



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin



Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:24

Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-361-031-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	Elokuu 2019	
Tekijät	Lehtovuori, Panu; Ekroos, Ari; Kuusela, Kaisu; Rantanen, Annuska; Rajaniemi, Juho ja Schmidt-Thomé, Kaisa		
Julkaisun nimi	Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:24		
Diaari/hankenumero	VN/4454/2018	Teema	Kaavoitus
ISBN PDF	978-952-361-031-6	ISSN PDF	2490-1024
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-031-6		
Sivumäärä	150	Kieli	Suomi
Asiasanat	kaavoitus, alueidenkäyttö, yhdyskuntasuunnittelu		
Tiivistelmä	<p>Tulevaisuuskatsaus tarkastelee lakitekstien ja tutkimuskirjallisuuden nojalla kahdeksan eurooppalaisen maan suunnittelujärjestelmiä: Englanti, Hollanti, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Skotlanti ja Tanska. Raporttia varten on tehty myös kansainvälisen asiantuntijakysely.</p> <p>Katsauksen tarkoituksena on muodostaa käsitys näiden Suomen kannalta relevanttien Euroopan maiden suunnittelujärjestelmien kehityksestä, lähitulevaisuuden muutoksista ja tunnistetuista muutostarpeista. Katsaus hahmottaa ja vertailee muutosten suuntaa näissä maissa ja nostaa esille olennaisimmat kiinnostavat opit Suomen kannalta. Tavoitteena on tukea meneillään olevaa maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta ja Suomen suunnittelujärjestelmän kehitystyötä.</p> <p>Maakuvauksissa on pyritty vertailtavuuteen, vaikkakaan suunnittelukulttuuriltaan ja juridiselta perinteeltään erilaisia maita ei ole mahdollista puristaa yhteen muottiin. Kaikista maista on nostettu esille 1) hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot, 2) aikajana lainsäädännön viimeaikaisista muutoksista, 3) kaavoitusmenettelyn nykytilanne, 4) tunnistetut suunnittelujärjestelmän ja säädösten uudistustarpeet, 5) keskeiset muutostekijät ja 6) yhteenveto Suomen kannalta. Ranskan suunnittelujärjestelmästä ja sen muutoksesta on kirjoitettu muita maita perusteellisemmin, koska Ranskan järjestelmä on kiinnostava mutta Suomessa suhteellisen huonosti tunnettu.</p> <p>Tulevaisuuskatsauksen yhteenvedossa pohditaan sitä, missä Suomi on ja voisi olla edelläkävijä maankäytön suunnittelussa ja sen sääntelyssä. Näitä mahdollisuuksia on erityisesti kaupunkiseutujen tunnistamisessa suunnittelujärjestelmän toimijoina, kaavoituksen asiakaslähtöisyydessä ja digitalisaatiossa sekä ilmastonmuutokseen varautumisen ja sen hillinnän ymmärtämisessä maankäytön ja kaupunkiprosessien ajurina. Ilmastokysymyksen sosiaalinen ulottuvuus on syytä hahmottaa osana suunnittelupolitiikkaa.</p>		
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	Augusti 2019	
Författare	Lehtovuori, Panu; Ekroos, Ari; Kuusela, Kaisu; Rantanen, Annuska; Rajaniemi, Juho och Schmidt-Thomé, Kaisa		
Publikationens titel	Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin (Framtidsöversikt över några länders system för planering av områdesanvändningen)		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets publikationer 2019:24		
Diarie-/ projektnummer	VN/4454/2018	Tema	Planläggning
ISBN PDF	978-952-361-031-6	ISSN PDF	2490-1024
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-031-6		
Sidantal	150	Språk	Finska
Nyckelord	planläggning, områdesanvändning, samhällsplanering		
Referat	<p>I framtidsöversikten studeras utifrån lagtexter och forskningslitteratur systemet för planering av områdesanvändningen i följande åtta europeiska länder: England, Holland, Norge, Frankrike, Sverige, Tyskland, Skottland och Danmark. Med tanke på rapporten har det också genomförts en internationell enkät bland experter.</p> <p>Syftet med översikten är att bilda en uppfattning om utvecklingen av planeringssystemen i dessa europeiska länder som är relevanta ur finländskt perspektiv, om förändringar som är att vänta den närmaste framtiden och om identifierade behov av förändringar. Översikten gestaltar och jämför förändringarnas riktning i dessa länder och lyfter fram de lärdomar som är intressantast och viktigast med tanke på Finland. Målet är att stödja den pågående revideringen av markanvändnings- och bygglagen och arbetet med att utveckla Finlands planeringssystem.</p> <p>I beskrivningarna av systemet i de olika länderna har man strävat efter jämförbarhet, även om länder som är olika till både planeringskultur och juridisk tradition inte kan mätas samma måttstock. För alla länder beskrivs 1) förvaltningens uppgift, struktur och styrnivåer, 2) en tidslinje för de ändringarna i lagstiftningen på senare tid, 3) nuläget för planläggningsförfarandet, 4) identifierade behov av att se över planeringssystemet och författningarna, 5) centrala förändringsfaktorer och 6) ett sammandrag ur finländsk synvinkel. Frankrikes planeringssystem och förändringen av det beskrivs mer ingående än för de andra länderna, eftersom Frankrikes system är intressant men relativt obekant i Finland.</p> <p>I framtidsöversiktens sammandrag diskuteras på vilka områden Finland är och kunde vara föregångare inom markanvändningsplaneringen och regleringen av den. Möjligheter finns framför allt när det gäller identifiering av stadsregioner som aktörer i planeringssystemet, kundorienterad och digitaliserad planläggning samt förmågan att inse vikten av beredskap för klimatförändringen och begränsning av den som drivkraft i markanvändningen och i de urbana processerna. Klimatfrågans sociala dimension bör ses som en integrerad del av planeringspolitiken.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment		August 2019
Authors	Lehtovuori, Panu; Ekroos, Ari; Kuusela, Kaisu; Rantanen, Annuska; Rajaniemi, Juho and Schmidt-Thomé, Kaisa		
Title of publication	Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin (Futures review of land use planning systems in certain countries)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Environment 2019:24		
Register number	VN/4454/2018	Subject	Land use planning
ISBN PDF	978-952-361-031-6	ISSN (PDF)	2490-1024
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-031-6		
Pages	150	Language	Finnish
Keywords	zoning, land use planning, urban planning		
Abstract	<p>In this futures review legal texts and scientific literature have been used to examine the planning systems of eight European countries: England, Denmark, France, Germany, the Netherlands, Norway, Scotland and Sweden. An inquiry among international experts was also conducted. The purpose of the review is to build an understanding of the development of the planning systems, changes in the near future, and identified needs for changes in certain European countries that are relevant from the Finnish perspective. The review outlines and compares the changes and raises lessons to be learned that are of interest for Finland. The aim is to support the reform of the Land Use and Building Act that is underway and the development of the Finnish planning system.</p> <p>The aim was to make the descriptions concerning different countries comparable with each other, even if countries with different planning cultures and legal traditions do not fit into a single mould. The matters addressed for each country were 1) tasks, structure and levels of the administration, 2) timeline from recent legislative changes, 3) current situation in the zoning procedure, 4) identified needs for reforms in the planning systems and legislation, 5) key change factors and 6) summary from the Finnish perspective. The description concerning France is more thorough because the French system is interesting but quite poorly known in Finland.</p> <p>The summary discusses the matters where Finland is or could be a trailblazer in land use planning and the related regulation. Opportunities for this were identified especially in the recognition of urban districts as actors in the planning system, customer-oriented zoning, digitalisation, and understanding climate change preparation and mitigation as drivers in land use and urban processes. The social dimension of climate change should be seen as part of the planning policy.</p>		
Publisher	Ministry of the Environment		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Esipuhe	9
1 Johdanto	10
2 Ruotsin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä	15
Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot	15
Aikajana keskeisistä muutoksista	17
Kaavoituksen nykytilanne	17
Uudistustarpeet	20
Keskeiset muutostekijät	21
Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä	27
3 Norjan maankäytön suunnittelujärjestelmä	29
Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot	29
Aikajana keskeisistä muutoksista	30
Kaavoituksen nykytilanne	31
Uudistustarpeet	
Keskeiset muutostekijät	35
Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä	42
4 Tanskan maankäytön suunnittelujärjestelmä	43
Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot	43
Aikajana muutoksista	44
Kaavoituksen nykytilanne	45
Uudistustarpeet	46
Keskeiset muutostekijät	46
Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä	49
5 Hollannin maankäytön suunnittelujärjestelmä	50
Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot	50
Aikajana muutoksista	51
Kaavoituksen nykytilanne	53
Uudistustarpeet	56
Keskeiset muutostekijät	
Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä	58

