

JOHANNA TUOMISAARI

# Epävarmuuden edessä

*Kuntien strateginen kaavoitus joustavana käytäntönä*



JOHANNA TUOMISAARI

Epävarmuuden edessä

*Kuntien strateginen kaavoitus joustavana käytäntönä*

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA  
Esitetään Tampereen yliopiston  
Johtamisen ja talouden tiedekunnan  
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi  
Tampereen yliopiston Pinni A -rakennuksen  
Paavo Koli -salissa, Kanslerinrinne 1,  
Tampere, 22.11.2019, klo 12

## AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

<i>Vastuuohjaaja ja Kustos</i>	Yliopistonlehtori Helena Leino Tampereen yliopisto Suomi	
<i>Ohjaajat</i>	Yliopistonlehtori Markus Laine Tampereen yliopisto Suomi	Professori emeritus Yrjö Haila Tampereen yliopisto Suomi
<i>Esitarkastajat</i>	Tutkijatohtori Helka Kalliomäki Vaasan yliopisto Suomi	Professori emeritus Harry Schulman Helsingin yliopisto Suomi
<i>Vastaväittäjä</i>	Tutkijatohtori Helka Kalliomäki Vaasan yliopisto Suomi	

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2019 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-1295-4 (painettu)

ISBN 978-952-03-1296-1 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-9860 (painettu)

ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1296-1>

PunaMusta Oy – Yliopistopaino  
Tampere 2019

# KIITOKSET

Kannessa on vain yksi nimi, mutta tämänkin väitöskirjan tekemisessä muiden ihmisten avulla, tuella ja kannustuksella on ollut ratkaisevan tärkeä merkitys.

Tämä työ ei olisi alkanut, saati valmistunut, ilman ohjaajiani Helena Leinoa, Markus Lainetta ja Yrjö Hailaa. Kiitos teille! Hetan palaute, kannustus ja pragmaattinen suhtautuminen tutkimukseen auttoivat keskittymään oleelliseen ja hahmottamaan, mistä tässä tutkimuksessa ja väitöskirjan tekemisessä on kyse. Hän jaksoi rohkaista ja osasi palauttaa minut oikeille urille silloin, kun sitä kaipasin ja tarvitsin. Etenkin loppuvaiheessa Heta ja Markus jakoivat väsymättä antaa palautetta ja tehdä korjaus-ehdotuksia käsikirjoitukseen. Jokaisen tapaamisemme jälkeen väitöskirjan kokonaisuus oli selkeämpi ja olin hitusen varmempi, että se vielä jonain päivänä tulee valmiiksi. Ilman Yrjöä en olisi päätenyt opiskelemaan ympäristöpolitiikkaa tai hakeutunut tekemään väitöskirjaa. Yrjön ohjaus ja tuki olivat erityisen tärkeitä tutkimukseni alkumetreillä, jolloin minulla oli vasta hatara käsitys siitä, mitä olen tekemässä.

Olen ollut onnekas, koska olen saanut työskennellä aivan mahtavien työkaverien kanssa. Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen tutkijoiden porukkaan on ollut helppo tuntee kuuluvansa. Jokatiistaisissa tapaamisissamme olen oppinut tutkimuksen tekemisestä enemmän kuin osaan pukea sanoiksi. Olen paitsi saanut teiltä palautetta omasta työstäni sen eri vaiheissa, olen myös oppinut valtavasti lukemalla ja keskustelemalla muiden tutkimuksista. Sen lisäksi, että teidän kanssanne on ollut opettavaista ja hauskaa tehdä töitä, yhteiset lounaat ja vapaa-ajan aktiviteetit ovat tuoneet tuiki tarpeellisia katkoksia arkeen. Kiitos teille jokaiselle yhdessä ja erikseen.

Taru Peltolan kutsusta pääsin vierailemaan Grenoblessa Irstea-tutkimuslaitoksessa, ja vierailun tuloksena kehkeytyi artikkeli, joka on osa tätä väitöskirjaa. Tarua, Lucas Brunetia ja muita kanssakirjoittajia haluan kiittää hyvästä yhteistyöstä.

Vuime kuukausien ajan olen työskennellyt Helsingin yliopiston geotieteiden ja maantieteen osastolla. Vaikka siirtyminen pois Tampereen yliopistolta on ollut haitteaa, väitöskirjan jälkeistä elämää on ollut hyvä aloitella uudessa mukavassa työyhteisössä. Kiitos siis Pia Bäcklundille ja kaikille muille siitä, että olette toivottaneet

minut tervetulleeksi. Pää haluan kiittää myös pitkin matkaa saamastani kannustuksesta ja siitä, että minulla oli mahdollisuus tänä syksynä rauhassa viimeistellä väitöskirja valmiiksi.

Esitarkastajieni Helka Kalliomäen ja Harry Schulmanin huolelliset ja tarkat kommentit auttoivat työn viimeistelyssä. Jo etukäteen kiitän Helkaa suostumisesta vastaajakseni.

Maj ja Tor Nesslingin säätiön, Koneen säätiön ja Suomen Akatemian myöntämän rahoituksen turvin olen pystynyt keskittymään tutkimuksen tekemiseen. Väitöskirjan loppuvaiheessa minulla oli ilo työskennellä Tampereen yliopiston ja Aalto-yliopiston yhteisessä akatemiahankkeessa. Kiitokset Raine Mäntyselälle, Vesa Kanniselle, Ari Jokiselle, Antti Wallinille, Eva Purkarthoferille ja Kristi Grišakoville yhteistyöstä ja lukuisista hauskoista hetkistä. Toivon, että tiemme risteävät myös jatkossa.

Lopuksi haluan kiittää vanhempiani ja veljeäni. Olen aina ja kaikissa tilanteissa voinut luottaa teidän tukenne ja rohkaisuunne. Iso kiitos. Kiitos myös kaikille ystävilleni siitä, että olette pitäneet minut järjissäni ja varmistaneet, että on ollut elämää myös väitöskirjan ulkopuolella.

Tampereella 23.10.2019

Johanna Tuomisaari

# TIIVISTELMÄ

Väitöskirjassani tutkin strategisen yleiskaavoituksen käytäntöjä ja kaupunkiluonnon suunnittelua. Kunnissa on viime vuosina enenevässä määrin alettu laatia niin kutsuttuja strategisia yleiskaavoja. Niiden yleistyminen kertoo kuntien tarpeesta yhtäältä lisätä valmiuttaan reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja toisaalta suunnitella maankäyttöään aiempaa määrätietoisemmin. Samaan aikaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa pohditaan, mihin suuntaan suomalaista maankäytön suunnittelujärjestelmää ja kuntakaavoitusta sen osana olisi kehitettävä.

Väitöstutkimukseni täydentää strategista maankäytön suunnittelua koskevaa teoreettista keskustelua kahdella tavalla. Tutkimuksessani tarkastelen, miten strategista suunnittelua tehdään ja millaisiksi suunnittelukäytännöt muotoutuvat. Tämän lisäksi analysoin, miten kaupunkiluontoa suunnitellaan strategisen yleiskaavoituksen prosesseissa. Kaupunkiluonnon suunnittelun analyysi havainnollistaa suunnitteluprosessien ja sisältöjen yhteenkietoutumista ja osoittaa, että strategiselle suunnittelulle avautuva toimintatila on sidoksissa suunnittelun kontekstiin.

Olen tarkastellut Lahden, Tampereen ja Östersundomin yleiskaavaprosesseja. Lahdessa ja sittemmin Tampereella omaksuttu jatkuva yleiskaavoitus tarkoittaa, että yleiskaava uudistetaan valtuustokausittain samassa syklissä kaupungin strategian kanssa. Östersundomin yleiskaavan strateginen tavoite on laajentaa Helsinkiä itään ja siten tiivistää koko seudun yhdyskuntarakennetta. Tutkimuksen aineisto koostuu kaavoittajien ja muiden viranhaltijoiden haastatteluista ja kaava-asiakirjoista. Metodologisesti tukeudun tulkitsevaan politiikka-analyysiin, joka tarjoaa käsitteellisiä välineitä tarkastella merkitysten muodostumista politiikkaprosesseissa. Sen avulla on mahdollista pureutua suunnittelukäytäntöihin ja niiden tapauskohtaiseen ja kontekstisidonnaiseen muotoutumiseen.

Tutkimukseni lähtökohta on, että suunnittelu on poliittista toimintaa. Suunnitteluun osallistuvilla toimijoilla on ristiriitaisia intressejä ja tulkintoja siitä, kuka ja miten kaupungin tulevaisuus määritellään ja miten tulisi toimia. Strategisessa yleiskaavoituksessa tehdään päätöksiä ja valintoja, joilla rajataan käsiteltävät asiakysymykset, ratkaisuvaihtoehdot ja määritellään olennaiset toimijat. Tarkastelen strategisen yleiskaavoituksen käytäntöjä tutkimalla, miten yleiskaavaprosessit ovat toteutuneet ja miten suunnittelijat ja muut viranhaltijat tulkitsevat strategista yleiskaavoitusta.

Kaupunkiluonnon suunnittelu havainnollistaa, miten suunnitteluprosessit ja kaavan sisältökysymykset kietoutuvat toisiinsa. Ekosysteemipalvelut ja Natura 2000 -suojelu ovat käsitteellisesti ja hallinnollisesti erilaisia tapoja määrittellä kaupunkiluontoa, ja analysoin, miten ekosysteemipalvelunäkökulman soveltaminen ja Natura 2000 -suojelu rajaavat strategisen yleiskaavoituksen suunnitteluvaraa. Tutkimukseni osoittaa, että kaupunkiluonnon tulkinnat vaikuttavat suunnittelun sisältöön ja toimijoiden välisten suhteiden muotoutumiseen.

Tutkimani yleiskaavaprosessit ovat monella tapaa erilaisia, mutta niissä kaikissa on kyse suunnitteluvaresta ja kaupunkikehityksen epävarmuuksien hallinnasta. Lahdessa ja Tampereella ratkaisuksi on valittu jatkuva yleiskaavoitus, joka kytkee yleiskaavoituksen tiukasti kaupungin strategiaan ja muuhun kaupungin kehittämiseen. Jatkuvasti käynnissä oleva kaavoitus sallii nopean reagoinnin muuttuviin tarpeisiin ja tavoitteisiin ja varmistaa, että yleiskaava on ajantasainen. Östersundomin yleiskaavassa suunnitteluvaraa tavoiteltiin jättämällä kaavaratkaisuihin avoimuutta ja tilaa yksityiskohtaisemman kaavoitukselle tulkita ja tarkentaa suunnitelmia.

Tutkimukseni tuo esiin, että maankäyttö- ja rakennuslain tarjoamia välineitä voidaan hyödyntää monella eri tavalla. Tapausten analyysin perusteella strateginen yleiskaavoitus ei ole yhtenäinen käytäntö, vaan sen muotoutumiseen vaikuttavat paikallinen hallinnollinen ja poliittinen konteksti, suunnitteluun osallistuvat toimijat sekä asiakysymykset, joita suunnittelussa käsitellään. Suunnittelun tavat, oikeutus ja toimijoiden roolit rakentuvat tapauskohtaisesti osana suunnitteluprosesseja. Osoitan tutkimuksessa, että strategisen yleiskaavoituksen käytännöt muuttavat suunnittelun toimintatapoja ja ajattelumalleja.

asiasanat: maankäytön suunnittelu, strateginen yleiskaavoitus, kaupunkiluonto



# ABSTRACT

In this doctoral thesis, I study the practices of strategic master planning and planning of urban nature. In recent years, municipalities have introduced so called strategic master plans. On the one hand, it indicates that municipalities want to be better equipped to react to changes in their environment and, on the other hand, to plan their land use more determinedly. At the same time, the Finnish land use planning system and municipal planning as a part of it is under change as the Land Use and Building Act is being revised.

My doctoral thesis complements scientific discussions on strategic land use planning in two ways. First, I examine how strategic planning is being done and how planning practices are shaped. Second, I analyze how urban nature is planned in strategic master planning processes. The analysis of planning of urban nature exemplifies the intertwining of planning processes and planning issues and shows that the space of action for strategic planning is dependent on the context of planning.

I have analyzed the master planning processes in Lahti, Tampere and Östersundom. The continuous master planning adopted in Lahti and later in Tampere implies that the master plan is renewed every council term in connection with the city strategy. In Östersundom master plan, the strategic goal is to expand Helsinki further east and thereby densify region's urban structure. The research data comprises interviews of planners and other city administrators and planning documents. Methodologically, I build on interpretive policy analysis that provides tools to study how meanings are shaped in policy processes. It enables looking into planning practices and how their development is dependent on the particular situation and context of planning.

The starting point of my study is that planning is political action. The actors taking part in planning have conflicting interests and interpretations about how the future of the city is defined, who takes part and what kind of action is called for. In strategic planning, I look at strategic master planning practices by studying how master planning processes have unfolded and how planners and other city administrators interpret strategic master planning.

Planning of urban nature demonstrates how planning processes and planning issues are intertwined. Ecosystem services and Natura 2000 conservation are conceptually and administratively different ways to define urban nature. In this study, I analyze how applying the ecosystem services perspective and Natura 2000 define the scope of planning. The study shows that the interpretations of urban nature shape the contents of planning and the relations between actors.

The master planning processes that I studied differ in many respects but they all deal with the scope of planning and managing uncertainties. In Lahti and Tampere, the solution is continuous master planning that couples master planning tightly with city strategy and city development. Continuous master planning allows reacting quickly to changing needs and goals and guarantees that the master plan is up-to-date. In Östersundom, the scope of planning was widened by making the content of the plan open-ended and thus leaving room for detailed planning to interpret and specify the plans.

My study shows that the tools provided by the Land Use and Building Act can be utilized in a variety of ways. On the basis of my analysis, strategic master planning is not a unified practice but is shaped by local administrative and political context, actors who take part in it and the planning issues that are dealt with. Methods of planning, its legitimation and actor roles are formed situationally as part of planning processes. I show in my study that strategic master planning practices change the ways of acting and thinking.

keywords: land use planning, strategic master planning, urban nature

# SISÄLLYS

1	Johdanto .....	11
2	Tapaustutkimukset.....	15
3	Tutkimusstrategiana tapaustutkimus ja tulkitseva politiikka-analyysi.....	19
4	Käytäntöjen näkökulma strategiseen yleiskaavoitukseen .....	24
5	Strateginen kaupunkiluonto.....	30
6	Johtopäätökset .....	35
7	Kirjallisuus.....	40

# ALKUPERÄISJULKAISUT

- Julkaisu I Tuomisaari, Johanna (2015). Lahden yleiskaava strategisen maankäytön suunnittelun työkaluna. *Yhdyskuntasuunnittelu* 53(2), 40–57.
- Julkaisu II Tuomisaari, Johanna (2017). Kahden kaupungin tarinat: yleiskaavan performatiivinen voima. *Terra* 129(3), 171–181.
- Julkaisu III Brunet, Lucas, Tuomisaari, Johanna, Lavorel, Sandra, Crouzat, Emilie, Bierry, Adeline, Peltola, Taru & Arpin, Isabelle (2018). Actionable knowledge for land use planning: Making ecosystem services operational. *Land Use Policy* 72, 27–34.
- Julkaisu IV Tuomisaari, Johanna. “Natura 2000 is not a planning issue” – A relational practice approach to urban planning and Natura 2000 conservation. Käsikirjoitus arvioitavana.

Julkaisussa III Johanna Tuomisaari keräsi ja analysoi Lahden yleiskaavoitusta koskevan aineiston. Johanna Tuomisaari ja Lucas Brunet olivat vastuussa julkaisun suunnittelusta ja kirjoittamisesta, ja julkaisun muut kirjoittajat osallistuivat käsitteellisen viitekehyksen ja johtopäätösten kirjoittamiseen.

# 1 JOHDANTO

”Kaiken kaikkiaan nykyinen hierarkkinen maankäytön suunnittelujärjestelmä on pikemmin ongelmien syy kuin väline niiden ratkaisemiseen. Se on väistämättä paradigmatason muutoksen edessä, koska tämä järjestelmä itsessään johtaa asioiden puuroutumiseen tavalla, joka palvelee enintään byrokraattien etuja. Siksi sen takana olevaa oletusten joukkoa on kehitettävä tai täydennettävä vastaamaan paremmin nykytodellisuutta ja tulevia haasteita.” (Ahonen 2017, 90)

”Arkikokemuksen valossa kaavoitus on jähmeää, rakennushankkeiden jarruttaminen on helppoa ja asioiden käsittely venyy jarruttamattakin. Sen lisäksi kaavoitus on usein myös huonosti ennustettavaa ja virkavaltaista. -- Kaupunkien kasvu ja kehitys, kaupungin ilme, asumisen hinta ja laatu, palveluiden saatavuus, joukkoliikenne, yritystoiminnan edellytykset, yksittäisen ihmisen omaisuuden turva – eikä lista ole edes puolella välissä. Suomeksi sanottuna siis se, minkälaisissa kaupungeissa elämme; se ovatko nämä kaupungit alusta innovaatioille ja uudelle liiketoiminnalle vai pysähtynyt asuinkennostojen rykelmä.” (Hurmeranta 2013)

Yllä olevissa lainauksissa vaaditaan perusteellista muutosta maankäytön suunnittelujärjestelmään. Etenkin elinkeinoelämän toimijat ovat moittineet nykyistä järjestelmää sekavaksi ja kaavoitusprosesseja hitaiksi. Näissä puheenvuoroissa kaavoitusta käsitellään ensisijaisesti taloudellisen toimeliaisuuden, kilpailukyvyn ja tuottavuuden kautta. Keskustelu kaavoituksen ongelmista keskittyy kaupunkeihin ja kaupunkiseutuihin. Erityisenä ongelmana pidetään asuntotuotannon riittävyyttä: kasvukeskuksissa suuri kysyntä nostaa asuntojen hintoja, minkä puolestaan ajatellaan haittaavan työvoiman liikkuvuutta ja siten koko maan kehitystä ja hyvinvointia (Hurmeranta 2013; Vainio 2016; Ahonen 2017). Väestö, työpaikat ja taloudellinen toimeliaisuus ovat kasaantuneet muutamalle kaupunkiseudulle, ja keskittymisen arvioidaan jatkuvan lähivuosikymmeninä. Aluekehittämisen konsulttitoimiston MDI:n ennusteen mukaan seuraavan kahden vuosikymmenen aikana väestö kasvaa eritoten Helsingin, Tampereen ja Turun seuduilla, kun taas kymmenen suurimman kaupunkiseudun ulkopuolella väestö vähenee (MDI 2019).

Alueidenkäytön suunnittelusta vastaavat viranomaiset ovat yhtä lailla pohtineet, miten suunnittelujärjestelmää tulisi parantaa. Maankäyttö- ja rakennuslakia ollaan parhaillaan uudistamassa, ja tavoitteena on saada lakiesitys valmiiksi vuoden 2021

loppuun mennessä. Uudistuksen tärkeimpiä tavoitteita on selkeyttää suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta sekä varmistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuudet (Ympäristöministeriö 2018). Kuntakaavoituksessa katseet ovat kohdistuneet etenkin yleiskaavaan ja sen tehtävään kunnan maankäytön kokonaisuuden ohjaajana. Yleiskaavoitusta on arvosteltu liiallisesta yksityiskohtaisuudesta, jolloin se ei täytä tehtäväänsä yleispürteisenä ja yhteensovittavana suunnitteluna (Ympäristöministeriö 2014, 31–37). Yhtenä ratkaisuna monissa kunnissa on viime vuosina laadittu strategiseksi nimettyjä yleiskaavoja (Hastio ym. 2018). Niiden esitystavat ja sitovuus vaihtelevat, mutta strategisten yleiskaavojen yleistyminen merkitsee, että kunnat ovat halunneet sitoa yleiskaavoituksen selkeämmin osaksi kunnan kehittämistä. Samaan aikaan ne etsivät uusia keinoja reagoida aiempaa nopeammin ja joustavammin toimintaympäristön muutoksiin. Yleiskaavoituksen tulevaisuutta käsittelevässä ympäristöministeriön raportissa strateginen maankäytön suunnittelu nimetään tärkeäksi kunnan johtamisen välineeksi, jossa ”kunnan tärkeänä pitämät strategiset periaatteet saavat tilallisen muodon” (emt., 12). Strateginen yleiskaavoitus on siis uusi, muutoumussa oleva käytäntö, johon sekä kunnat että valtio lataavat paljon odotuksia.

Väitöskirjassani tutkin strategista yleiskaavoitusta ja kaupunkiluonnon suunnittelua. Tarkasteluni kohdistuu Lahden ja Tampereen yleiskaavoihin sekä Helsingin, Vantaan ja Sipoon yhteiseen Östersundomin osayleiskaavaan. Analyysissäni osoitan, miten strategista yleiskaavoitusta tehdään ja miten se kytkeytyy suunnittelun sisältökysymyksiin. Käytännön tapauksista tehty analyysi täydentää strategisesta maankäytön suunnittelusta käytyä keskustelua. Suuri osa tähänastisesta tutkimuksesta on teoreettista tutkimusta, jossa analysoidaan ja kehitetään strategisen maankäytön suunnittelun teoriapohjaa (esim. Albrechts 2004; Healey 2007; Albrechts & Balducci 2013; Albrechts ym. 2019) tai tutkimusta, joka käsittelee kaupunkiseututasoista suunnittelua (Mäntysalo ym. 2015a; Hytönen ym. 2016; Kanninen 2017; Bäcklund ym. 2018; Kalliomäki 2018). Suomen kontekstissa strategista kaavoitusta on tutkittu toistaiseksi melko vähän (Mäntysalo ym. 2015b; Mäntysalo ym. 2019), ja etenkin toteutuneita kaavoitusprosesseja ei ole juuri tutkittu (Mäntysalo ym. 2019).

Vastaavasti kuntien strategista suunnittelua on tutkittu enemmän (esim. Sotarauta 1996; Lehtimäki 2000; Rannisto 2005; Vaara ym. 2010; Jalonen 2017). Miltei kaikissa näissä tutkimuksissa sivutaan maankäytön suunnittelua yhtenä hallinnonalana, jolla tehdään kuntien tulevaisuuden kannalta ratkaisevia valintoja. Tämä tutkimus kohdistuu yleiskaavoitukseen, mutta tapausten analyysi tuo esiin, että yleiskaavoitus kytkeytyy muuhun hallintoon ja viranomaistoimintaan. Metodologisesti tutkimusasetelmani (luku 3) on lähellä strategiaa käytäntönä tarkastelevaa tutkimusta, jossa strategia

nähdään toimijoiden jakamina merkityksinä ja yhteistoimintana (Lehtimäki 2000; Jarzabkowski 2004; Vaara ym. 2010; Kornberger & Clegg 2011; Jalonen 2017).

Tutkimukseni lähtökohta on, että strateginen maankäytön suunnittelu on väistämättä poliittista toimintaa (Leino 2006; Anttonen 2007; Versteeg & Hajer 2010). Suunnitteluun osallistuvilla toimijoilla on kilpailevia intressejä ja tulkintoja siitä, millainen on hyvä kaupunki ja miten se saavutetaan. Suunnittelussa ja toimeenpanossa kamppaillaan siitä, kuka ja miten kaupungin tulevaisuus määritellään. Selkeimmin maankäytön suunnittelun poliittisuus ilmenee silloin, kun vastakkaiset tavoitteet ja edut kärjistyvät julkisiksi konflikteiksi (ks. esim. Laine & Peltonen 2003; Leino 2006; Tuomisaari 2009). Kuitenkin myös ristiriidattomilta vaikuttavissa suunnitteluprosesseissa tehdään päätöksiä ja valintoja, joilla rajataan käsiteltäviä kysymyksiä ja ratkaisuvaihtoehtoja sekä määritellään toimija-asemia. Keskustelu ja kiistely ongelmanasetteluista ja ratkaisuvaihtoehtoista käydään osana hallinnon jokapäiväistä toimintaa ennen kuin asia etenee kunnallispoliitikkojen päätettäväksi (Anttonen 2007).

Strategisessa yleiskaavoituksessa käydään kaupunginhallinnon sisällä ja viranomaisten välillä määrittelykamppailuja paitsi kaavaratkaisuista myös suunnittelun tavoista, oikeutuksesta ja eri toimijoiden rooleista. Määrittelykamppailuissa on kyse vallasta: toimijat hakevat tukea näkemyksilleen ja tulkinnolleen ja siten yrittävät määrittellä, miltä pohjalta kaupungin maankäyttöä tulevaisuudessa kehitetään ja mikä puolestaan ei ole tärkeää. Valta rakentuu tapauskohtaisesti toiminnassa ja toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Suunnittelun poliittisuudessa tai vallankäytössä ei siis ole kyse ainoastaan muodollisesta toimivallasta vaan toimijoiden kyvystä ohjata keskustelua, määrittellä ongelmia ja rajata ratkaisuvaihtoehtoja (Leino 2006; Anttonen 2007; Kornberger & Clegg 2011; Häikiö & Leino 2014b).

Tapaustutkimukseni osoittavat, miten strategisen yleiskaavoituksen käytännöt rakentuvat puheessa ja toiminnassa osana suunnitteluprosesseja. Suunnittelukäytäntöjen analyysin perusteella strateginen yleiskaavoitus ei ole yhtenäinen käytäntö tai selkeän toimintapolitiikan yksiselitteistä teknistä toteuttamista. Se on tilanne- ja ongelmasidonnaista toimintaa, johon vaikuttavat paikallinen konteksti ja ne tulkinnat, joita viranhaltijat tekevät jokapäiväisessä työssään (Wagenaar & Cook 2003; Leino 2006, 151–153; Anttonen 2007; Newman 2008; Häikiö & Leino 2014b).

Tutkimustehtäväni on selvittää, miten strategista yleiskaavoitusta tehdään ja millaisen hahmon kaupunkiluonto saa strategisen yleiskaavoituksen prosesseissa. Tutkimustehtäväni jakaantuu kahteen tutkimuskysymykseen:

1. Millaiseksi käytännöksi strateginen yleiskaavoitus eri suunnittelutilanteissa muodostuu?
2. Miten kaupunkiluontoa suunnitellaan strategisessa yleiskaavoituksessa?

Yhteenvedo etenee seuraavasti. Luvussa 2 esittelen tutkimani yleiskaavatapaukset ja väitöskirjan osajulkaisut. Selostan lyhyesti Lahden, Tampereen ja Östersundomin yleiskaavojen vaiheet ja tämän tutkimuksen kannalta olennaisimmat piirteet. Jokaisesta osajulkaisusta esittelen keräämäni aineiston ja tutkimuskysymykset. Tekemäni metodologiset valinnat kuvailen luvussa 3. Käyn läpi tapaustutkimusta tutkimuksen toteutustapana ja esittelen tulkitsevan politiikka-analyysin.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaan luvussa 4. Siinä kuvaan, millaisina käytäntöinä tutkimani yleiskaavaprosessit ovat toteutuneet ja mitkä toimijat ovat osallistuneet niiden muovaamiseen. Avaan strategisen yleiskaavoituksen luonnetta analysoimalla, miten suunnittelijat ja muut viranhaltijat tulkitsevat strategista yleiskaavoitusta. Koska yleiskaavoitus on vain yksi kaupunkien tulevaisuuteen vaikuttava prosessi, pohdin sen yhteyttä muuhun kaupunkia koskevaan hallintoon ja päätöksentekoon. Kolmen kaavoitustapauksen analyysin perusteella strateginen yleiskaavoitus ei ole yhtenäinen käytäntö tai ennalta määrättyjen sääntöjen sanelemaa. Siihen vaikuttavat käsiteltävät asiakysymykset, suunnittelun tavoitteet sekä paikallinen hallinnollinen ja poliittinen konteksti.

Luvussa 5 vastaan toiseen tutkimuskysymykseen. Olen kiinnostunut siitä, miten kaupunkiluonnosta puhutaan suunnittelussa ja ketkä siihen ottavat osaa. Suunnitteluprosessien näkökulmasta tärkeitä kysymyksiä ovat, miten kaupunkiluonto tulee suunnittelun kohteeksi ja millainen yhteys kaupunkiluonnon kehystyksellä on suunnitteluun. Kaupunkiluonnon suunnittelua käytän esimerkkinä suunnittelun sisältökysymyksestä, joka strategisessa yleiskaavoituksessa tulee ratkaistavaksi. Kaupunkiluonnon suunnittelu havainnollistaa, miten kaavan sisältöä koskevia ratkaisuja tehdään ja miten kaavan sisältö, kaavoitusprosessi ja suunnittelun konteksti ovat yhteydessä toisiinsa. Kaupunkiluonnon hallinnollinen ja käsitteellinen kehystys vaikuttaa siihen, millaisia mahdollisuuksia luonnon suunnittelulle näissä prosesseissa avautuu, ketkä ovat keskeisiä toimijoita ja miten kaupunkiluonto suhteutuu muihin kaavaratkaisuihin ja kaavan tekemisen tapaan. Tutkimuksen pohjalta tekemäni johtopäätökset olen koonnut lukuun 6.



## 2 TAPAUSTUTKIMUKSET

Tutkimukseni alkoi Östersundomin yleiskaavoituksesta. Halusin tutkia, miten laajassa ja monimutkaisessa kaavaprosessissa käsitellään kaupunkiluontoa ja erityisesti ekosysteemipalveluja. Varhaisessa vaiheessa aineistonkeruuta havaitsin, että ekosysteemipalveluista ei keskusteltu ollenkaan, vaan Natura 2000 -suojelu oli merkittävin kaupunkiluontoa koskeva kysymys. Perehtyessäni ekosysteemipalvelunäkökulman käyttöön kaavoituksessa huomasin, että Lahdessa ekosysteemipalvelut on otettu osaksi yleiskaavoitusta. Lahden yleiskaavoituksessa alkoi kiinnostaa lisäksi tapa, jolla yleiskaavoitusta kaupungissa tehdään ja millaisena sen asema nähtiin. Tutkimuksen aikana myös Tampereella aloitettiin Lahden mallin mukainen jatkuva yleiskaavoitus, mikä antoi tilaisuuden vertailla kahta samaan tapaan järjestettyä kaavoitusprosessia. Lahden yleiskaavoituksen tutustumisen seurauksena koko tutkimuksen ongelmanasettelu täsmentyi käsittelemään strategisen yleiskaavoituksen luonnetta ja kaupunkiluonnon suunnittelua osana strategista kaavoitusta. Tämän jälkeen rajasin myös Östersundomin tapauksen analyysin koskemaan luonnonsuojelun ja strategisen kaavasuunnittelun suhdetta.

Olen analysoinut tapauksia neljässä tutkimusartikkelissa (taulukko 1). Lahdesta ja Östersundomista olen kerännyt laajimman ja monipuolisimman aineiston, ja tutkimukseni perustuu pääasiallisesti näiden tapausten käsittelyyn. Tampereen yleiskaava on esimerkki jatkuvasta yleiskaavoituksesta ja sen soveltamisesta, ja tällä tavoin se täydentää Lahden yleiskaavan analyysin perusteella muodostuvaa kuvaa jatkuvasta yleiskaavoituksesta. Artikkelit I ja II käsittelevät Lahden yleiskaavaa ja sen merkitystä kaupungin strategisessa työskentelyssä ja kaupungin kehittämisessä. Artikkelissa II olen tutkinut Lahden yleiskaavan lisäksi Tampereen yleiskaavaa vuodelta 2017. Artikkeleissa III ja IV tarkastelen kaupunkiluonnon suunnittelua osana strategista yleiskaavoitusta. Artikkelissa III analysoin, miten ekosysteemipalvelujen käsitettä käytettiin Lahden yleiskaavoituksessa. Artikkelin on kirjoitettu ranskalaisten kollegoiden kanssa, ja siinä vertaillaan Lahden yleiskaavaa ja luonnonvarojen hallintaa Ranskan Alpeilla. Olen kerännyt ja analysoinut Lahtea käsittelevän aineiston, ja artikkelin muut kirjoittajat ovat analysoineet ranskalaiset tapaukset. Artikkelin muut osat on kirjoitettu yhteistyössä. Östersundomin yleiskaavoitusta ja sen suhdetta Natura 2000 -suojeluun tutkin artikkelissa IV.

	Tapaukset	Aineistot	Tutkimuskysymys
<b>Artikkeli I</b>	Lahti	Viranhaltijoiden haastattelut (yhdeksän haastateltavaa), kaavaselostus ja toteutusohjelma (2009–2012)	Miten yleiskaavaa käytetään strategisessa suunnittelussa kaupunginhallinnossa?
<b>Artikkeli II</b>	Lahti Tampere	Kaavaselostukset (2016 ja 2017)	Miten yleiskaavaselostuksissa rakennetaan yleiskaavasta strategista maankäytön suunnitelmaa?
<b>Artikkeli III</b>	Lahti	Viranhaltijoiden haastattelut (17 haastateltavaa) ja kaavaselostus (2012)	Miten ekosysteemipalvelujen käsite käännetään yleiskaavoituksessa toiminnalliseksi?
<b>Artikkeli IV</b>	Östersundom	Kaavoittajien haastattelut (kuusi haastateltavaa), kaavaluonnokset, kaavaehdotus ja Natura-arviointiraportit (2011–2018)	Miten suunnittelijat tulkitsevat Natura 2000 -suojelua ja sen suhdetta yleiskaavoitukseen?

**Taulukko 1.** Artikkelit

Lahdessa on noin 120 000 asukasta<sup>1</sup>, ja se on Suomen kahdeksanneksi suurin kaupunki ja Päijät-Hämeen maakunnan keskuskaupunki. Lahden asukasluku on pysytellyt viime vuosien aikana melko vakaana (Tilastokeskus 2019), mutta myös Lahden tavoitteena on kasvaa ja houkutellessa etenkin työikäisiä asukkaita. Vuodesta 2009 Lah-

<sup>1</sup> Nastolan kunta liitettiin Lahteen vuoden 2016 alussa. Artikkelin I aineisto on kerätty ennen kuntaliitosta, ja artikkelin III aineisto koskee kuntaliitosta edeltäneen Lahden kaupungin yleiskaavaa.

nessa on tehty niin kutsuttua jatkuvaa yleiskaavoitusta, mikä tarkoittaa, että yleiskaavaa tarkistetaan valtuustokausittain ja sen tavoitteet johdetaan samalla syklillä päivitetävästä kaupungin strategiasta. Tavallisesti koko kunnan yleiskaava uudistetaan huomattavasti harvemmin, ja kaavoitusprosessi saattaa kestää yli kymmenenkin vuotta. Jatkuvalla yleiskaavoituksella on haluttu parantaa yleiskaavan ajantasaisuutta ja varmistaa, että kaupungin strategia ja maankäyttöä ohjaava yleiskaava ovat yhteneväiset. Lahden yleiskaava on esimerkki suunnitteluprosessista, jossa maankäyttö- ja rakennuslain säätelämän suunnittelujärjestelmän tarjoamia välineitä on haluttu hyödyntää strategisessa suunnittelussa ja jossa yleiskaavoitus on liitetty kiinteäksi osaksi kaupungin strategista suunnittelua (artikkeli I). Valtuustokausien mukaan järjestetty yleiskaavoitus tarkoittaa, että kunkin kaavakierroksen painotukset vaihtelevat kaupungin strategian mukaisesti. Ensimmäisellä kaavakierroksella vuosina 2009–2013 kaavoituksessa kokeiltiin ekosysteemipalvelujen käsitettä jäsentämään kaupunkiluontoa koskevaa tietoa ja konkretisoimaan strategian tavoitetta olla ”houkutteleva ja elinvoimainen ympäristökaupunki” (artikkeli III).

Tampere on Suomen suurin kaupunki pääkaupunkiseudun ulkopuolella, ja siellä on asukkaita noin 230 000. Tampereen väestömäärä on 2000-luvun aikana kasvanut viidenneksellä, ja koko seutu kasvaa voimakkaasti (Tilastokeskus 2019). Yleiskaavan tavoitteena on hallita kasvua ja ohjata sitä nykyisen yhdyskuntarakenteen sisään ja hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrelle. Lahden tavoin myös Tampereella yleiskaavoitus on jatkuvaa, ja ensimmäinen kaavakierros käynnistyi vuonna 2013. Vaikka molemmissa kaupungeissa yleiskaavoitusta tehdään samanlaisella aikataululla, käytännöt ovat muotoutuneet erilaisiksi. Lahden ja Tampereen yleiskaavojen vertailun perusteella jatkuva yleiskaavoitus on käytäntö, johon vaikuttavat paikallinen hallinnollinen ja poliittinen konteksti ja se, miten yleiskaavaa halutaan käyttää (artikkeli II).

