin. Viestinnässä oli tuotava vahvasti esille, että liikennemäärien yhä kasvaessa koko seudulla väylät eivät ruuhkahuippuina enää ole nopeita yhteyksiä autoilijoidenkaan näkökulmasta, vaan ajonopeudet ovat käytännössä varsin alhaiset. Mikäli liikennejärjestelmää ei kyetä uudistamaan voimakkaasti kestävästä liikkumisesta tukevaan

suuntaan, Helsingin kantakaupungin henkilöautoliikenteen sujuvuuden ennustetaan heikentyvän merkittävästi myös skenaariossa, jossa liikennejärjestelmän perusta säilyy nykyisellään.

Yleiskaavan toteuttaminen

Yleiskaavan toteuttamisen ajoitus ja tarkempi ohjelmointi määritellään toteuttamisohjelman avulla. Sen kautta aikataulutetaan mm. asemakaavoitusta ja liikenteen suunnittelua siten, että kaupungin strategiassaan asuntotuotannolle sekä liikenteen kehittämiseksi asetetut tavoitteet on mahdollista järjestelmällisesti toteuttaa. Neljän vuoden välein päivitettävä toteuttamisohjelma on uudenlainen työkalu, jonka avulla lupaus Helsingin yleiskaavan, kaupunkikaavan, joustavuudesta lunastetaan. Toteuttamisohjelma helpottaa lähitulevaisuudessa tapahtuvan asemakaavoituksen pitkäjänteistä ja luotettavaa ohjelmointia. Toteuttamisohjelmasta saadaan näkyviä, mitä alueita on tulossa asemakaavoitukseen myös ensimmäisen 10-vuotisen tarkastelujakson jälkeen. Ensimmäinen uuden yleiskaavan mukainen toteuttamisohjelma on parhaillaan valmistelussa.

Yleiskaavan toteuttamisohjelma tuottaa tietoa myös infran ja palvelujen suunnittelun tueksi. Se toimii linkkinä yleiskaavan tavoitteiden ja asemakaavan välillä ja varmistaa, että asemakaavoituksella on mahdollisuus niitä toteuttaa. Ohjelman tietopohjan taustana on lukuisia suunnittelu- ja selvitystöitä. Jotta alueiden kaavoitusjärjestystä voidaan laatia, on yleiskaavavarausten taloudellisia ja muita toteuttamisedellytyksiä tutkittava yleiskaavassa esitettyä tarkemmin. Tällä mahdollistetaan myös kaupungin tavoitteiden kannalta kokonaistaloudellisten kohteiden suunnittelun tarkempaa priorisointia. Toteuttamisohjelmaa laaditaan yhteistyössä kaupungin muiden toimialojen ja kaupunginkanslian sekä valtion liikenneviranomaisten kanssa. Sen kautta muodostetaan osaltaan myös Helsingin kantaa seudun MAL-suunnitteluun ja maakuntakaavoitukseen.

Riskejä yleiskaavan toteuttamiselle

Edessä on edelleen lukuisia yleiskaavan toteuttamisedellytyksiin liittyviä riskejä, jotka realisoituessaan voivat aiheuttaa suuria vaikeuksia asuntorakentamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja viivästyttää yleiskaavan tavoitteiden saavuttamista kauttaaltaan. Asuntotonttivaranto on edelleen niukahko suhteessa nopeasti kaupungistuvan yhteiskunnan tuottamaan kysyntään ja riskinä on asumisen suhteellisen hintatason jatkuva nousuminen, mikäli riittävää kaavavarantoa ei pystytä takaamaan.

Yleiskaavasta on jätetty 50 valitusta hallinto-oikeuteen. Osa näistä on viranomaisvalituksia. Valitusten käsittely on kesken. Helsingissä kaikki suunnittelukohteet ovat eri syistä vaikeasti ratkaistavia ja niiden suunnitteluprosessit voivat kestää pitkään. Helsingissä merkittäviin muutosalueisiin liittyy lähes aina myös valtakunnallisia intressejä. Niitä voivat olla

esimerkiksi ristiriitaiset tavoitteet valtion ja kaupungin kesken. Tästä esimerkkeinä toimivat erilaiset käsitykset kaupunkibulevardien toimivuudesta sekä Malmin lentokentästä käyty keskustelu ja siihen liittynyt suunnittelukonflikti.

Tämä julkaisu on jatkoa vuonna 2013 laaditulle raportille ”Yleiskaavoituksen uusia tuulia” (Ympäristöministeriön raportteja 10/2013), jossa kuuden kunnan yleiskaavoittajat kertoivat pyrkimyksistä kehittää laadittavana olevia yleiskaavoja aikaisempaa strategisemmiksi työkaluiksi. Kaavojen nyt valmistuttua Lahden, Oulun, Tampereen ja Helsingin yleiskaavoittajat pohtivat, mitä prosesseissa opittiin ja minkälaisin silmin he arvioivat tehtyä työtä. Samalla tämä raportti on yksi puheenvuoro parhaillaan käynnissä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-114771-5 (nid.)

ISBN 978-952-114772-2 (PDF)

ISSN 1796-1696 (pain.)

ISSN 1796-170X (verkkoj.)