6 Ranskan maankäytön suunnittelujärjestelmä	61
Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot	61
Aikajana keskeisistä muutoksista	73
Kaavoituksen nykytilanne	77
Uudistustarpeet ja keskeiset muutostekijät	79
Sovellettavuus Suomeen, johtopäätökset	80
7 Saksan maankäytön suunnittelujärjestelmä	82
Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot	82
Aikajana keskeisistä muutoksista	85
Kaavoituksen nykytilanne	86
Uudistustarpeet	87
Keskeiset muutostekijät	
Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä	93
8 Englannin maankäytön suunnittelujärjestelmä	94
Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot	94
Aikajana keskeisistä muutoksista	96
Kaavoituksen nykytilanne	97
Uudistustarpeet	
Keskeiset muutostekijät	101
Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä	103
9 Skotlannin maankäytön suunnittelujärjestelmä	105
Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot	105
Aikajana keskeisistä muutoksista	106
Kaavoituksen nykytilanne	107
Uudistustarpeet	108
Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä	112
10 Kansainvälisen asiantuntijakyselyn tiivistelmä	113
11 Yhteenveto	116
Lähteet	125
Liitteet	131

ESIPUHE

Maankäyttö- ja rakennuslakia ollaan uudistamassa. Osana tätä uudistusta on ollut hyödyllistä saada oman työemme tueksi laajempia näkemyksiä, miten meille vertailukelpoisissa maissa suunnittelujärjestelmät toimivat, miten muualla nähdään suunnittelujärjestelmien tulevaisuuden haasteet ja kehityssuunnat sekä miten niihin on varauduttu.