Östersundomin yleiskaavoitus alkoi Helsingin, Vantaan ja Sipoon yhteistyönä vuonna 2010 sen jälkeen, kun alue oli liitetty Sipoosta Helsinkiin. Alueliitoksen taustalla oli ajatus siitä, että pääkaupunkiseudun on kasvettava rannikon suuntaisesti Helsingistä itään ja sen varmistamiseksi Östersundom on liitettävä osaksi Helsinkiä (Myllyniemi 2006). Tavoitteeksi asetettiin, että tulevaisuudessa alueella on jopa 100 000 asukasta ja 30 000 työpaikkaa. Alusta saakka ongelmana alueen suunnittelussa oli rannikon Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteiden ja halutun maankäytön välinen ristiriita. Östersundomin suunnittelu havainnollistaa, millaisiin jännitteisiin törmätään, kun strategisessa yleiskaavoituksessa pitää huomioida kansainvälisesti ja kansallisesti vahvasti säädelty ja vakiintunut luonnonsuojelu ja kun kaupungin viranhaltijoiden lisäksi kaavoitukseen osallistuu muita institutionaalisesti vahvoja toimijoita (artikkeli IV).

Lahden ja Tampereen yleiskaavat sekä Östersundomin osayleiskaava ovat kaikki laaja-alaisia maankäytön suunnitelmia, joilla halutaan vaikuttaa kaupungin tulevaisuuteen. Näiden yhtäläisyyksien lisäksi niillä on merkittäviä eroja, jotka liittyvät kaavoitettavaan alueeseen, kaavoitusprosessin kulkuun ja kaupunkiluonnon suunnitteluun. Ensiksi, Lahdessa ja Tampereella yleiskaava-alue on lähes kokonaan rakennettua kaupunkiympäristöä, kun taas Östersundomissa kaavoitetaan kaupunkia maaseutumaiselle alueelle. Toiseksi, Östersundomin osayleiskaava laaditaan kerran ja sen pohjalta tehdään pienemmille alueille osayleiskaavoja, kaavarunkoja ja asemakaavoja. Myös Lahdessa ja Tampereella yleiskaava on pohjana yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle, mutta yleiskaava uudistetaan valtuustokausien mittaisissa jaksoissa. Kolmanneksi, Östersundomissa vakiintunut ja institutionalisoitunut luonnonsuojelukäytäntö hallitsi keskustelua kaupunkiluonnosta, ja Lahdessa hyödynnettiin uutta ja tulkinnaltaan avointa näkökulmaa luontoon. Neljänneksi, Lahdessa kaupunginhallinto oli merkittävin toimija yleiskaavoituksessa ja ekosysteemipalvelunäkökulman kokeilemisessä, ja se pystyi toimimaan suhteellisen itsenäisesti. Sen sijaan Östersundomissa yleiskaavaa laativien kuntien lisäksi Natura 2000 -arviointikonsultilla ja valtion ympäristöviranomaisella oli omat, varsin tiukasti määritellyt tehtävänsä ja vastuunsa.

### 3 TUTKIMUSSTRATEGIANA TAPAUSTUTKIMUS JA TULKITSEVA POLITIIKKA-ANALYYSI

Tässä tutkimuksessa analysoin strategista yleiskaavoitusta ja sen kytkeytymistä kaupunkiluonnon suunnitteluun. Tutkimukseni kuroo umpeen strategista suunnittelua koskevan teoreettisen tutkimuksen ja suunnittelukäytäntöjen välistä kuilua (Newman 2008) ja näyttää, miten kolmessa kaupungissa on tehty strategista yleiskaavoitusta ja millaisena suunnittelijat ja muut viranhaltijat näkevät sen merkityksen. Erilaisten kaavaprosessien ja erilaisten kaupunkiluontoa koskevien tulkintojen analyysi tuo esiin strategisen yleiskaavoituksen mahdollisuuksia, rajoja ja seurauksia sekä niihin vaikuttavia suunnittelun aika- ja paikkasidonnaisia tekijöitä.

Tapaustutkimus kohdentuu yhteen tai pieneen joukkoon tapauksia, ja tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta ja sen erityispiirteistä (Laine ym. 2007a). Tapaustutkimuksen päämääränä ei kuitenkaan ole tapauksen yksityiskohtainen kuvailu, vaan tapaus kiinnitetään tutkimuksen kohteena olevaan yleisempään, yksittäisten tapausten yli ulottuvaan ilmiöön (Leino 2007; Peltola 2007). Tässä tutkimuksessa olen analysoinut Lahden, Tampereen ja Östersundomin yleiskaavoitusta, mutta tutkimukseni kohteena ovat strategisen yleiskaavoituksen käytännöt ja strategisen yleiskaavoituksen kytkeytyminen kaupunkiluonnon suunnitteluun. Toisin sanoen kolme tapausta tarjoavat empiiristä aineistoa strategisen yleiskaavoituksen laajempaan tarkasteluun (ks. Peltola 2007).

Tulkintani mukaan sekä Lahden ja Tampereen yleiskaavat että Östersundomin yleiskaava ovat suomalaisella suunnittelukentällä *epätavallisia tapauksia* (ks. Flyvbjerg 2001). Lahdessa ja Tampereella yleiskaavoituksesta tekee erityisen tapa, jolla kaava laaditaan: koko kaupungin kattava yleiskaava päivitetään valtuustokausittain. Jatkuva yleiskaavoitus on kehitetty Lahdessa, ja kolmas yleiskaavakierros aloitettiin vuonna 2017. Lahdessa on kehitetty kaupungin strategiatyöskentelyä poikkeuksellisen määrätietoisesti 1990-luvulta saakka (Jalonen 2017), ja jatkuva yleiskaavoitus on osa tätä jatkumoa. Östersundomista tekee erityislaatuisen sen laajuus. Östersundomin yleiskaava laadittiin kolmen kunnan yhteistyönä, joskin suunnittelualue koostuu pääosin vuonna 2009 Sipoosta Helsinkiin liitetystä alueesta ja Helsinki oli päävastuussa suunnittelusta. Alueelle tavoitellaan 100 000 eli keskisuuren suomalaisen kaupungin verran uusia asukkaita ja alueen rakentaminen kestää vuosikymmeniä.

Samaan aikaan ne ovat *tulevaisuudesta kertovia tapauksia* (ks. Laine ym. 2007a), koska ne kertovat kaavoituksen ja strategisen suunnittelun suhteen muuttumisesta sekä seudullisen näkökulman painottumisesta. Jatkuva yleiskaavoitus on esimerkki uudenaikaisesta tavasta tehdä yleiskaavoitusta, ja se muuttaa myös maankäytön suunnittelun ja muun kaupunginhallinnon suhdetta. Kun yleiskaavoituksen merkitys muuttuu aiempaa suoraviivaisemmaksi kaupunkistrategian toimeenpanoksi, sen tehtävä eri tarpeiden ja intressien yhteensovittajana korostuu entisestään. Silloin myös muilla kuin kaavoittajilla on enemmän intressejä vaikuttaa yleiskaavoitukseen, ja kaavoitukseen osallistuvien toimijoiden joukko laajenee ja monipuolistuu. Niin ikään Östersundomin yleiskaava on kuvaava esimerkki suunnitteluprosessista, jossa käsiteltävät asiakokonaisuudet ovat laajoja ja monimutkaisia ja jossa on mukana useita eri toimijaryhmiä. Kolmen kunnan yhteisessä Östersundomin yleiskaavassa otetaan kantaa seudullisiin kysymyksiin, joiden vaikutukset ulottuvat yksittäistä kuntaa laajemmalle. Kuntien välisen yhteistyön merkitys on vahvistumassa, ja kaupunkiseutu on noussut esiin uutena hallinnan ja suunnittelun tasona.

Tutkimusotteeni ei ole tiukan vertaileva: tarkastelen rinnakkain kolmea tapausta, jotka todentavat strategisen yleiskaavoituksen monimuotoisuuden (ks. Anttonen 2007; Laine ym. 2007a; Lappalainen 2007; Newman 2008). Lahden ja Östersundomin yleiskaavojen analyysit avaavat näkökulmia myös toisistaan poikkeaviin kaupunkiluonnon kehystyksiin ja niiden vaikutuksiin suunnittelulle. Tapaustutkimusote herättää kysymyksen tulosten yleistettävyydestä. Kun tutkitaan vain yhtä tai enintään muutamaa tapausta, voidaanko tällaisen tutkimuksen perusteella sanoa jotain, joka pätee myös tutkittuja tapauksia laajemmin? Analogisen päättelyn (Haila 2007a, 174) periaatteiden mukaisesti yleiskaavojen vertailu auttaa tunnistamaan merkityksellisiä samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia ja siten tuottaa uutta ymmärrystä strategisesta yleiskaavoituksesta ilmiönä. Analogioita ei voida sellaisenaan siirtää suunnittelutapauksesta toiseen, mutta ne lisäävät ymmärrystä ilmiöstä ja nostavat esiin näkökulmia, joihin on syytä kiinnittää huomiota myös muissa tilanteissa (Haila & Dyke 2006, 14).

Bent Flyvbjerg (2001) purkaa yleistettävyyden ongelmaa pohtimalla yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tiedonintressiä ja hyvien esimerkkien merkitystä oppimiselle ja muutokselle. Hänen mukaansa yhteiskuntatieteiden tehtävänä on analysoida yhteiskunnallisia prosesseja käytännönläheisesti tavalla, joka tunnistaa niiden poliittisuuden ja arvosidonnaisuuden. Käytäntöjen ymmärtäminen mahdollistaa yhteiskunnan kriittisen tarkastelun ja toimintatapojen muuttamisen (Flyvbjerg 2001). Tällöin tiukasti ymmärretyin yleistettävyyden sijaan merkityksellistä on se, mitä tapaustutki-

mus tekee näkyväksi jostain yleisemmästä, yksittäistä tapausta laajemmalle ulottuvasta ilmiöstä (emt.; Leino 2007). Tässä tehtävässä tapaustutkimusten tarjoama kontekstisidonnainen tieto on olennaista oppimisen kannalta (Flyvbjerg 2001, 71–73; Flyvbjerg 2011, 302–304). Pertti Lappalainen muotoilee saman ajatuksen niin, että yleistettävyyden sijaan tutkija ottaa tavoitteekseen erikoistamisen. Tällä hän tarkoittaa tutkimusta, joka tuo esiin politiikan tilanne- ja ongelmasidonnaisuuden ja tavoittaa toiminnan erityispiirteet ja tutkittavan todellisuuden moninaisuuden (Lappalainen 2007).

*Tulkitseva politiikka-analyysi* muodostaa metodologisen viitekehyksen, jonka avulla olen jäljittänyt strategisen yleiskaavoituksen moninaisuutta (Hajer & Wagenaar 2003; Wagenaar 2011; Häikiö & Leino 2014a). Tulkitsevan politiikka-analyysin kohteena ovat *politiikkaprosessit ja merkitykset*, joita toimijat antavat asioille ja ilmiöille. Tässä tutkimuksessa analysoin, miten maankäytön suunnittelun asiantuntijat eli kaavoittajat ja muut kunnan viranhaltijat määrittelevät strategista yleiskaavoitusta ja miten kaupunkiluonnon suunnittelu otetaan osaksi strategista yleiskaavoitusta. Tarkasteluni kohteena on siis strategista yleiskaavoitusta tekevien toimijoiden tulkinnat strategisesta yleiskaavoituksesta ja kaupunkiluonnosta suunnittelun kohteena (ks. Puustinen 2006; Bäcklund 2007). Tutkimus keskittyy *suunnittelukäytäntöihin* ja siihen, miksi ne ovat juuri sellaisia kuin ovat, millaiset kontekstuaaliset tekijät vaikuttavat käytäntöjen muotoutumiseen ja millaisena strateginen kaavoitus tapausten perusteella näytetty.

Tulkitsevassa politiikka-analyysissä tutkijan ”tavoitteena on löytää tulkintoja siitä, miten ja miksi politiikkaprosessit ovat menneet kuten ovat menneet” (Häikiö & Leino 2014b, 29). Poliitiikkaprosessien analyysi kohdistuu merkityksiin ja siihen, miten ne muokkaavat ilmiöitä ja ihmisten toimintaa (Wagenaar 2011, 3; Häikiö & Leino 2014b, 10). Merkitykset ja toiminta ovat erottamattomassa yhteydessä toisiinsa: suunnittelutilanteelle ja -ongelmille annetut merkitykset eivät edellä toimintaa tai ole siihen nähden itsenäisiä vaan rakentuvat ja muuttuvat suunnittelun arjessa. Tiedämme maailmasta vain toimimalla osana sitä, ja merkitykset rakentuvat osana toimintaa vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden, instituutioiden ja materiaalsen maailman kanssa (Wagenaar 2011; Cook & Wagenaar 2012; Häikiö & Leino 2014b; Wagenaar & Wilkinson 2015).

Tämä *relatiivinen näkökulma käytäntöihin* alleviivaa vastavuoroisuutta. Käytännöt ovat välittäviä tekijöitä toimijoiden ja maailman välillä, ja käytännöissä toimiminen muuttaa paitsi ympäröivää maailmaa myös merkityksiä, joita sille annetaan (esim. Cook & Wagenaar 2012; Häikiö & Leino 2014b). Merkitys ei siis piile ympäristössä

tai toimijassa vaan niiden välisessä suhteessa. Strategista yleiskaavoitusta on siten lähestyttävä *prosessina*, jossa toimijoiden tulkintoihin ja valintoihin vaikuttavat muiden tulkinnat ja toiminta (Leino 2006, 10). Tutkimalla käynnissä olevia suunnitteluprosesseja pääsin keräämään aineistoa silloin, kun lopputulos ei ollut vielä selvillä, ja toimijoiden oli tehtävä valintoja ja päätöksiä tietämättä niiden kaikkia vaikutuksia (ks. Cook & Wagenaar 2012; Wagenaar & Wilkinson 2015).

Merkityksen ja toiminnan suhdetta voi jäsentää myös *avautumisen ja sulkeutumisen dynamiikkana*. Kun yhteiskunnallinen asia tai ilmiö politisoituu, siitä tulee merkityskamppailuiden kohde. Tällöin eri toimijat keskustelevat siitä, mistä ilmiössä on kyse, onko se ongelma, miten se tulisi ratkaista ja kenen vastuulla se on. Sulkeuma saavutetaan, kun toimijoiden välille muodostuu jaettu merkitys eli yhteinen ymmärrys asian luonteesta ja ratkaisusta. Sulkeuman myötä asia jälleen epäpolitisoituu ainakin väliaikaisesti, kunnes joku toimija avaa sen jälleen keskustelulle (Haila 2014; Häikiö & Leino 2014b, 20–22; Nieminen 2014).

Strateginen yleiskaavoitus on uudenlainen käytäntö, jossa vakiintunut tapa tehdä yleiskaavoitusta on kyseenalaistettu ja kaupungit ovat etsineet uusia toimintamalleja. Vaikka käsitystä yleiskaavoituksesta ollaan haastamassa ja se on avautumassa uudelleenmäärittelyille, strateginen yleiskaavoitus ei ole noussut laajaan julkiseen keskusteluun tai kiistelyn kohteeksi (ks. esim. Leino 2006; Mikola & Häikiö 2014). Se on politisoitunut lähinnä maankäytön suunnittelun ammattilaisten ja asiantuntijoiden piirissä. Merkityskamppailua käydään suunnittelukäytännöissä, ja toimijat rakentavat uutta käytäntöä etsiessään ratkaisuja kohtaamiinsa kysymyksiin ja ongelmiin (Leino 2006, 151–153; Anttonen 2007).

Kaupunkiluonnon suunnittelu havainnollistaa, millaista harkintaa ja arviointia suunnitteluun sisältyy, kun suunnitteluongelmiin haetaan ratkaisuja (artikkelit III ja IV). Kaavoittajat eivät myöskään toimi yksin, vaan ratkaisusta neuvotellaan muiden toimijoiden kanssa. Muilla viranomaisilla, poliitikoilla ja kansalaisilla on omat näkemysensä ja intressinsä, joita he puolustavat (artikkeli IV). Myös kaupunginhallinnon sisällä eri toimijoilla saattaa olla eriäviä mielipiteitä siitä, mihin suuntaan kaupungin kehitystä on vietävä ja keiden pitäisi olla tekemässä sitä (Anttonen 2007). Kaavoituksessa on siten aina kyse kilpailevista intresseistä ja vallankäytön jännitteistä.

Yleiskaavoituskäytäntöjen tutkimus tekee näkyväksi maankäytön suunnittelun poliittisuuden. Siten se myös avaa mahdollisuuden kyseenalaistaa itsestään selvinä pidettyjä ja normalisoituneita ongelmanmäärittelyjä ja ratkaisuja (Flyvbjerg 2001; Wagenaar & Cook 2003, 170–171). Kolmen suunnitteluprosessin analysointi paljastaa kysymyksiä, ongelmia ja valinnan paikkoja, joita muissakin suunnittelutilanteissa kohdataan. Muut kunnat voivat oppia muiden esimerkeistä ja jopa alkaa soveltaa



niitä omassa suunnittelussaan (artikkeli II). Tutkimukseni tuloksia voidaan hyödyntää myös maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa.

## 4 KÄYTÄNTÖJEN NÄKÖKULMA STRATEGISEEN YLEISKAAVOITUKSEEN

Väitöskirjani ensimmäinen tutkimuskysymys käsittelee sitä, miten strategista yleiskaavoitusta tehdään ja millaiseksi käytännöksi se muodostuu tutkimissani suunnitteluprosesseissa. Olen analysoinut, millaisia tulkintoja ja merkityksiä viranhaltijat suunnittelulle antavat eli mistä suunnittelussa heidän mielestään on kyse ja mitkä ovat tärkeimpiä ratkaistavia asioita. Lisäksi tarkastelen, millainen yhteys yleiskaavoilla on muuhun kaupungin kehittämiseen ja muihin hallinnon ja päätöksenteon prosesseihin. Vaikka haastatteluaineistoni kohdistuvat viranhaltijoihin, olen seurannut myös sitä, mitä muita toimijoita ja toimijaryhmiä strateginen yleiskaavoitus nostaa esiin keskeisinä toimijoina. Perustan tulkintani haastattelujen ja asiakirjojen sisältämiin merkityksenantoihin ja määrittelyihin. Tarkoitukseni ei siten ole rakentaa kattavaa yleiskuvaa suomalaisen strategisen yleiskaavoituksen nykytilasta, mutta tutkimistani tapauksista tekemäni huomiot kiinnittyvät yleisempiin pohdintoihin strategisesta maankäytön suunnittelusta ja sen suhteesta kuntakaavoitukseen.

Strategisesta maankäytön suunnittelusta on kirjoitettu paljon 1980-luvulta lähtien, ja eurooppalaisessa kontekstissa etenkin Louis Albrechts (2004; 2010; 2013) ja Patsy Healey (2006; 2007; 2009) ovat kehittäneet strategisen maankäytön suunnittelun käsitteellistä pohjaa (ks. myös Salet & Faludi 2000; Olesen 2011; Albrechts & Balducci 2013; Kanninen 2017). Strategiselle maankäytön suunnittelulle ei ole yhtä määritelmää, ja eri tutkimuksissa painotetaan eri piirteitä ja strategiselle suunnittelulle asetetaan erilaisia tehtäviä. Täsmällistä muotoa ja sisältöä strategiselle maankäytön suunnittelulle on usein haettu asettamalla se vastakkain niin kutsutun perinteisen tai lakisääteisen suunnittelun kanssa. Perinteisen suunnittelun katsotaan epäonnistuneen kaupunkien muutoksen hallinnassa, ja strategisen suunnittelun tehtävänä on paikata näiden epäonnistumisten jäljet ja olla uudenlainen, demokraattisempi ja tuloksellisempi tapa ohjata kaupunkikehitystä (esim. Albrechts 2010; Albrechts & Balducci 2013; Albrechts ym. 2019).

Kirjallisuudessa *joustavuus* nimetään yhdeksi strategisen suunnittelun tunnusmerkiksi (Albrechts 2004; Albrechts & Balducci 2013; Mäntysalo ym. 2015b). Joustavuuden tavoittelu yhdistyy *epävarmuuksien hallintaan*. Päätösten kaikkia seurauksia ei

ole mahdollista tietää ennalta, ja myös tietämyksemme nykytilanteesta on aina vajavaainen (Beauregard 2018). Strategisessa yleiskaavoituksessa luodaan suunnittelutilanteesta ymmärrys, joka tekee mahdolliseksi toimia epävarmuuksista huolimatta (Cook & Wagenaar 2012; Wagenaar & Wilkinson 2015; ks. myös artikkeli IV). Tämä ymmärrys oikeuttaa toimintaa nykyhetkessä, ja strategisen yleiskaavoituksen vaikuttavuus perustuukin sen kykyyn määritellä, miten keskustelua kaupungin tulevaisuudesta käydään, ketkä ovat tärkeimpiä toimijoita ja mitä asioita on tarpeen käsitellä (Kornberger & Clegg 2011; Kornberger 2012; ks. myös artikkeli II). Suunnittelussa rakennettu kuva tulevaisuuden kaupungista ei ainoa mahdollinen, vaan siihen sisältyy aina merkityskamppailuja, valintoja ja ulosrajaamisia (Kornberger & Clegg 2011; Jokinen ym. 2018; ks. myös artikkeli II).

Kaikissa tutkimissani yleiskaavoissa niiden strategisuutta perusteltiin joustavuudella ja avoimuudella: suunnitelmien tarkoituksena ei ollut lukita maankäytön tulevaisuutta tiukasti vaan jättää tilaa myöhemmin tarkentuville ajatuksille ja ideoille (artikkelit I, II ja IV). Joustavuudesta ja mukautuvuudesta puhuttaessa on tarpeen erottaa *kaavoitusmenettely* ja *kaavan sisältö*. Jatkuvassa yleiskaavoituksessa joustavuutta haetaan kaavoitusprosessista, ja lopputuloksena syntyvä yleiskaava on varsin perinteinen ja tarkka aluevarauskaava (artikkelit I ja II). Östersundomissa kaavoitusprosessi on perinteiseen tapaan kertaluonteinen, ja yleiskaava pysyy muuttumattomana ohjauksessa tarkempaa osayleiskaavoitusta ja asemakaavoitusta (artikkeli IV). Aluksi joustoa haettiin niin kutsulla pikselikaavoituksella, jossa suunnittelualue jaetaan ruutuihin. Ruudun väri osoittaa pääasiallisen maankäytön ruudun alueella, mutta ei näytä esimerkiksi rakentamis- ja viheralueiden rajoja tarkasti. Pikseliesitystavasta luovuttiin kaavoituksen edetessä, mutta silti suunnitelma haluttiin pitää mahdollisimman yleispiirteisenä ja väljänä ja siten jättää *suunnitteluväraa* jatkosuunnittelulle (ks. Nygren 2013, 24–28). Tämä oli kuitenkin ristiriidassa luonnonsuojeluviranomaisten Natura-tulkinnan kanssa, mikä aiheutti vaikeuksia kaavoitukselle (luku 5).

Joustavuuden lisäksi kaikkien kolmen yleiskaavan lähtökohtana oli kaupungin *kasvu* (ks. Ahlqvist & Moisio 2013; Olesen 2014; Hytönen & Ahlqvist 2019). Tampereen ja Östersundomin yleiskaavoissa väestönkasvu esitetään kaupunkien toiminnasta riippumattomana kehityskulkuna, johon niiden on reagoitava. Strategista yleiskaavoitusta tarvitaan tämän kasvun hallitsemiseksi ja ohjaamiseksi (artikkelit II ja IV). Östersundomissa 100 000 uuden asukkaan tavoite ja riittävä väestöpohja metrolle määrittivät suunnitteluratkaisuja. Kasvun ohjaamiseksi kehitettiin Tampereella kasvun vyöhykkeen kaavamerkintä ja -määräys. Kasvun vyöhyke on piirretty kaavakarttaan, ja merkinnän tarkoituksena on ohjata täydennysrakentamista ja joukkoliikennehankkeita vyöhykkeen sisään.

Toisin kuin Tampereella ja Östersundomissa, Lahdessa kasvu ei ole itsestäänselvyys. Se on kaupungin strateginen tavoite, jonka saavuttamisessa yleiskaava on tärkeä väline (artikkelit I ja II). Lahdessa hyödynnettiin tarinallisuutta asukkaiden ja yritysten houkuttelussa, ja yleiskaavaselostus oli kirjoitettu tarinaksi tulevaisuuden kaupungista (artikkelit I, II ja III). Siinä Lahti kuvataan viihtyisänä, elinvoimaisena ja ympäristöystävällisenä kaupunkina, jossa jokaisen on hyvä asua, elää ja tehdä työtä. Kuntalaiset esitetään aktiivisina toimijoina, jotka tekevät kaupungista sellaisen kuin se on.

2000-luvulla perinteisen lakisääteisen kaavoituksen yksi keskeisimmistä kysymyksistä on ollut maankäyttö- ja rakennuslain vaatima *kansalaisosallistuminen* ja vuorovaikutuksen mahdollisuus (Bäcklund ym. 2002; Leino 2006; Bamberg 2011; Bäcklund ym. 2017). Kansalaisten asema määrittyi kaikissa tutkimissani strategisissa kaavoissa eri tavoin: Lahdessa kansalaiset olivat kaupungin tekijöitä, Tampereella asukkaita ja hallinnan kohteita ja Östersundomissa tulevia asukkaita. Lahden yleiskaavassa korostetaan kaupunkilaisten merkitystä kaupungin tulevaisuuden tekijöinä. Jotta kaupunki saavuttaisi strategisen tavoitteensa olla houkutteleva ja elinvoimainen ympäristökaupunki, se tarvitsee kaikkia asukkaitaan toimimaan sen eteen (artikkelit I ja II). Tampereella kansalaisia kuullaan ja osallistetaan, mutta he ovat enemmän asukkaita ja hallinnan kohteita kuin aktiivisia poliittisia toimijoita. Yleiskaavaselostuksessa painotetaan kaupunginhallinnon roolia kehittämistavoitteiden muotoilijana ja suunnitelman toimeenpanijana, ja elinkeinoelämän toimijat ovat viranomaisten kumppanina (artikkeli II).

Östersundomissa yleiskaavan tehtävä on vastata kaupungin kasvupaineisiin (artikkeli IV). Kun maaseudusta rakennetaan kaupunkia, julkinen valta on pitkään ensisijainen toimija. Alueen kaavoitus kestää vielä pitkään, ja liikenneväylien ja kunnallistekniikan kaltaisten infrastruktuurihankkeiden rahoitus ja toteutus ovat pitkälti kuntien ja valtion vastuulla. Kansalaiset, joille suunnittelua tehdään, ovat ne 100 000 uutta asukasta, jotka alueelle vuosikymmenten kuluessa muuttavat. Kaavaluonnosvaiheessa vuonna 2011 paikalliset ympäristöjärjestöt laativat alueelle vaihtoehdoisen varjokaavan, ja pienten muutosten jälkeen se päätettiin nostaa yhdeksi viidestä vertailtavasta luonnosvaihtoehdosta. Vaikka varjokaava todettiin vertailussa mitoitukseltaan liian pieneksi ja kerrostalovaltaiseksi, järjestöjen osallistuminen tunnustettiin ja ne otettiin mukaan keskusteluun alueen vaihtoehdoisista tulevaisuuksista.

Erilaisille strategista maankäytön suunnittelua koskeville näkemyksille ja määritelmille on yhteistä, että suunnittelussa on kyse *muutoksen ja vaihtoehdoisten tulevaisuuksien käsittelystä*. Yhteistä on myös näiden tulevaisuuksien väliset *jännitteet ja ristiriidat*

(Kanninen 2017, 123). Tällöin suunnittelun olennaiseksi tehtäväksi nousee ristiriitojen hallinta ja käsittely (Mäntysalo ym. 2015b; Kanninen 2017; Mäntysalo ym. 2019). Tästä näkökulmasta ei ole mielekasta tehdä jakoa strategiseen ja lakisääteiseen suunnitteluun. Strategisen suunnittelun paradoksin käsite kuvaa tilannetta, jossa strategisen ja lakisääteisen suunnittelun välisten jännitteiden hallinta ja eri suunnitteluvälineiden soveltaminen tilannekohtaisesti nousevat olennaisiksi taidoiksi (Mäntysalo ym. 2015b). Strategista suunnittelua on usein arvosteltu pyrkimyksistä häivyttää ristiriidat ja rajata suunnitteluun osallistuvien toimijoiden joukkoa tehokkuuden ja konsensuksen tavoittelun nimissä (esim. Allmendinger & Haughton 2010; Mäntysalo ym. 2015b). Tästä näkökulmasta strateginen yleiskaavoitus on keino vahvistaa strategisen suunnittelun legitimitettä: koska se on lakisääteistä kaavoitusta, siihen pätevät samat vaatimukset suunnitteluprosessien avoimuudesta ja eri toimijaryhmien osallistumismahdollisuuksista kuin muuhunkin kaavoitukseen.

Strategisen suunnittelun paradoksin käsite tunnistaa suunnittelukäytäntöjen moninaisuuden ja kutsuu analysoimaan yksittäisiä suunnitteluprosesseja. Strategisen maankäytön suunnittelun tutkimusta on arvosteltu keskittymisestä normatiivisten ihanneoppien muotoiluun ja sen arviointiin, miten suunnittelussa on onnistuttu täyttämään nämä ihanteet. Kritiikin mukaan tarvitaan enemmän tutkimusta, joka kiinnittyy todellisiin suunnitteluprosesseihin ja suunnittelijoiden toimintaan ja käsityksiin (Newman 2008). Tämä tutkimus vastaa osaltaan tarpeeseen ymmärtää paremmin strategisen maankäytön suunnittelun käytäntöjä.

Lahdessa ja Tampereella omaksuttu jatkuva yleiskaavoitus (artikkelit I ja II) on erityisen kiinnostava esimerkki suunnittelujärjestelmän luovasta käytöstä, ja se osoittaa, että nykyinen lainsäädäntö antaa tilaa paikallisille kokeiluille ja soveltamiselle. Toisaalta yleiskaavakäytäntöjen muotoutumiseen eivät vaikuta ainoastaan suunnittelijoiden luovuus, kyvyt tai taidot hyödyntää heidän käytössään olevia välineitä. Strateginen yleiskaavoitus on käytäntö, joka rakentuu ja muuttuu muiden suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien rinnalla ja vuorovaikutuksessa niiden kanssa (artikkelit I, II ja IV). Toisin sanoen strategiselle yleiskaavoitukselle avautuva suunnitteluvара ei riipu suunnittelujärjestelmästä sinänsä, vaan siihen vaikuttaa konteksti, jossa suunnittelmaa tehdään.

Tutkimissani tapauksissa yleiskaavojen *asema kaupunkien strategisessa kehittämisessä* oli erilainen. Östersundomin yleiskaava (artikkeli IV) on pinta-alaltaan ja mitoituseltaan laaja, mutta yksi monista Helsingin suunnittelualueista. Lisäksi Helsingin uudessa yleiskaavassa on osoitettu runsaasti täydennysrakentamista Östersundomin ja muiden uusien projektialueiden lisäksi. Östersundom on siten vain yksi, joskin mer-

kittävä, suunta Helsingin kasvulle. Vaikka Östersundomin strategista merkitystä perusteltiin Helsingin kasvupaineilla ja seudun yhdyskuntarakenteen tasapainottamisella, yleiskaavaa ei esitetty yhtä kiinteänä osana kaupungin strategista kehittämistä kuin Lahdessa ja Tampereella. Lahdessa yleiskaavoituksen merkitys nähtiin maankäytön suunnittelua huomattavasti laajempänä, ja se nimettiin osaksi kaupungin strategista kehittämistä ja yhdeksi tärkeimmistä keinoista, joilla strategiaa toteutetaan (artikkeli I ja II). Lopputuloksena syntyvää kaavaa tärkeämpänä pidettiin kuitenkin kaavoitusprosessia. Yleiskaavan ohjausryhmään kuuluu viranhaltijoita kaikilta kaupungin toimialoilta, ja ohjausryhmän arvioitiin olevan ainoa foorumi, jolla he säännöllisesti kokoontuvat keskustelemaan kaupungin strategiasta (artikkeli I).

Strategisessa yleiskaavoituksessa ei siis ole kyse ainoastaan maankäytön ratkaisuista vaan sen ympärille muodostuvasta *yhteisöstä*, joka suunnittelua tekee. Kuten Patsy Healey kirjoittaa, strategiset suunnitelmat eivät palaudu tekstiin, kuviin tai karttoihin, vaan ne saavat voimansa jokapäiväisessä toiminnassa, jossa niitä käytetään valintojen ja ratkaisujen perusteluna ja oikeutuksena (Healey 2013). Niin ikään käytäntöjä korostavassa strategiatutkimuksessa korostetaan, että strategia on toimijoiden jakamia merkityksiä, joita luodaan ja muunnellaan työskentelyssä (Jarzabkowski 2004; Jalonen 2017). Yhteisö neuvottelee ja määrittelee jatkuvasti pitkän aikavälin tavoitteitaan ja sovittaa yhteen toimia niiden saavuttamiseksi. Strategiat ovat olemassa ja saavuttavat vaikuttavuutensa organisaatioiden arkisessa toiminnassa.

Kun yleiskaavaprosessi ymmärretään kaupungin strategiasta keskustelemisena ja sen toteuttamisena, toimijoiden roolit ja suhteet kaupunginhallinnon sisällä määrittyvät uudelleen. Lahden yleiskaava osoittaa erityisen selvästi, että uusi käytäntö pakottaa toimijat määrittelemään uudelleen omat roolinsa ja suhteensa muihin toimijoihin (artikkeli I). Kaavaa laativien toimijoiden joukko laajeni kaavoitusyksikön ulkopuolelle, ja yleiskaavasta tuli kaikkien hallinnonalojen yhteinen asia. Lahdessa viranhaltijoiden yhteistyö yleiskaavoituksessa näyttäytyi sangen sopuisana ja ongelmattomana, mutta sen korostettiin vaativan sopeutumista ja oppimista kaikilta osapuolilta. Haastattelemani viranhaltijat painottivat, että kaavan sisällön lisäksi myös sen tekemisen tapaa on arvioitava ja tarvittaessa muutettava, jotta sen legitimitetti yhteisenä foorumina säilyy.

Maarten Hajer puhuu *institutionaalisesta epäselvyydestä* (Hajer 2003, 2006), joka kuvaa juuri tämänkaltaista tilannetta. Toimijat joutuvat uudenlaisten ongelmien eteen ilman selviä sääntöjä, rutiineja tai toimintamalleja, joihin he voisivat tukeutua. Institutionaalisesti epäselvissä tilanteissa toiminnan tavat järjestäytyvät uudelleen, ja menettelytavoista neuvotellaan politiikkaprosessin aikana, kun toimijat etsivät tilantee-

seen parhaiten sopivia ja legitimejä tapoja toimia (Hajer 2006, 43). Strategisessa yleiskaavoituksessa kaavoittajat ja muut viranhaltijat etsivät yhteistä ymmärrystä siitä, miten maankäytön ratkaisuista ja kaupungin kehittämisestä neuvotellaan ja millaisiin ratkaisuihin päädytään (Healey 2009).

Lahden ja Tampereen yleiskaavoituksessa institutionaalinen epäselvyys liittyy ensisijaisesti kaupunginhallinnon sisäisten toimijasuhteiden, vuorovaikutuksen ja toimintamallien uudelleen järjestäytymiseen. Östersundomissa institutionaalinen epäselvyys ilmeni kahden eri instituution eli kaupungin kaavoitusyksikön ja valtion ympäristöviranomaisen välisenä (artikkeli IV; ks. Laine ym. 2007b, 18–19; Laine ym. 2015, 34). Valtakunnallinen luonnonsuojelukäytäntö ja sen toimijat vaikuttivat olennaisesti suunnittelun kulkuun ja kaavassa tehtyihin ratkaisuihin (luku 5). Valtion ympäristönsuojeluviranomaisen ja arviointikonsultin suunnitteluun liittämät merkitykset olivat erilaisia kuin kaavoittajien, ja tämä ristiriita aiheutti jännitteitä läpi suunnittelun eikä toimijoiden välille löytynyt yhteistä ymmärrystä strategiasta. Natura 2000-suojelu myös merkitsi, että kaavoitusprosessin rinnalla kulki Natura-arviointiprosessi, jossa arvioitiin kaavaratkaisujen vaikutusta suojeluarvoihin. Huomionarvoista on, että alussa ne pidettiin melko tiukasti erillisinä prosesseina, mutta kaavoituksen edetessä arviointikonsultin ja kaavoittajien yhteistyö tiivistyi ja he neuvottelivat kaavaratkaisuista yhdessä.