Hankkeen tavoitteena oli muodostaa käsitys eri maiden suunnittelujärjestelmien kehityksestä ja peilata niitä Suomen toimintakenttään. Tarkoituksena oli löytää muualta esimerkkejä ja mahdollisia mielenkiintoisia toimintamalleja maankäyttö- ja rakennuslakiuudistuksen tueksi sekä tutustua muiden maiden alueidenkäyttöä koskeviin ratkaisuihin ja päätelmiin yhteiskunnan muutoksissa.

Katsauksessa keskityttiin kahdeksan Euroopan maan tilanteisiin. Vaikka ne monin paikoin poikkeavat Suomen olosuhteista, paljon yhteneväisyyksiäkin löytyi. Meitä ympäröivä maailma ja ajalle ominaiset ilmiöt ovat samanlaisia, mutta maiden välillä on toki paljon eroja suunnittelukulttuurissa, lainsäädännöissä, toimintatavoissa sekä suunnittelun eri toimijatahojen rooleissa.

Varsinaisesti mitään järjestelmää tai järjestelmän osaa tuskin voidaan suoraan kopioida Suomeen tai osaksi uudistuvaa maankäyttö- ja rakennuslakia, mutta katsauksesta saa laajan kuvan eri maiden tämän hetkisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmien tilasta ja toimivuudesta. *Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin* nostaa useita teemoja ja ajatuksia, joita vasten maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyössä mietittyjä ratkaisuja voidaan peilata.

Tulevaisuuskatsauksen on laatinut Tampereen yliopiston tutkijaryhmä, jonka tukena oli ympäristöministeriön ohjausryhmä. Katsauksen suuntaamiseksi on koottu uudistustyössä esille nousseita kysymyksiä suunnittelujärjestelmistä sekä alueidenkäytön ohjauksesta, jotta siihen saatiin mahdollisimman ajankohtainen ja hyvin maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyötä palveleva kokonaisuus.

Helsingissä 20.6.2019

Sanna Andersson

Erityisasiantuntija, ympäristöministeriö

1 Johdanto

Miksi tulevaisuuskatsaus?

Doreen Massey (2005) on esittänyt ajatuksen siitä, että tilan olennainen piirre on moninaisuus ja rikkaus; tila tekee mahdolliseksi erilaisuuksien yhteiselon. Tässä katsauksessa muutamien Euroopan maiden maankäyttöön liittyvien säädösten ”tila” on otettu tutkimuksen kohteeksi. Tavoitteena on löytää tästä erilaisuuksien kokoelmasta toisaalta innostavia esimerkkejä, jotka voisivat olla Suomen maankäytön kannalta tulevaisuutta, ja toisaalta yleisemmin hahmottaa muutokseen suuntaa verrokkimaissa.

Hankkeessa tarkasteltiin seuraavien kahdeksan maan suunnittelujärjestelmiä: Englanti, Hollanti, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Skotlanti ja Tanska. Erityisesti katsauksen tarkoituksena on muodostaa käsitys näiden Suomen kannalta relevanttien Euroopan maiden suunnittelujärjestelmien kehityksestä, lähitulevaisuuden muutoksista ja tunnistetuista muutostarpeista. Tavoitteena on tukea meneillään olevaa maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta ja Suomen suunnittelujärjestelmän kehitystyötä.

Muutosdynamiikka vertailumaissa

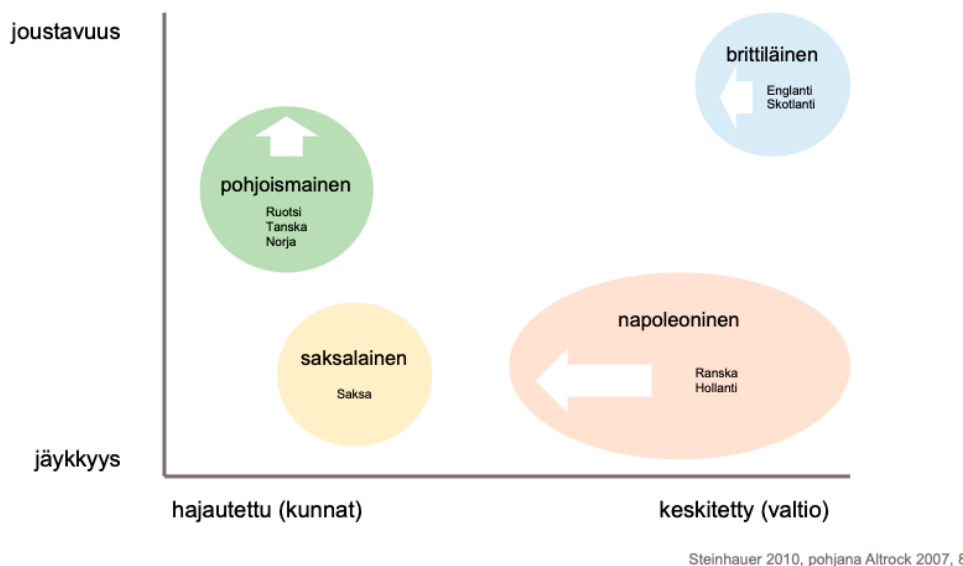
Peter Newmanin ja Andy Thornleyn paljon siteerattu *Urban Planning in Europe* (1996) jaottelee Euroopan suunnittelujärjestelmät ja niiden taustalla vaikuttavat hallinnon kulttuurit viiteen ”perheeseen”: eteläisen Euroopan napoleoniseen, brittiläiseen, saksalaiseen, pohjoismaiseen ja itäeurooppalaiseen. Kirjan taustalla ovat thatcherismi, Neuvostoliiton romahdus, Euroopan Unionin vahvistuminen ja orastava globaali kaupunkiseutujen välinen kilpailu. Tekijät selvittävät miten markkinavetoiset muutokset tapahtuvat eri maissa ja mitä vastavoimia ja paikallisia prosesseja on löydettävissä:

“The main message of the book is that throughout Europe increasing competition and the priority given to economic objectives has led to a fragmentation of the planning process and a greater involvement of the private sector. However, there has been variation in both the degree to which this has occurred and the form it has taken.” (Newman & Thornley 1996, 8)

On hieman yllättävää, että melkein samat lauseet voisi kirjoittaa nyt, neljännesvuosisata myöhemmin. Myös nyt monissa maissa suunnittelujärjestelmiä halutaan keventää ja virtaviivaistaa, avata pelikenttää yksityisille toimijoille ja nostaa talouden tai "elinvoiman" rooli keskeiseksi suunnittelujärjestelmän tavoitteenasettelussa ja legitimaatiossa. Suomessa keskustelu yksityisen kaavoitusaloitteesta, hankekaavoituksen laajeneva merkitys ja tavoite normien purkamisesta ovat tämän eurooppalaisen diskurssin kaikuja.

Napoleonisten järjestelmien maat – tässä vertailussa Ranska ja Hollanti – ovat jossakin määrin vähentämässä valtion roolia ja jakamassa enemmän valtaa kunnille tai kuntien yhteistoimin muodostuville kaupunkiseuduille. Myös Britanniassa käydään keskustelua vallan jakamisesta ja kaupunkien roolin nostamisesta. Samaan aikaan pohjoismaisten hajautettujen normatiivisten järjestelmien piirissä on muutosta kohti joustavia ja neuvottelevia menettelyjä muassa liikennejärjestelmän ja maankäytön ratkaisujen sovittamisessa. Joissakin maissa on joustavuuden ja toimijälähtöisyyden vastapainoksi vahvistettu valtion valvontavaltaa.

Kaikissa verrokkimaissa lääni- tai seututaso on menettämässä merkitystään. Suunnittelun tasoja vähennetään ja menettelyjä virtaviivaistetaan. Nousevien kaupunkiseutujen kysymyksiä ratkotaan hyvin vaihtelevin tavoin, usein vapaaehtoisin ja sopimuksellisin menettelyin. Suunnittelun strategisuus ja epämuodollisten instrumenttien rooli nousee esille monissa maissa – vaihtelevin tulkinnoin siitä, mitä strategisuudella tarkoitetaan.



Kuvio 1. Newman & Thornleyn (1996) ja Steinhauerin (2010) pohjalta tehty hahmotus suunnittelujärjestelmien painotuksista Euroopassa. Muutoksia eri tilanteissa (valkeat nuolet) on 2000-luvulla tehty kohti joustavia ja hajautettuja järjestelmiä.

Suuret haasteet

Samaan aikaan keskusteluun on noussut uusia vahvoja teemoja. Ilmastonmuutoksen rajoittaminen 1,5 asteen lämpenemiseen lienee juuri nyt näkyvin kysymys. Kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on tärkeä ja kasvava rooli isojen sosiaalisten ja ekologisten kysymysten ratkaisemisessa. Radikaalit innovaatiot eivät synny valtioiden tai ylikansallisten toimijoiden sääntelyn kautta, vaan luonteeltaan urbaanien itseorganisoitumisen ja uusien verkottumisten tuloksena.