## 5 STRATEGINEN KAUPUNKILUONTO

Väitöskirjani toinen tutkimuskysymys käsittelee kaupunkiluonnon suunnittelua strategisessa yleiskaavoituksessa. Kaupunkiluonnon suunnittelu tuo esiin, miten kaavan sisältökysymykset ja suunnitteluprosessit kietoutuvat toisiinsa. Tässä luvussa analysoin, miten Lahden ja Östersundomin yleiskaavoissa kaupunkiluonto ymmärrettiin sekä millainen yhteys kaupunkiluonnon määrittelyillä oli suunnitteluprosessin kulkuun ja toimijoiden asemiin. Natura 2000 ja ekosysteemipalvelut ovat hallinnollisesti ja käsitteellisesti erilaisia tapoja määrittellä kaupunkiluontoa: Natura 2000 perustuu velvoittavaan kansainväliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön, ja ekosysteemipalvelulähestymistapa on tutkimuksesta noussut väljä näkökulma luonnon ja ihmisen suhteeseen. Tarkastelen, miten erilaiset kaupunkiluonnon määrittelyt rajaavat strategisen yleiskaavoituksen mahdollisuuksia eli millaiseksi kaavoituksen suunnitteluvara rakentuu (ks. Nygren 2013, 24–28).

Luonto ja kaupunki tai kulttuuri laajemmin eivät ole vastakohtaisia, vaan luonto on erottamattomasti läsnä kaikessa inhimillisessä toiminnassa (Haila & Dyke 2006; Hinchliffe 2007). Myös kaupungit muotoutuvat ihmisen ja luonnon vuorovaikutuksessa, kun inhimillinen toiminta kietoutuu yhteen ihmisestä riippumattomien luonnon prosessien kanssa (Haila 2008, 2009; Asikainen & Jokinen 2009). Kaupunkisuunnittelun näkökulmasta se merkitsee, että luonto on osallisena kaupungin muutoksessa ja kehityksessä. Kaupungin rakentuessa ja muuttuessa sinne syntyy uudentaista luontoa, ja kaupunkisuunnittelussa ja -rakentamisessa on mahdollista ottaa nämä luonnon potentiaalit huomioon ja tarkoituksellisesti luoda uutta kaupunkiluontoa (Asikainen 2014).

Ihmisen riippuvaisuutta luonnon prosesseista on yritetty kuvata ekosysteemipalvelujen käsitteellä (esim. Daily 1997; de Groot ym. 2002; Millennium Ecosystem Assessment 2005; Hiedanpää ym. 2010). *Ekosysteemipalvelut* määrittellään sängen ytimekkäästi ihmisen ekosysteemeistä saamiksi hyödyiksi (Millennium Ecosystem Assessment 2005; Hiedanpää ym. 2010). Käsitteellä halutaan havainnollistaa, että inhimillinen toimeentulo on sidoksissa ekologisiin järjestelmiin ja niiden tarjoamien potentiaalien hyödyntämiseen (Haila 2010). Ekosysteemipalvelut on siten ihmiskeskeinen näkökulma luontoon, ja sen avulla koetetaan saada lisäpontta luonnonsuojeluun: luonnonsuojelu kannattaa, koska se hyödyttää myös ihmisiä. Ekosysteemipalvelujen



logiikalle käännettynä esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden turvaaminen on myös ihmiskunnan tulevaisuuden turvaamista.

Ekosysteemipalveluja koskevaa tutkimusta on tehty runsaasti, ja tutkijat ovat kehittäneet malleja ja työkaluja helpottamaan ekosysteemipalvelunäkökulman yhdistämistä suunnitteluun ja päätöksentekoon (esim. Saarela & Söderman 2008; Bagstad ym. 2013; Hansen & Pauleit 2014; Ahern ym. 2016). Tutkimuksissa on kuitenkin huomattu, että mittavasta kehittäelytyöstä huolimatta tutkimus on jäänyt suunnittelun ja hallinnan käytäntöihin nähden etäiseksi (Ruckelshaus ym. 2015; Posner ym. 2016; Olander ym. 2017). Käsitettä on myös arvosteltu epämääräisyydestä (Nahlik ym. 2012), mutta toisaalta juuri laajuutensa ja monitulkintaisuutensa ansiosta sille löytyy kaikupohjaa monenlaisissa hallinnan konteksteissa ja se voi yhdistää eri taustoista tulevia toimijoita (Dick ym. 2018; Saarikoski ym. 2018; Ainscough ym. 2019). Tällöin olennaiseksi kysymykseksi nousee se, millaisia sisältöjä käsitteelle tapauskohtaisesti annetaan ja miten se liitetään osaksi ympäristöä koskevia suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja.

Lahden yleiskaavoituksessa ekosysteemipalvelunäkökulman väljyys ja avoimuus käännettiin vahvuudeksi (artikkeli III). Suunnittelussa ei hyödynnetty tutkimuksessa kehitettyjä malleja tai arviointityökaluja, vaan sen sijaan näkökulmaa käytettiin heuristisena työkaluna (Norgaard 2010), joka sovitettiin osaksi yleiskaavoitusta ja sen vaikutusten arviointia. Soveltamisen lähtökohtana olivat paikalliset tarpeet ja näkökulman käytettävyys kaava-aineistojen analyysissä ja vaikutusten arvioinnissa. Laajoissa yleiskaavaprosesseissa kerätään mittavat selvitystietoaaineistot suunnittelualueesta ja arvioidaan kaavan toteutumisen vaikutuksia. Lahdessa ekosysteemipalvelujen näkökulmaa käytettiin järjestelemään, tulkitsemaan ja vetämään yhteen suunnittelussa kerättyä tietoa. Se oli tulkinnallinen linssi suunnitteluun ja vaikutusten arviointiin. Koska ekosysteemipalvelu on ihmislähtöinen käsite, sen katsottiin sopivan erityisen hyvin rakennetun kaupunkiympäristön tarkasteluun. Ekosysteemipalvelut kytkettiin myös kaupungin strategiseen tavoitteeseen olla houkutteleva ja elinvoimainen ympäristökaupunki.

Koska ekosysteemipalvelu on laaja ja yleisluonteinen käsite, se on käännettävä toiminnalliseksi ja käyttökelpoiseksi suunnittelussa (Palmer 2012). Ekosysteemipalvelunäkökulman sovittaminen osaksi kaavoitusta vaatii ymmärrystä paikallisesta kontekstista sekä valmiutta kokeilla eri tekniikoita ja muokata niitä kokemusten karttuessa (artikkeli III; ks. myös Wilkinson ym. 2013; Faehnle ym. 2015). Keskeytyksellä käynnissä oleva suunnittelu sallii erilaisten näkökulmien ja tekniikoiden koettelun ja kehittelyn kulloistenkin suunnitteluongelmien ja -tavoitteiden ratkaisemiseksi. Lahdessa ekosysteemipalveluista viestittiin enimmäkseen kaavaselostustekstissä,

joka oli kirjoitettu tarinaksi tulevaisuuden kaupungista. Vaikka kaavoittajat ja muut maankäytön suunnittelun kanssa toimivat asiantuntijat ovat tottuneita lukemaan ja esittämään asioita kartoilla, karttojen ei katsottu soveltuvan ekosysteemipalvelujen kuvaamiseen. Lahdessa ekosysteemipalvelut kehystettiin kokoavana näkökulmana, joka yhdistää kaupunkiluonnon eri elementtejä ihmistoimintaan eikä se haastateltavien mukaan ollut käännettävissä karttaesitykseksi.

Kuten edellisestä luvusta käy ilmi, Lahdessa joustavuus perustui jatkuvasti käynnissä olevaan yleiskaavoitukseen. Kaupunkiluontoon valittu näkökulma ja kaavoitusprosessin joustavuus yhdistyivät keskenään tavalla, joka ei ollut ristiriidassa kaavan sisältökysymysten tai esitystavan kanssa. Jatkuva yleiskaavaprosessi madalsi kynnystä ekosysteemipalvelunäkökulman kokeilemiseen, koska sen käyttöön tai tiettyyn tulkintaan ei täytynyt sitoutua yhtä kaavoituskierron pidemmäksi aikaa. Päätös ekosysteemipalvelunäkökulman käytöstä oli kaupungin viranhaltijoiden käsissä, ja Lahden tulkinta ja tapa käyttää käsitettä ei kaventanut tai rajoittanut yleiskaavoituksen suunnitteluvaraa (ks. Nygren 2013).

Lahdessa valinta kokeilla ekosysteemipalvelunäkökulmaa oli vapaaehtoinen ja sitä sovellettiin väljästi sen perusteella, miten sen katsottiin parhaiten hyödyntävän suunnittelua. Östersundomin yleiskaavoituksessa tilanne oli toisenlainen (artikkeli IV). Siinä keskustelu kaupunkiluonnosta kiinnittyi Natura 2000 -suojeluun ja keinoihin saada aikaan kaavaratkaisu, joka olisi samanaikaisesti täyttänyt yleiskaavalle asetetut tavoitteet ja varmistanut, että Natura 2000 -arvot eivät vaarannu. Natura 2000 on Euroopan unionin suojelualueiden verkosto, jolla suojellaan lintu- ja luontodirektiiveissä (2009/147/EY ja 92/43/ETY) lueteltuja luontotyyppisiä ja lajien elinympäristöjä. Lintu- ja luontodirektiivit velvoittavat arvioimaan hankkeen vaikutukset Natura 2000 -suojelualueille, jos on todennäköistä, että hanke aiheuttaa merkittävää haittaa (Söderman 2009). Lainsäädäntö edellyttää, että hanke voi edetä, jos ollaan varmoja, että merkittävää haittaa ei aiheudu. Olennaiseksi nousee tulkinta haitan merkittävyydestä ja vaikutusten epävarmuudesta (Opdam 2009; Beunen ym. 2013; Floor 2016).

Luonnonsuojelun ja strategisen yleiskaavoituksen ristiriitaiset *tulkinnat epävarmuudesta ja keinoista hallita sitä* nousivat Östersundomissa keskiöön (artikkeli IV). Natura 2000 -suojelun tavoitteena on taata olemassa nykyisten luontoarvojen säilyminen, minkä vuoksi on varmistettava, että hankkeista ei aiheudu merkittävää haittaa. Suojelukäytäntöjen lähtökohtana on siten epävarmuuden vähentäminen keräämällä tietoa ja arvioimalla hankkeiden vaikutuksia etukäteen. Yleiskaavoituksessa sitä vastoin varauduttiin epävarmuuksiin jättämällä kaavaan avoimuutta ja tulkinnanvaraa. Väljillä kaavamerkinnoilla ja -määräyksillä haluttiin luoda suunnitteluvaraa osayleis- ja asemakaavoitukselle ja sallia suunnitelmien tarkentuminen ja uudelleentulkinnat

(luku 4). Kysymys epävarmuuksien hallinnasta paljastaa myös suojelu- ja kaavoituskäytäntöjen eriävät aikamittakaavat: Natura-suojelun tavoitteena on luontoarvojen säilyminen sellaisena kuin ne olivat, kun alue liitettiin suojeluverkkoon, kun taas kaavoituksessa aikajänne ulottui vuosikymmenien päähän ja yleiskaava on vain yksi etappi suunnitelmien ketjussa.

Östersundomissa määrittelyvalta suunnittelun sisältökysymyksistä ja kaavoitusprosessin etenemisestä laajeni kaupunginhallinnon ja kaavoittajaprofession ulkopuolelle. Natura 2000 -suojaus toi prosessiin mukaan ely-keskuksen eli valtion ympäristöviranomaisen ja arviointikonsultin, joiden kanssa neuvoteltiin kaavaratkaisuista ja joiden hyväksynnän ne vaativat. Östersundomin yleiskaavaprosessissa toimijat etsivät oman toimintatilansa rajoja ja yhteistoiminnan mahdollisuuksia. Arviointikonsultin ja kaavoittajien välinen suhde muuttui yhteistoiminnallisemmaksi suunnittelun edetessä, mutta kaavoittajien mukaan ely-keskus piti kiinni valvovan viranomaisen roolistaan.

Östersundomin yleiskaavoituksen analyysin perusteella suunnitteluongelmien uudelleenkehitys on vaikeaa, kun kaavoitus kohtaa Natura 2000 -suojelun kaltaisen vakiintuneen ja lainsäädännöllisesti vahvan käytännön. Kaavoittajat kyseenalaistivat Natura-suojelun legitimitetin ja sen tulkintaa koetettiin avartaa, mutta tulokset ja menettelytavat eivät avautuneet suunnitteluprosessin kuluessa neuvoteltaviksi. Natura 2000 -suojaus ja kaavoitus pysyivät erillisinä käytäntöinä, ja hyväksyttävä tapa käsitellä luonnonsuojelua suunnittelussa määritettiin suunnittelun ulkopuolella. Lopulta päädyttiin rajaamaan kiistanalaisimmat alueet suunnittelutarvealueiksi, mikä parhaimmillaankin siirtää ratkaisua myöhemmäksi.

Tutkimissani yleiskaavatapauksissa erilaiset kaupunkiluonnon määrittelyt nostivat esiin erilaisia luontoon liittyviä arvoja. Lahden viranhaltijoiden mukaan ekosysteemipalvelunäkökulman käyttäminen terävöitti jaettua ymmärrystä siitä, että Salpausselän reunamuodostuma on etenkin maisemallisesti ja pohjaveden muodostumisen kannalta arvokas osa Lahden kaupunkiluontoa (artikkeli III). Tämä näkemys siirrettiin myös kaavakartalle, jolle piirrettiin niin kutsuttu Salpausselkä-merkintä. Se ei ole oikeudellisesti sitova, mutta merkintään liittyvä määräys kehottaa ottamaan Salpausselän huomioon maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa. Salpausselkä myös yhdistettiin kaupungin strategiaan toteuttamiseen nimeämällä se houkuttelevan ja elinvoimaisen ympäristökaupungin perustaksi.

Östersundomin yleiskaavassa ranta-alueet olivat määrittelykamppailun kohteena, ja niiden merkitys ja arvottamisen perusteet olivat erilaiset kaavoittajille sekä arviointikonsultille ja ympäristöviranomaiselle. Natura-suojelun näkökulmasta ranta-alueet

ovat arvokkaiden lajien elinympäristöjä eikä rantojen käyttö saa vaarantaa suojeluarvoja. Vaikka suojelualueet oli rajattu kaavoitettavan alueen ulkopuolelle, luonnonsuojelun kannalta huolena oli alueen rakentamisesta aiheutuvat häiriöt ja etenkin lisääntyvän virkistyskäytön seuraukset. Kaavoitukselle rannat ovat arvokas maiseman osa, ja meren läheisyys nähtiin alueen houkuttelevuutta lisäävänä vetovoimatekijänä.

Natura 2000 tulkittiin Östersundomissa hyvin staattisesti. Östersundomissa omaksuttu näkemys Natura 2000 -suojelun tavoitteista ja keinoista kaventaa paitsi kaavoituksen myös ympäristöviranomaisen suunnitteluvaraa. Staattinen näkemys luonnosta rajoittaa luonnonsuojelun päämääriä ja käytäntöjä ja siten sulkee pois aktiivisen luonnonhoidon ja luontoalueiden kunnostuksen luontoarvojen lisäämiseksi (Haila ym. 2010, 5–19; Santaoja 2013, 245–246). Yleiskaavaprosessin alkuvaiheessa laaditussa kaupunkiekologisessa ohjelmassa pohdittiin keinoja soveltaa dynaamisen luonnonsuojelun periaatteita myös Östersundomin Natura 2000 -alueilla (Haila ym. 2010). Kaupunkiekologisen ohjelman mukaan suojelukäytännössä tulisi ottaa huomioon, että kosteikkoalueet ovat syntyneet luonnon ja ihmisen toiminnan vuorovaikutuksessa ja että ne muuttuvat nopeasti. Ohjelmassa todetaan, että nimenomaan nopeasti muuttuvat luontotyypit tarjoavat hyvät edellytykset dynaamiselle ja yhteistoiminnalliselle luonnonsuojelulle, jossa eri toimijat neuvottelisivat yhdessä suojelun keinoista ja tavoitteista (emt., 17–19; ks. myös Nygren 2013). Kaupunkiekologisen ohjelman ajatukset eivät kuitenkaan kyenneet haastamaan vakiintunutta tulkintaa Natura 2000 -suojelusta ja toimijoiden rooleista.

Lahden ja Östersundomin yleiskaavat liittyvät myös laajempiin keskusteluihin *luonnonsuojelun perustasta*. Natura 2000 -suojelu perustuu perinteiselle luonnonsuojelujajattelulle, jossa luonto nähdään lajeina ja elinympäristöinä, ja niiden suojelemiseksi ne on rajattava inhimillisen vaikutuksen ulkopuolelle esimerkiksi perustamalla luonnonsuojelualueita tai rauhoittamalla lajeja (Haila 2007b; Asikainen & Jokinen 2009; Nygren 2013). Ekosysteemipalvelun ymmärtäminen ihmisen ja luonnon yhtenä kietoutumana on puolestaan lähellä dynaamisen luonnonsuojelun tapaa nähdä ihmisen ja luonnon suhde. Dynaamisen luonnonsuojelun lähtökohta on, että luonto on alati muutoksessa eikä sitä voida pysäyttää tiettyyn hetkeen tai tietynlaiseksi. Suojeltavan kohteen ekologinen hahmo muuttuu koko ajan, ja dynaamisessa luonnonsuojelussa tavoitteena on sovittaa yhteen ihmistoiminta sekä luonnon ja sen muutoksen potentiaalit (Haila 2007b; Nygren 2013).

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Väitöstutkimukseni osoittaa, että strateginen yleiskaavoitus ei ole yhtenäinen käytäntö, vaan se saa muotonsa ja sisältönsä tapauskohtaisesti. Käytäntöjä tutkimalla opimme siitä, miten strategista yleiskaavoitusta tehdään ja miten suunnittelun hallinnollinen ja poliittinen konteksti, ratkaistavat asiakysymykset sekä kaavoitukseen osallistuvat toimijat vaikuttavat käytännön muotoutumiseen. Koska suunnittelun kontekstit ja päämäärät ovat erilaisia, myös keinot ja toteutuneet suunnitteluprosessit ovat väistämättä erilaisia. Tässä väitöskirjassa analysoimani yleiskaavaprosessit ovat monella tapaa toisistaan poikkeavia, mutta niistä jokaisessa on kyse suunnitteluvälineistä ja keinoista hallita kaupunkikehittämisen epävarmuuksia. Tässä luvussa pohdin tutkimukseni päätuloksia etenkin suunnitteluvälineiden ja suunnittelun legitimitetin kannalta.

Strateginen yleiskaavoitus kumpuaa kaupunkien tarpeesta tunnistaa niiden kehitykseen vaikuttavat muutosvoimat, määrittellä kaupungin haluttu tulevaisuus ja etsiä keinot päämäärän saavuttamiseksi. Suunnittelussa on siis kyse tapauskohtaisesta suunnitteluvälineiden luomisesta ja rajaamisesta. Strategisen suunnittelun paradoksin käsite muistuttaa, että suunnitteluun sisältyy aina ristiriitoja ja jännitteitä, joiden hallinta on strategisen suunnittelun ytimessä. Yksi ulottuvuus on suunnitteluun sisältyvät jännitteiset aikamittakaavat. Strategisen suunnittelun aikajänne ulottuu pitkälle tulevaisuuteen, jopa vuosikymmenien päähän, mutta samanaikaisesti sillä tavoitellaan valmiutta reagoida herkästi muutoksiin toimintaympäristössä. Toisaalta ollakseen legitiimiä kaupungin kehittämisen tulee olla vakaata ja ennustettavaa kaikkien toimijoiden silmissä. Suunnittelussa on siten tasapainoteltava pitkäjänteisyyden ja reagointiherkkyyden välillä.

Tutkimissani yleiskaavaprosesseissa oli valittu erilaiset keinot tämän jännitteen hallitsemiseksi. Jatkuva yleiskaavoitus perustuu siihen, että se on paitsi suunnitelma tulevasta myös kokonaiskuva nykyhetkestä. Jatkuvan yleiskaavoituksen yksi tarkoitus on parantaa yleiskaavan ajantasaisuutta ja siten vahvistaa yleiskaavan asemaa maankäytön kokonaisuuksiin ohjaavana suunnitelmana. Samalla jatkuvasti käynnissä oleva kaavoitus pystyy vastaamaan nopeasti muospaineisiin ja -vaatimuksiin. Jatkuva

yleiskaavoitus soveltuu nähdäkseni parhaiten jo kaavoitettujen ja rakennettujen alueiden suunnittelemiseen ja seurantaan, jossa muutokset kohdentuvat verrattain rajatulle alueelle.

Yksi mahdollisuus on jättää tulkinnanvaraa suunnitelman sisältöön ja siten antaa tilaa myöhemmin tarkentuville tulkinnoille. Tämä luo suunnitteluvaraa yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle, mutta käänttöpuolena on suunnitteluprosessien ja päätöksenteon paikkojen hämärtyminen. Jos yleiskaavoitus siirtää paljon ratkaistavaa yksityiskohtaisempaan suunnitteluun, sen ohjausvaikutus heikkenee. Tarpeellisen ja riittävän tarkkuustason löytäminen ei ole helppoa, ja kuten tutkimukseni osoittaa, siihen vaikuttavien tekijöiden ja toimijoiden kirjo on laaja. Kyse on myös suunnittelun oikeutuksesta kansalaisten näkökulmasta ja siitä, missä vaiheessa tärkeät suunnittelukysymykset lopulta ratkaistaan ja milloin osallistumisella voi parhaiten vaikuttaa. Etenkin Östersundomin yleiskaavan kaltaisissa suurissa kaavahankkeissa valmistelun ja päätöksenteon ketjut ovat monivaiheisia ja matka suunnittelusta toteutukseen pitkä.

Toinen jännite liittyy kaavoitukseen osallistuvien toimijoiden suhteisiin. Kaikissa tutkimissani tapauksissa toimijoiden joukko laajeni kaavoittajaprofession ulkopuolelle muihin kunnan viranhaltijoihin tai muihin viranomaisiin, ja toimijasuhteiden järjestäytyminen ei suju kitkatta. Jatkuvassa yleiskaavoituksessa neuvotellaan paitsi kaavan sisällöstä myös sopivista toimintatavoista. Lahden yleiskaavassa yhteistoiminta näyttäytyi sujuvana, mutta se edellyttää jatkuvaa ylläpitoa ja neuvottelua. Östersundomissa puolestaan eri toimijoiden suunnitteluongelmille antamat tulkinnat ja rinnakkaiset hallinnolliset prosessit olivat ristiriidassa koko kaavoituksen ajan. Tutkimukseni perusteella Natura 2000 -suojelun kaltainen institutionaalisesti vakiintunut ja lainsäädännöllisesti vahva käytäntö pysyi muuttumattomana ja määritteli kaavoituksen suunnitteluvaraa.

Kaupunkiluonnon suunnittelu konkretisoi suunnitteluvaran rakentumisen prosessia ja havainnollistaa, miten suunnitteluprosessit, toimijasuhteet ja suunnittelun sisällöt muotoutuvat suhteessa toisiinsa. Jatkuva yleiskaavoitus voi avata luonnon potentiaalien vaalimiseen ja hyödyntämiseen uusia mahdollisuuksia, jos luonnon muutos otetaan julkilausutusti mukaan suunnitteluun. Ekosysteemipalvelujen kaltaisen avoimen näkökulman soveltaminen oli jatkuvassa yleiskaavoituksessa melko ongelmatonta, koska määrittelyvalta oli kaupungin viranhaltijoiden käsissä ja laajasta näkökulmasta oli mahdollista valita ne ulottuvuudet, jotka saatiin vaivatta yhdistettyä muuhun suunnitteluun. Myös Natura 2000 -suojelussa olisi mahdollisuuksia kyseenalaistaa säilyttämiseen perustuvia suojelukäytäntöjä ja ottaa vaikutteita dynaamisen luonnonsuojelun ideoista. Esimerkiksi hoito- ja käyttösuunnitelmat voisivat nykyistä

paremmin huomioida luonnon muutoksen, ja niissä voitaisiin pohtia keinoja hyödyntää ihmistoimintaa ja luonnon prosesseja luontoarvojen lisäämiseksi ja parantamiseksi.

Tässä tutkimuksessa keskityin suunnittelijoiden ja muiden viranhaltijoiden tulkitoihin strategisesta yleiskaavoituksesta. Kaupunkia suunnitellaan kuitenkin kaupunkilaisille, ja demokratiassa kaupunkilaiset ovat suunnitteluun osallistuvia kansalaisia. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta strategiset yleiskaavat ovat sekoitus uusia ja vanhoja käytäntöjä. Muodolliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat samat kuin muissakin lakisääteisissä kaavoissa, mutta uudet suunnitteluprosessit ja kaavojen sisältöratkaisut muuttavat kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Jatkuvasti käynnissä oleva yleiskaavoitus edellyttää kansalaisilta uudenlaisia tietoja ja taitoja. Kun kaavoitus on käynnissä keskeytyksettä, siihen vaikuttaminen vaatii myös tilanteen seuranta. Toisaalta jatkuva yleiskaavoitus voi parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kaupunkikehitykseen, koska kaavoitusprosessi osallistumismahdollisuuksineen on käynnissä koko ajan ja sen yhteys muuhun kaupunkikehittämiseen on aiempaa suurempi. Tarkkuustasoltaan yleispiirteiset kaavat taas jättävät paljon suunnitteluvaraa yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle, jolloin ratkaisuihin voi olla vaikea enää vaikuttaa.

Strateginen yleiskaavoitus muuttaa maankäytön suunnittelun ja muun kaupungin suunnittelun ja kehittämisen suhdetta, jolloin kansalaisosallistuminen kiinnittyy uudenlaiseen kontekstiin. Suunnittelun legitimitetissä on pohjimmiltaan kyse siitä, mitkä toimijat saavat äänensä kuuluviin, millaiset argumentit hyväksytään ja millaiselle tiedolle suunnitelmat rakentuvat. Demokratian kannalta ratkaisevaa on, keille toimijoille näissä prosesseissa avautuu toimintamahdollisuuksia ja keitä rajataan ulkopuolelle. Suunnittelun legitimitetti ei palaudu lainsäädännön takaamiin muodollisiin osallistumismahdollisuuksiin. Tutkimani yleiskaavaprosessit osoittavat, että lainsäädäntöä on mahdollista tulkita eri tavoin ja suunnittelukäytännöt rakentuvat erilaisiksi paikallisesta kontekstista riippuen. Myös kansalaisten asema oli määritelty niissä hyvin eri tavoin. Lain kirjaimen noudattaminen ei sinänsä takaa, että kansalaiset tulevat kuulluksi tai että he kokevat voivansa vaikuttaa. Valmistelun ja päätöksenteon legitimitetin kannalta on ratkaisevan tärkeää, kuinka selkeitä ja läpinäkyviä prosessit ovat ja miten ne yhdistyvät kaupungissa elettyyn arkeen. Jos kytkös on kansalaisten silmissä ohut, myös kannusteet osallistua jäävät vähäisiksi. Tällöin strateginen yleiskaavoitus saattaa kaventua julkisten toimijoiden ja elinkeinoelämän väliseksi neuvotteluksi, ja muut kansalaisryhmät ovat vaarassa jäädä sen ulkopuolelle.

Johdantoluvun alun lainauksissa vaadittiin perinpohjaista muutosta suomalaisen suunnittelujärjestelmään sekä suunnittelua ohjaavien arvojen, ajattelutapojen ja asenteiden uudelleen määrittelyä. Suunnittelujärjestelmän näkökulmasta strateginen yleiskaavoitus ei ole vallankumouksellista, koska siinä toimitaan nykyisillä kaavahierarkian tasoilla ja välineillä. Samaan aikaan suunnittelun taustaoletukset sekä kaavoituksen suhde muuhun kaupungin hallintoon jäsenyivät uudelleen. Etenkin Lahdessa ja Tampereella omaksuttu jatkuva yleiskaavoitus muuttaa yleiskaavoituksen merkitystä ja asemaa kytkemällä sen aiempaa tiiviimmin osaksi muuta kaupungin hallintoa ja suunnittelua. Jatkuva yleiskaavoitus myös ratkaisee vanhentuneista yleiskaavoista seuranneita ongelmia. Östersundomissa puolestaan koeteltiin suunnittelujärjestelmän rajoja kaavan esitystavan ja määräysten väljyyden suhteen.

Kaavoituksen yhteydessä puhutaan paljon kankeudesta ja sen aiheuttamista ongelmista. Onkin totta, että etenkin laajat yleiskaavat ovat usein hitaita laatia – Östersundomin kaavoitus aloitettiin vuonna 2010. Tutkimukseni perusteella suunnittelujärjestelmä yksinään ei kuitenkaan yksin selitä sitä, millaiseksi kaavoitus eri tilanteissa muodostuu. Kyse on ennen kaikkea siitä, miten sen tarjoamia mahdollisuuksia ja välineitä halutaan ja kyetään hyödyntämään. Lisäksi on syytä muistaa, että yhteistyö kaupunginhallinnon ja elinkeinoelämän välillä on usein tiivistä ja hankelähtöinen kaavoitus on jo nykyään arkipäivää. Kaupunkikehityksen kokonaisuuden hallitsemiseksi tarvitaan myös yleispiirteistä suunnittelua, joka tunnistaa erilaiset intressit ja näkemykset ja sallii niiden esiintuomisen. Demokratiaan kuuluu ajoittainen kovaääninenkin keskustelu, joka ei saa jäädä joustavuuden ja ketteryyden tavoittelun jalkoihin.

Väitöskirjastani avautuu lukuisia suuntia jatkotutkimukselle. Tässä tutkimuksessa rajoitin tarkasteluni suunnittelijoiden ja muiden viranhaltijoiden näkemyksiin, mutta jatkotutkimuksessa on syytä selvittää, millaisiksi kansalaisten mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa muotoutuvat uudenlaisissa kaavoituskäytännöissä. Niin ikään kysymys yleiskaavoituksessa tehtävien ratkaisujen ja päätösten ketjuuntumisesta ja ilmentymisestä eri mittakaavatasoilla ja hallinnonaloilla vaatii tutkimusta.

Strategisessa yleiskaavoituksessa rakennetaan siltoja lakisääteisen ja strategisen suunnittelun välille, ja tässä työssä olen keskittynyt suunnittelun strategisuuden ja lakiperustaisuuden suhteeseen. Mahdollisuudet hyödyntää olemassa olevaa suunnittelujärjestelmää riippuvat paitsi suunnittelijoiden taidoista ja kyvyistä myös institutionaalista ympäristöstä, jossa suunnittelua tehdään. Strateginen yleiskaavoitus näyttäytyi tutkimuksessani sekä uusien avauksien kehittämisenä että totuttujen toimintatapojen puolustamisena. Tarvitsemme lisää empiristä tutkimusta siitä, miten



käytännöt muuttuvat ja vakiintuvat. Koska kaavoituksella vaikutetaan siihen, millaisessa kaupungissa elämme, asumme, liikumme ja työskentelemme tulevaisuudessa, kysymys suunnittelun tavoista ja sisällöistä koskettaa kaikkien arkea.

## 7 KIRJALLISUUS

- Ahern, J., Cilliers, S., & Niemelä, J. (2014). The concept of ecosystem services in adaptive urban planning and design: A framework for supporting innovation. *Landscape and Urban Planning*, 125, 254–259.
- Ahlqvist, T. & Moiso, S. (2013). Neoliberalisation in a Nordic state: From cartel polity towards a corporate polity in Finland. *New Political Economy* 19(1), 21–55.
- Ahonen, A. (2017). Tarjonnan tiellä: Rakentamisen sääntely ja paradigmaattisen muutoksen tarve. *Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä* 1/2017.
- Ainscough, J., de Vries Lentsch, A., Metzger, M., Rounsevell, M., Schröter, M., Delbaere, B., ... & Staes, J. (2019). Navigating pluralism: Understanding perceptions of the ecosystem services concept. *Ecosystem Services*, 36, preprint.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and design*, 31(5), 743–758.
- Albrechts, L. (2010). More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(6), 1115–1127.
- Albrechts, L. (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning theory*, 12(1), 46–63.
- Albrechts, L., & Balducci, A. (2013). Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. *disP – The Planning Review*, 49(3), 16–27.
- Albrechts, L., Barbanente, A. & Monno, V. (2019). From stage-managed planning towards more inclusive strategic spatial planning. *Environment and Planning C: Politics and Space*, pre-print.
- Allmendinger, P., & Houghton, G. (2010). Spatial Planning, Devolution, and New Planning Spaces. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(5), 803–818.
- Anttonen, K. (2007). Piiloutuva politiikka: Ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1224. Tampere: Tampere University Press.
- Asikainen, E. (2014). Luontopolitiikkaa lähiöissä-lähiöluonnon muotoutuminen Tampereen Hervannassa ja Vuoreksessa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1991. Tampere: Tampere University Press.
- Asikainen, E., & Jokinen, A. (2009). Future natures in the making: Implementing biodiversity in suburban land-use planning. *Planning Theory & Practice*, 10(3), 351–368.
- Bagstad, K. J., Semmens, D. J., Waage, S., & Winthrop, R. (2013). A comparative assessment of decision-support tools for ecosystem services quantification and valuation. *Ecosystem services*, 5, 27–39.
- Bamberg, J. (2012). Shaping places online: Exploring the potential of the Internet for public engagement in spatial local governance. *Acta Universitatis Tamperensis* 1717. Tampere: Tampere University Press.
- Beauregard, R. (2018). The Entanglements of Uncertainty. *Journal of Planning Education and Research*.

- Beunen, R., Van Assche, K., & Duineveld M. (2013). Performing failure in conservation policy: The implementation of European Union directives in the Netherlands. *Land Use Policy* 31, 280–288.
- Bäcklund, P. (2007). Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, P., Häkli, J., & Schulman, H. (toim.). (2002). Osalliset ja osajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.
- Bäcklund, P., Häkli, J., & Schulman, H. (toim.) (2017). Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere: Tampere University Press.
- Bäcklund, P., Häikiö, L., Leino, H., & Kanninen, V. (2018). Bypassing publicity for getting things done: Between informal and formal planning practices in Finland. *Planning Practice & Research*, 33(3), 309–325.
- Cook, N. S. D., & Wagenaar, H. (2012). Navigating the eternally unfolding present: Toward an epistemology of practice. *The American Review of Public Administration*, 42(1), 3–38.
- Daily, G. C. (toim.). (1997). Nature's services: Societal dependence on natural ecosystems. Washington, DC: Island Press.
- Dick, J., Turkelboom, F., Woods, H., Iniesta-Arandia, I., Primmer, E., Saarela, S-R., ... & Kelemen, E. (2018). Stakeholders' perspectives on the operationalisation of the ecosystem service concept: Results from 27 case studies. *Ecosystem Services*, 29, 552–565.
- Faehnle, M., Söderman, T., Schulman, H., & Lehvävirta, S. (2015). Scale-sensitive integration of ecosystem services in urban planning. *GeoJournal*, 80(3), 411–425.
- Floor, J.R., van Koppen, C.S.A., & van Tatenhove, J.P.M. (2016). Uncertainties in the assessment of “significant effect” on the Dutch Natura 2000 Wadden Sea site – The mussel seed fishery and powerboat race controversies. *Environmental Science & Policy* 55(3), 380–392.
- Flyvbjerg, B. (2001). Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case study. Teoksessa N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (toim.), *The Sage handbook of qualitative research* (4. painos, s. 301–316). Thousand Oaks, CA: Sage.
- De Groot, R. S., Wilson, M. A., & Boumans, R. M. (2002). A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological economics*, 41(3), 393–408.
- Haila, Y. (2007a). Analogiamallit ja dynaaminen yleistettävyyys. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 173–190). Helsinki: Gaudeamus.
- Haila, Y. (2007b). Luonnonsuojelun uusi poliittisuus. *Ympäristö ja terveys*, 38(4), 4–11.
- Haila, Y. (2008). Kaupunki luonnonmuodostumana. *Yhdyskuntasuunnittelu* 46:1, 6–23.
- Haila, Y. (2009). Ekososiaalinen näkökulma. Teoksessa I. Massa (toim.), *Vihreä teoria: Ympäristö yhteiskuntateoriassa* (s. 261–287). Helsinki: Gaudeamus.
- Haila, Y. (2010) Ekososiaalinen symbioosi. Teoksessa J. Hiedanpää, L. Suvantola & A. Nas-kali (toim.), *Hyödyllinen luonto: Ekosysteemipalvelut hyvinvoinnin perustana* (s. 53–74). Tampere: Vastapaino.
- Haila, Y. (2014). Miten käsittää uutuus? Argumentti-kehys-sulkeuma, ja muita metodologisia käsitteperheitä. *Tiede & edistys* 39(4), 347–360.