Ilmastokysymyksen alla on muita laajoja ja syvällisiä teemoja. Suunnittelujärjestelmän ja suunnittelun menettelyjen kannalta tärkeitä ovat systeeminen eli rakenteisiin vaikuttava muutos teollisista urbaaneihin yhteiskuntiin, eurooppalaisen kaupunkijärjestelmän rooli toimivan demokratian alustana, läpikäyvän digitalisaation vaikutukset lähes kaikkiin toimintoihin sekä tasa-arvoisten mahdollisuuksien tarjoaminen eri väestöryhmille, ml. maahanmuuttajat. Yhdyskuntien suunnittelu vaikuttaa näihin yhteiskunnan muutoksen ja hallinnan ydinkysymyksiin.

Raportin rakenteesta

Maakuvauksissa on pyritty vertailtavuuteen, vaikkakaan hyvin erilaisia maita ei ole mahdollista puristaa yhteen muottiin. Kaikista maista on nostettu esille seuraavat pääkohdat:

- hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot
- aikajana muutoksista noin 15 vuoden ajalta
- kaavoituksen nykytilanne
- uudistustarpeet
- keskeiset muutostekijät
- yhteenveto Suomen kannalta, ml. kehittämistyöpajan maakohtainen anti

Kaisu Kuusela on kirjoittanut Ranskasta muita maita perusteellisemmin, koska Ranskan järjestelmä on varsin kiinnostava, mutta Suomessa suhteellisen huonosti tunnettu. Maakuvauksen jälkeen raportissa on kansainvälisen asiantuntijakyselyn tiivistelmä ja yhteenvetoluku, joka hahmottaa yleisesti muutosten suuntaa vertailumaissa, nostaa esille olennaisimmat kiinnostavat opit Suomen kannalta ja pohtii sitä, missä Suomi on ja voisi olla edelläkävijä maankäytön suunnittelussa ja sen sääntelyssä.

Työryhmän kiitokset

Käytännön toteutuksesta on vastannut työryhmä Tampereen teknillisen yliopiston (1.1.2019 Tampereen yliopisto), Demos Helsingin ja Aalto-yliopiston tutkijoita. Työryhmään kuuluivat yhdyskuntasuunnittelun professori, Juho Rajaniemi (TTY), ympäristö- ja energiaoikeuden professori Ari Ekroos (Aalto-yliopisto), TkT, FL (suunnittelumaantiede) Kaisa Schmidt-Thomé (Demos Helsinki), arkkitehti, jatko-opiskelija Kaisu Kuusela (TTY) ja arkkitehti, jatko-opiskelija Annuska Rantanen (TTY) sekä avustajana FM, jatko-opiskelija Jaana Vanhatalo (TTY). Vastuullisena johtajana on toiminut yhdyskuntasuunnittelun teorian professori Panu Lehtovuori (TTY).

Ympäristöministeriössä hankkeesta on vastannut erityisasiantuntija Sanna Andersson. Työkokoukset järjestettiin 25.10. ja 22.11.2018. Hankkeeseen kuului eri Euroopan maiden maankäytön suunnittelijoille ja alan tutkijoille suunnattu asiantuntijakysely marras-joulukuussa 2018 sekä kehittämistyöpaja Helsingissä 29.1.2019.

Kiitokset tilaajalle mielenkiintoisesta mahdollisuudesta perehtyä kaupunkisuunnittelun ja alueidenkäytön muuttuvaan kenttään! Eryityisesti haluamme kiittää tilaajan edustajia Sanna Anderssonia, Timo Turusta, Lauri Jääskeläistä ja Maija Nevaa. Jääskeläisen tekemää kansainvälistä vertailua on paikoin käytetty ryhmän työn tukena. Nämä kohdat on selvästi viitattu. Turunen toi ryhmän käyttöön ESPON-hankkeena tehdyn suunnittelujärjestelmien vertailun tausta-aineiston, joka on myös ollut varsin hyödyllinen.

Koko työryhmän puolesta

Panu Lehtovuori

2 Ruotsin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot

Ruotsissa tehtiin 1960-70-luvuilla kuntarakenneuudistus, jonka myötä keskuskaupungit laajenivat käsittämään toiminnallisen alueensa. Tarvetta kaupunkiseututaso suunnittelulle nähtiin lähinnä suurimmilla kaupunkiseuduilla, jotka koostuivat useammasta kunnasta. Välitason hallinto koostuu 21 seudusta, joilla on suoraan kuntalaisten valitsevat edustajat ja veronkanto-oikeus. Lääninhallitus (länsstyrelse) on valtion kuntien maankäytön suunnittelua valvova elin. Ruotsalaisessa suunnittelujärjestelmässä ovat korostuneet vahva valtion ohjaus ja vahvat kunnat. Näiden väliin jäävässä seututaso suunnittelussa ovat yleistyneet vapaamuotoiset suunnitteluvälineet, toimijaverkostoyhteistyö ja seudulliset kasvupolitiikat EU:n linjausten mukaisesti (Kanninen 2017, 74-75).

Ruotsalaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää säätelevä laki on Plan- och bygglag, PBL. Lain mukaisesti lääninhallitusten (21 kpl) tehtäviin kuuluu kansallisten tavoitteiden vieni kunnallisiin suunnitteluprosesseihin. Lääninhallinto valvoo, seuraa ja ohjeistaa lain soveltamista kunnissa ja raportoi siitä Boverketille. (Boverket 2018b) Boverket valvoo rakennetun ympäristön ja maa- ja vesialueiden käyttöä, suunnittelua ja rakentamista sekä toimii asumisen ja asuntorahoituksen valvovana elimenä. Boverket on toiminut vuodesta 2015 Elinkeinoministeriön alaisuudessa.

Suunnittelu tapahtuu osin seudullisella tasolla, mutta kunnilla on suurin vastuu fyysisestä suunnittelusta. Ruotsissa ei ole ollut suomalaisen kaltaista maakunnallista suunnittelutasoa, vaan ylikunnallinen seutukaavoitus edellyttää kuntaliittoja. Suunnittelujärjestelmä on koostunut seutusuunnitelmasta, strategisesta yleiskaavatasoisesta suunnitelmasta, aluemääräyksistä ja asemakaavataso suunnitelmasta. Varsinaisesti vain aluemääräykset ja asemakaava ovat juridisesti sitovia dokumentteja, mutta yleiskaava on kunnan poliittinen instrumentti kunnan fyysisen kehityksen suuntaamiseen pidemmällä aikavälillä. Yleiskaavat ovat suuntaa-antavia asemakaavoille ja rakennusluville. Yleiskaava korostaa joustavuutta (jopa legitimitietin kustannuksella) ja vuorovaikutteista verkostoyhteistyötä (Kanninen 2017, 74).

Ruotsin maankäyttöä ja rakentamista koskevan lain sisältö

Plan- och bygglag, (2010:900)¹ sisältää säännökset sekä maa- ja vesialueiden käytön suunnittelusta että rakentamisesta. Lakia täydentää asetus (Plan- och byggförordning, 2011:338). Lain ensimmäisessä luvussa säädetään tarkoituksesta ja sisällöstä sekä määrittelyistä. Sääntelyn tarkoituksena on edistää sellaista yhteiskuntakehitystä, joka tuottaa yhtäläiset ja hyvät sosiaaliset elinolosuhteet sekä pitkäjänteisesti kestävä elinympäristön nykyisille ja tuleville sukupolville, ottaen huomioon kansalaisten vapaudet. Maa- ja vesialueiden käytön suunnittelu on lain mukaan kunnallinen tehtävä. Plan- och bygglagin toiseen lukuun on sisällytetty säännökset yleisistä ja yksityisistä intresseistä.

Yleiskaavasta, joka on koko kunnan kattavana ei-sitovana suunnitelmana pakollinen kaikissa kunnissa, säädetään luvussa 3. Säännökset koskevat sekä yleiskaavan sisältöä että kaavan laatimismenettelyä. Neljännessä luvussa ovat yksityiskohtaista kaavaa ja yksityiskohtaisesti kaavoittamattomia alueita koskevat määräykset sekä säännökset muun muassa tuulivoimarakentamisesta, rantojen suojelusta, kiinteistöjaotuksesta ja rasitteista sekä yksityiskohtaisen kaavan toteuttamisajasta (5-15 vuotta). Yksityiskohtaisen kaavan laatimista ja toteuttamista koskevat säännökset ovat luvuissa 5-6, ml. kunnan lunastusoikeus, yleisten alueiden järjestäminen, kiinteistönomistajien velvollisuus maksaa katukustannuksia ja maankäyttösopimukset (*exploateringsavtal*). Lain seitsemäs luku (2018:1732), joka tuli voimaan vuoden 2019 alussa, käsittelee Tukholman ja Skånen lääneissä pakollista ei-sitovaa seutusuunnittelua.

Vaatimuksista, jotka koskevat rakentamista, rakennustuotteita, rakennuspaikkoja ja yleisiä alueita, säädetään Plan- och bygglagin luvussa 8. Yhdeksäs luku sisältää säännökset mm. rakennusluvasta, rakennuksen purkamisluvasta ja maisematyöluvasta (*marklov*). Rakentamisen, purkamisen ja maanpinnan muutostöiden toteuttamisesta säädetään lain luvussa 10. Lukuun 11 on sisällytetty säännökset valvonnasta, puuttumisesta ja seuraamuksista. Jokaisessa kunnassa pakollisesta rakennuslautakunnasta ja sen tehtävistä säädetään luvussa 12. Muutoksenhakua ja korvausvelvollisuutta koskevat säännökset ovat luvuissa 13-15 (ks. tarkemmin liite 1). Luvussa 16 säädetään asetuksenantovaltuuksista.