- Haila, Y. & Dyke, C. (2006). What to say about nature's "speech"? Teoksessa Y. Haila & C. Dyke (toim.), *How nature speaks: The dynamics of the human ecological condition* (1–48). Durham: Duke University Press.
- Haila, Y., Joutsiniemi, A., Kervinen, M. & Lodenius, S. (2010). Östersundomin osayleiskaavan kaupunkiekologinen ohjelma. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2010:3. Helsinki: Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluvirasto.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences*, 36(2), 175–195.
- Hajer, M. (2006). The living institutions of the EU: Analysing governance as performance. *Perspectives on European politics and society*, 7(1), 41–55.
- Hajer M. & Wagenaar, H. (2003). Introduction. Teoksessa M. Hajer & H. Wagenaar (toim.), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society* (s. 1–32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, R., & Pauleit, S. (2014). From multifunctionality to multiple ecosystem services? A conceptual framework for multifunctionality in green infrastructure planning for urban areas. *Ambio*, 43(4), 516–529.
- Hastio, P., Korkala, P., Laitio, M., Manninen, R., Paajanen, P. & Palomäki, J. (2018). Yleiskaavoituksen uusimpia tuulia Lahdessa, Oulussa, Tampereella ja Helsingissä vuonna 2017. Ympäristöministeriön raportteja 2/2018. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Healey, P. (2006). Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning. *European Planning Studies*, 14(4), 525–546.
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
- Healey, P. (2009). In search of the "strategic" in spatial strategy making. *Planning Theory & Practice*, 10(4), 439–457.
- Healey, P. (2013). Comment on Albrechts and Balducci "Practicing strategic planning". *disP – The Planning Review*, 49(3), 48–50.
- Hiedanpää, J., Suvantola, L., & Naskali, A. (2010). *Hyödyllinen luonto: Ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana*. Tampere: Vastapaino.
- Hinchliffe, S. (2007). *Geographies of nature*. Los Angeles: Sage.
- Hurmeranta, M. (2013). *Kaavoihin kangistuneet: Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. Elinkeinoelämän valtuuskunnan raportti*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Hytönen, J., & Ahlqvist, T. (2019). Emerging vacuums of strategic planning: An exploration of reforms in Finnish spatial planning. *European Planning Studies*, 1–19.
- Hytönen, J., Mäntysalo, R., Peltonen, L., Kanninen, V., Niemi, P., & Simanainen, M. (2016). Defensive routines in land use policy steering in Finnish urban regions. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 40–55.
- Häikiö, L., & Leino, H. (toim.). (2014). *Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press.
- Häikiö, L. & Leino, H. (2014). *Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat*. Teoksessa H. Leino & L. Häikiö (toim.), *Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin* (s. 9–30). Tampere: Tampere University Press.
- Jalonen, K. (2017) *Strategy work as dialogue: Reflections on institutional voices in a city organization*. Publications of the Hanken School of Economics Nr 317, Helsinki.
- Jarzabkowski, P. (2004). Strategy as Practice: Recursiveness, Adaptation, and Practices-in-Use. *Organization Studies*, 25(4), 529–560.

- Jokinen, A., Leino, H., Bäcklund, P., & Laine, M. (2018). Strategic planning harnessing urban policy mobilities: The gradual development of local sustainability fix. *Journal of environmental policy & planning*, 20(5), 551–563.
- Kalliomäki, H. (2018). Re-contextualising Oregon's Urban Growth Boundary to city-regional planning in Tampere, Finland: The need for strategic bridge-building. *Planning Theory & Practice*, 19(4), 514–533.
- Kanninen, V. (2017). Strateginen kaupunkiseutu: Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. Aalto university publication series doctoral dissertation 227/2017. Helsinki: Aalto-yliopiston insinööritieteiden korkeakoulu.
- Kornberger, M. (2012). Governing the city: From planning to urban strategy. *Theory, Culture & Society*, 29(2), 84–106.
- Kornberger, M. & Clegg, S. (2011). Strategy as performative practice: The case of Sydney 2030. *Strategic Organization* 9(2), 136–162.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007a). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 9–38). Helsinki: Gaudeamus.
- Laine, M., Leino, H., & Santaoja, M. (2007b). Keskustan rajattu merkitys: Tapaus Tampereen keskustan liikenneosayleiskaava. *Yhdyskuntasuunnittelu* 45(1), 6–21.
- Laine, M., Leino, H., Santaoja, M., & Setälä, M. (2015). "Tää on vähän kuin sikaa säkissä ostais!": Tulevaisuuden keskustan suunnittelun haasteet taloyhtiöiden näkökulmasta. *Futura* 34(1), 26–35.
- Laine, M., & Peltonen, L. (2003). Ympäristökysymys ja aseveliaksi: Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959–1995. Tampere: Tampere University Press.
- Lappalainen, P. (2007). Poliittinen toiminta tapauksena. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 191–213). Helsinki: Gaudeamus.
- Lehtimäki, H. (2000). Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista. *Acta Universitatis Tamperensis* 746. Tampere: Tampere University Press.
- Leino, H. (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka: Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. *Acta Universitatis Tamperensis* 1134. Tampere: Tampere University Press.
- Leino, H. (2007). Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito* (s. 214–227). Helsinki: Gaudeamus.
- MDI (2019). 10 kaupunkiseudun väestöennuste. Kooste kymmenen kaupunkiseudun väestöennusteesta vuosina 2018–2040 [verkkojulkaisu]. Helsinki: MDI [viitattu 14.6.2019]. Saatavissa: [http://www.mdi.fi/content/uploads/2019/02/10-kaupunkiseudun-vaestoennuste\\_kooste.pdf](http://www.mdi.fi/content/uploads/2019/02/10-kaupunkiseudun-vaestoennuste_kooste.pdf)
- Mikola, E., & Häikiö, L. (2014). Merkitysten muodostuminen politiikkaprosesseissa: Päästökaupan kansalliset kamppailut ja tarinalinjat. Teoksessa H. Leino & L. Häikiö (toim.), *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin* (s. 56–83). Tampere: Tampere University Press.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005.) *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- Myllyniemi, P. (2006). Kunnan osaliitos Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 53/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L. & Saglie, I-L. (2015a). Legitimacy of informal strategic urban planning: Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies* 23(2), 349–366.
- Mäntysalo, R., Kangasoja, J. & Kanninen, V. (2015b). The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice*, 16(2), 169–183.
- Mäntysalo, R., Tuomisaari, J., Granqvist, K., Kanninen, V. (2019). The strategic incrementalism of Lahti master planning: Three lessons. *Käsikirjoitus arvioitavana*.
- Nahlik, A. M., Kentula, M. E., Fennessy, M. S., & Landers, D. H. (2012). Where is the consensus? A proposed foundation for moving ecosystem service concepts into practice. *Ecological Economics*, 77, 27–35.
- Newman, P. (2008). Strategic spatial planning: Collective action and moments of opportunity. *European Planning Studies*, 16(10), 1371–1383.
- Nieminen, J. (2014). Poliittiset, hallinnolliset ja tiedolliset sulkeumat hirvivahinkojen korvaamisprosessissa. Teoksessa H. Leino & L. Häikiö (toim.), *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin* (s. 107–120). Tampere: Tampere University Press.
- Norgaard, R. B. (2010). Ecosystem services: From eye-opening metaphor to complexity blinder. *Ecological economics*, 69(6), 1219–1227.
- Nygren, N. (2013). Liito-oravan suojelun poliittinen prosessi ja suunnitteluvara Tampereen kaupunkiseudulla. *Acta Universitatis Tamperensis* 1859. Tampere: Tampere University Press.
- Olander, L., Polasky, S., Kagan, J. S., Johnston, R. J., Wainger, L., Saah, D., ... & Yoskowitz, D. (2017). So you want your research to be relevant? Building the bridge between ecosystem services research and practice. *Ecosystem Services*, 26, 170–182.
- Olesen, K. (2011). Strategic spatial planning in transition: A case study of Denmark. Department of Development and Planning, Aalborg University.
- Olesen, K. (2014). The neoliberalisation of strategic spatial planning. *Planning Theory* 13(3), 288–303.
- Opdam, P. F., Broekmeyer, M. E., & Kistenkas, F. H. (2009). Identifying uncertainties in judging the significance of human impacts on Natura 2000 sites. *Environmental Science & Policy*, 12(7), 912–921.
- Palmer, M. A. (2012). Socioenvironmental sustainability and actionable science. *BioScience*, 62(1), 5–6.
- Posner, S. M., McKenzie, E., & Ricketts, T. H. (2016). Policy impacts of ecosystem services knowledge. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113(7), 1760–1765.
- Puustinen, S. (2006). Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne: Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 34*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Rannisto, P.-H. (2005). Kunnan strateginen johtaminen: Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. *Acta Universitatis Tamperensis* 1072. Tampere: Tampere University Press.
- Ruckelshaus, M., McKenzie, E., Tallis, H., Guerry, A., Daily, G., Kareiva, P., ... & Bernhardt, J. (2015). Notes from the field: Lessons learned from using ecosystem service approaches to inform real-world decisions. *Ecological Economics*, 115, 11–21.

- Saarela, S. R. & Söderman, T. (2008). Ekologisesti kestävät kaupunkiseudut ja niiden ekosysteemipalvelut. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 33/2008. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Saarikoski, H., Primmer, E., Saarela, S-R., Antunes, P., Aszalós, R., Baró, F., ... & Dick, J. (2018). Institutional challenges in putting ecosystem service knowledge in practice. *Ecosystem services*, 29, 579–598.
- Salet, W., & Faludi, A. (2000). Three approaches to strategic spatial planning. Teoksessa W. Salet & A. Faludi (toim.), *The revival of strategic spatial planning* (s. 1–10). Amsterdam: Springer.
- Santaoja, M. (2013). Rakkaudesta luontoon. Luontoharrastajat luonnonsuojelun toimijoina. *Acta Universitatis Tamperensis* 2303. Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta, M. (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* 6. Tampere: Finnpublishers.
- Söderman, T. (2009). Natura 2000 appropriate assessment: Shortcomings and improvements in Finnish practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 29(2), 79–86.
- Tilastokeskus (2019). Kuntien avainluvut. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tuomisaari, J. (2009). Maankäytön suunnittelun konfliktin ratkaiseminen neuvottelemalla: Kokemuksia Särkijärven eritasoliittymän suunnittelusta (pro gradu -tutkielma). Tampereen yliopisto, Tampere.
- Vaara, E., Sorsa, V., & Pälli, P. (2010). On the force potential of strategy texts: A critical discourse analysis of a strategic plan and its power effects in a city organization. *Organization*, 17(6), 685–702.
- Vainio, T. (2016). Asuntotuotantotarve 2015–2040. VTT Technology 247.
- Versteeg, W. & Hajer, M. (2010). Is this how it is, or is this how it is here? Making sense of politics in planning. Teoksessa Hillier, J. & Healey, P. (toim.), *The Ashgate research companion to planning theory* (s. 159–182). Farnham: Ashgate Publishing.
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. New York: M. E. Sharpe.
- Wagenaar, H., & Cook, S. N. (2003). Understanding policy practices: Action, dialectic and deliberation in policy analysis. Teoksessa M.A. Hajer & H. Wagenaar (toim.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society* (s. 139–171). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wagenaar, H., & Wilkinson, C. (2015). Enacting resilience: A performative account of governing for urban resilience. *Urban Studies*, 52(7), 1265–1284.
- Wilkinson, C., Sendstad, M., Parnell, S. & Schewenius, M. (2013). Urban governance of biodiversity and ecosystem services. Teoksessa T. Elmqvist, M. Fragkias, J. Goodness, B. Güneralp, P. J. Marcotullio, R. I. McDonald ... & Wilkinson, C. (toim.), *Urbanization, biodiversity and ecosystem services: Challenges and opportunities: A global assessment*. Springer.
- Ympäristöministeriö (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Suomen ympäristö 1/2014. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö (2018). Asettamispäätös: Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelun organisointi. YM9/052/2018

# JULKAISUT

- Julkaisu I Tuomisaari, Johanna (2015). Lahden yleiskaava strategisen maankäytön suunnittelun työkaluna. *Yhdyskuntasuunnittelu* 53(2), 40–57.
- Julkaisu II Tuomisaari, Johanna (2017). Kahden kaupungin tarinat: yleiskaavan performatiivinen voima. *Terra* 129(3), 171–181.
- Julkaisu III Brunet, Lucas, Tuomisaari, Johanna, Lavorel, Sandra, Crouzat, Emilie, Bierry, Adeline, Peltola, Taru & Arpin, Isabelle (2018). Actionable knowledge for land use planning: Making ecosystem services operational. *Land Use Policy* 72, 27–34.
- Julkaisu IV Tuomisaari, Johanna. “Natura 2000 is not a planning issue” – A relational practice approach to urban planning and Natura 2000 conservation. Käsikirjoitus arvioitavana



# JULKAISU I

**Lahden yleiskaava strategisen maankäytön suunnittelun työkaluna**

Johanna Tuomisaari

Yhdyskuntasuunnittelu 53(2), 40–57

**Artikkeleiden käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa**



# Lahden yleiskaava strategisen maankäytön suunnittelun työkaluna

Johanna Tuomisaari

**Tässä artikkelissa arvioin, millaisia mahdollisuuksia maankäyttö- ja rakennuslain säätämä suunnittelujärjestelmä tarjoaa strategiseen maankäytön suunnitteluun. Empiirinen tarkasteluni koskee Lahden yleiskaavaa ja keskityn erityisesti yleiskaavan ohjausryhmässä toimivien kaupungin viranhaltijoiden kokemuksiin yleiskaavaprosessista. Pohdin yleiskaavan ja kaupungin strategian suhdetta, jatkuvasti käynnissä olevaa yleiskaavoitusta sekä ohjausryhmän roolia kaavaprosessissa. Analyysissa käytän strategisen maankäytön suunnittelun paradoksin ja strategisen kehystämisen käsitteitä.**

## Johdanto

Yhdyskuntasuunnittelututkimuksen piirissä on pohdittu strategisen maankäytön suunnittelun ominaisuuksia ja sen suhdetta lakisääteiseen maankäytön suunnitteluun (esim. Healey 2007; 2009, Albrechts & Balducci 2013, Van den Broeck 2013, Mäntysalo, Kangasoja & Kanninen 2014; 2015b). Kaupunkien ja kaupunkiseutujen välisen kilpailun, ilmastonmuutoksen, elinkeinorakenteen muuttumisen, talouden suhdannevaihteluiden ja väestörakenteen muutosten kaltaiset laajat yhteiskunnalliset kehityskulut muuttavat kaupunkien toimintaympäristöä vaatien niiltä ennakoivaa ja aktiivista otetta. Myös maankäytön suunnittelussa on otettava kantaa kaupungin kehittämisen periaatteisiin, tavoitteisiin ja suuntaviivoihin sekä päätettävä konkreettisista toimenpiteistä. Monien muiden Euroopan maiden tavoin Suomessa strategiseen maankäytön suunnitteluun on kehitetty instrumentteja, jotka eivät sisälly lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään (esim. Healey 2007, Mäntysalo, Jarenko, Nilsson & Saglie, 2015a). Tällaisia vapaamuotoisia suunnitteluvälineitä ovat muun muassa

kehityskuvat, rakennemallit ja temaattiset, tiettyyn näkökulmaan kiinnittyvät ohjelmat (esimerkiksi viheralueohjelmat ja liikennejärjestelmäohjelmat) (Laitio & Maijala 2010). Strategisen maankäytön suunnittelun näkökulmasta kaava-prosessien puolestaan arvioidaan usein kompastuvan hitauteen ja liialliseen yksityiskohtaisuuteen, joka peittää alleen strategiset linjaukset ja valinnat (emt., Ympäristöministeriö 2014).

Onko siis niin, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset suunnitteluvälineet eivät sovellu strategiseen maankäytön suunnitteluun? Strategisen maankäytön suunnittelun teoriaa ja käytäntöjä kehittäneiden Albrechtsin ja Balduccin (2013) mukaan lakisäätteiset maankäytön suunnitelmat soveltuvat heikosti edellä mainittujen kaupunkien ja kaupunkiseutujen kohtaamien ongelmien käsittelyyn, ja artikkelissaan he hahmottelevatkin strategisen suunnittelun ominaisuuksia asettamalla ne vastakkain lakisäätteen suunnittelun piirteiden kanssa (Albrechts & Balducci 2013). Mäntysalon, Kangasojan ja Kannisen mukaan tässä piilee kuitenkin vaara, että strateginen ja lakisäätteen suunnittelu nähdään virheellisesti toisensa poissulkevinä suunnittelun tapoina. He ehdottavat, että lakisäätteen ja strategisen suunnittelun erojen korostamisen sijaan tulisi pohtia, miten ne voidaan sovittaa yhteen. Tällöin strateginen maankäytön suunnittelu ymmärretään lakisäätteen ja epämuodollisten suunnitteluinstrumenttien harkituksi ja strategisesti viisaaksi hyödyntämiseksi (Mäntysalo ym. 2014; 2015b).

Maankäytön suunnittelun ohjauksesta vastaava ympäristöministeriö on tarttunut aiheeseen. Vuonna 2011 aloitettiin viimeisin maankäyttö- ja rakennuslain arviointi. Arviointihankkeen raportissa pohditaan, millainen tarve on kehittää lakisäätisiä suunnitteluvälineitä strategisemmiksi ja millaisilla edellytyksillä nykyistä strategisempi ote maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa olisi mahdollista. Laaja-alaisessa strategisessa yleiskaavoituksessa on raportin mukaan paljon kehittämistarpeita, ja yhtenä vaihtoehtona esitetään yleiskaavan sisältövaatimusten täydentämistä strategisia yleiskaavoja silmälläpitäen. Toisaalta raportissa todetaan, että yleiskaava on jo nykyisellään melko joustava kaavamuoto ja mukautuu erilaisiin tarpeisiin, myös strategiseen suunnitteluun (Ympäristöministeriö 2014, 31–37). Osana maankäyttö- ja rakennuslain arviointia tehtiin kysely maankäytön suunnittelun ja ohjauksen asiantuntijoille, kansalaisjärjestöille sekä elinkeinoelämän toimijoille, ja sen perusteella yleiskaavaa ei hyödynnetä täysimittaisesti strategisen maankäytön suunnittelun välineenä kun taas yleiskaavallisia kysymyksiä ratkotaan yhä enenevässä määrin vapaamuotoisilla maankäyttösuunnitelmilla (Ylinen ym. 2013). Pohjimmiltaan strategisen yleiskaavoituksen kehittämisessä onkin kyse ajattelumallien ja toimintakulttuurin muuttumisesta. Kuten arviointihankkeen raportissa huomautetaan, olennaista on se, millaisena suunnittelumuotona yleiskaava

kunnissa ja muissa kaavoitukseen osallistuvissa organisaatioissa nähdään ja mihin sen katsotaan soveltuvan (Ympäristöministeriö 2014).

Tämä kysymys on myös tämän artikkelin keskiössä. Käyttämällä tapaus-esimerkinä Lahden yleiskaavaa pohdin, miten maankäyttö- ja rakennuslailla säädellyn suunnittelujärjestelmän välineitä, erityisesti yleiskaavaa, voidaan käyttää strategiseen maankäytön suunnitteluun. Lahdessa yleiskaavaa uudistetaan valtuustokausittain eli neljän vuoden välein. Yleiskaavaa uudistetaan samalla jaksotuksella kuin kaupungin strategiaa, ja yleiskaavan tavoitteet johdetaan kaupungin strategiasta. Tässä artikkelissa keskityn siihen, miten yleiskaavaa käytetään kaupunginhallinnon sisällä ja miten yleiskaavoituksessa mukana olevat eri toimialojen viranhaltijat näkevät kaavatyöskentelyn merkityksen. Analysoin, miten yleiskaavasta on rakennettu strategisen suunnittelun työkalua, miten suunnitteluprosessin ja kaavan strategisuus ymmärretään sekä miten suunnittelun legitimitetti rakentuu. Analyysini lähtökohtana on empiirinen aineisto: tavoitteena on kuvata uutta, Suomen kontekstissa ainutlaatuista yleiskaavan laadintatapaa ja pohtia, miltä se näyttää strategisen maankäytön suunnittelun näkökulmasta. Seuraavassa jaksossa esittelen tutkimuksen aineiston ja menetelmät. Tämän jälkeen pohdin strategisen ja lakisääteisen maankäytön suunnittelun suhdetta paradoksina (Mäntysalo ym. 2014; 2015b) ja esittelen strategisen kehystämisen käsitteen (Healey 2009). Ensimmäisessä analyysijaksossa kuvaan Lahden yleiskaavan laatimisen taustaa, kaavan sisältöä ja esitystapaa sekä kaavan suhdetta kaupungin strategiaan. Sen jälkeen perehdyn tarkemmin Lahdessa omaksuttuun jatkuvan, valtuustokausittain jäsentyvän yleiskaavoituksen malliin, jolla on keskeinen merkitys yleiskaavan toimivuudessa strategisen maankäytön suunnittelun välineenä. Pohdin myös ohjausryhmän roolia yleiskaavaprosessissa. Lopuksi kokoan yhteen, millaisia strategiseen yleiskaavoitukseen liittyviä legitimitteettikysymyksiä Lahden tapauksen tarkastelu tuo ilmi.

## Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen aineisto koostuu yhdeksästä Lahden kaupungin viranhaltijan haastattelusta. Kaikki haastateltavat kuuluvat yleiskaavan laadintaa johtavaan ohjausryhmään, johon on koottu viranhaltijoita kaupungin kaikilta toimialoilta (tekninen ja ympäristötoimiala, sivistystoimiala sekä sosiaali- ja terveystoimiala) ja konsernihallinnosta. Haastattelulainausten yhteydessä olen erottanut haastateltavat toisistaan lyhenteillä H1–H9. Kolme haastateltavaa (H1–H3) työskentelee teknisellä ja ympäristötoimialalla ja heidän pääasialliset työtehtävänsä liittyvät yleiskaavan laadintaan. Kuusi haastateltavaa (H4–H9) työskentelee muunlaisissa tehtävissä kaupungin eri toimialoilla ja konsernihallinnossa.

Haastattelut tehtiin vuosina 2013–2014 eli järjestyksessään toisella yleiskaavakierroksella. Monilla haastateltavilla oli jo siis kokemusta yhdestä kokonaisesta yleiskaavakierroksesta. Haastattelut sijoituivat kaavaluonnosvaiheeseen.

Haastattelut kestivät yhdestä kahteen tuntiin, ja ne nauhoitettiin ja litteoitiin. Haastattelujen ohella olen analysoinut suunnitteluasiakirjoja kuten vuonna 2012 hyväksytyn yleiskaavan selostusta, yleiskaavan tavoitteita sekä toteutusohjelmaa, mutta analyysi perustuu pääasiallisesti haastatteluaineistoon; asiakirjoja on käytetty tukiaineistona. Käytin kaikissa haastatteluissa etukäteen valmistelemääni teemarunkoa keskustelujen pohjana. Haastatteluissa käsiteltiin uuden yleiskaavan laatimisen perusteluja, yleiskaavan ja kaupungin strategian suhdetta, kaavoitusprosessin kulkua ja työskentelytapoja sekä kaavan keskeistä sisältöä. Tämän lisäksi pyysin haastateltavia arvioimaan, miten yleiskaavatyö on sujunut, miten uudentyypinen kaavoitusmenettely on otettu vastaan ja miten toimintatapoja mahdollisesti muutetaan käynnissä olevalla kaavakierroksella.

Haastattelujen perusteella olen yhtäältä kartoittanut yleiskaavaprosessin vaiheita ja haastateltavan roolia siinä sekä toisaalta analysoinut, miten haastateltavat jäsentävät ja tulkitsevat yleiskaavan strategisuutta (Alatalo & Åkerman 2010). Pyrin muotoilemaan esittämäni kysymykset avoimiksi, jotta haastateltavat voisivat mahdollisimman vapaasti kertoa näkemyksistään ja kokemuksistaan (Ruusuvuori & Tiittula 2005). Vaikka käytin haastatteluissa haastattelurunkoa, mahdollisimman luontevan haastattelutilanteen luomiseksi annoin keskustelun edetä melko vapaasti sen mukaan, mitä haastateltavat puheessaan painottivat. Haastattelurunko oli ensisijaisesti muistilista aiheista, joista halusin keskustella. Eri haastateltavat korostivatkin teemoja eri tavoin ja niiden käsittelyjärjestys haastattelutilanteessa vaihteli.

Haastatteluaineiston analyysissa huomioni kohdistuu siihen, millaisia merkityksiä ohjausryhmän jäsenet antavat yleiskaavaprosessille. Tällöin haastateltavien näkökulmien subjektiivisuus on tutkimuksen tekemisen erottamaton lähtökohta (esim. Häkli 1999, 63–72). Lahden yleiskaavaprosessi on ainutlaatuisuudessaan kiinnostava esimerkki pyrkimyksestä kehittää ja käyttää lakisääteisen suunnittelujärjestelmän välineitä strategisessa maankäytön suunnittelussa (Laine ym. 2007, 32–33). Lahden yleiskaava kiinnittyy johdannossa esiteltyihin ajankohtaisiin tieteellisiin ja poliittisiin keskusteluihin strategisen maankäytön suunnittelun luonteesta, sen suhteesta lakisääteiseen suunnitteluun sekä yleiskaavan roolista. Yksittäisen yleiskaavaprosessin analysointi voi siis avata tarkastelutapoja ja näkökulmia, joiden avulla voidaan ymmärtää yleisempiä, yksittäistä tapausta laajemmalle ulottuvia ongelmanasetteluja ja kysymyksiä (Leino 2007).

## Strateginen maankäytön suunnittelu paradoksin hallintana ja strategisena kehystämisenä

Johdannossa esitin, että strategista ja lakisääteistä maankäytön suunnittelua on mielekästä lähestyä yhteensovittamisena, ei vastakkainasetteluna (Mäntysalo ym. 2014; 2015b). Strategiseen maankäytön suunnitteluun sisältyy kuitenkin piirteitä, jotka näyttävät olevan ristiriidassa lakisääteiseen suunnitteluun kohdistuvien vaatimusten ja odotusten kanssa. Strategista suunnittelua luonnehtii muun muassa keskittyminen vain joihinkin valittuihin päämääriin, toiminta- ja ongelmalähtöisyys sekä epävarmuuksien ja muutoksen hyödyntäminen (Albrechts & Balducci 2013). Toisaalta kaavojen, myös yleispiirteisiksi ja strategisiksi tarkoitettujen, tulee perustua kattaviin selvityksiin, niiden tulee osoittaa selkeästi sallittu maankäyttö ja kaavan laadinnan ja hyväksymisen prosessi on säädetty laissa. Näiden jännitteiden tunnistamisen ja hallinnan voidaan ajatella muodostavan strategisen maankäytön suunnittelun ytimen. Tätä nimitetään strategisen maankäytön suunnittelun paradoksiksi (Mäntysalo ym. 2014, 14–16; 2015b, 174–176).

Lähestyn strategista maankäytön suunnittelua Patsy Healeyn strategisen kehystämisen (strategic framing) käsitteen kautta (Healey 2009). Healey määrittelee strategisen maankäytön suunnittelun yhteisölliseksi toiminnaksi, jolla pyritään vaikuttamaan kaupungin tai kaupunkiseudun muutosdynamiikkaan. Strateginen suunnittelu tähtää nimenomaisesti muutokseen: tavoitteena on aktiivisesti muuttaa suuntaa ja etsiä uusia mahdollisuuksia (Healey 2004, 46; 2009, 440). Strategiat ovat yhteisön tuottamia ja jakamia näkemyksiä keskeisistä suunnitteluongelmista ja -kysymyksistä, halutusta tulevaisuuden suunnasta ja tarvittavista toimenpiteistä. Toisin sanoen strategisessa suunnittelussa rakennetaan yhteistä kehystä, jonka kautta osapuolet jäsentävät toimintaansa ja keskinäisiä suhteitaan (Healey 2009, 449–452). Strateginen kehystäminen edellyttää Healeyn mukaan taitoa tunnistaa ja rajata olennaiset kysymykset, toimijat ja resurssit: tästä näkökulmasta edellä mainittu paradoksin hallinta ja hyödyntäminen erityyppisissä suunnittelutilanteissa nousee tärkeäksi suunnittelu- taidoksi (emt., 447).

Healey painottaa strategisen suunnittelun prosessiluonnetta. Strategia voidaan ilmaista esimerkiksi karttana tai tekstinä, mutta asiakirjoja olennaisempaa on saada aikaan toimintaa ja yhteistyötä; tällä tavoin strategiat heräävät henkiin (Healey 2013, 49). Jotta strategisella maankäytön suunnittelulla olisi todellista muutosvoimaa, sen tulee siis kiinnittyä paikallisiin olosuhteisiin ja prosessissa mukana olevien toimijoiden käsityksiin halutusta muutoksesta (Healey 2009, 445–449). Healeyn mukaan strateginen kehystäminen luo ympärilleen yhteisön, jonka puitteissa aktiivisesti etsitään muutoksen suuntia ja joka ajan myötä vakiintuu

osaksi paikallista institutionaalista rakennetta ja jonka piirissä keskustelu ja toiminta jatkuvat (Healey 2009, 453).

Strategisen kehystämisen näkökulma korostaa suunnittelun legitimitietin tilanteista rakentumista (Connelly 2006, Leino & Peltomaa 2012). Tämä tarkoittaa, että toimijoiden käsitykset sekä kunkin suunnitelman että sen laatimisprosessin legitimitietistä (Peltonen ym. 2008) rakentuvat kontekstuaalisesti osana toimintaa ja osapuolten välistä vuorovaikutusta. Legitimitietin rakentumisen kontekstisidonnaisuus korostuu edelleen institutionaalisesti epäselvässä tilanteessa, jossa sekä toimijoiden roolit ja toimintamahdollisuudet instituution sisällä että instituution suhde muihin instituutioihin ovat jäsentymässä uudelleen (esim. Hajer 2004; 2006). Yleiskaavoituksen tiukka kytkös strategiaan ja jatkuva yleiskaavoitus ovat luoneet tilanteen, jossa yleiskaavan suhde muuhun valmisteluun ja päätöksentekoon on muuttunut. Tästä seuraa, että toimijoiden aiemmin omaksumat roolit ja tavat osallistua yleiskaavoitukseen eivät enää päde. Tällöin myöskin legitimitietin perusteita määritellään uudelleen.

## Strateginen yleiskaava

103 000 asukkaan Lahti on Suomen yhdeksänneksi suurin kaupunki ja Päijät-Hämeen maakuntakeskus. Kaupungin asukasmäärä on lisääntynyt 1990-luvulta lähtien, mutta kymmenen suurimman kaupungin vertailussa Lahden väestönkasvu on ollut toiseksi hitainta. Kaupungin strategiassa ja yleiskaavassa on asetettu tavoitteeksi, että vuonna 2025 Lahdessa on asukkaita 118 000, mikä on hieman enemmän kuin kaupungin tai Tilastokeskuksen kasvuennusteen mukainen asukasluku (Henriksson 2015). Erityisesti Lahden halutaan houkuttaa työikäistä väestöä ja lapsiperheitä (Lahden kaupunki 2012).

Kaupungin strategian ja yleiskaavan johtajatuksena on, että Lahti on vuoteen 2025 mennessä ”houkutteleva ja elinvoimainen ympäristökaupunki” (Lahden kaupunki 2012, 4). Päämääränä on muun muassa vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, kasvattaa cleantech- ja muotoilualan liiketoimintaa, tiivistää yhdyskuntarakennetta sekä kehittää joukko- ja kevyttä liikennettä. Maankäytön suunnittelun näkökulmasta Lahden verrattain tiivis kaupunkirakenne ja lyhyet etäisyydet antavat hyvät mahdollisuudet parantaa lähipalveluita ja liikenneverkkoa, mutta toisaalta kaupungissa ei ole jäljellä laajoja rakentamattomia alueita odottamassa käyttöönottoa. Yleiskaavassa onkin kyettävä ratkaisemaan, miten rakennettuja alueita tiivistetään ja täydennetään kasvavan väestön asuttamiseksi (Lahden kaupunki 2012).

Lahteen alettiin laatia uutta koko kaupungin kattavaa yleiskaavaa vuonna 2009. Edellinen oikeusvaikutuksen yleiskaava oli vuodelta 1998, ja sen lähes tyvä tavoitevuosi 2010 ja täyttynyt väestöennuste antoivat aiheita yleiskaavan



uudistamiselle. Lahdessa oli jo edellisen yleiskaava-arkkitehdin aikana kypsytelyä ajatusta niin kutsutusta läsnä olevasta yleiskaavasta eli yleiskaavasta, joka olisi jatkuvasti ajantasainen ja joka sisältäisi maankäytön kehittämisen periaatteet yksityiskohtaisemman suunnittelun näkökulmasta käyttökelpoisessa muodossa (Airamo 2009, Mäntysalo ym. 2014).

Yleiskaavaprosessin uudistamiselle avautui hyvä mahdollisuus, kun kaupungin juuri valittu uusi yleiskaava-arkkitehti halusi jatkaa läsnä olevan yleiskaavan kehittämistä ja kokeilla sitä käytännössä. Yleiskaavan laadinta päätettiin jaksottaa valtuustokausittain siten, että yleiskaavan uudistaminen alkaa valtuustokauden alussa ja valmis kaavaehdotus tulee hyväksyttäväksi viimeisenä valtuustovuonna (kts. seuraava luku). Samaan aikaan myös kaupungin strategiasuunnittelua oli alettu uuden strategiapäällikön johdolla uudistaa, ja yleiskaava ja kaupungin strategia päätettiin sitoa yhteen.

*Varmaan just se yleiskaava-arkkitehdin vaihto toi sen momentumin, mutta kyllähän se tulee sitten myöskin sieltä maankäytön johdolta, että ne näkee että tässä voitaisiin lähteä tämmöiseen kiertoon. Ja sitten toisaalta meillä se strategiatyö ehkä siinä samassa vaiheessa vähäsen terävöityi tai oli terävöitynyt jo, niin nähtiin se että nämä ei ole erillisiä juttuja. (H5)*

Yleiskaavaa siis uudistetaan samalla jaksotuksella kuin strategiaa ja sen tavoitteet johdetaan strategiasta. Mikäli strategiaan tulee muutoksia, myös yleiskaavan tavoitteet saattavat muuttua. Toisaalta edellisen valtuustokauden päätteeksi tehty yleiskaavan arviointi tuo strategian valmisteluun tietoa siitä, miltä strategia maankäytön suunnittelun näkökulmasta näyttää ja onko sitä tarpeen muuttaa tai selventää. Strategiaan kirjattujen tavoitteiden sovittaminen yhteen yleiskaavassa voi paljastaa joidenkin tavoitteiden olevan törmäyskurssilla. Lahdessa on esimerkiksi osoittautunut ongelmalliseksi yhdistää pyrkimykset edistää yritystoimintaa ja suojella pohjavettä: pohjavesialueilla sijaitsee paljon yritystoimintaa, joka on riski veden laadulle. Toimintojen väliset ristiriidat tulevat konkreettisesti esiin, kun mietitään eri alueiden tulevaisuuden käyttöä. Ristiriita on ilmaistu selväsanaisesti myös kaavaselostuksessa:

*Yleiskaavatyön kuluessa ja etenkin vaikutusten arvioinnin yhteydessä kävi ilmeiseksi, että elinvoimaisuuden ja ympäristöarvojen välille voi tulla ristiriitoja. Elinkeinoelämän alueet mahdollistavat elinvoiman. Jos ne sijaitsevat pohjaveden muodostumisalueella Salpausselällä, jossa myös Lahden ominaispiirre ylitse muiden on vaarassa vaurioitua, ne vaarantavat ympäristöarvoja konkreettisesti ja syövät ympäristökaupunki-imagoa.*

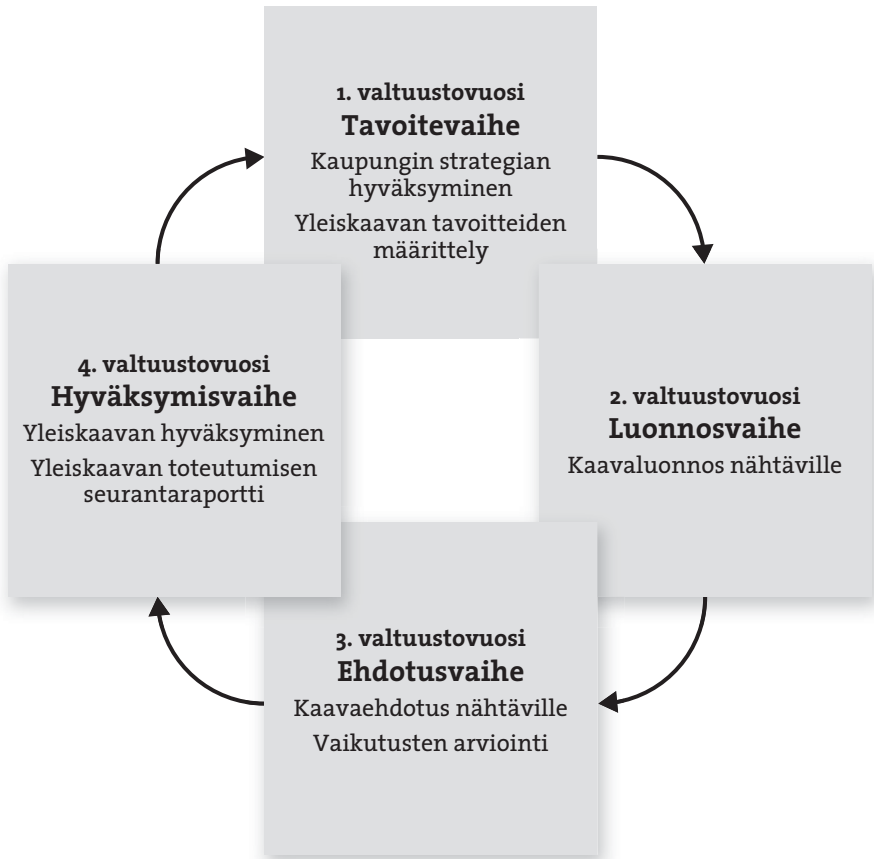
*Kumpi on Lahden kannalta tärkeämpää? Tätä on jouduttu yleiskaavaehdotusta laatiessa pohtimaan ja siitä tulee keskustella myös seuraavaa strategiaa työstettäessä.* (Lahden kaupunki 2012, 98)

Vain kaavakartta merkintöineen ja määräyksineen on lainvoimainen (Lahden kaupunki 2012, 7), mutta kaavaselostuksen (Lahden kaupunki 2012) ja suunnitteluohjeiden (Lahden kaupunki 2011) ajatellaan olevan vähintään yhtä tärkeitä yksityiskohtaisempaa maankäytön suunnittelua ohjaavia dokumentteja. Selostustekstissä on kuvailtu yksityiskohtaisemmin ja perusteltu, mitä kaavan merkinnöillä ja määräyksillä tavoitellaan ja millaisen kokonaisuuden ne muodostavat. Selostus on laadittu tarinaksi, jossa kuvataan, millainen kaupunki Lahti on yleiskaavan ja strategian tavoitevuonna 2025. Kertomuksen rinnalle on nostettu tekstilaatikoihin katkelmia yleiskaavan tavoitteista, vaikutusten arvioinneista sekä selvitys- ja tausta-aineistosta. Lisäksi jokaiselle kaavakartan aluevaraukselle on laadittu oma suunnitteluohjeensa, joka kuvaa ja perustelee kaavamerkintöjä ja -määräyksiä yksityiskohtaisemmin, millaista maankäyttöä alueelle tavoitellaan.

*Meillä on kartta ja selostus selkeästi erillisiä eli kartassa on todennäköisesti muutoksia vähemmän, mutta sitten selvityksissä ja selostuksessa on muutoksia enemmän. Tällä me toivotaan, että me voidaan vaikuttaa siihen, että päättäjät näkevät, että sen selostuksen merkityskin on suuri, koska se ohjaa siihen, miten suunnittelijat sitten [...] sen kartan sisällä työskentelevät. (H3)*

Kaavakartan ja muiden kaava-asiakirjojen erottaminen ilmentää jännitettä strategisen suunnittelun ja lakisääteisen suunnittelun välillä (Mäntysalo ym. 2014; 2015b). Yleiskaava on sisällöltään ja esitystavaltaan perinteinen aluevarauskaava, joka on ohjeena asemakaavoitukselle. Sen tulee siis selkeästi ja yksiselitteisesti osoittaa kunkin alueen maankäyttö. Toisaalta kaavakartan ei katsota yksin riittävän kuvaamaan yleiskaavalla tavoiteltavaa maankäyttöä. Selostuksessa ja suunnitteluohjeissa perustellaan tehtyjä ratkaisuja suhteessa strategiaan tavoitteisiin. Esimerkiksi kaavaselostuksessa ja suunnitteluohjeissa esitettyä yleiskaavan toteutumisen vaiheistusta perustellaan kestäväen kasvun strategisella tavoitteella: palvelujen (mukaan lukien joukkoliikenne) järjestämisen ja viheralueiden yhtenäisyyden kannalta tiettyjen alueiden rakentaminen tulee aloittaa vasta muiden toteuduttua (Lahden kaupunki 2012, 5). Myös kaavaselostuksen pukeminen kertomuksen muotoon voidaan tulkita keinoksi korostaa suunnitelman tulevaisuusorientaatiota ja osoittaa, että yleiskaavan ratkaisuilla voidaan vaikuttaa tulevaisuuden kaupungin muotoutumiseen.

Paikallisena sovelluksena kaavakarttaan on sisällytetty niin sanottu Salpausselkä-merkintä ja siihen liittyvä määräys. Merkintä on suoraa jatkumoa



**KUVIO 1** Yleiskaavaprosessin eteneminen valtuustovuosittain.

kaupungin strategialle, jonka visiona on tehdä Lahdesta elinvoimainen ympäristökaupunki (Lahden kaupunki 2012, 4). Maankäytön suunnittelun näkökulmasta kaupunkia halkova Salpausselän reunamuodostuma on ”houkuttelevan ja elinvoimaisen ympäristökaupungin perusta”, ja määräyksen mukaan ”maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa tulee ottaa huomioon reunamuodostuman merkitys maiseman, geologian, pohjaveden, luonnonympäristön, ilmaston, kulttuurihistorian ja virkistyksen kannalta” (Lahden kaupunki 2012, 17). Määräys on luonteeltaan ennen kaikkea strateginen eikä tiukan sitova, mutta se tuo esiin merkityksen, joka Salpausselälle on kaupungin suunnittelussa annettu ja on kartalle piirretty muistutus jatkosuunnittelulle.

## Jatkuva yleiskaavoitus

Lahdessa on omaksuttu niin kutsuttu jatkuva yleiskaavoitus, joka jaksottuu valtuustokausien mukaisesti (vrt. Kunzmann 2013, 30). Tämä tarkoittaa, että yleiskaavan laatiminen aloitetaan uudestaan joka neljäs vuosi uuden kaupunginvaltuuston aloitettua kautensa. Valtuusto hyväksyy kaupungin strategian ja asettaa kaavan tavoitteet ensimmäisen valtuustovuoden aikana, ja kaavaehdotus tulee saman valtuuston hyväksyttäväksi viimeisen valtuustovuoden aikana. Tällöin myös raportoidaan yleiskaavan toteutumisesta ja muista kaavatyön aikana kohdatuista pulmista ja kysymyksistä. Näin seuraavalla valtuustolla on uudesta strategiasta ja yleiskaavan tavoitteista päätettäessä tietoa edellisen yleiskaavan toimivuudesta. Nelivuotisen, jatkuvan yleiskaavaprosessin kulku on kuvattu kuviossa 1. Yleiskaava laaditaan oikeusvaikutteisena, ja lainvoimaiseksi tultuaan se ohjaa yksityiskohtaisempaa maankäytön suunnittelua, kunnes seuraava yleiskaava saa lainvoiman. Ensimmäisen kaavakierros alkoi vuonna 2009, ja yleiskaava hyväksyttiin joulukuussa 2012. Nyt on meneillään toinen kaavakierros: yleiskaavaehdotus valmistunee vuoden 2015 aikana ja etenee valtuuston hyväksyttäväksi vuonna 2016.

Lahden kaupungin tapa uudistaa koko kunnan yleiskaava valtuustokausittain on suomalaisittain ainutlaatuinen. Koko kuntaa koskevien yleiskaavojen laatimisprosessi vie usein vuosia, ja yleiskaavan uudistamisväli saattaa olla yli kymmenen vuotta. Yleiskaava voidaan laatia myös koskemaan jotain kunnan osaa, ja koko kunnan yleiskaavan sijaan kunnissa laaditaankin usein osayleiskaavoja ohjaamaan asemakaavoitusta. Jatkuvasti käynnissä olevan yleiskaavoituksen myötä Lahdessa aiotaan luopua osayleiskaavojen tekemisestä, jolloin yksi yleiskaava ohjaa kaikkea kaupungin asemakaavoitusta. Yhden yleiskaavan etuna pidetään sitä, että yleiskaavatasoiset ratkaisut ja valinnat on punnittu keskenään ja ne on ilmaistu yhdessä asiakirjassa. Tämän toivotaan helpottavan maankäytön kokonaisuuden hallintaa ja vähentävän päällekkäistä työtä.

*Tavallaan ihan energiatehokkaan työskentelyn kannalta haluttaisiin luopua niistä osayleiskaavoista eikä meillä ole nyt tavoitteena tehdäkään niitä, että sitten koko yleiskaava suurin piirtein aina valtuustokausittain. Silloin tiedetään, että meillä on yksi asiakirja, joka sitten kertoo sen kokonaisuuden. (H2)*

Jatkuvasti käynnissä olevalla yleiskaavoituksella pyritään sujuvoittamaan kaavoitusta. Haastateltavien mukaan perinteisen koko kuntaa koskevan yleiskaavoituksen yhtenä ongelmana on sen kesto. Kaavaprosessit voivat venyä, koska tarvittavan aineiston kerääminen ja tulkinta vievät aikaa, ja pahimmassa tapauksessa kerätty aineisto ehtii vanhentua ennen kun kaava astuu voimaan.

Jatkuvasti käynnissä oleva kaavatyö taas antaa tilaisuuden kartuttaa selvitys- ja muuta tietoa koko ajan ja tarvittaessa muuttaa suunnitelmaa verrattain nopeasti tavalliseen yleiskaavoitukseen verrattuna. Haastateltavien mukaan tämä keventää ja nopeuttaa kaavoitusta. Kaavoittajan näkökulmasta katkeamattoman yleiskaavoituksen katsottiin vähentävän painetta saada aikaan kerralla valmis ja kaiken kattava suunnitelma. Päämääränä ei ole tuottaa aukotonta kokonaiskuvaa kaupungin nykytilanteesta ja lukita haluttua tulevaisuudenkuvaa vuosiksi eteenpäin vaan sitä vastoin pitää suunnittelu liikkeessä ja parantaa reagointiherkkyyttä.

*Tällä lailla päästään jatkuvaan prosessiin, josta tulee sitten kevyempi sitä myöten kun sitä tehdään koko ajan, ei tarvitse aina aloittaa puhtaalta pöydältä. [...] Se tarve nähtiin aivan ilmeiseksi, että sitä yleiskaavaa pitää ruveta tekemään nopeammin ja jotta sitä pystytään tekemään nopeammin, sitä on pakko tehdä koko ajan, koska kolmessa vuodessa ei pysty tekemään niin täydellistä, suunnitelmaa. Sitten vaan pidetään selvitystietoja ja paikkatietoja jatkuvasti yllä. (H1)*

Keskeytymätön yleiskaavoitus muuttaa myös yleis- ja asemakaavoituksen välistä suhdetta. Yksi ulottuvuus liittyy tiedonkulkuun eri kaavatasojen välillä. Lahdessa yleis- ja asemakaavoitusta tekevät suurelta osin samat henkilöt eli asemakaavoittajat ovat mukana myös yleiskaavan laadinnassa ja ovat siten perillä yleiskaavassa tehdyistä ratkaisuksista ja niistä käydyistä keskusteluista. Ajantasaisen yleiskaavan toivotaan myös helpottavan asemakaavoittajien työtä (kts. Airamo 2009). Haastatteluissa korostettiin myös kaavaselostuksen ja yleiskaavan liitteenä olevien aluekohtaisten suunnitteluohjeiden merkitystä asemakaavoituksen suunnannäyttäjinä; niissä kuvataan yksityiskohtaisemmin, mitä kaavamerkinnöillä ja määräyksillä tavoitellaan sekä esitetään yleiskaavan toteutumisen vaiheistus.

Strategisen suunnittelun paradoksin näkökulmasta nelivuositain päivittyvällä yleiskaavalla pyritään hallitsemaan jännitettä joidenkin ratkaisujen lukitsemisen ja tulevaisuuden vaihtoehtojen avoimna pitämisen välillä (Mäntyselä ym. 2014; 2015b): lainvoimaiseksi tultuaan yleiskaava ohjaa kaupungin maankäyttöä, mutta tehtyjen ratkaisujen arviointi ja mahdollinen muuttaminen käynnistyy saman tien uudestaan. Täydellisen uudistamisen sijaan toisella kaavakierroksella päivitetään ja tarkennetaan voimassaolevaa suunnitelmaa. Jatkuvuuden ja ennakoitavuuden kannalta olisi ongelmallista, jos kaupungin maankäyttöä ohjaava suunnitelma muuttuisi merkittävästi muutaman vuoden välein (Van den Broeck 2013); se olisi myös työmäärältään liian suuri tehtävä. Haastateltavien

mukaan suurimmat muutokset tulevat kaavaselostukseen ja suunnitteluohjeisiin kaavakartan pysyessä pääosin samankaltaisena. Uudella kaavakierroksella koetellaan myös sitä, miten kaupungin muut toimialat, luottamushenkilöt ja osalliset suhtautuvat asteittain uudistuvaan ja muuttuvaan yleiskaavaan ja miten kaavaprosessissa pystytään määrittelemään tärkeimmät muutoskohteet hyväksyttävästi.

Strategisen kehystämisen yksi olennainen ulottuvuus on karsinta ja valikointi (Healey 2009, 449–452). Suunnittelussa tehdään poliittisia valintoja vaihtoehtoisten suuntien ja toimenpiteiden välillä kun päätetään, mitä otetaan mukaan ja mitä jätetään ainakin toistaiseksi kehysten ulkopuolelle. Suunnittelun legitimitetin kannalta on ratkaisevan tärkeää, että valinnat tehdään läpinäkyvästi ja hyväksyttävästi. Tämä korostuu erityisesti jatkuvassa yleiskaavassa, jossa suunnitelmaa päivitetään vähitellen. Kaikkien toimijoiden on hyväksyttävä, että suunnitelma ei tule kerralla valmiiksi ja että suunnittelun painopisteet vaihtelevat kaavakierroksesta toiseen (Connelly ym. 2006, 270–271, kts. myös Ympäristöministeriö 2014, 37). Suunnittelun keskeneräisyys ja valikoivuus voidaan nähdä myös mahdollisuutena kohdistaa voimavaroja kulloinkin tärkeimpiin kysymyksiin ja varmistaa, että ne tulevat käsitellyksi tarpeeksi perusteellisesti. Tästä näkökulmasta katsoen valikoivuus voi myös parantaa suunnittelun legitimitettä.

Yleiskaavoituksen taustalla oleva idea jatkuvasti muuttuvasta ja kehittyvästä kaavasta pätee sisällön ohella myös tapaan, jolla kaavaa tehdään. Haastateltavat korostivat, että kyseessä on oppimisprosessi sekä suunnittelijoille että muille kaupungin toimijoille, sidosryhmille ja kaupunkilaisille. Kaavan vaikutusten ja toteutumisen lisäksi arvioidaan itse kaavoitusprosessia, ja sisällön ohella myös tällä hetkellä omaksuttuja toimintatapoja muutetaan tarpeen mukaan. Haastattelussa viitattiin yleiskaavaan työkaluna, jota testataan ja kehitetään kokemusten ja palautteen karttuessa.

*Me oikeastaan rakennetaan sitä [yleiskaavaa] työkaluna koko ajan, että se ei ole missään tapauksessa mun nähdäkseni valmis vaan sitä ikään kuin testataan tässä koko ajan matkan varrella, että miten se sellaisena toimii, mitä me ollaan nyt ajateltu. (H4)*

## Yleiskaava yhteisenä keskustelufoorumina

Kaavatyötä johtaa kuukausittain kokoontuva ohjausryhmä, jossa on edustajat kaikilta kaupungin toimialoilta ja konsernihallinnosta. Toimialojen välisen yhteistyön yhtenä tavoitteena on saada suunnittelun pohjaksi tietoa siitä, mitä kaupungin hallinnossa tapahtuu ja mitkä kysymykset ja ongelmat erityisesti vaativat ratkaisemista. Toisaalta ohjausryhmä on keino pitää muut kaupungin

toimijat ajan tasalla yleiskaavoituksesta. Ohjausryhmästä on haluttu tehdä foorumi, jossa henkilöt eri hallinnonaloilta voivat tavata ja keskustella ajan-kohtaisista strategisista kysymyksistä. Ohjausryhmän merkitystä korostaa se, että se on haastateltavien mukaan ainoa ryhmä, jossa kaikki kaupungin toimialat ovat mukana ja jossa pohditaan toimenpiteitä strategian toteuttamiseksi.

*Me todettiin itse asiassa nyt tällä tavoitekerroksella, että itse asiassa tämä yleiskaavatyöskentely ja se yleiskaavan ohjausryhmä on ainut koko kaupungin tasoinen tämmöinen strategiaryhmä, jossa kaupungin strategiasta lähtien viedään konkreettisemmalle tasolle niitä tavoitteita, ja siinä on tosiaan muitten toimialojen edustajat mukana. (H1)*

Haastatteluissa korostuikin itse kaavoitusprosessin tärkeys. Tavoitteena on saada aikaan mahdollisimman hyvä suunnitelma, mutta yhtä arvokkaana pidetään eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Tiedonvaihdon lisäksi säännöllisellä yhteistyöllä on merkitystä toimijoiden välisen oppimisen ja yhteistoiminnan kehittymisen näkökulmasta. Parhaimmillaan yleiskaavatyö lisää eri hallinnonalojen ymmärrystä toistensa toiminnasta ja auttaa hahmottamaan eri sektoreiden risteyskohtia.

Strategisen kehystämisen näkökulmasta yleiskaavan ohjausryhmästä on haluttu kehittää yhteisö, jonka piirissä strategiaa toteutetaan (Healey 2009, 448–449). Kuten Healey (2013) huomauttaa, strategisuus ei pelkisty suunnitteludokumenttien ominaisuudeksi: strateginen ajattelu on voinut vaikuttaa niiden sisältöön, mutta strategia herää eloon ihmisten toiminnassa ja vuorovaikutuksessa, kun päätöksiä ja valintoja peilataan strategiaan. Suunnitteluprosessit voivat ruokkia strategista mielikuvitusta ja siten lisätä ymmärrystä kaupunkikehityksen dynamiikasta ja sen yhteyksistä yksittäisiin valinta- ja päätöksentekotilanteisiin (Healey 2013, 49–50).

*Nämä [eri toimialat] on elänyt pitkään aika lailla omissa laatikoissaan kauniisti, mutta kun tämä maailma menee siihen, että entistä enemmän pitää yrittää ymmärtää näitä erityyppisten toimijoiden keskinäisiä riippuvuussuhteita ja vuorovaikutuksia, niin oikeastaan yleiskaava on yksi ihan meidän strategisimpia työkaluja tällä hetkellä todella erilaisten asioiden yhteensovittamiseen. (H4)*

Yleiskaavan katsotaan olevan yksi tärkeimmistä välineistä toteuttaa strategiaa. Eri toimialat ja luottamushenkilöt on haluttu saada laajasti mukaan yleiskaavan tekemiseen ja siten sitoutumaan sen toteuttamiseen. Ei ole kuitenkaan itseltään selvää, että kaikki kaupungin toimijat ajattelevat yleiskaavan ja strategian

yhteydestä samalla tavalla. Muilla toimialoilla ei välttämättä pidetä kaavan merkitystä strategian toteuttamisessa yhtä suurena kuin maankäytön suunnittelussa eikä suunnitteluun osallistumista siten pidetä niin tärkeänä kuin mitä prosessissa tavoitellaan. Kaikki haastateltavat mainitsivat, että ohjausryhmän jäsenten muiden työtehtävien ja kiireiden takia kaavatyoşkentelylle saattaa olla vaikea löytää aikaa.

*Siinä yleiskaavan ohjausryhmässäkin vähän vaihtelee että kuka siellä nyt on paikalla. Ja kuka on mitenkin kiinnostunut tai, sitten tavallaan sitoutunut siihen kaavaprosessiin eikä vaan, poimimaan joitain juttuja siitä. Mutta nämä huomioiden niin, kyllä se kuitenkin on varsin hyvin toiminut. (H7)*

Muilla toimialoilla työskentelevät ohjausryhmäläiset arvioivat, että yleiskaavatyöhön osallistuminen hyvä tapa pitää keskusteluyhteyttä auki, vaihtaa tietoja ja päästä vaikuttamaan. He nimesivät haastatteluissa useita konkreettisia solmukohtia heidän työnsä ja yleiskaavan välillä. Kunnallisen palveluverkon suunnittelu ja kehittäminen mainittiin useimmissa haastatteluissa kaikkia kunnan toimialoja yhdistävänä kokonaisuutena, johon yleiskaavassa tehtävillä ratkaisuilla on suora vaikutus.

Koska uudenlainen työskentelytapa on ollut käytössä vasta verrattain vähän aikaa, muiden toimijoiden saattaa olla vielä hankala arvioida, millaisia konkreettisia hyötyjä siitä voisi olla heidän toiminnalleen ja miksi heidän kannattaa käyttää siihen aikaa ja voimavaroja. Osallisten tulee vakuuttua, että aiemmin erillisten asioiden ja kysymysten käsittely helpottuu, kun ne tuodaan yhteisen kehyksen sisään (Healey 2009, 449). Toimijoiden sitouttamiseksi on tärkeää pystyä myös seuraamaan suunnitelmien toteutumista ja osoittamaan, että työ tuottaa tuloksia (Albrechts & Balducci 2013, 20). Yleiskaavan merkitystä strategisen suunnittelun välineenä ja ohjausryhmän roolia strategisena yhteistyöryhmänä on perusteltava koko ajan: yleiskaavoituksen tapaan legitimitetin rakentumisen prosessi on käynnissä jatkuvasti (Connelly ym. 2006, 270).

Institutionaalisen epäselvyyden näkökulmasta onnistunut strateginen kehystäminen vähentää uudenaiseen yleiskaavoitukseen liittyvää institutionaalista epäselvyyttä (Hajer 2004; 2006). Yhteisen kehyksen myötä yleiskaavoituksen menettelytavat ja toimijoiden väliset suhteet alkavat vakiintua ja yleiskaavan asema kaupungin strategisen kehittämisen kokonaisuudessa täsmentyy (Healey 2009, 453).



## Johtopäätökset

Tässä artikkelissa olen analysoinut Lahden yleiskaavaa strategisen maankäytön suunnittelun ja suunnittelun legitimitetin näkökulmasta. Yleiskaavasta on haluttu rakentaa koko kaupungin yhteistä strategiatyökalua. Strategisen kehystämisen näkökulmasta tavoitteena on ollut luoda kaupunginhallinnon eri aloja ja toimijoita yhdistävä strateginen kehys, joka helpottaa ja edistää kaupunkikehityksen kannalta keskeisten kysymysten ja ongelmien muotoilua ja ratkaisemista (Healey 2009). Tästä näkökulmasta yleiskaavan legitimitetti (Connolly ym. 2006) rakentuu sen varaan, miten hyvin strategisen kehysten luomisessa on onnistuttu. Kyse on sekä sisällöstä että prosessista (Connolly ym. 2006, 270–271, Peltonen ym. 2008): yleiskaavan on kyettävä ratkaisemaan tärkeinä pidettyjä ongelmia ja sen laatimisprosessin tulee olla hyväksyttävä. Tämän analyysin perusteella Lahdessa on onnistuttu yhteisen strategisen kehysten luomisessa melko hyvin, ja haastattelimieni viranhaltijoiden yleiskaavaprosessi toimii pääpiirteissään hyvin. Tosin he myös korostivat, että sitä on koko ajan kehitettävä eteenpäin. Etenkin muiden toimialojen motivaation ja sitoutumisen ylläpito osoittautui tärkeäksi.

Strategisen maankäytön suunnittelun tavoitteiden, työskentelytapojen ja sisällön on noustava paikallisista olosuhteista ja päämääristä (esim. Albrechts & Balducci 2013, Healey 2007; 2009). Jokainen suunnitteluprosessi on lähtökohdiltaan ja päämääritään erilainen, minkä vuoksi ei ole mahdollista tai edes tarpeellista määrittellä tiukkoja kriteerejä tai ohjeita sille, millainen suunnitelman tulisi olla tai miten se pitäisi laatia. Suunnitelman muoto tai oikeudellinen status eivät määrää, onko suunnitelma luonteeltaan strateginen eikä ole vain yhtä tapaa käsitellä strategisia maankäytön kysymyksiä ja ongelmia. Kaikissa tapauksissa ei ole välttämätöntä käynnistää kaavoitukseen nähden rinnakkaista suunnitteluprosessia vaan myös kaavoitus voidaan toteuttaa siten, että sen puitteissa on mahdollista käsitellä strategisen tason kaupunkikehitykseen liittyviä kysymyksiä. Tällöin on kysyttävä, mitä strategisella suunnittelulla kulloinkin tavoitellaan, miten suunnittelun strategisuus ymmärretään ja millaisin keinoin maankäyttöön liittyviä strategisia kysymyksiä on mielekästä lähteä pohtimaan.

Erotuksena kehityskuvien ja rakennemallien kaltaisiin vapaamuotoisiin strategisiin suunnitelmiin yleiskaavan sisällölle ja suunnitteluprosessille on lakisäateisiä vaatimuksia, jotka rajaavat ja ohjaavat sen käyttöä strategisen suunnittelun välineenä. Maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa esitetään, että yleiskaavan sisältövaatimuksia tulisi kehittää erityisesti ohjaamaan strategista yleiskaavoitusta. Toisaalta nykyinenkin lainsäädäntö jättää yleiskaavan laatijoille liikkumavaraa ja mahdollistaa yleiskaavan kehittämisen nykyistä strategisempaan suuntaan, mikäli kunnassa niin halutaan (Ympäristöministeriö 2014).

Yleiskaavan käyttökelpoisuutta alueidenkäytön strategisessa ohjaamisessa voidaan kunnissa kokeilla sekä kehittää sisältöjä ja toimintatapoja, jotka vastaavat paikallisia tarpeita, toiveita ja voimavaroja.

Juuri tästä myös Lahden yleiskaavan laadinnassa on kyse. Kaupungissa on päätetty kokeilla uudenlaista kaavan laatimisen tapaa ja katsoa, millaisia etuja sillä voidaan saavuttaa aiemmin käytössä olleeseen toimintamalliin verrattuna. Strateginen, jatkuva yleiskaava on toimintatapana vielä sangen uusi, mutta tapauksen tarkastelu osoittaa, että nykyisiä lakisääteisiä maankäytön suunnittelun välineitä voi hyödyntää myös strategisessa suunnittelussa. Yleiskaava on monelta osin niin sanotusti perinteinen kaava, mutta yleiskaavaa työskentelytapana ja dokumenttina koetellaan ja katsotaan, mihin se strategisen maankäytön suunnittelun välineenä taipuu ja mitä sillä voidaan tehdä. Toisin sanoen, kyse on strategisen ja lakisääteisen suunnittelun välisten jännitteiden hallinnasta (Mäntysalo ym. 2014, Mäntysalo ym. 2015b). Strateginen maankäytön suunnittelu voidaan nähdä käytännöllisenä taitona (craft), jonka oppii ja joka kehittyy suunnittelemalla (Healey 2009, 447).

Lahden esimerkki on herättänyt kiinnostusta myös ympäristöministeriössä (Palomäki 2013) sekä muissa kunnissa. Tampereen kantakaupungin<sup>1</sup> yleiskaavan uudistaminen on aloitettu vuoden 2013 lopulla, ja Lahden mallia mukaillen kaavatyö on sidottu valtuustokausiin ja yleiskaavan luonnehditaan olevan ”kaupungin kehittämisen väline”, joka ”määrittelee halutun kehityssuunnan” (Tampereen kaupunki 2013, 9). Tampereen kantakaupungin yleiskaavan ensimmäinen kierros on määrä saada päätökseen kuluvan valtuustokauden päätteeksi vuonna 2016. Onkin kiinnostavaa seurata, leviääkö toimintamalli muodossa tai toisessa muihin kuntiin ja millaisia tapauskohtaisia sovelluksia se saa. Joka tapauksessa Lahden tapa uudistaa yleiskaava voi kannustaa muitakin kuntia miettimään ja kokeilemaan, millainen yleiskaavoituksen tapa niille sopisi.

Myöhemmässä tutkimuksessa olisi tärkeää perehtyä jatkuvan, strategisen yleiskaavoituksen legitimizeettiin myös kansalaisten näkökulmasta. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja suunnittelujärjestelmän selkeyden kannalta on myönteistä, että yksi yleiskaava ohjaa kaupungin suunnittelua ja että se sisältää myös maankäytön strategiset linjaukset (Mäntysalo & Jarenko 2012). Toisaalta uusi yleiskaavoituksen jaksotus on huomattava muutos aiempaan suunnittelukäytäntöön verrattuna. Suunnittelun legitimizeetin kannalta on välttämätöntä, että kaupunginhallinnon toimijoiden lisäksi myös kansalaiset hahmottavat, mistä jatkuvasti käynnissä olevasta strategisesta yleiskaavoituk-

---

1 Tampere on kaupunkirakenteen näkökulmasta jakautunut kahtia kaupunkimaiseen etelään ja maaseutumaiseen pohjoiseen, johon kuuluvat 1970-luvun alussa Tampereeseen liitetyt Teiskon ja Aitolahden alueet. Kantakaupungilla viitataan kaupunkimaiseen eteläiseen Tampereeseen, ja pohjoiset alueet on jätetty yleiskaavan ulkopuolelle. [/

nessa on kyse sekä miten ja milloin siihen voi ottaa osaa. Yleiskaavaprosessin kehittämisessä onkin pidettävä huoli siitä, että kaavoitusprosessi on kansalaisen näkökulmasta selkeästi jäsentynyt ja tukee kaavoitukseen osallistumista ja vaikuttamista. Jatkotutkimuksessa tulisi myös selvittää luottamushenkilöiden käsityksiä ja kokemuksia yleiskaavasta osana strategisen maankäytön suunnittelun keinovalikoimaa sekä jatkuvasta, valtuustotyöskentelyyn sidotusta yleiskaavoituksesta.

## Kiitokset

Maj ja Tor Nesslingin säätiö ja Koneen säätiö ovat rahoittaneet tutkimuksen tekemistä. Kiitän kolmea nimetöntä arvioijaa palautteesta, joka auttoi parantamaan artikkelikäsitelmää.

### KIRJALLISUUS

- Alastalo, Marja ja Åkerman, Maria** (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvoori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.): Haastattelun analyysi. Vastapaino, Tampere. 372–392.
- Albrechts, Louis ja Balducci, Alessandro** (2013). Practicing strategic planning. In search of critical features to explain the strategic character of plans. *disP – The Planning Review* 49:3, 16–27.
- Van den Broeck, Jef** (2013). Balancing strategic and institutional planning: the search for a pro-active planning instrument. *disP – The Planning Review* 49:3, 43–47.
- Connelly, Steve & Richardson, Tim & Miles, Tim** (2006). Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance. *Journal of Rural Studies* 22, 267–277.
- Hajer, Maarten** (2004). Three dimensions of deliberative policy analysis. The case of rebuilding ground zero. Paper for presentation at the 2004 Convention of the American Political Science Association, Chicago.
- Hajer, Maarten** (2006). The living institutions of the EU: Analysing governance as performance. *Perspectives on European Politics and Society* 7: 1, 41–55.
- Healey, Patsy** (2004). The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* 28:1, 45–67.
- Healey, Patsy** (2007). *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times.* Routledge, London.
- Healey, Patsy** (2009). In search of the "strategic" in spatial strategy making. *Planning Theory & Practice* 10:4, 439–457.
- Healey, Patsy** (2013). Comment on Albrechts and Balducci "Practicing strategic planning". *disP – The Planning Review* 49:3, 48–50.
- Kunzmann, Klaus R.** (2013). Strategic planning: A chance for spatial innovation and creativity. *disP – The Planning Review* 49:3, 28–31.
- Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka** (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus, Helsinki, 9–38.
- Laitio, Matti ja Majjala, Olli** (2010). Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen. Suomen ympäristö 28/2010. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Leino, Helena** (2007). Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus, Helsinki, 214–227.
- Leino, Helena ja Peltomaa, Juha** (2012). Situated knowledge – situated legitimacy: Consequences of citizen participation in local environmental governance. *Policy and Society* 31, 159–168.

- Mäntysalo, Raine ja Jarenko, Karoliina** (2012). Strategisen maankäytön suunnittelun legitimaation haaste maankäyttö- ja rakennuslaille. Teoksessa Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. Ympäristöministeriö, Helsinki, 42–49.
- Mäntysalo, Raine & Kangasoja, Jonna K. & Kanninen, Vesa** (2014). Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi. Ympäristöministeriön raportteja 18/2014. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Mäntysalo, Raine & Jarenko, Karoliina & Nilsson, Kristina I & Saglie, Inger-Lise** (2015a). Legitimacy of informal strategic urban planning. Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies* 23:2, 349–366.
- Mäntysalo, Raine & Kangasoja, Jonna K. & Kanninen, Vesa** (2015b). The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16:2, 169–183.
- Palomäki, Johanna** (2013). Lahden yleiskaava. Teoksessa Koivu, Veli-Pekka, Korkala, Paula, Laitio, Matti, Manninen, Rikhard, Paajanen, Paula, Palomäki, Johanna, Rossi, Leena ja Vänskä, Veikko (toim.): Yleiskaavoituksen uusia tuulia. Ympäristöministeriön raportteja 10/2013. Ympäristöministeriö, Helsinki, 9–16.
- Peltonen, Lasse, Tuomisaari, Johanna ja Kanninen, Vesa** (2008). Kaavavalitukset ja koettu oikeudenmukaisuus. *Yhdyskuntasuunnittelu* 46:3, 11–34.
- Ruusuvuori, Johanna ja Tiittula, Liisa** (2005). Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim). Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino, Tampere, 22–56.
- Tampereen kaupunki (2013). Kantakaupungin yleiskaava 2040. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma 26.3.2014. [viitattu 31.8.2015]  
<<http://www.tampere.fi/material/attachments/o/tYcUE45eO/OsallistumisJaArviointisuunnitelma.pdf>>
- Ylinen, Helena, Hokkanen, Olli, Miettinen, Heikki ja Pahkasalo, Katariina** (2013). Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö, Helsinki.