¹ Tässä luvussa Ruotsin säädöksiin viitataan vuoden ja säädösnumeron mukaan, esim. 2010:900

Aikajana keskeisistä muutoksista

- 1998 – Ympäristökaari, Miljöbalken
- 1999 – maakäräjille enemmän vastuuta fyysisestä suunnittelusta ja infrastruktuurin seudullisesta kehittämisestä: seututermin käyttöön
Aluekehittäminen: seudullinen kehittämiss politiikka ja yhteistyöverkostot kilpailukykyyn edistämiseksi
- 2000 – tillväxtprogram RTP, infrastruktuurihankkeita
- 2003 – hallituksen päätös seudullisesta kasvupolitiikasta, förordningen om regionalt tillväxtarbete: utvecklingsprogram RUP (lääninhallinnon alaisuudessa), kuntien yhteistyöelimet
- 2009 – Tillväxtverket aloitti toiminnan
- 2010 – Plan- och bygglag, PBL ja asetus Plan- och byggförordning, PBF
- 2017 – ilmastonmuutokseen sopeutumisen valtakunnallinen strategia, Nationell strategi för klimatanpassning
- 2019 – seutusuunnittelua koskevat muutokset (PBL 7 luku, 2018:1732), Ny regional planering

Ruotsin maankäyttöä ja rakentamista sääntelevän lain viimeisin laaja uudistus tuli voimaan vuonna 2011. Tavoitteena oli luoda tehokkaampi suunnittelujärjestelmä ja korostaa strategisen suunnittelun merkitystä. Siitä lähtien on käyty poliittista keskustelua suunnittelujärjestelmän toiminnasta ja roolista, ja lakiin on tullut useita lisäyksiä. Erityisen kiinnostuksen kohteena on ollut löytää tapoja yksinkertaistaa ja tehostaa kuntien suunnitteluprosesseja. (Nordregio)

Kaavoituksen nykytilanne

Ruotsalaista suunnittelun nykytilaa luonnehtivat lisääntynyt tarve sektorit ylittävälle lähestymistavoille ja pyrkimys kytkeä taloudellinen aluekehittäminen fyysiseen ja spatiaaliseen suunnitteluun seututasolla. Kansallisessa kestävä kasvun strategiassa 2015–2020 (*En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft*) korostetaan tarvetta koordinoida paikallista kokonaisvaltaista suunnittelua ja seudullisia kasvupyrkimyksiä. Strategiassa todetaan, että vuoteen 2020 mennessä seudullisesta kehityksestä vastaavien toimijoiden (maakunnat, läänit) tulee liittää spatiaalinen näkökulma seudun kasvustrategioihin. Tämä olisi tehtävä tietoisella suunnittelulla ja vuoropuhelulla, joka koskee sekä sisäistä että alueiden välistä kehitystä. (Nordregio, ks. Regeringskansliet)

Valtiontaso

Ruotsissa ei ole sektorit ylittävää kansallisen tason suunnittelua. Valtio antaa silti kehykset kunnalliselle ja seudulliselle tasolle kansallisilla tavoitteilla. Ympäristökaari (Miljöbalken) määrittää valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Kuntien tulee osoittaa yleiskaavoissa, kuinka valtakunnalliset erityisintressit on huomioitu ja lääninhallitusten (länsstyrelse) tehtävänä on valvoa, ettei valtakunnallisia intressejä merkittävästi loukata. Valtakunnan tasolle kuuluu myös liikenneinfrastruktuurin suunnittelu, jota säädellään liikennelaeilla eikä maankäyttö- ja rakennuslailla, sekä uutuutena merialueiden suunnittelu, joka noudattaa EU-direktiiviä.

Toisin kuin maa-alueita, merialueita koskee valtakunnallinen suunnittelovelvoite. Velvoite on seurausta unionin merialuesuunnitteludirektiivistä (2014/89/EU). Merialuesuunnittelulla ei kuitenkaan ole Ruotsissakaan oikeusvaikutuksia. Osa rannikko-, tunturi- ja jokialueista on määritelty suoraan laissa valtakunnallisesti tärkeiksi (*riksintresse*). Muutoin valtakunnallisista intresseistä neuvottelevat ja päättävät valtion sektoriviranomaiset, muun muassa puolustusvoimat, tielaitos, energiaviranomainen ja museoviranomainen, yhdessä lääninhallitusten kanssa. Intressit saavat juridista merkitystä vasta siinä vaiheessa, kun ko. alueella tai sektorilla tulee vireille esimerkiksi kaavamuutos tai haetaan rakennuslupaa. Valtakunnallisia intressejä koskeva ympäristökaaren sääntelyn uudistamistarve on tiedostettu. (YM taustaraportti 5.1.2018)

Seututaso

Seudullinen suunnittelu on lain mukaan vapaaehtoista muissa kunnissa paitsi Tukholman läänin kunnissa, joissa se on pakollista. Aloite seutusuunnitelmasta voi tulla kansalliselta, seutu- tai paikallistasolta. Kuntien yhteistyö tapahtuu, kun konkreettinen tarve sille ilmaantuu. Kunnat voivat ehdottaa seutusuunnitteluun ryhtymistä hallitukselle, joka tekee siitä päätöksen. (Boverket 2018a)

Maakäräjät (*landstinget*) toimii suunnitteluelimenä läänien alueilla ja vastaa seutusuunnitelman toimeenpanosta. Suunnitelmassa linjataan läänin kannalta merkittävästä maan- ja vesien käytöstä, ja rakentamisen sijoittamisesta. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi koordinaointi valtakunnallisiin, seudullisiin ja kunnallisiin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Seutusuunnitelma ohjaa yleiskaavoitusta ja asemakaavoitusta, mutta se ei ole sitova.