#### ASIAKIRJA-AINEISTO

- Airamo, Raimo** (2009). Kehykset hyvälle elinympäristölle. Lahden yleiskaavoituksen suuntaviivoja. Teknisen ja ympäristötoimialan maankäyttö, Lahti.
- Henriksson, Irja** (2014). Tilastokatsaus. Väestönmuutos ja ikärakenne 2014. Lahden kaupunki, tekninen ja ympäristötoimiala. [viitattu 31.8.2015] <[http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/A57264E03B383F94C2257E61002F08ED/\\$file/vaestonmuutokset2014.pdf](http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/A57264E03B383F94C2257E61002F08ED/$file/vaestonmuutokset2014.pdf)>
- Lahden kaupunki (2011). Yleiskaava 2025. Aluevarausmerkinnät ja -määräykset sekä aluekuvaukset ja suunnitteluohjeet. Yleiskaavaehdotus 28.10.2011. [viitattu 31.8.2015] <[http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/B1CCBD821CoBCBCEC2257A4Fo0425127/\\$file/Liite4\\_YK2025\\_Suunnitteluohjeet.pdf](http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/B1CCBD821CoBCBCEC2257A4Fo0425127/$file/Liite4_YK2025_Suunnitteluohjeet.pdf)>
- Lahden kaupunki (2012). Yleiskaava 2025. Kaupungin strategiasta maankäytön suunnitteluun. Miten Lahti voi kasvaa kestävästi? Yleiskaavaehdotuksen selostus 9.1.2012. [viitattu 31.8.2015]  
<[http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/6oA5CFE15A3A69oAC2257A4Fo0422FF6/\\$file/Liite2\\_YK2025\\_Ehdotus\\_selostus\\_WEB.pdf](http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/6oA5CFE15A3A69oAC2257A4Fo0422FF6/$file/Liite2_YK2025_Ehdotus_selostus_WEB.pdf)>

# JULKAISU II

**Kahden kaupungin tarinat: yleiskaavan performatiivinen voima**

Johanna Tuomisaari

Terra 129(3), 171–181

<http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1819816>

**Artikkeleiden käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa**



# Kahden kaupungin tarinat: yleiskaavan performatiivinen voima

JOHANNA TUOMISAARI

Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto



Tuomisaari, Johanna (2017). Kahden kaupungin tarinat: yleiskaavan performatiivinen voima (Tales of two cities: the performative power of master plan). *Terra* 129: 3, 171–181.

In this article I examine how two municipal master plans, Lahti and Tampere, have been developed into tools for strategic land use planning. First, I examine how the strategic nature of the master plans is being developed and defined in the plan proposals. Second, I explore how the texts portray the city, its future and the relevant actors in discussing and achieving it. The study emphasizes the performative effects of planning which draws attention to how the issues, solutions and legitimate ways of acting are being arranged and negotiated during planning processes. This in turn shapes citizens' and other stakeholders' scope of action in deciding on the city and its future. The analysis of the two cases also reveals how strategic master planning can take various forms depending on the local political and governance context.

Key words: urban land use planning, strategic land use planning, performativity, interpretive policy analysis

Johanna Tuomisaari, Faculty of Management, University of Tampere, Kanslerinrinne 1, FI-33014 University of Tampere, Finland. E-mail: <johanna.tuomisaari@uta.fi>

Maankäytön suunnittelu ja etenkin kaavoitus ovat kuntien tärkeimpiä työkaluja niiden kilpaillessa keskenään asukkaista, yrityksistä ja investoinneista. Kuntiin kohdistuvat kasvupaineet ja -toiveet ovat nostaneet esiin kysymyksen siitä, miten kaavoitusta voidaan hyödyntää laaja-alaisten, kaupunkien tulevaisuutta koskettavien strategisten kysymysten ratkaisemisessa (Arviointi... 2014; Mäntysalo ym. 2015). Tässä artikkelissa tarkastelen, miten yleiskaavoitusta on muutettu aiempaa strategisemmaksi ja millaisia toimintamahdollisuuksia strategiset yleiskaavat avaavat eri toimijoille.

Strategisen maankäytön suunnittelun tutkijat Louis Albrechts ja Alessandro Balducci (2013: 19) määrittelevät strategisen suunnittelun alueellisen kehityksen hallinnaksi ja siihen vaikuttamiseksi. Heidän mukaansa strategisessa suunnittelussa on tarkoitus yhtäältä kartoittaa ja tulkita kaupunkiin vaikuttavia muutosvoimia sekä toisaalta valita tärkeimmät asiat, joihin suunnittelulla halutaan vaikuttaa. Onnistunut strateginen suunnittelu muodostaa

kehityksen, joka ohjaa toimijoiden tapaa hahmottaa kaupunkia ja sen tulevaisuutta ja siten suuntaa heidän toimintaansa niin, että valitut tavoitteet voidaan saavuttaa (esim. Healey 2009, 2013; Albrechts & Balducci 2013). Onnistuessaan strategia toisin sanoen luo ympärilleen yhteisön, jonka jäsenet omalta osaltaan tekevät strategiaa todeksi (Healey 2009). Suunnittelututkija Patsy Healeyn (2013: 49) sanoin strateginen ajattelu saattaa vaikuttaa suunnitelmiin, mutta strategia ei palaudu yksittäisiin asiakirjoihin tai suunnitelmiin, vaan se täytyy saada elämään jokapäiväisessä toiminnassa. Strateginen suunnittelu ei siis kuulu millekään tietylle suunnittelujärjestelmän tasolle, eikä suunnittelun strategisuus riipu sen oikeudellisesta asemasta (Mäntysalo ym. 2015).

Tämä todetaan myös ympäristöministeriön aloitteesta laaditussa maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa (Arviointi... 2014), jossa pohditaan keinoja edistää maankäytön strategista suunnittelua. Sen mukaan etenkin lakisäateistä yleiskaavoitusta voitaisiin kehittää strategisemmaksi esimerkiksi

muuttamalla kaavojen sisältövaatimuksia. Toisaalta arvioinnissa sanotaan, että yleiskaavan käyttäminen strategisena työvälineenä on jo nykyisen lainsäädännön perusteella mahdollista. Olennaista on siis, miten olemassa olevia suunnitteluvälineitä käytetään. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei mainita strategista suunnittelua lainkaan, mikä jättää kunnille liikkumavapautta päättää alueensa maankäytön periaatteista. Tärkeäksi taidoksi nousee suunnittelujärjestelmän neuvokas hyödyntäminen: lakisääteisten kaavojen sisältöjä ja muotoja on mahdollista pohtia uudelleen ja miettiä, miten niitä voitaisiin parhaiten käyttää ratkaisemaan laajalaisia suunnitteluongelmia (Mäntysalo ym. 2015).

Artikkelissani esittelemäni Lahden ja Tampereen yleiskaavat ovat esimerkkejä siitä, kuinka yleiskaavoitusta on koettu kehittää sekä sisältöiltään että laatu- ja prosessiltaan aiempaa strategisemmaksi. Selkeimmin muutos näkyy siirtymisenä jatkuvaan yleiskaavoitukseen. Kaava uudistetaan kerran valtuustokaudessa, mikä tarkoittaa, että kaavoitus on käynnissä jatkuvasti. Jatkuvassa yleiskaavoituksessa painopisteet voivat vaihtua kaavakierrosten välillä poliittisten voimasuhteiden mukaan. Koko kaavaa ei tehdä uudelleen neljän vuoden välein, vaan kullakin kierroksella voidaan keskittyä tärkeimmiksi nostettuihin aiheisiin.

Molemmissa kaupungeissa on nähty tarpeelliseksi vahvistaa yleiskaavoituksen strategista luonnetta, mutta niiden lähtökohdat poikkeavat toisistaan. Tampereen kaupunki ja kaupunkiseutu kasvavat voimakkaasti (Kuntien avainluvut 2017a), ja jo monena vuonna kaupunki on ollut Taloustutkimuksen tekemässä muuttohalukkuusselvityksessä kärkisijalla (Tampere... 2016). Lahden väestönkasvu on puolestaan pitkään pysytellyt nollan prosentin tuntumassa, ja koko seudun väestömuutos on lasku-uralla (Kuntien avainluvut 2017b).

Väestökehityksen lisäksi suunnittelun perinteet ja nykytilanne ovat Lahdessa ja Tampereella erilaiset. Tampereella on käynnissä lukuisia hankkeita (esim. pikaraitiotie sekä monitoimiareenan ja tornitalojen rakentaminen ydinkeskustaan ratapihan päälle), joiden taloudelliset ja kaupunkirakenteelliset vaikutukset ovat merkittäviä ja joiden yhteensovittamiseen etsitään hanketason yläpuolelle nousevaa näkemystä kaupungin halutusta tulevaisuudesta. Tampereen hankkeet asettuvat osaksi pitkää jatkumoa, jossa kaupungin muutosta on viety eteenpäin suurten hankkeiden kautta (Laine & Peltonen 2003). Nykyinen yleiskaavatilanne on varsin pirstaleinen: edellinen koko kaupungin yleiskaava oli vuodelta 1998, ja sen jälkeen nyt kaavoitettavalle alueelle on laadittu 14 osayleiskaavaa (Tampereen kaupunki 2014). Yleiskaavoituksen näkökulmasta Lahti on puolestaan ollut Suomessa suunnannäy-

täjä yleiskaavoituksen uudistamisessa (Mäntysalo ym. 2014; Tuomisaari 2015) sekä kaupungin strategiatyöskentelyn kehittämisessä (Vaara ym. 2010; Jalonen 2017). Lahden seutu on ollut edelläkävijä myös seudullisessa maankäytön suunnittelussa (Mäntysalo ym. 2014; Mäntysalo ym. 2015).

Tämän artikkelin lähtökohta on, että maankäytön suunnittelu on poliittista, eli yleiskaavat eivät edusta puolueetonta näkemystä kaupungista ja sen tulevaisuudesta. Analysoin suunnittelun poliittisuutta performatiivisuuden käsitteen avulla. Performatiivisuuden käsite kiinnittää huomion siihen, kuinka suunnitteluprosesseissa aktiivisesti rakennetaan ymmärrystä suunnitteluongelman luonteesta, olennaisista toimijoista ja mahdollisista ratkaisuista. Suunnittelu määrittää kaupungin sekä sen kehittämisen kohteet ja päämäärät. Samalla se tarjoaa itseään ratkaisuksi niihin. Kysymykset ja ongelmat saavat muotonsa ja sisältönsä suunnitteluprosesseissa: suunnittelu luo rakenteen, jonka sisällä keskustelu kaupungin tulevaisuudesta käydään (Hajer 2009; Kornberger & Clegg 2011; Kornberger 2012 & 2013; Lehtonen 2013). Täten suunnittelu tuottaa oman kohteensa ja luo näyttämön, jossa toiminta saa merkityksensä ja osoittaa toimijoille heidän roolinsa.

Aiemmin strategista yleiskaavoitusta on tutkittu selvittämällä siihen osallistuvien viranhaltijoiden näkemyksiä ja kokemuksia (Tuomisaari 2015). Tässä artikkelissa analysoin, miten yleiskaavaselostukset rakentavat yleiskaavasta strategista maankäytön suunnitelmaa sekä millaisena ne esittävät kaupungin tulevaisuuden ja sen toimijat. Analyysi pohjautuu strategiatutkija Martin Kornbergerin (2012, 2013) jaotteluun strategisen suunnittelun performatiivisuuden olottuvuuksista: (1) strateginen suunnittelu jäsentää uudelleen suunnittelun suhdetta tilaan ja aikaan; (2) tuottaa kuvauksen kaupungista; sekä (3) yhdistää eri toimijoiden näkemykset yhdeksi kokonaisuudeksi. Aloitan analyysini pohtimalla, miten strategisuus yleiskaavoissa ymmärretään. Tämän jälkeen tarkastelen asiakirjoja Kornbergerin näkökulmien kautta. Päätelmissä pohdin, millaiset toimintatavat kaupungit ovat valinneet sekä millaista toimijuutta asiakirjoissa rakennetaan – ja kenelle.

## Maankäytön suunnittelun performatiivisuus

Maankäytön suunnittelu on aina poliittista toimintaa. Suunnittelussa käydään määrittelykamppailuja siitä, mistä suunnittelussa on kyse, mitä sillä tavoitellaan, millaisin keinoin ja menetelmin päämääriin päästään ja ketkä ovat olennaisia toimijoita suunnitteluprosessissa (esim. Leino 2006; Versteeg



& Hajer 2010). Suunnittelu ei siis ole luottamuselimissä tehtyjen päätösten neutraalia toimeenpanoa, vaan siihen sisältyy jo ennen päätösten tekoa runsaasti tulkintoja ja valintoja. Lisäksi kullakin suunnitteluun osallistuvalla toimijalla kansalaisista viranomaisiin on omat intressinsä, käsityksensä, toiveensa ja tulkintansa, ja joskus ristiriitaisuudet ja erimielisyydet leimahtavat avoimiksi konflikteiksi. Myös ristiriidattomina näyttäytyvät suunnitteluprosessit ovat poliittisia. Niissä tuotetaan kuvaus ongelmasta, osoitetaan sen mahdolliset ratkaisut sekä esitellään toimijat ja niiden tehtävät prosessissa.

Lähestyn maankäytön suunnittelun poliittisuutta performatiivisuuden käsitteen avulla. Performatiivisuus perustuu ajatukseen, että sanoilla muokataan maailmaa ja kieli tekee asioita (Austin 1962; Hajer & Versteeg 2005; Hajer 2006, 2009; Lehtonen 2013). Sanoilla ei siis kuvata niihin nähden ulkopuolista ja niistä riippumatonta todellisuutta vaan niillä rakennetaan todellisuutta. Performatiivisuuden käsite kohdistaa huomion siihen, miten suunnittelua tehdään, millaista kuvaa kaupungista se tuottaa ja miten kaupunki otetaan haltuun suunnittelun kohteeksi. Toisin sanoen suunnitteluprosesseissa tuotetaan ymmärrystä siitä, mistä suunnittelussa on kyse ja miten sitä tulisi toteuttaa (esim. Hajer 2006, 2009; Kornberger & Clegg 2011; Kornberger 2012, 2013; Lehtonen 2013).

Kuten politiikantutkija Maarten Hajer (2006) sanoo, performatiivisuudessa ei ole kyse vain toiminnan sääntöjen määrittelystä vaan myös siitä, millaiseksi toiminnan konteksti rajataan ja millainen toiminta on legitiimiä. Suunnittelussa siis rajataan niitä puitteita, joissa suunnittelua tehdään. Performatiivisuus korostuu, kun halutaan ymmärtää institutionaalisesti epäselviä tilanteita, joissa ei ole olemassa selkeitä menettelytapoja tai kriteerejä hyväksyttävälle toiminnalle. Suunnittelun poliittisuus tulee siksi erityisen näkyväksi uudenlaisissa, vakiintumattomissa prosesseissa. Lahdessa ja Tampereella käyttöön otettu jatkuva strateginen yleiskaavoitus on oivallinen esimerkki tilanteesta, jossa uusi suunnittelukäytäntö on vasta muotoutumassa. Strategisen kaavasunnittelun kontekstissa tämä tarkoittaa, että suunnittelussa neuvotellaan lopputuloksen lisäksi myös siitä, miten prosessin tulee edetä sekä siitä, keillä on oikeus tai velvollisuus osallistua siihen ja millaisin ehdoin.

Maankäytön strateginen suunnittelu on tulevaisuuteen suuntautuvaa toimintaa, ja sen performatiivinen voima nojaa sen kykyyn järjestää tulevaisuutta koskevaa keskustelua. Ensiksi, se ylittää nykyhetken ja tarkastelee kaupunkia yli hallinnollisten rajojen. Tulevaisuus tuodaan osaksi nykyhetkeä osoittamalla, miten toiminta tänään saa aikaan paremman huomisen: toiminta tässä hetkessä saa

oikeutuksensa tulevaisuuden kautta. Samoin kaupunki liitetään osaksi laajoja, jopa globaaleja kehityskulkuja ja muutosvoimia, joihin pyritään vastaamaan. Toiseksi, tulevaisuudesta muotoillaan kuva, jonka tarkoituksena on houkutella ja vietellä yleisö uskomaan, että suunnitelma on keino saavuttaa haluttu tulevaisuus. Kuva tulevaisuudesta rajaa, mistä on tärkeää keskustella ja mistä ei. Kaupungin ja tulevaisuuden kuvaukset muodostavat yhden suuren kuvan ja kertomuksen, johon toiminta suhteutuu. Kuvan ulkopuolelle jäävillä toiveilla, kysymyksillä ja tavoitteilla ei ole strategiassa merkitystä. Kolmanneksi, suunnittelussa kootaan lukuisia erilaisia intressejä, toiveita, pelkoja ja ideoita yhdeksi poliittiseksi tahdoksi. Tämä tahto käännetään suunnitelmaksi tai toimenpideohjelmaksi, joka häivyttää toimijoiden väliset ristiriidat ja erimielisyydet ja kutsuu toimimaan kaikille hyvän yhteisen tulevaisuuden puolesta (Kornberger & Clegg 2011; Kornberger 2012, 2013; Brandtner ym. 2017).

## Aineisto ja menetelmät

Analysoin tutkimuksessani Lahden ja Tampereen yleiskaavaehdotusten selostuksia. Lahden yleiskaava hyväksyttiin kesäkuussa 2016, Tampereen kantakaupungin yleiskaava toukokuussa 2017. Selostuksissa kuvataan yleiskaavan lähtökohdat ja tavoitteet, kaavan olennainen sisältö, kaavoitusprosessin vaiheet sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen toteuttaminen. Lisäksi selostuksessa arvioidaan, millaisia taloudellisia, sosiaalisia, ekologisia ja kulttuurisia vaikutuksia kaavalla on. Lahden yleiskaava kattaa koko Nastolan kanssa tehtyä kuntaliitosta (2016) edeltäneen Lahden kaupungin. Tampereen kantakaupungin yleiskaava on osayleiskaava, joka sisältää yhdyskuntarakenteeltaan kaupunkimaisen osan Tamperetta: kaava-alueen pinta-ala on vain neljännes kaupungin kokonaisuudesta, mutta siellä asuu 98 prosenttia Tampereen väestöstä.

Yleiskaava-asiakirjat tarjoavat kiintopisteen, jota analysoimalla voidaan ymmärtää, miten strategista yleiskaavoitusta tulkitaan ja millaisia merkityksiä siihen poliittis-hallinnollisissa prosesseissa liitetään (Laine ym. 2007). Performatiivisuuden näkökulmasta kaava-asiakirjat ovat välineitä, joilla kaupunginhallinto pyrkii vakiinnuttamaan tietynlaisen käsityksen suunnittelun luonteesta, kaupungin hallinnasta ja olennaisista toimijoista (Brandtner ym. 2017). Analyysi perustuu johdannossa mainittuun Kornbergerin jäsenyykseen, jossa suunnittelun performatiivisuutta tarkastellaan kolmella tasolla: (1) suunnittelun suhdetta aikaan ja paikkaan; (2) kaupungin esitystapoja; sekä (3) yhteisön rakentamista

ja sen äänellä puhumista (Kornberger 2012, 2013). Luokitus tuo esille, miten yleiskaavaselostuksissa ohjataan kaupungin tulevaisuudesta käytävää keskustelua ja päätöksentekoa sekä mitä toimijoita nostetaan mukaan tämän tulevaisuuden tekijöiksi.

Suunnittelun suhdetta aikaan ja paikkaan olen analysoinut etsimällä kaavaselostuksista, miten niissä puhutaan kaupungin kehittämisen ja yleiskaavasunnittelun aikajänteistä ja miten suunnittelun kohteena oleva kaupunkitila ymmärretään. Selostuksen teksti sekä kartat ja muut visuaaliset havainnollistukset ovat tapoja, joilla kaupunkia tulkitaan, otetaan haltuun ja tehdään suunnittelun kohteeksi. Kolmanneksi olen jäsentänyt, mitä toimijoita asiakirjoissa mainitaan ja millaisia tehtäviä ja oikeuksia heille tekstissä osoitetaan osana kaupungin kehittämistä. Lisäksi olen tutkinut, miten yleiskaavan strategisuus teksteissä määritellään ja millaisia sisältöjä strategisuudelle annetaan.

Performatiivisuuden käsite kytkee analyysin tulkitsevan politiikka-analyysin perinteeseen. Tulkitsevassa politiikka-analyysissä ollaan kiinnostuneita siitä, miten politiikkaa toteutetaan ja miten asiat tapahtuvat paikallisessa kontekstissaan. Tulkitsevassa politiikka-analyysissä tutkitaan politiikka-prosesseja ja niissä merkityskamppailuiden kautta tuotettuja merkityksiä (Hajer & Wagenaar 2003; Wagenaar 2011; Häikiö & Leino 2014). Lahden ja Tampereen yleiskaavoitusta on perusteltua lähestyä politiikkaprosesseina, joissa tuotetaan ymmärrystä kaupungista suunnittelun kohteena, suunnittelun tavoitteista sekä toimijoista ja heidän rooleistaan ja tehtävistään. Kaupungille ja sen toimijoille annetut merkitykset ovat väistämättä poliittisia, sillä niihin sisältyy valintoja siitä, mikä ja kenen merkitys nousee hallitsevaksi.

## **Yleiskaava kaupunkistrategian jalanjäljissä**

Molemmissa tutkimissani yleiskaavoissa strategisuus määritetty ensisijaisesti yleiskaavan ja kaupungin koko toiminnan kattavan kaupunkistrategian väliseksi yhteydeksi. Lahden selostuksen johdannossa esitellään kaupunkistrategian visio houkuttelevasta ja elinvoimaisesta ympäristökaupungista, ja yleiskaavan kerrotaan olevan ”kaupungin strategian kuva” (Lahden kaupunki 2016: 3). Lahdessa oli käynnissä toinen yleiskaavoituskierrös, ja sillä keskityttiin kaupunkitalouteen, palveluverkkoon, pyöräilyyn ja kävelyyn sekä lapsiystävällisyyteen. Valtuusto oli nostanut nämä teemat kaupunkistrategiaan, josta ne siirrettiin yleiskaavaan.

Toisin kuin Lahdessa, Tampereen kantakaupungin yleiskaavassa ei nimetä selkeää visiota eli kuva-

usta kaupungin halutusta tulevaisuudesta. Kuitenkin myös Tampereella yleiskaavan on tarkoitus yhtäältä konkretisoida kaupunkistrategiaa ja toisaalta luoda edellytykset sen toteuttamiselle. Yleiskaavan ilmoitetaan perustuvan kaupunkistrategian tavoitteeseen kestävästä yhdyskunnasta, ja tärkeimmäksi tehtäväksi nostetaan kaupunkirakenteen tiivistäminen ja tehokkaan joukkoliikennejärjestelmän rakentaminen. Yleiskaavaa tarvitaan ensisijaisesti kasvun hallintaan, ja kaupunkistrategian mukaisesti kaupungin kasvu halutaan suunnata nykyisen yhdyskuntarakenteen sisään. Kasvun hallinta on Tampereen tärkein strateginen kysymys, johon yleiskaavalla haetaan vastausta.

Sisällön ohella yleiskaavojen strategisuutta perustellaan myös toimintatavoilla. Varsinkin Lahden yleiskaavassa korostetaan kaavan laatimistyön merkitystä. Yleiskaavaprosessi tarjoaa päättäjille, viranhaltijoille, kaupunkilaisille ja yrityksille yhteisen foorumin, jolla voi käydä keskustelua kaupungin tulevaisuudesta.

Paraskaan suunnitelma ei kuitenkaan ole koskaan valmis – niin kuin ei kaupunkikaan. Moniin avoimiin kysymyksiin voidaan jatkuvassa prosessissa palata seuraavalla valtuustokaudella, kun maailma on jo hitusen muuttunut ja käytössä on uutta tietoa. (Lahden kaupunki 2016: 5)

Niin ikään Tampereen tekstissä jatkuvaa yleiskaavoitusta perustellaan kaupunkistrategian toimeenpanolla. Jotta yleiskaava olisi toimiva väline kaupunkistrategian toteuttamiseksi, sen on oltava ajan tasalla. Näin kaupunkistrategian halutaan välittyvän hanketasolle saakka ja kaikille kaupungin sektoreille.

Kantakaupungin yleiskaavan laatiminen edellyttää samanaikaisesti kaavaprosessin kehittämistä, jotta sen sisältö voidaan kytkeä selkeämmin kaupunkistrategiaan ja jotta kaava voimassaoloaikanaan vastaa nykyistä paremmin kaupungin muuttuviin tarpeisiin. (Tampereen kaupunki 2017: 109)

Kaupungit perustelevat jatkuvan yleiskaavoituksen strategisuutta eri tavoin: Lahdessa korostuu itse prosessi, Tampereella prosessin tuotoksena syntyvä suunnitelma (ks. Albrechts & Balducci 2013). Lahdessa yleiskaava esitetään alustana, joka mahdollistaa monien toimijoiden välisen jatkuvan keskustelun kaupungin tulevaisuudesta. Tampereella kaava on näkemys kaupunkistrategian toimeenpanosta. Se toisin sanoen osoittaa, miten tavoite kasvun hallinnasta toteutetaan. Jatkuva yleiskaavoitus takaa, että yleiskaava on ajantasainen ja yhteneväinen kaupunkistrategian kanssa.

Yleiskaavan ja kaupunkistrategian suhde on kummassakin kaupungissa vastavuoroinen. Kaupun-

kistrategian toimivuutta ja toteuttamiskelpoisuutta koetellaan yleiskaavassa, kun strategisia tavoitteita käännetään maankäytön ratkaisuksi. Molemmissa kaupungeissa yleiskaavatyössä on noussut esiin ongelmia ja kysymyksiä, joita ei voi ratkaista yleiskaavassa ja joita kaupunkistrategiassa ei ole tunnistettu. Lahdessa havaittiin kaupungin tarvitsevan aktiivisempaa ja johdonmukaisempaa maapolitiikkaa eli maan hankintaa kaavoituksen tarpeisiin ja maankäytösopimuksia. Tampereella puolestaan huomattiin, että tarvitaan nykyistä selkeämpää näkemystä elinkeinoelämän kehittämisestä.

Molemmissa tutkimissani yleiskaavoissa strategisuutta perustellaan melko suoraviivaisesti ja ongelmanomaisesti kaupunkistrategialla ja sen toimeenpanolla. Tärkeimmät valinnat on siis tehty kaupunkistrategiassa ja liikkumavara yleiskaavassa on rajattu. On kuitenkin muistettava, että myös toimeenpano on poliittista, koska siihen sisältyy aina tulkintaa, valintoja ja rajauksia. Toisaalta varsinkin Lahdessa tähdenetään yleiskaavaprosessin merkitystä keskustelufuorumina eikä ainoastaan kaupunkistrategian toimeenpanona (ks. Healey 1997: 259–260).

## Kasvun houkuttelua ja hallintaa

Sekä Tampereella että Lahdessa yleiskaavojen tavoitevuodet on nostettu kaavojen otsikoihin: Tampereella tavoitevuosi on 2040 ja Lahdessa 2025. Molempien yleiskaavojen horisontissa hämöttää kestävä kasvu. Lahdessa väestönkasvu on tavoite, jonka saavuttamiseksi ponnistellaan. Kaupunkiin halutaan houkuttella varsinkin työikäistä väestöä, jonka tuomien verotulojen myötä kaupunki pystyy jatkossakin tuottamaan tärkeät palvelut. Tavoite on nostettu kaupunkistrategiaan, ja yleiskaavassa näytetään, kuinka kasvua saadaan aikaan ja miten se sijoitetaan kaupunkiin (vrt. Olesen & Carter 2017).

Yleiskaavan mukaan Lahden visio houkuttelevasta ja elinvoimaisesta ympäristökaupungista vaatii kaupungin vetovoiman lisäämistä. Kasvua ei pidetä itsestäänselvyys, vaan kaupungin on tarjottava laadukkaita asuin- ja työympäristöjä sekä vapaa-ajanviettomahdollisuuksia, jotta se houkuttelisi asukkaita ja työpaikkoja. Yleiskaava perustuu yhden prosentin vuotuiselle väestönlisäykselle, vaikka kaupungin viimeaikainen väestönkasvu on ollut puoli prosenttia. Selostuksessa esitetäänkin kolme eri väestöennustetta vuodelle 2025: Tilastokeskuksen (111 577 asukasta) ja kaupungin ennusteet (108 955 asukasta) sekä kaupungin tavoiteennuste (115 572 asukasta). Tavoiteennusteessa ennakoidaan siis selvästi suurinta väestönkasvua, ja se on otettu yleiskaavan lähtökohdaksi. Kasvu-

halutaan ohjata olemassa olevan kaupunkirakenteen sisään.

Vuonna 2025 Lahdessa asuu kaavan mukaan noin 10 000 asukasta enemmän kuin vuonna 2014. Väestönkasvu on jakautunut melko tasaisesti eri kaupunginosiin yhdyskuntarakennetta tiivistäen ja täydentäen. Kaupunkirakenne on tiivis ja tähtimäinen. (Lahden kaupunki 2016: 117)

Tampereella väestönkasvua pidetään itsestään selvänä. Se esitetään kaupungin toiminnasta riippumattomana kehityskulkuna, johon on sopeuduttava. Yleiskaavassa kestävyys on ensi sijassa kasvun hallintaa. Kaupungin tulee kasvaa olemassa olevan kaupunkirakenteen sisällä, mikä vaatii tiivistämistä, tehostamista ja alueiden nykyisten käyttötarkoitusten muutoksia sekä tehokasta liikennejärjestelmää (vrt. esim. Kanninen ym. 2010).

Keskeisenä pyrkimyksenä on ohjata suurin osa yleiskaavan tavoitteen mukaisesta noin 60 000 asukkaan kasvusta hallitusti jo kertaalleen kaavoitettuun ja rakennettuun kaupunkiin siten, että alueita kehitetään tasapuolisesti ja kaupunkirakenne kaupan kannaksen länsi- ja itäpuolilla tasapainottuu. (Tampereen kaupunki 2017: 115)

Kumpikin yleiskaava on täydennysrakentamiskaava, jossa rakentaminen ohjataan nykyisen yhdyskuntarakenteen sisään hajauttamisen sijasta. Molemmissa kaupungeissa kaupunkirakenteen täydentäminen ja tiivistäminen yhdistetään kaupunkiympäristön viihtyisyyden ja laadun parantamiseen. Tiivistäminen esitetään siten myös nykyisten asukkaiden kannalta myönteisenä muutoksena. Näin kaupungin kasvun perustellaan hyödyttävän kaikkia.

Strateginen suunnittelu kääntää syyn ja seurauksen sekä nykyhetken ja tulevaisuuden suhteen pääläelleen. Se tuo tulevaisuuden tähän päivään, ja kuva tulevaisuudesta perustelee ja oikeuttaa nykyhetkessä tehtävät valinnat ja päätökset. Toisin sanoen tulevaisuus on toiminnan syy ja legitimaatio tässä hetkessä. Ajan ohella suunnittelu myös pyrkii muuttamaan käsitystä paikasta ja kaupunkitilasta sekä esittää kaupungin hallinnan kohteena (Kornberger & Clegg 2011; Kornberger 2012). Molemmissa yleiskaavoissa kasvu ja täydennysrakentaminen muodostavat kehyksen, jonka määrittämissä rajoissa kaupungista keskustellaan.

Sekä Tampereen että Lahden yleiskaavat perustuvat kasvulle. Lahdessa sitä tavoitellaan ja Tampereella sitä pyritään hallitsemaan, mutta kummankin kaupungin muutosta käsitellään kyseenalaistamattomassa kasvun kehyksessä. Koska yleiskaava ohjaa kaupungin maankäyttöä, se väistämättä kiinnittyy kaupunkiin fyysisenä ja hallinnollisena

alueena. Kasvun retoriikan välityksellä kaupungit sidotaan kuitenkin myös osaksi kansallisia ja kansainvälisiä ihmisten, yritysten ja pääomien virtoja, joista kaupungit haluavat saada osansa (esim. Molotch 1976; Sassen 2002).

Jatkuvassa yleiskaavoituksessa sidotaan yhteen useat odotushorisontit (Leino 2006; Brandtner ym. 2017). Kummankin yleiskaavan aikajänne ulottuu pitkälle tulevaisuuteen, Tampereella yli kahden vuosikymmenen päähän. Pitkän aikavälin lisäksi molempia yleiskaavoja jäsentää neljän vuoden mittainen valtuustokausi. Pitkän aikavälin lupaukset ja tavoitteet siirretään nykypäivään ja ne perustelevat yleiskaavan ratkaisut ja valinnat.

Toisaalta jatkuvalla yleiskaavoituksella pyritään tarttumaan nopeasti päivänpolttaviin ongelmiin. Keskeytyksettä käynnissä oleva kaavoitus korostaa myös kaupungin kehityksen seuranta ja tapahtuneiden muutosten tulkintaa. Jatkuvassa yleiskaavoituksessa on siis samanaikaisesti katsottava eteen- ja taaksepäin, lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

## Kaupungin esittäminen

Kaava-asiakirjat ovat esityksiä, joilla tulevaisuutta tehdään näkyväksi. Maankäytön suunnittelussa kartat ovat itsestään selvin esitystapa, ja molemmissa tutkimissani kaavaselostuksissa onkin lukuisia teemakarttoja kuvaamassa ilmiöiden jakautumista suunnittelualueelle. Esimerkiksi liikenneverkko, viheralueet tai vesistöjen valuma-alueet on esitetty omilla kartoillaan. Varsinaisia kaavakarttoja Lahden yleiskaavan selostuksessa on yksi, Tampereen selostuksessa neljä.

Karttojen ohella molemmissa yleiskaavojen selostuksissa on kuvituksena valokuvia. Lahden selostuksessa niitä on käytetty enemmän kuin Tampereen selostuksessa, joka on huomattavasti tekstipainotteisempi. Myös kuvien aiheet ovat erilaisia. Lahden selostuksessa valokuvien teemat vaihtelevat laajasti asukastilaisuuksien kuvista maisemakuviin ja leikkiviin lapsiin. Tampereen tekstiä kuvittavat visio- ja havainnekuvat suunnitteilla olevista suuren mittakaavan hankkeista sekä valokuvat nykyisistä rakennuksista ja ympäristöistä.

Kuvallisten keinojen lisäksi mielikuvia kaupungin tulevaisuudesta luodaan tekstillä. Yleiskaavatekstit ovat hyvin erityyppiset. Lahdessa yleiskaavaselostus on kirjoitettu kuvaukseksi kaupungista kaavan tavoitevuonna 2025. Monin paikoin teksti irrottautuu varsinaisesta yleiskaavasta tai maankäytön suunnittelusta ja kuvaa esimerkiksi asukkaiden elämäntapaa tai rakennusten teknisiä ratkaisuja. Varsinaiset kaavamerkinnot määräyksiin on esitetty toisessa dokumentissa ja selostuksessa on an-

nettu eniten tilaa tarinalle siitä, millaista Lahdessa on elää ja asua.

Lahtelaiset lapset ja nuoret viettävät paljon aikaa ulkona leikkien, pelaten ja oleillen joko yksin tai kavereiden kanssa. Kaupunkiluonto tuottaa lapsille nuorille terveyttä ja hyvinvointia pitkälle tulevaisuuteen. (Lahden kaupunki 2016: 35)

Laadukkaiden asumisympäristöjen ja viihtyisän keskustan ohella on rosoisia teollisuusympäristöjä, killettä ja pauketta, ajoittain hajujakin. (Lahden kaupunki 2016: 84)

Tampereen yleiskaavan selostuksen teksti on kirjoitettu suurimmaksi osaksi passiivimuodossa, ja siinä kuvataan muutoksia, joita kaavan myötä tapahtuu. Teksti on kaavakarttojen sisällön kuvaamista ja purkamista, ja painotus on kaupunkirakenteellisissa ja kaavateknisissä kysymyksissä.

Tavoitetilanteessa viheralueista ja vihaverkon saavutettavuudesta huolehditaan olennaisena asumisen laatutekijänä huomioiden sekä asuinympäristöjen viihtyisyyden että terveellisuuden edellytykset. (Tampereen kaupunki 2017: 8)

Tampereen yleiskaavassa on kahdentasoisia alueellisia jäsenyksiä. Yhtäältä siinä osoitetaan tavanomaisen kaavan tavoin, mihin kutakin aluetta saa käyttää. Samalla annetaan ohjeita yksityiskohtaisemmalle asemakaavoitukselle. Toisaalta tärkeimmät tavoitteet esitetään pelisääntö- ja tahtotilakartoiksi nimetyillä yleispiirteisillä kartoilla. Pelisääntökartalla on kuvattu neljä vyöhykettä, joilla on kullakin erilaiset kehittämisen tavoitteet. Tahtotilakartalla on erityisen kehittämisen kohteeksi nostettuja alueita, kuten liikennealueita, aluekeskuksia tai viheryhteyksiä.

Koko kantakaupungin tasolle on määritelty kaikille osapuolille yhteiset, jo olevan kaupunkitilan kehittämistä koskevat pelisäännöt. Pelisääntöjä tarvitaan, sillä kaupungin uudistaminen ei tapahdu perinteisesti vain kaupungin vetovastuulla, vaan myös eri alojen toimijoiden ja rakentajien käynnistämisenä hankkeina. [...] Tahtotila-kartalle on koottu yhteen tietoa eri alueille kohdentuvista yleisten alueiden, maankäytön sekä palveluiden jäsentämisen tavoitteista. [...] Kartan tavoitteena on välittää tietoa kaupungin tahtotilasta ja toimintamallista sekä ohjata jo olevien kehittämistarpeiden ja suunnittelukysymysten ratkaisemista. (Tampereen kaupunki 2017: 114)

Kaavoitus rakentaa kuvan kaupungista selvärajaisina, toiminnoiltaan erilaisina alueina. Kaava laaditaan rajatulle alueelle ja siinä annetaan oikeudellisesti sitovia määräyksiä siitä, mihin alueita voi käyttää ja mihin ei. Vaikka kaavoitusta monesti

pidetään jäykkänä ja raskaana tapana kehittää kaupunkia, se tuo myös selkeyttä ja ennakoitavuutta sekä julkisille että yksityisille toimijoille (Mäntysalo ym. 2015).

Perinteinen kaava ei kuitenkaan ole toimivien tapa kuvata pitkän aikavälin laajoja kehityskulkuja, muutospaineita ja tavoitteita. Jotta strategisella kaavasunnittelulla olisi todellista ohjausvaikutusta, sen pitää samanaikaisesti lyödä lukkoon valintoja, mutta olla tarpeeksi houkutteleva ja avoin erilaisille tulkinnoille ja toimintavaihtoehdoille (Fredriksson 2011; Kornberger & Clegg 2011; Mäntysalo ym. 2015). Kuvien ja tekstin yksi tarkoitus on herättää katsojan mielenkiinto ja suostutella hänet uskomaan niiden esittämä tarina (Throgmorton 1993; Olesen 2014). Tarkastellut kaupungit ovat valinneet toisistaan poikkeavat suostuttelun tavat. Lahdessa yleiskaavasta on kirjoitettu tarina, jonka on tarkoitus olla kuvaus elämästä ja arjesta tulevaisuuden kaupungissa. Tarinan tehtävä on näyttää, että Lahti on hyvä paikka asua, työskennellä ja yrittää. Tämä kytkeytyy edellisessä luvussa mainittuun kasvun houkutteluun: Lahden on toimittava aktiivisesti, jotta tavoiteltu väestönkasvu toteutuisi. Tampere puolestaan esitetään vetovoimaisena suurten kehittämissankkeiden kaupunkina. Kasvulle on luotava selkeät raamit, jotta se ei olisi hallitsematonta. Tästä seuraa, että Lahden ja Tampereen yleiskaavat on osoitettu eri yleisöille. Lahden tarina on suunnattu ensisijaisesti nykyisille ja mahdollisille tuleville asukkaille. Tampereen yleiskaava on yksityisille ja julkisille toimijoille laadittu käsikirja, johon on koottu tärkeimmät meneillään olevat kehityshankkeet sekä linjattu yhteiset periaatteet ja toimintatavat.

## Yhteinen tarina vai hallintokehikko?

Edellä olen analysoinut, miten kahden kaupungin yleiskaavoissa määritellään kaupungin kehityksen suunta, toimet siihen pääsemiseksi ja tavoitteiden esittämisen tavat. Tulkintani mukaan strategisia päämääriä voidaan kaavoituksessa ilmaista hyvin eri tavoin. Valittu esitystapa määrittelee, millaiseen toimintaan kaava kannustaa ja keitä kutsutaan osallistamaan kaupungin tulevaisuuden tekemiseen (Healey 2009). Tässä on suunnittelun poliittisuuden ydin. Kenen ääni nousee kuuluviin, kuka jätetään taka-alalle?

Tampereen yleiskaava painottaa kaupunginhallinnon roolia kaavan laatijana ja toteuttajana. Kaava esitetään ensisijaisesti kaupunkiorganisaation tuottamana asiakirjana, jonka on tarkoitus palvella luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Toinen selkeästi erottuva toimijaryhmä on julkiset toimijat

ja yritykset, jotka toteuttavat kehityshankkeita. Kuntalaisten osallistumiseen viitataan erityisesti kaavan tavoitteiden luonnostelussa, mutta samalla mainitaan, että ”tavoitevaiheessa on hahmoteltu dynaamisesti kehittyvän kaupungin hallinnointiin sopivaa hallintokehikkoa”, ja että yleiskaavan on tarkoitus olla ”selkeä, mutta myös joustava työkalu julkisen työn koordinointiin, jonka kautta kaupungin tahto alueidensa kehittämisessä välittyy asukkaille ja toimijoille aina hanketasolle saakka” (Tampereen kaupunki 2017: 114). Asukkaiden ja muiden toimijoiden mainitaan olevan kehittämisen osapuolia, mutta kehittämisen konkreettista sisältöä tai päämääriä ei avata.

Kansalaisten ja muiden osallisten kanssa käytyä vuorovaikutusta kuvataan menetelmälähtöisesti. Toisin sanoen kaavassa kerrotaan, millä tavoin ja missä kaavaprosessin vaiheissa osallisia on aktivoitu. Osallistamisella asetetut tavoitteet ovat pääasiassa määrällisiä: yleiskaavatyöhön on haluttu saada mukaan 11 000 tamperelaista eli viisi prosenttia asukkaista. Asukkaiden lisäksi osallisiksi nimetään päätöksentekijät, elinkeinoelämä, viranomaiset ja seudun muut kunnat ja toimijat. Selostuksen vuorovaikutusta käsittelevään osioon on koottu kuvaukset siitä, millaista palautetta kaavoituksen eri vaiheissa on saatu ja miten kaavaa on sen perusteella muutettu.

Kaavatyön tavoitevaiheessa on käytetty monipuolisia menetelmiä, jotta asukkaat, elinkeinoelämä, järjestöt ja päättäjät on saatu aktivoitua mukaan kaavatyöhön. Erilaisia osallistumismenetelmiä ovat olleet mm. avoimien ovien tilaisuus, lehtisten jako, alueittain kohdistetut asukastilaisuudet, erityisryhmien työpajat (nuoret, ikääntyneet sekä liikunta- tai toimintaesteiset), työpaja järjestöille ja harrastusryhmille, karttapautekysely ja elinkeinoelämän aamukahvit. (Tampereen kaupunki 2017: 114)

Lahden tekstissä korostetaan toimijoiden välistä yhteistyötä yleiskaavan laadinnassa, ja yleiskaavan sanotaan olevan suuren ihmisjoukon yhteisen työn ja vuoropuhelun tulos. Osalliset eli yrittäjät, maanomistajat, asiantuntijat, viranomaiset ja päättäjät, esitetään yhteisönä, joka miettii, mitä pitää luoda, säilyttää tai muuttaa, jotta yleiskaavan tavoite elinvoimaisesta ympäristökaupungista toteutuu. Kaavatyössä haluttiin kuulla erityisesti lapsia ja nuoria, koska yksi uusista tavoitteista oli rakentaa lapsiystävällistä kaupunkia. Kaavan toteuttamisessa kaupungilla on tärkeä rooli asemakaavoittajana, mutta kaava esitetään yhteisenä, jatkuvasti muuttavana ja kehittyvänä tarinana.

Vuoropuheluun uuden Lahden tulevaisuudesta osallistuvat yrittäjät, maanomistajat, asiantuntijat, vi-

ranomaiset ja päättäjät. Suurin osallisten ryhmä ovat kuitenkin uuden Lahden 118 000 asukasta nuorimista vanhimpiin. (Lahden kaupunki 2016: 5)

Yhteisen poliittisen tahdon ilmaiseminen on yksi strategisen suunnittelun performatiivisuuden ulottuvuus. Suunnitteluprosessissa yksittäisten toimijoiden käsitysten, arvojen ja mielipiteiden moninaisuus on pelkistettävä yhdeksi näkemykseksi halutusta tulevaisuudesta ja keinoista, joilla tavoitteet saavutetaan (Kornberger & Clegg 2011; Kornberger 2012; Albrechts & Balducci 2013). Tämä pätee kaikkeen kaavoitukseen. Valmisteluvaiheessa lukuisilla toimijoilla viranomaisista kansalaisiin on mahdollisuus kertoa mielipiteensä, mutta lopputuloksena on yksi, kaikkia sitova suunnitelma, jossa annetaan mahdollisuus tietynlaiselle kehitykselle ja vastaavasti suljetaan pois toisia vaihtoehtoja. Vuorovaikutteisen suunnittelun ihanteiden toteutuminen ei kuitenkaan ole itsestään selvää, ja lukuisissa suomalaisissakin tutkimuksissa on nostettu esiin osallistumiseen liittyviä ongelmia (esim. Leino 2006; Leino & Bamberg 2007; Bäcklund & Mäntysalo 2009; Leino & Laine 2012).

Tampereen ja Lahden yleiskaavat osoittavat, että strategisempi ote yleiskaavoituksessa ei välttämättä tarkoita muutosta kansalaisille osoitetussa toimintatilassa. Tästä näkökulmasta tutkimani yleiskaavaselostukset ovat kuitenkin keskenään varsin erilaiset. Lahden tekstin kuvaus kansalaisosallistumisesta ja sen merkityksestä kaavaprosessissa on lähellä vuorovaikutteisen suunnittelun ideaalia, jossa kansalaiset ovat tasaveroisia kehittämisen kumppaneita muiden rinnalla. Laajan kansalaisosallistumisen ja prosessin tärkeyden painottaminen on myös keino perustella yleiskaavan legitimitettä: vaikka kaupunginhallinto on laatinut yleiskaavan, laaja vuoropuhelu takaa sen edustavan kaupunkilaisten tahtoa ja etua (Brandtner ym. 2017; Puustinen ym. 2017a).

Tampereen selostus tähdentää kaupunginhallinnon roolia strategisten periaatteiden muotoilijana ja suunnitelman toimeenpanijana (Albrechts & Balducci 2013). Lisäksi selostuksessa nostetaan esiin muut julkisen sektorin organisaatiot ja yritykset toimijoina, jotka vievät kehitystä eteenpäin hankkeelta. Tampere on ollut suurten kehittämissuunnitelmien kaupunki, ja yleiskaava on jatkoa tälle perinteelle (Laine & Peltonen 2003). Suunnittelun

Taulukko 1. Performatiivisuuden ulottuvuudet (analyysin luokitukset: Kornberger 2012).  
Table 1. The dimensions of the performativity (classification adapted from Kornberger 2012).

	Tampere	Lahti
Suunnitteluongelma <i>Planning issue</i>	Kasvun hallinta <i>Managing growth</i>	Kasvun houkuttelu <i>Inducing growth</i>
Suhde kaupunkistrategiaan <i>Relation to the city strategy</i>	Kaupunkistrategian toteuttaja <i>Executing the city strategy</i>	Kaupunkistrategian kuva <i>Image of the city strategy</i>
Kaupungin esitykset <i>Representations of the city</i>	Kehittämisyöhykkeiden ja -periaatteiden kaupunki <i>City of development zones and principles</i>	Yhteinen tarina tulevaisuuden kaupungista <i>Shared story of the city in the future</i>
Tärkeimmät toimijat <i>Most important actors</i>	Kaupungin viranhaltijat ja päättäjät, hankkeiden toteuttajat <i>City officials and decision-makers, project managers</i>	Kaupungin viranhaltijat ja päättäjät, kaupunkilaiset, lapset ja nuoret <i>City officials and decision-makers, citizens, children and the young</i>
Yleiskaavan tehtävä <i>Purpose of the master plan</i>	Kaupunkikehityksen hankkeiden ohjaaminen ja yhteensovittaminen <i>Steering and fitting together urban development projects</i>	Tulevaisuudesta keskusteleminen <i>Discussing the future</i>

legitimoinnin näkökulmasta Tampereen yleiskaava nojautuu kaupungin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toimivaltaan ja asiantuntemukseen (Brandtner ym. 2017; Puustinen ym. 2017a–b): yleiskaava välittää niiden näkemyksen kehityksen suunnasta ja tarpeellisista toimenpiteistä muille toimijoille.

## Lopuksi: Kenen kaupunki?

Strateginen yleiskaavoitus on esimerkki käytännöstä, jonka muoto riippuu siitä, millaisessa hallinnollisessa ja poliittisessa kontekstissa sitä sovelletaan ja miten sitä halutaan käyttää. Kuten Lahden ja Tampereen yleiskaavojen analyysi osoittaa, valittu toimintatapa vaikuttaa sekä siihen, millaisena kaupunki ja sen tulevaisuus näyttäytyvät että siihen, millaiseksi kansalaisten ja muiden toimijoiden asema muodostuu (taulukko 1). Molemmissa kaupungeissa kasvu on nostettu tärkeimmäksi strategiseksi kysymykseksi, mutta päinvastaisista syistä. Tampereella kasvu esitetään ulkoisena reunaehtona, kun taas Lahdessa se on strateginen tavoite. Tästä seuraa, että yleiskaavoituksen mahdollisuudet vaikuttaa kaupunkikehitykseen määrittävät erilaisiksi. Tampereella kaupungin kasvu rajoittaa suunnittelun liikkumavaraa, ja yleiskaavan tehtävä on näyttää, miten kasvu aiotaan sijoittaa hallitusti. Hallinnolla ja päättäjillä on oltava kehittämisen periaatteista selkeä näkemys, joka kerrotaan yleiskaavan kautta hankkeiden toteuttajille ja muille osallisille. Lahden yleiskaavassa viranhaltijat, päättäjät, asukkaat ja yritykset esitetään yhteisönä, joka miettii, millaista kaupunkia halutaan (ks. Healey 2009). Kasvun saavuttamiseksi yleiskaavassa pyritään näyttämään, miten kaupungista tehdään entistä parempi ja houkuttelevampi.

Jatkuva yleiskaavoitusta perustellaan molemmissa kaupungeissa joustavuudella. Koska yleiskaavaa tehdään koko ajan, siinä on mahdollista reagoida nopeasti toimintaympäristön muutoksiin tai uusiin ongelmiin ja asiakysymyksiin. Ketteryyden toivotaan lisäävän yleiskaavan ajantasaisuutta ja vahvistavan sen ohjausvaikutusta. Toisaalta kaupungin muuttuminen ja muuttaminen vie aikaa ja vaatii kauemmas tulevaisuuteen ulottuvaa sitoutumista. Jatkuva yleiskaavoitus on siis tasapainoteltua jatkuvuuden ja uudistumisen välillä (Tuomisaari 2015).

Siirtyminen jatkuvaan yleiskaavoitukseen alleviivaa kaavoituksen merkitystä foorumina, jossa kaupungin kehityksestä keskustellaan ja päätetään (Healey 1997: 259–260, 2009). Jatkuva yleiskaavoitus ei pelkisty yksittäisiksi suunnitelmiksi tai selvärajaisiksi suunnitteluepisodeiksi vaan se on

pitkäaikaista, jatkuvaa toimintaa muutoksen hallitsemiseksi (Albrechts & Balducci 2013; Healey 2013; Mäntysalo ym. 2015). Kaavaselostusten perusteella yleiskaavoituksen prosessiluonneta painotetaan kuitenkin enemmän Lahdessa kuin Tampereella, jossa korostuvat yleiskaavan sisältöratkaisut.

Kysymys kaupungin tulevaisuutta koskevan päätöksenteon paikasta tulee entistä painavammaksi, jos Juha Sipilän hallituksen ajamat maakuntauudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset toteutuvat. Uudistusten myötä maankäytön suunnittelun painoarvo kuntien toiminnan kokonaisuudessa kasvaa, minkä seurauksena maankäytön suunnitteluun osallistuminen on kansalaisten tärkeimpiä väyliä vaikuttaa kunnan toimintaan ja päätöksentekoon.

Mikäli kaupungista päättäminen siirtyy yhä enemmän kaavoitukseen, on kysyttävä, kuka tähän keskusteluun ja päätöksentekoon saa ottaa osaa ja millaisin reunaehdoin. Demokratian toteutumisen kannalta on huolehdittava siitä, että jatkuvan yleiskaavoituksen kaltaiset uudenlaiset suunnittelukäytännöt ovat avoimia kansalaisille, jotka voivat halutessaan olla osa strategiaa tekevää ja toteuttavaa yhteisöä (Healey 2009). Kyse ei ole ainoastaan osallistumisjärjestelyistä vaan siitä, miten suunnitteluongelmat kehystetään ja määritellään (Leino & Laine 2012). Millaiseksi yleiskaavoituksen ja kansalaisten eletyn arjen, asiantuntemusten ja intressien välinen yhteys rakentuu? Millaisena kansalaiset näkevät yleiskaavan merkityksen?

Suunnittelun performatiivisuuden näkökulma tuo näkyviin suunnitteluprosesseihin kytkeytyvän vallankäytön. Kuten Kornberger (2013) huomauttaa, suunnittelussa tosiasiat ja arvot kietoutuvat kuvaukseksi tulevaisuudesta, jolla legitimoidaan toimintaa tässä hetkessä. Kornberger arvioi, että strateginen suunnittelu on pohjimmiltaan konservatiivista ja tukee vallitsevaa asiantilaa kyseenalaistamisen sijaan, koska se esittää vain sellaisia kysymyksiä, joihin se voi tarjota valmiit vastaukset. Strategisuutta korostavassa suunnittelussa tuotettu kuvaus kaupungista ei ole kuitenkaan ainoa mahdollinen. On kysyttävä, kuka sen on tehnyt, mitä siihen on otettu mukaan, mitä vastaavasti jätetty ulkopuolelle sekä millaisia rooleja eri toimijoille tarjotaan (Healey 2009; Kornberger 2012, 2013; Albrechts & Balducci 2013). Kyse on pohjimmiltaan siitä, kenelle kaupunki ja sen tulevaisuudesta päättäminen kuuluu.

## Kiitokset

Kiitän kahta nimetöntä arvioijaa saamastani palautteesta, joka auttoi parantamaan käsikirjoitusta. Tätä tutkimusta ovat rahoittaneet Koneen säätiö ja Suomen akatemia (päätos 289691).

## KIRJALLISUUS

- Albrechts, L. & A. Balducci (2013). Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. *DisP – The Planning Review* 49: 3, 16–27.
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (2014). *Suomen ympäristö* 1/2014. 250 s.
- Austin, J. L. (1962). *How to do things with words*. 174 s. Clarendon Press, Oxford.
- Brandtner, C., M. Höllerer, R. E. Meyer & M. Kornberger (2017). Enacting governance through strategy: A comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna. *Urban Studies* 54: 5, 1075–1091.
- Bäcklund, P. & R. Mäntysalo (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121: 1, 19–31.
- Fredriksson, C. (2011). *Planning in the “new reality”*. 246 s. Royal Institute of Technology KTH, Stockholm.
- Hajer, M. (2009). *Authoritative governance*. 208 s. Oxford University Press, Oxford.
- Hajer, M. (2006). The living institutions of the EU. Analysing governance as performance. *Perspectives on European Politics and Society* 7: 1, 41–55.
- Hajer, M. & W. Versteeg (2005). Performing governance through networks. *European Political Science* 4: 3, 340–347.
- Hajer M. & H. Wagenaar (2003). Introduction. *Teoksessa* Hajer, M. A. & H. Wagenaar (toim.): *Deliberative policy analysis*, 1–32. Cambridge University Press, Cambridge.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning*. 338 s. Macmillan Press, London.
- Healey, P. (2009). In search of the “strategic” in spatial strategy making. *Planning Theory & Practice* 10: 4, 439–457.
- Healey, P. (2013). Comment on Albrechts and Balducci “Practicing strategic planning”. *DisP – The Planning Review* 49: 3, 48–50.
- Häikiö, L. & H. Leino (2014). Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. *Teoksessa* Häikiö, L. & H. Leino (toim.): *Tulkinnan mahti*, 9–30. Tampere University Press, Tampere.
- Jalonen, K. (2017). Strategy work as dialogue. *Publications of the Hanken School of Economics* 317. 206 s.
- Kanninen, V., P. Kontio, R. Mäntysalo & M. Ristimäki (2010; toim.). Autoriippuvainen yhdyskunta ja sen vaihtoehdot. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja* B 101. 185 s.
- Kornberger, M. (2012). Governing the city: From planning to urban strategy. *Theory, Culture & Society* 29: 2, 84–106.
- Kornberger, M. (2013). Disciplining the future. On studying the politics of strategy. *Scandinavian Journal of Management* 29, 104–107.
- Kornberger, M. & S. Clegg (2011). Strategy as performative practice: The case of Sydney 2030. *Strategic Organization* 9: 2, 136–162.
- Kuntien avainluvut (2017a). Tilastokeskus, Helsinki. 30.3.2017. <vertinet2.stat.fi>
- Kuntien avainluvut (2017b). Tilastokeskus, Helsinki. 30.3.2017. <vertinet2.stat.fi>
- Laine, M. & L. Peltonen (2003). *Ympäristökysymys ja aseveliakseli*. 511 s. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Laine, M., H. Leino & M. Santaoja (2007). Keskustan rajattu merkitys. *Yhdyskuntasuunnittelu* 45: 1, 6–21.
- Lehtonen, P. (2013). Julkisesti uskottavat. *Acta Universitatis Tamperensis* 1802. 223 s.
- Leino, H. (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. *Acta Universitatis Tamperensis* 1134. 190 s.
- Leino, H. & J. Bamberg (2007). Paikkamielikuvien ja osallistumisen kohtaaminen kaupunkisuunnittelussa: kaksi tapausta Tampereelta. *Terra* 119: 2, 107–117.
- Leino, H. & M. Laine (2012). Do matters of concern matter? Bringing issues back to participation. *Planning Theory* 11: 1, 89–113.
- Molotch, H. (1976). The city as a growth machine. Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology* 82: 2, 309–332.
- Mäntysalo, R. & J. K. Kangasoja & V. Kanninen (2014). Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi. *Ympäristöministeriön raportteja* 18/2014. 57 s.
- Mäntysalo, R. & J. K. Kangasoja & V. Kanninen (2015). The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16: 2, 169–183.
- Olesen, K. (2014). Strategic spatial planning as persuasive storytelling: The case of Loop City. Esitelmä tapahtumassa AESOP Track 11, Utrecht, Alankomaat, 9–12.7.2014.
- Olesen, K. & H. Carter (2017; *painossa*). Planning as a barrier for growth: Analysing storylines on the reform of the Danish Planning Act. *Environment and Planning C*.
- Puustinen, S., R. Mäntysalo, K. Jarenko (2017a). The varying interpretations of public interest: making sense of Finnish urban planners’ conceptions. *Current Urban Studies* 5, 82–96.
- Puustinen, S., R. Mäntysalo, J. Hytönen & K. Jarenko (2017b). The “deliberative bureaucrat”: deliberative democracy and the institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner. *Planning Theory & Practice* 18: 1, 71–88.
- Sassen, S. (2002). Locating cities on global circuits. *Environment & Urbanization* 14: 1, 13–30.
- SVT 2016 = Suomen virallinen tilasto. Muuttoliike. Tilastokeskus, Helsinki 16.9.2017. <www.stat.fi>



- Tampere kaupungeista edelleen vetovoimaisin (2016). Taloustutkimus Oy. 30.3.2017 <[www.taloustutkimus.fi](http://www.taloustutkimus.fi)>
- Tampereen kaupunki (2014). Yleiskaavan 1998 ajantasaisuuden arviointi 2014. 20.9.2017. <[www.tampere.fi](http://www.tampere.fi)>
- Throgmorton, J. (1993). Survey research as rhetorical trope: Electric power planning arguments in Chicago. *Teoksessa* Fischer, F. & J. Forester (toim.): *The argumentative turn in policy analysis and planning*, 117–144. UCL Press, London.
- Tuomisaari, J. (2015). Lahden yleiskaava strategisen maankäytön suunnittelun työkaluna. *Yhdyskuntasuunnittelu* 53: 2, 40–57.
- Vaara, E. & V. Sorsa & P. Pälli (2010). On the force potential of strategy texts: a critical discourse analysis of a strategic plan and its power effects in a city organization. *Organization* 17, 685–702.
- Versteeg, W. & M. Hajer (2010). Is this how it is, or is this how it is here? Making sense of politics in planning. *Teoksessa* Hillier, J. & P. Healey (toim.): *The Ashgate research companion to planning theory*, 159–182. Ashgate Publishing, Farnham.
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action*. 336 s. M. E. Sharpe, New York.

#### ASIAKIRJALÄHTEET

- Lahden kaupunki (2016). Houkutteleva ja elinvoimainen ympäristökaupunki syntyy yhdessä tietoa rakentamalla. Yleiskaavan selostus 27.6.2016. 8.2.2017 <[www.lahti.fi](http://www.lahti.fi)>
- Tampereen kaupunki (2017) Kantakaupungin yleiskaava 2040. Ehdotus 1.2.2017. 8.2.2017. <[www.tampere.fi](http://www.tampere.fi)>



# JULKAISU

## III

### **Actionable knowledge for land use planning: Making ecosystem services operational**

Brunet, Lucas, Tuomisaari, Johanna, Lavorel, Sandra, Crouzat, Emilie, Bierry, Adeline, Peltola, Taru & Arpin, Isabelle

Land Use Policy 72, 27–34  
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.036>

**Artikkeleiden käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa**





Contents lists available at ScienceDirect

## Land Use Policy

journal homepage: [www.elsevier.com/locate/landusepol](http://www.elsevier.com/locate/landusepol)

# Actionable knowledge for land use planning: Making ecosystem services operational



Lucas Brunet<sup>a,\*</sup>, Johanna Tuomisaari<sup>b</sup>, Sandra Lavorel<sup>c</sup>, Emilie Crouzat<sup>c</sup>, Adeline Bierry<sup>c</sup>,  
Taru Peltola<sup>a,d</sup>, Isabelle Arpin<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Université Grenoble-Alpes, Institut national de recherches en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea), France

<sup>b</sup> University of Tampere, Faculty of Management, Finland

<sup>c</sup> Laboratoire d'Écologie Alpine, CNRS – Université Grenoble-Alpes, France

<sup>d</sup> Finnish Environment Institute, Finland

## ARTICLE INFO

### Keywords:

Actionable knowledge  
Ecosystem services  
Professional cultures  
Land-use planning  
Maps  
Scenarios

## ABSTRACT

The term 'actionable knowledge' indicates the rising expectation that science should produce useful results for policy and planning. In line with this, the success of the notion of ecosystem services (ES) in ecological sciences has been associated with promises of enhanced environmental protection and a narrowed gap between ecological knowledge and action. Promising to deliver operational knowledge for land-use planning, the notion allows ecologists to address social and economic issues related to conservation. We show that actionability of ES in land-use planning is not given, but requires active engagement by ecologists, land-use planners and nature managers. Making ES knowledge useful can be achieved through a range of techniques facilitating collaborative action between the producers and users of ES knowledge. We draw on exploratory case analyses in France and Finland to show how ES maps and scenarios are mobilised to operationalise ES. More specifically, we identify four techniques associated with mapping and scenario-making that seek to render ES knowledge actionable: (1) measures of ES in specific units, (2) visualisation of the results, (3) storytelling to discuss future options and (4) gamification to enact a culture of cooperation. We underline that these techniques can be used in several different ways in the planning process, providing specific advantages and limits depending on the goals, and that they have a diverging place in professional cultures.

## 1. Introduction

While scientific activity always has been embedded in society and linked to economic and political interests (Pestre, 2003), recent changes in the contract between science and society have made these links explicitly desired and, hence, more conspicuous (Hessels et al., 2009). Scientists are increasingly expected to produce knowledge that can be used for management and policy-making. This has blurred the boundary between basic and applied science (Gibbons et al., 1994), especially in environmental sciences (Barot et al., 2015).

Among the various ways of defining the relation between scientific knowledge and society (e.g., Hessels et al., 2009; Cash et al., 2003), the emphasis on actionable knowledge has gained much ground, and the term has even become a buzzword (Kerr, 2011; see also Kirchhoff et al., 2013). It indicates the rising expectation that science should produce useful and relevant results for society. Actionable knowledge has been said to have 'the potential to inform decisions (in government, business and the household), to improve the design or implementation of public policies, or

to influence public or private-sector strategies, planning and behaviours that affect the environment' (Palmer, 2012: 6). The demand for societally relevant knowledge pushes environmental scientists to move out of their comfort zones; collaborate with unfamiliar disciplines, such as psychology and sociology; and co-define research questions with policymakers (Palmer, 2012).

Land-use planning forms a crucial arena in which scientists are particularly encouraged to better account for and respond to the needs of land-use planners (Frantzeskaki and Kabisch, 2016). In this context, the notion of ecosystem services (ES) has been promoted, emphasising the intertwining of natural and social systems and the key services that ecosystems provide to human societies. The Millennium Ecosystem Assessment (2005) was an important step in encouraging ecologists to directly address social issues, followed by the inception of the Intergovernmental Platform for Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) (Granjou et al., 2013).

Even though the operability of the ES notion has been advertised by many (Daily et al., 2009; Cowling et al., 2008), evidence about the

\* Corresponding author at: Irstea, 2 rue de la Papeterie, 38402 Saint-Martin-d'Hères, France.  
E-mail address: [lucas.brunet@irstea.fr](mailto:lucas.brunet@irstea.fr) (L. Brunet).

use of ES knowledge or how it impacts decisions and policies is still lacking (Laurans et al., 2013; Posner et al., 2016). As suggested in the ES literature, operationalising the notion requires adjustment and the ability to deal with the complexity of socio-ecological systems (Norgaard, 2010) and their multiple scales (Hein et al., 2006), as well as involve various actors in knowledge production (e.g., Sitas et al., 2014). This suggests that actionability of ES knowledge needs to be demonstrated and achieved in practice.

Land-use planning has been considered an appropriate field for operationalising ES science because it can support the coproduction of relevant knowledge and the collaboration of different actors (e.g., Frantzeskaki and Kabisch, 2016), and because it allows different framings of nature (Opdam et al., 2015). In this paper, we show that two frequently used tools, maps and scenarios, play a crucial role in making the ES notion actionable in land-use planning. Maps are often developed to visualise ES (Hauck et al., 2013), and scenarios enable comparisons of their possible futures (Patel et al., 2007; Rounsevell et al., 2012; Oteros-Rozas et al., 2015). Rather than mere representations of ES in particular areas, we view ES maps and scenarios as practices that create various effects as they are prepared, used and modified (see Mol, 2002: 4). This helps us look beyond mere ideals and intentions (Turnhout et al., 2013) related to their use, as well as analyse how actionable knowledge is enacted and developed in practice. We document how the notion of ES is mobilised by maps and scenarios to bring together different fields of science, management and policy to provide solutions supposedly capable of solving real-world problems. Through this, we show that making ES knowledge actionable in land-use planning requires engaging various actors to exchange ideas, involving them in genuine learning processes and supporting a collaborative culture.

We draw on three case studies on planning processes – two in France and one in Finland – offering different approaches on the use of ES in land-use planning in terms of actors, data and institutional design. In all cases, the actors voluntarily decided to use the ES notion in land-use planning and sought to make the notion operational. However, the actual land-use planning processes differed, allowing us to explore and identify various techniques for making knowledge actionable.

In the French cases, the processes were led or co-led by scientists, whereas in the Finnish case, the lead was taken by city planners and other municipal officials, assisted occasionally by external consultants. Thus, the situations in which ES knowledge was supposed to be helpful were very different. Despite being leaders in ES science, the French scientists were less familiar with land-use planning, and they interacted with land-use planners. The Finnish city planners, in turn, were land-use planning professionals who sought to introduce a scientific concept, ES, into a well-established planning process, and they interacted with other officials, decision-makers and citizens. Analysing such contrasting cases gives us insight into possibilities and choices for operationalising ES in land-use planning.

An inductive approach to the case studies, defined as ‘the search for pattern from observation and the development of explanations – theories – for those patterns through series of hypotheses’ (Bernard, 2011, p. 7), enabled us to identify four techniques involved in ES mapping and scenario making. These techniques facilitated the production of actionable knowledge for land-use planning in the different case-study settings: 1) measuring; 2) visualisation; 3) storytelling; and 4) gamification (i.e., the practice of introducing game-like features into activities to make them more appealing or enjoyable). We explore what these techniques enabled the actors to achieve in the planning processes, how they related to each other and what tensions they created.

The article develops as follows. First, we introduce our case studies and the methods for investigating them. We then present the four techniques involved in map and scenario making, mobilised to render ES knowledge actionable. Finally, we underline the versatile uses of these techniques in our case studies and their respective advantages and limits in making ES knowledge actionable.

## 2. Methodology

### 2.1. Case studies

The two French research projects aimed at operationalising ES and enabling nature managers and local decision-makers to better secure essential ES in land-use planning. They were conducted by ecologists from the Alpine Ecology Laboratory (LECA), located in Grenoble, with a high academic profile, but little initial experience working with planners. LECA has played a major role in the development of ES research in France. One of the projects, ICARE (*Information et Concertation Autour des Ressources Environnementales sur la communauté de communes de Cluses Arve et Montagnes*) (2015–2016), was co-led by a LECA postdoc researcher and a manager from an environmental non-governmental organisation (NGO). The other project, ESNET (*Ecosystem Services NETWORKS*) (2013–2016), was led by an interdisciplinary team of scientists from several French research institutes.

Both projects relied on consultations with local decision-makers and nature managers who had expertise in land-use planning and natural-resources management. Workshops with partner organisations from voluntary municipalities located in the targeted Alpine landscapes were organised to collect local knowledge on natural resource management, identify threats to ES and propose conservation recommendations. The partners developed a list of key ES to be explored based on technical feasibility from biophysical assessments and relevance to local issues. The main difference between the two projects was that in ESNET, ES scenarios were developed to anticipate future trends, whereas there were no scenarios in ICARE. Another difference was the role of scientists: They drove the ESNET project, whereas ICARE was meant to contribute to a local development project. At the end of the ICARE project, the scientists convened local mayors to discuss the outcomes of the workshops and promoted the use of the ES approach in local planning.

The Finnish case – an urban master-plan process in the City of Lahti, located in Southern Finland, approximately 100 km north of the capital, Helsinki – was chosen because Lahti has been a forerunner in incorporating the ES concept in urban planning in the Finnish context. Like France, addressing ES in urban planning is not mandatory in Finland, but Lahti selected ES as one of the main focal points of its plan in the previous planning round (2009–2013). Hence, it provides us with a window to explore a user-driven attempt to make this scientific concept useful in planning. Importantly, the role of scientists was less prominent in Lahti than in the French cases. However, one of the city officials had a background in ES research, and some of the consultants involved in the impact assessment had expertise in environmental sciences. The author responsible for the case study was not involved in the planning process.

From a planning perspective, the master-plan process in Lahti is constantly ongoing and synchronised with the four-year city council terms. As soon as the plan is ratified by the city council, planners start to revise it according to the goals set by the new city council. Each newly elected council determines the goals for the plan and approves the final plan during the last year of its term. This is meant to increase the flexibility of the master plan as a land-use planning tool, as well as its relevance and ability to address pertinent issues. The city planning department is responsible for the planning process and for making the plan, but the process also involved city officials from other fields of city administration. In addition, citizens had a chance to voice their views on the plan at various stages throughout the process. Compared with the French cases, the ES knowledge needed to be actionable for a broader audience in Finland.

More details about the case studies are presented in [Table 1](#).

### 2.2. Data collection and analysis

The research material for the French cases stems from 10 semi-

**Table 1**  
Detailed information about case studies.

	ICARE (France)	ESNET (France)	Lahti planning process (Finland)
Operationalisation of ES	Co-driven by ES scientists and a manager from an environmental NGO.	Research-driven.	Planning-driven.
Planning area	200 km <sup>2</sup> and 45,000 inhabitants.	4450 km <sup>2</sup> and 770,000 inhabitants.	City of Lahti, 155 km <sup>2</sup> and 100,000 inhabitants.
Main motivation to use ES	Integrated management of environmental resources in land-use planning. ES as a tool for environmental dialogue and planning.		Synthesising impact assessment and bringing new, more anthropogenic viewpoints to urban nature.
Initiators to the use of ES	Ecologists from LECA. Scientists provide expertise and material (ES indicators, maps of ES bundles) to facilitate meetings.		Ongoing and mandatory planning process for the municipalities.
Main actors involved	ES ecologists, land-use planners, various nature managers (game, water resources, forest, agriculture, landscape), naturalists, decision-makers.	Scientists from various disciplines, land-use planners, various nature managers (game, water resources, forest, agriculture, landscape), naturalists, decision-makers.	City planners and city officials from other departments (education and culture, social and health services, property and construction, traffic, environment) and external environmental consultants.
Process of knowledge development and length	Project-based: one-year research project.	Project-based: three-year research project.	Process-based: The planning process is ongoing, and the plan is adjusted every four years.
Data used	Both existing data about land use or ecosystem properties and data produced through remote sensing analysis and biophysical modeling.		Existing GIS data.
Maps	Individual maps of ES resulting from biophysical modeling and composite maps of ES bundles.		One map in which forest areas were represented (forests as a proxy for ES).
Scenarios	n.a.	Four scenarios for land use and ES by 2040 (ESNET). The scenarios were developed in collaboration with nature managers and land planners.	The plan report is written as one story about the city in 2025. No alternative scenarios.
Goals and intended outcome of the process	Informing management and decision-making processes with a list of ES-related governance measures. Incorporating the consideration of ES trade-offs and synergies in the planning process through the use of ES bundles.	Analysis of future land use and ES trajectories. Incorporating the consideration of ES evolution in the planning process.	Master plan for the city.

directed interviews with the scientists and managers involved in the two projects and from a long-term, in-depth study of the LECA research team, including observations during four ICARE and ESNET workshops. The interviews were conducted with the main scientists involved in the projects: five ecologists and a physical geographer from LECA, and an ecologist and an agronomist from another laboratory. In addition, two land-use planners were interviewed. The interviews aimed to gauge interviewees' appreciation of the notion of ES. They were asked about their work with, expectations toward and satisfaction with the notion. The workshops were observed to find out how maps and scenarios were used in practice, as well as how their role was understood by the scientists, nature managers and land-use planners. We documented the settings, interactions and engagement of the various actors in the workshops with field notes and photos (Bernard, 2011: 306). A synthesis report of the observations was sent to LECA scientists after each workshop to get their feedback and refine the findings. Three LECA scientists became involved in the writing of this paper.

In the Finnish case, 17 participants in the planning process were interviewed, including 11 members of the working group responsible for composing the master plan and six members of the master-plan steering group. Seven of the 11 working-group members were architects or planning engineers in the city planning department; the four others worked in other departments and were less-involved in the actual drafting of the plan. The members of the master-plan steering group were employed in central administration or other city departments such as environment, education, health and real estate. The interview themes fell into two categories: the master-plan process in general and urban nature and ecosystem services in particular. In addition to these interviews, official planning documents such as plan reports, maps and impact assessments were analysed.

All French and Finnish interviews were transcribed and analysed qualitatively, drawing on a practice-theory approach attending to the modalities and practical effects of scientific work practices (Mol, 2002). We used an inductive method of iterative coding of the material to identify the techniques mobilised to render knowledge actionable. We assumed that the techniques were distinguishable from each other

based on the different modalities they employ. Hence, we coded the methods, styles, routines and interactive features used to operationalise ES. This enabled us to identify four main techniques used in our case studies to make ES knowledge actionable: measuring, visualisation, storytelling and gamification. We also identified the effects of each technique to characterise their role and function in the process: for whom knowledge was rendered actionable, what was done and achieved and what was not.

Following the inductive and iterative analysis, our approach to the cases was exploratory (Yin, 2012). By this we mean that we used the cases to elucidate the different techniques through which ES knowledge can be made actionable. The differences between the cases were particularly helpful for this. We compared the cases to identify and discuss their key contrasting elements and thereby identify different features of the techniques that were utilised to make ES knowledge relevant and useful in various types of planning processes. By selecting cases with different, or even contrasting, features, we illustrate the multitude of issues that arise when ES knowledge is made actionable. This way, we gained valuable, nuanced insights into the variety of techniques and their uses, which also can be applied to other cases (Flyvbjerg, 2006).

### 3. Techniques for making ES knowledge actionable

#### 3.1. Measuring

To model and map ES for land-use planning, they need to be measured, and specific units are needed for this. Such units may include, for instance, standing volume of timber, fodder production and erosion control. Stemming from various data sources gathered by ES scientists, such as land-use documents, remote sensing and existing scientific studies, these units provide quantitative elements to land-use planners on natural resources and their uses. In general, land-use planners and managers well understood the ES modeling process despite its complexity. In the two French projects, a series of successive reductions and simplifications of nature were made to model the interactions. The planners questioned, and even criticised, the calculation of some ES in

the models.

But ES are not always measurable. Measuring and modeling ES require data that are continuous, spatially explicit, precise enough and available across the entire area. In that sense, measuring ES reflects certain aspects of land-use planning while omitting others. For instance, due to the lack of appropriate data on fuel wood in ESNET, some forest areas had to be removed from the analysis. When encountering such problems, ecologists explored new data sources with nature managers to enhance their models for future iterations.

After having measured individual ES, the ecologists aggregated them according to statistical parameters to form ES *bundles* representing typical repeated associations of ES over space (Raudsepp-Hearne et al., 2010). In ICARE, for example, an ES bundle located in upland areas associated recreation with fodder provision and landscape viewsheds. Bundles were designed to help land-use planners characterise the type and magnitude of ES supplied by distinct areas of the territory. However, some planners had problems understanding the new set of units. Specifically, they were puzzled by the statistical identification of bundles that seemed to blackbox ES science. Because aggregated information concealed single ES levels, they had difficulty interpreting the results.

Moreover, the nature managers did not welcome just any kind of measures. Several ESNET participants feared monetary valuation and its proximity with the logic of commodifying nature, but considered biophysical measures to be an asset. By emphasising the complexity of issues, biophysical variables offered them a new lens to interpret their area that avoided a purely economic framing and could make resource management more legitimate for decision-makers. However, the managers contested the biophysical measuring when it contradicted the message they wanted to communicate. For example, the modeled presence of the pollination service in one area of intensive farming stymied the desired message of environmental conservation, and a manager asked ecologists to remove the pollination service from this area.

In the Finnish planning process, the need to work with quantified data stemmed from the regulatory framework and led to a rather different way of using the ES approach compared with the French projects. The Finnish land-use planning legislation demands that the plan be based on solid information about the area. The impacts on nature, regional structure and people's living conditions must be assessed. These demands mean that extensive amounts of data need to be collected during the planning process. According to the interviewed planners, ES served as a synthesising perspective on the data when they were organised and interpreted during the planning process. In other words, keeping in mind the general idea that nature provides benefits to people helped planners discern, sort and interpret the most relevant information. The planners said that because ES stresses nature's impact on human welfare, they found it useful when planning urban, human-dominated environments. Thus, the idea of ES was used as an interpretative lens through which to view the plan and its impact assessment.

In Lahti, recreation and groundwater preservation were highlighted as the most important ES. The choice was based on a series of joint workshop discussions between planners, other city officials and environmental consultants during the impact-assessment phase. In other words, the selection of the most important ES emerged during planning as a result of collaboration, rather than guiding the planning process from the outset. Lahti is built on a large groundwater area, which makes preserving the quality of groundwater especially important. Recreation was discussed in relation to urban infill and densification of urban structure. Densifying the existing urban structure preserves non-urban areas, but the concern is that it might reduce the connectivity of green areas.

Data on both groundwater and recreation were collected as a regular part of the planning process, and the ES framework was introduced as an additional perspective when the data were analysed. As addressing ES in land-use planning is not mandatory, and there are no

predefined, binding application frameworks or guidelines, municipalities have flexibility when deciding how to apply the concept, or even whether to adopt it at all. In Lahti, no specific ES surveys or mappings were carried out. Instead, ES was used as a means to move forward from surveying and measuring toward processing and interpreting the existing data. Hence, ES helped make sense of the vast body of diversified and heterogeneous data and accelerated the planning process.

### 3.2. Visualisation

Once measures and models of ES are obtained, ES maps can be drawn. Scientists may assume that spatialised and visualised results can be communicated easily to planners. They then expect land-use planners to use these maps to support, revise and discuss existing practices, and identify threats to ES in the area. The planners in the French projects looked for maps to help them rationalise and legitimate decision-making. However, ES maps may not always be relevant for land-use planners, mostly due to the lack of precision and robustness of ES models (Lavorel et al., 2017). While simplifying ecological issues, some planners and managers feared that maps could be misleading and misused.

If reliable data are lacking and scientists want to avoid disagreement over results in specific locations, they can adapt the resolution of maps to the quality of the data, expecting that planners would focus on general trends within an area, rather than local details. However, it turned out that some planners and managers could not draw on their personal experience to read and understand the maps without sufficient map resolution and ability to 'zoom in'. Their assessment of mapped results can be considered a validation process that supports the improvement of some models. Some managers also worried about the communicated message and expected maps to provide visibility on issues that seldom are considered, such as the usefulness of hedges and grassy strips.

Despite these difficulties, the maps proved to be useful in supporting the discussion between land-use planners and managers within small working groups. Rather than providing directly useful results for management, maps played a central role in the elaboration of management plans. In an ICARE workshop, three risks associated with water management (torrential risks, sediment deficit and soil sealing) were located in different places on ES maps. Maps were then rapidly put aside, as planners and managers preferred to discuss recommendations. On this occasion, maps were used to identify and locate issues, thereby facilitating discussions about concrete solutions.

ES maps also influence how planners grasp the geographic spaces they represent. In the French projects, maps intentionally encouraged a regional, rather than local, scale of analysis. According to some planners, maps invited them to focus on more visibly extensive ES 'patches', rather than on small areas with more 'restricted' issues. Unintentionally, maps also lead to ranking across areas – considering some areas 'good' if providing many ES, and 'bad' if not. While this ranking seems to be appropriate for prioritising the allocation of scarce resources, some managers were uncomfortable with judging an area more or less effective in providing ES. In response to this, ecologists and managers designed multiple sets of rules for ES aggregation into bundles according to alternative values and management objectives.

Normally, land-use planning relies heavily on the use of maps. Urban planners particularly are familiar with representing, interpreting and communicating phenomena on maps. The Lahti master-plan process resulted in a legally binding map with area-specific provisions on allowed land use. In addition, several thematic maps were produced representing, for example, urban structure, population density, traffic systems, protected areas and needs for green connections. In the plan-report section on ES, a map of forests and groundwater areas was presented. This map also included a non-binding provision on preserving the Salpausselkä ridge, a major land formation characterising the



city landscape, as ‘the foundation of a vital and attractive environmental city’. In this respect, forests and groundwater were used as proxies for ES. They were recognised as essential in providing the two most important ES in the city: recreation and a supply of good-quality groundwater.

Despite their familiarity with maps, planners did not choose maps as their main means of representing ES. They considered ES to be a perspective on urban nature and environment, which bridges different elements. The assessment report recognised several links between human actions and ES, both in terms of using ES and maintaining or degrading ecosystems’ capacity to provide services. It also identified the value of urban, human-dominated ecosystems and nature. These aspects of ES are not easily translatable into specific spatial units on a map. The impact assessment highlighted that an ES framework connects almost all elements, actors and functions of the city together.

In addition to the maps, ES were illustrated in photos about small wetlands built for treating runoff water, as well as beaches and parks around lakes or ponds. Also used in ICARE for similar reasons (see Section 3.4), photos connected ES with elements of the environment, making them more tangible and attached to the reader’s everyday experiences. A third type of visualisation tool for ES was a graph in the impact-assessment report, dividing ES into cultural, provisioning and regulating services (based on a famous categorisation introduced by the Millennium Ecosystem Assessment and widely adopted by ES sciences), as well as illustrating each of these categories. However, ES were mainly communicated in the plan report’s text, which depicted ES more broadly, focusing on recreation and urban hydrology, especially runoff waters. The role of photos and graphs was to provide examples of the issues discussed in the text.

In the interviews, the planners discussed the qualitative aspects of ES and possible ways to convey the idea of ES in the planning documents. For example, incorporating ES in area-specific textual planning guidelines was highlighted as an important means of reifying the concept of ES and encouraging planners to factor ES into detailed, neighbourhood-level planning. Some interviewees were afraid that the multiple and overlapping scales of ES might get lost in the master plan-level maps, e.g., people’s gardens provide ES, but depicting them would require finer-grained maps. To sum up, the Lahti interviewees recognised many problems in depicting ES on maps and preferred verbal communication instead.

### 3.3. Storytelling

Proposing coherent and internally consistent descriptions of the future (Patel et al., 2007; Rounsevell et al., 2012; Oteros-Rozas et al., 2015), scenarios are a particular kind of storytelling tool. They aim to demonstrate the impacts of decisions on ES provisioning and possible land-use changes. In ESNET, four contrasting scenarios were produced by downscaling the regional scenarios *Montagne 2040*.<sup>1</sup> The scenarios (expected development according to a regional planning document, enhanced focus on sustainable development, proactive environmental conservation policies and global deregulation) were collectively constructed by ES scientists, planners and managers to reflect regional characteristics in terms of land use and existing models of agriculture and forest management. Following an iterative approach, ES scientists first designed the scenarios, then adapted them to local characteristics after a workshop in which stakeholders translated scenarios into specific changes and suggested spatially explicit implementation.

The land-use scenarios aimed to help planners identify trade-offs related to planning issues and invited them to acknowledge multiple environmental and ES implications from diverging choices. However, the expectations of scientists and planners did not always meet. The

ecologists introduced the scenarios as a tool to discuss the future, but the planners expected them to refine them so that they convey concrete solutions. More tension stemmed from the assumed political messages in the scenarios. Scenarios may exert validation effects on the reality they suggest. For instance, one manager feared that the global deregulation scenario, with projected ‘favorable’ effects on some ES (e.g., those linked to forests due to abandonment of marginal agricultural land), would act as a ‘manifesto for liberalism’, whereas he considered liberalism generally to have a negative impact on ES. Similarly, the message conveyed by the conservation scenario was regarded as overly emphasising re-wilding of mountain areas, thereby jeopardising the support for nature conservation among the general public. Thus, rendering ES knowledge actionable by using scenarios can be undermined by the political storylines they entail.

Considering ES scenarios’ lack of reliability in planning and the risk of confusing them with reality, one planner proposed using them as a pedagogical tool. In this role, scenarios could be integrated into software displaying outcomes and tradeoffs between alternative management options, thereby discouraging environmentally harmful development.

In Lahti, storytelling played a different role. The plan report was written as a story describing the city in 2025. According to the interviewees, the master plan is the image of the city strategy, telling a story about the future. They also described the planning process as a shared forum to discuss topical issues pertaining to city development and stressed the importance of involving representatives from each city department. Continuous master planning contrasts with typical planning practice in Finland. Usually, city-wide master plans are drafted every 10–20 years, with the drafting process taking years, even up to a decade. Thus, shifting to continuous master planning is a major change that affects the city administration and the role of the master plan in guiding urban development. The process of making the plan becomes equally, if not more, important than the end result. If planning is re-framed as a process in which the story of the future is being constantly reformulated and reinterpreted, it becomes important to be a part of that process to exert influence. In Lahti, the collaboration among city departments, citizens and other stakeholders was stressed, and the planning process was seen as successful in bringing people together.

Guided by the city strategy, the continuous planning process means that the focal points of the plan vary between planning rounds. The interviewees underlined that the city, and the plan, are never complete, and that the story keeps unfolding and evolving. ES was one aspect of it, and groundwater and recreation were highlighted as the most crucial ES in becoming ‘an attractive and vital environmental city’. In addition, the focus on children and their use of urban environments in the current planning round was interpreted as planning for cultural ecosystem services. ES was introduced and adapted alongside more traditional approaches to nature and environment, such as green infrastructure, nature conservation and the state of natural environments.

On the other hand, ES allowed for a broader understanding of human-nature relationships as humans were recognised as actors in their environments, sometimes also contributing to ecosystems’ capacities to provide ES, e.g., by building small wetlands for treating runoff water. In the impact-assessment report, ES were portrayed as an overall theme under which the whole plan could be situated. It was stated that to meet the main goals of the plan, ES needed to be considered. Building in natural areas particularly should be avoided, and green infrastructure should be maintained. However, some interviewees made critical remarks. In their views, ES thinking actually was nothing new and only uses new terms to describe old issues. Not all interviewees were familiar with the notion of ES or thought that it was relevant for their work. In general, the planners and city officials from the environmental department were more familiar with the notion than the interviewees from other departments. Those who were critical toward the notion wondered whether using the term ES confused, rather than clarified, issues, and many found it difficult to communicate ES to

<sup>1</sup> Four scenarios developed by the Rhône-Alpes administrative region (NUTS2) to study the future of the Alps, Massif Central and Jura mountains by 2040.

**Table 2**  
Benefits and limits of the techniques used to operationalise ES knowledge in the case studies.

	Benefits	Limits
Measuring	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provides quantitative elements for managers and for maps and models of ES scientists</li> <li>- Well understood by managers and leads to exchanges with scientists</li> <li>- Biophysical measures to avoid pure economic framing and to interest decision-makers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Requires specific data and can omit some areas from analysis</li> <li>- Fear for commodification of nature</li> <li>- Results need to fit the message to be communicated</li> </ul>
Visualisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offers synthesising perspective to organise data</li> <li>- Maps rationalise and legitimate decision making</li> <li>- Helps verify results of modeling with managers</li> <li>- Supports the discussion of and elaboration on recommendations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficulty in understanding and interpreting ES bundles</li> <li>- Lack of precision and reliability</li> <li>- Maps are difficult to understand and utilise without sufficient precision</li> <li>- Helpful for identifying and localising issues rather than proposing concrete solutions</li> <li>- Changes the scale of analysis and ranks areas</li> </ul>
Storytelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gives visibility to elements seldom considered</li> <li>- Photos make ES more tangible</li> <li>- Shows the impact of land-use decisions on ES provisioning</li> <li>- Helps identify trade-offs in decision-making</li> <li>- Tool for facilitation and pedagogical purposes</li> <li>- Highlights the importance of the process of preparing the plan</li> <li>- Brings people together</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Scenarios expected to correspond with concrete solutions for planners</li> <li>- Assumed political messages conveyed by scenarios</li> <li>- Communicating with the notion of ES can be difficult</li> </ul>
Gamification	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enacts a culture of cooperation and facilitates interaction</li> <li>- ES knowledge made user-friendly, pedagogical and fun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Danger of misunderstanding</li> </ul>

citizens. While the basic idea of ES was deemed good and plausible, using the term required reflexivity to provide added value and not be an end in itself.

#### 3.4. Gamification

The fourth technique we identified for making ES knowledge operational is the use of games and the particular culture of cooperation enacted through the French workshops. Instead of austere scientific knowledge based on models and equations, the elaboration of maps and scenarios sought to make ES knowledge user-friendly and encourage managers to interact while discussing maps and scenarios on their areas. In the Finnish case, the purpose of ES was the opposite (Section 3.1): Instead of aiming to make ES knowledge user-friendly, ES was utilised to make land-use data user-friendly.

In ICARE workshops, each participating manager selected one picture of the area, which represented an important ES. The benefits and threats to the service were written on green and red cards, respectively, then discussed. Pictures and cards, displayed on the wall and organised in groups, were used to relate the ES framework to managers' experiences. The process was repeated several times, clearly entertaining the participants.

This method of working facilitated the discussions and introduced the notion of ES in a pedagogical manner, as many workshop techniques do. However, it also shaped a specific collective culture between planners and nature managers attending the workshops, as the discussions became progressively more focused and less stereotypical. Game-like features of interaction, such as using cards according to pre-defined rules and discussions enabled by this technique, created a friendly atmosphere through which ES knowledge could be used and communicated more easily (e.g., Lamarque et al., 2014). At the end of the workshops, some participants acknowledged having deliberately avoided dividing debates.

Nevertheless, using game-like interactive features had some drawbacks in operationalising ES knowledge, particularly when nature managers forgot the pedagogical dimension of playing cards, for example. In ICARE, some managers involved in resource exploitation were reluctant to recognise the threats entailed by their activities and started to defend their management activity instead of acknowledging the heuristic purpose of considering other constraints. Others had difficulties entering the game because of a utilitarian framing of nature. Some participants considered the integration of ES into land-use planning to be too serious an issue for game play. Therefore, using gaming when examining ES may be tricky, requiring specific techniques and

capabilities (e.g., Castella et al., 2014).

## 4. Discussion

### 4.1. Combining different techniques helps make ES knowledge actionable

Our analysis extends the discussion on ES from intentions and hopes (e.g., Cowling et al., 2008; Daily et al., 2009; Martinez-Harms et al., 2015) to actual work through which the ES notion may become significant and useful for society. We identified four techniques that were mobilised in making ES useful in planning: measuring, visualisation, storytelling and gamification. Understanding the effects of these techniques in particular situations enables reflection on what might work and what would not, thereby going beyond the cases analysed here to explore the options available for integrating ES in planning (Albert et al., 2014b).

While quantification has been described as a main characteristic of ES science (Turnhout et al., 2014; Laurans et al., 2013), our case studies underline the diversity and combination of techniques mobilised to render ES actionable in land-use planning. 'Measurementality' (Turnhout et al., 2014) was prominent, particularly in the French cases, yet visualisation turned out to be important for planners and managers, and it was used in all three cases with different emphasis. Thus, quantitative and qualitative techniques were used to complement and support each other. For example, storytelling in the Finnish case helped use the notion of ES as a heuristic sense-making device, thereby making large amounts of quantitative data meaningful and useful in planning. In the French projects, storytelling was mobilised for anticipation and pedagogical purposes. Quantitative information underlying the scenarios was used in generating discussion and mutual learning processes.

Each technique has its own benefits and limits (see Table 2), and each can lead to unexpected outcomes, rendering its effects difficult to foresee. In the three cases, to date, ES maps were not directly used for planning due to lack of precision and reliability, but they rather served as tools to facilitate discussions. In addition, the techniques can interact with each other, making it even trickier to anticipate their effects. For instance, measures were needed for drawing maps in the French projects, whereas the multiplicity of visualisation techniques and storytelling made measuring less necessary in the Finnish case. Overall, the four techniques are not equally complementary and do not require the same skills. The diversity of techniques and difficulty in anticipating their effects suggest the importance of combining them (Albert et al., 2014b) to render ES knowledge actionable.

#### 4.2. Overcoming obstacles for transdisciplinarity requires borrowing techniques from other professional cultures

Involving non-scientific actors in research, transdisciplinarity arguably is a means to render knowledge actionable (Turnhout et al., 2013; Albert et al., 2014b; Frantzeskaki and Kabisch, 2016). New partnerships among ecologists, managers and land-use planners suggest that the production of ES knowledge has had tangible outcomes in this respect (e.g., McKenzie et al., 2014; Albert et al., 2014a; Opdam et al., 2015; Castella et al., 2014). In the French cases, these partnerships enabled nature managers to provide local knowledge and data to ecologists and land-use planners. In the Finnish case, they allowed for collective discussions about the selection of ES and testing new participatory methods. Engaging stakeholders fruitfully and legitimately is never, however, straightforward (Turnhout et al., 2010).

Transdisciplinarity is expected to bridge different cultures and make them interact to co-produce knowledge that is useful and readily available (Pohl, 2008; Frantzeskaki and Kabisch, 2016). Despite the new partnerships developed in our cases, tensions still arose between ecologists and users of knowledge, challenging the usefulness of the notion for transdisciplinary research. What can be defined as *actionable* depends on perspective. Scientists can be driven by problems that need quantification and resort to measurement, whereas planners' needs do not necessarily demand quantification, but rather synthesis. ES maps, for example, were favored by the French scientists, who preferred sophisticated concepts and measuring, but they were not considered relevant by the Finnish planners, who were more interested in constructing a narrative for guiding urban development. Hence, producers and users of ES knowledge do not share the same habits, goals, and problems, and conflicts between professional cultures, i.e., various codes, knowledge, norms and values belonging to given professions (e.g., Peters, 1995) can persist.

To be helpful, the techniques mobilised to make knowledge actionable must address the tensions and frictions between different practices and routines of knowledge production and use, and foster exchange and learning across professional cultures (Mol, 2002). In our cases, scientists and planners stepped out of their professional comfort zones with the help of the different techniques they mobilised. Despite their familiarity with maps, Finnish planners also used and actually preferred storytelling, and French scientists used gamification. These examples suggest that transdisciplinarity requires actors to borrow elements from other professional cultures and to attenuate some traits from their own professional cultures to allow knowledge to become more relevant and usable.

#### 4.3. Actionable knowledge is situated and demands experimentation and mutual learning

Much discussion has revolved around difficulties with definitions, institutional factors (Dilling and Lemos, 2011) or individual involvement (Crouzat et al., 2017) to render knowledge actionable. Our analysis further highlights the importance of how knowledge is experienced in situations (Kirchhoff et al., 2013). Making knowledge actionable is context-dependent and requires mutual learning, reflexivity, and a willingness to experiment and adjust. The ways that different techniques are mobilised depend on who leads the process, for whom knowledge is made actionable, and what the goals are. Therefore, the French scientists seemed to rely on measurement and sophisticated conceptual work, whereas building a cohesive narrative was the most important goal for the planners in the Finnish case. Knowledge also should be made actionable for different publics. The French scientists, for example, made a significant effort to identify how they could adapt their concepts and tools when collaborating with planners. Thus, our analysis stresses the situatedness of the efforts (Mol, 2002) to render ES knowledge actionable.

Our analysis on actionable knowledge also shows the importance of

an experimental approach. Those who want to use ES in planning and management particularly must find for themselves what kind of knowledge is useful and how it becomes useful. The Finnish planning process appeared to be experimental in this sense, aiming to test and discover ways in which ES knowledge can be useful for planners in the first place. Time and effort were devoted by both the Finnish land-use planners and French scientists to understand the notion, test different options, and discuss their assets and drawbacks. Making knowledge actionable may need to be iterative (Dilling and Lemos, 2011) and experimental also in the sense that different techniques are tested to find out whether they support collaboration and mutual learning, and under what conditions (e.g., Albert et al., 2014a). The French scientists, for example, paid constant attention to land-use planners' difficulties in learning by doing and modified their techniques accordingly.

### 5. Conclusions and recommendations

Overall, our study emphasised the need for a multiplicity of techniques to render ES knowledge actionable for different audiences. Based on our analysis of the techniques and modalities to make ES knowledge actionable, we present the following recommendations to land-use planners and scientists seeking to make ES knowledge actionable:

- Adapt each technique to the local context and identify for whom knowledge should be made actionable.
- Analyse the effects of all techniques in practice to understand their benefits and limits.
- Be prepared and open to unexpected effects, as effects will depend on the case settings and unpredictable events.
- Experiment with and adjust techniques. The process needs to be iterative and foster exchange and learning across professional cultures.

### Acknowledgements

This work was supported by the Arc Environnement of Rhône-Alpes region, the Academy of Finland (decisions 313014 and 289691), Kone Foundation, ONEMA (Office nationale de l'Eau et des Milieux Aquatiques) and EU FP7 project OPERAs FP7-ENV-2012-two-stage-308393. We thank the two anonymous reviewers who greatly helped improve the article. We are also grateful to our informants who spent time to share their experiences with us.

### References

- Albert, C., Aronson, J., Fürst, C., Opdam, P., 2014a. Integrating ecosystem services in landscape planning: requirements: approaches and impacts. *Landscape Ecol.* 29, 1277–1285.
- Albert, C., Hauck, J., Buhr, N., von Haaren, C., 2014b. What ecosystem services information do users want? Investigating interests and requirements among landscape and regional planners in Germany. *Landscape Ecol.* 29 (8), 1301–1313.
- Barot, S., Abbadie, L., Couvet, D., Hobbs, R.J., Lavorel, S., Le Roux, X., Mace, G.M., 2015. Evolving away from the linear model of research. *Trends Ecol. Evol.* 30, 368–370.
- Bernard, H.R., 2011. *Research Methods in Anthropology*, 5th edition. AltaMira Press p. 7.
- Cash, D.W., Clark, W.C., Alcock, F., Dickson, N.M., Eckley, N., Guston, D.H., Jäger, J., Mitchell, R.B., 2003. Knowledge systems for sustainable development. *Proc. Natl. Acad. Sci.* 100 (14), 8086–8091.
- Castella, J.-C., Bourgoin, J., Lestrelin, G., Bouahom, B., 2014. A model of the science–practice–policy interface in participatory land-use planning: lessons from Laos. *Landscape Ecol.* 29, 1095–1107.
- Cowling, R.M., Ego, B., Knight, A.T., O'Farrell, P.J., Reyers, B., Rouget, M., Roux, D.J., Weltz, A., Wilhelm-Rechman, A., 2008. An operational model for mainstreaming ecosystem services for implementation. *Proc. Natl. Acad. Sci.* 105 (28), 9483–9488.
- Crouzat, E., Arpin, I., Brunet, L., Colloff, M.J., Turkelboom, F., Lavorel, S., 2017. Researchers must be aware of their roles at the interface of ecosystem services science and policy. *Ambio* 1–9.
- Daily, G.C., Polasky, S., Goldstein, J., Kareiva, P.M., Mooney, H.A., Pejchar, L., Hicketts, T.H., Salzman, J., Shallenberger, R., 2009. Ecosystem services in decision making: time to deliver. *Front. Ecol. Environ.* 7 (1), 21–28.
- Dilling, L., Lemos, M.C., 2011. Creating usable science: opportunities and constraints for climate knowledge use and their implications for science policy. *Global Environ. Change* 21 (2), 680–689.

- Flyvbjerg, B., 2006. Five misunderstandings about case-study research. *Qua. Inq.* 12 (2), 219–245.
- Frantzeskaki, N., Kabisch, N., 2016. Designing a knowledge co-production operating space for urban environmental governance—Lessons from Rotterdam, Netherlands and Berlin, Germany. *Environ. Sci. Policy* 62, 90–98.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., Trow, M., 1994. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Sage.
- Granjou, C., Mauz, I., Louvel, S., Tournay, V., 2013. Assessing nature? The genesis of the intergovernmental platform on biodiversity and ecosystem services (IPBES). *Sci. Technol. Soc.* 18 (1), 9–27.
- Hauk, J., Görg, C., Varjopuro, R., Ratamäki, O., Maes, J., Wittmer, H., Jax, K., 2013. 'Maps have an air of authority': potential benefits and challenges of ecosystem service maps at different levels of decision making. *Ecosyst. Serv.* 4, 25–32.
- Hein, L., Van Koppen, K., De Groot, R.S., Van Ierland, E.C., 2006. Spatial scales, stakeholders and the valuation of ecosystem services. *Ecol. Econ.* 57 (2), 209–228.
- Hessels, L.K., Van Lente, H., Smits, R., 2009. In search of relevance: the changing contract between science and society. *Sci. Public Policy* 36 (5), 387–401.
- Kerr, R.A., 2011. Time to adapt to a warming world, but where's the science? *Science* 334 (6059), 1052–1053.
- Kirchhoff, C.J., Lemos, M.C., Dessai, S., 2013. Actionable knowledge for environmental decision making: broadening the usability of climate science. *Annu. Rev. Environ. Resour.* 38 (1), 393.
- Lamarque, P., Meyfroidt, P., Nettier, B., Lavorel, S., 2014. How ecosystem services knowledge and values influence farmers' decision-making. *PLoS One* 9, e107572.
- Laurans, Y., Rankovic, A., Billé, R., Pirard, R., Mermet, L., 2013. Use of ecosystem services economic valuation for decision making: questioning a literature blindspot. *J. Environ. Manage.* 119, 208–219.
- Lavorel, S., Bayer, A., Bondeau, A., Lautenbach, S., Ruiz-Frau, A., Schulp, N., Seppelt, R., Verburg, P., van Teeffelen, A., Vannier, C., Arneth, A., Cramer, W., Marba, N., 2017. Pathways to bridge the biophysical realism gap in ecosystem services mapping approaches. *Ecol. Indic.* 74, 241–260.
- Martinez-Harms, M.J., Bryan, B.A., Balvanera, P., Law, E.A., Rhodes, J.R., Possingham, H.P., Wilson, K.A., 2015. Making decisions for managing ecosystem services. *Biol. Conserv.* 184, 229–238.
- McKenzie, E., Posner, S., Tillmann, P., Bernhardt, J.R., Howard, K., Rosenthal, A., 2014. Understanding the use of ecosystem service knowledge in decision making: lessons from international experiences of spatial planning. *Environ. Plann. C* 32 (2), 320–340.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-Being*. Island press, Washington, DC.
- Mol, A., 2002. *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*. Duke University Press.
- Norgaard, R.B., 2010. Ecosystem services: from eye-opening metaphor to complexity blinder. *Ecol. Econ.* 69 (6), 1219–1227.
- Opdam, P., Coninx, I., Dewulf, A., Steingröver, E., Vos, C., van der Wal, M., 2015. Framing ecosystem services: affecting behaviour of actors in collaborative landscape planning. *Land Use Policy* 46, 223–231.
- Oteros-Rozas, E., Martín-López, B., Daw, T., Bohensky, E.L., Butler, J., Hill, R., Martín-Ortega, J., Quinlan, A., Ravera, F., Ruiz-Mallén, I., Thyresson, M., Mistry, J., Palomo, I., Peterson, G.D., Plieninger, T., Waylen, K.A., Beach, D.M., Bohnet, I.C., Hamann, M., Hanspach, J., Hubacek, K., Lavorel, S., Vilardey, P., 2015. Participatory scenario planning in place-based social-ecological research: insights and experiences from 23 case studies. *Ecol. Soc.* 20 (4).
- Palmer, M.A., 2012. Socioenvironmental sustainability and actionable science. *Bioscience* 62 (1), 5–6.
- Patel, M., Kok, K., Rothman, D.S., 2007. Participatory scenario construction in land use analysis: an insight into the experiences created by stakeholder involvement in the Northern Mediterranean. *Land Use Policy* 24, 546–561.
- Pestre, D., 2003. Regimes of knowledge production in society: towards a more political and social reading. *Minerva* 41 (3), 245–261.
- Peters, H.P., 1995. The interaction of journalists and scientific experts: co-operation and conflict between two professional cultures. *Media. Cult. Soc.* 17 (1), 31–48.
- Pohl, C., 2008. From science to policy through transdisciplinary research. *Environ. Sci. Policy* 11 (1), 46–53.
- Posner, S., Getz, C., Ricketts, T., 2016. Evaluating the impact of ecosystem service assessments on decision-makers. *Environ. Sci. Policy* 64, 30–37.
- Raudsepp-Hearne, C., Peterson, G.D., Bennett, E.M., 2010. Ecosystem service bundles for analysing tradeoffs in diverse landscapes. *Proc. Natl. Acad. Sci. U. S. A.* 107, 5242–5247.
- Rounsevell, M.D.A., Pedrolí, B., Erb, K., Gramberger, M., Gravsholt Busck, A., Haberl, H., Kristensen, K., Kuemmerle, T., Lavorel, S., Lindner, M., Lotze-Campen, H., Metzger, M.J., Murray-Rust, D., Popp, A., Pérez-Soba, M., Reenberg, A., Vadineanu, A., Verburg, P.H., Wolfslehner, B., 2012. Challenges for land system science. *Land Use Policy* 29, 899–910.
- Sitas, N., Prozesky, H.E., Esler, K.J., Reyers, B., 2014. Exploring the gap between ecosystem service research and management in development planning. *Sustainability* 6 (6), 3802–3824.
- Turnhout, E., Van Bommel, S., Aarts, N., 2010. How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecol. Soc.* 15 (4).
- Turnhout, E., Stuver, M., Klostermann, J., Harms, B., Leeuwis, C., 2013. New roles of science in society: different repertoires of knowledge brokering. *Sci. Public Policy* 40, 354–365.
- Turnhout, E., Neves, K., de Lijster, E., 2014. 'Measurementality' in biodiversity governance: knowledge, transparency and the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). *Environ. Plann. A* 46 (3), 581–597.
- Yin, R.K., 2012. *Applications of Case Study Research*, 3rd edition. Sage, Thousand Oaks.

# JULKAISU IV

**“Natura 2000 is not a planning issue” – A relational practice approach to  
urban planning and Natura 2000 conservation**

Tuomisaari, Johanna

Käsikirjoitus arvioitavana