Seututason suunnittelusta määrätään PBL:ssa. Seudullinen suunnittelutaso, kuten kansallinen tasokin, on suhteellisen rajattu. Sen merkitys näyttäytyy kuitenkin käsiteltäessä ylikunnallisia kysymyksiä, kuten infrastruktuurihankkeita, ilmastonmuutosta tai seudullista asuntotuotantoa, joiden hallitsemiseen ei yksittäisen kunnan resurssit riitä. Lailla painostetaan kuntien väliseen yhteistyöhön useita kuntia koskevissa kysymyksissä. (Boverket 2018b)

Epämuodollisten, strategisten instrumenttien rooli suunnittelussa on kasvanut. Kaavoitusstrategioiden merkitys on kasvanut etenkin seudullisen kehittämisen välineinä. Lisäksi suurilla kaupungeilla voi olla muita vapaamuotoisia mutta vaikutusvaltaisia strategisia suunnitteluasiakirjoja. Näillä ei ole kuitenkaan juridista sitovuutta. (Kanninen & Akkila 2015) Seutukaava ohjaa kuntien kaavoitusta, minkä lisäksi kunnat voivat käsitellä ylikunnallisia kysymyksiä yhteisissä yleiskaavoissa.

Kuntien yhteistyö voi olla hallinnolliset lääninrajat mutta myös valtionrajat ylittävää, kuten laaja Kööpenhamina-suunnitelma (Greater Copenhagen), joka ulottuu Skoonen lääninhallinnon (*landstinget*), Tanskan Hovestadenin ja Sjaellandin seudun alueille. Suunnittelu-yhteistyö ei noudata laissa määriteltyä seudullisen suunnittelun muotoa, vaan se voi olla yhteistyötä esimerkiksi joukkoliikenteen tai palvelujen järjestämisessä tai yhteistyöelimien perustamista. (ks. myös Kanninen 2017). Joka tapauksessa yhteistyötä motivoi mahdollisuus saavuttaa yhteisiä positiivisia vaikutuksia, parantaa toiminnallisia yhteyksiä tai vahvistaa työmarkkinoita.

Alueidenkäyttö ja aluekehittäminen ovat tähän asti olleet erillisiä alueiden ohjauksen muotoja. Tämä on tarkoittanut myös sitä, että strateginen suunnittelu on korostunut fyysisen ympäristön suunnittelun kustannuksella. Viime aikoina kuntatasoinen käytännön suunnittelu on yhdistetty seudullisiin kasvustrategioihin. Esim. Tukholman läänissä seutukaavaa ja seudullista kehittämisstrategiaa työstetään samalla dokumentilla; Örebron läänissä seudullisella yleiskaavalla on kytketty kuntien yleiskaavat seudulliseen kehittämisstrategiaan ja Skoonen läänin rakennemallissa (*strukturbild*) käsitellään sekä fyysisen ympäristön kysymyksiä että kehittämiskysymyksiä.

Vuoden 2019 alusta maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöä uudistettiin siten, että seututasoisen suunnittelua koskevat säännökset uudistettiin (PBL 7 luku, 2018:1732) ja erityislaki seutusunnittelusta Tukholman läänissä (1987:147) kumottiin. Muutosten jälkeen seututasoisen fyysisen suunnittelun on pakollista Tukholman ja Skoonen lääneissä. Seututasoisen fyysisestä suunnittelusta vastaa näissä lääneissä *landstinget*.

Kuntataso

Kunnan keskeinen suunnitteluväline on yleiskaava (*översiktsplan*). Yleiskaava on pakollinen kaikissa kunnissa ja sen tulee kattaa koko kunta. Yleiskaava ei ole sitova, vaan se antaa suuntaviivoja maa- ja vesialueiden käytölle sekä rakennetun ympäristön kehittämiselle ja säilyttämiselle. Perustava syy määrätä laissa koko kunnan kattavista yleiskaavoista (ÄPBL 1987) oli hajauttaa päätösvaltaa valtiolta kunnille. Kuntien kaavoituksessa tulee kuitenkin ottaa huomioon kansalliset tavoitteet, suunnitelmat, ohjelmat, joita on yhteensä useita kymmeniä, samoin kuin koko joukko kansainvälisiä strategioita. (Lagrådsremiss: En ny regional planering 2018)

Yleiskaava on lain mukaan pidettävä ajan tasalla, ja Ruotsissa on jo useassa kunnassa käytössä neljän vuoden välein päivittyvä eli ns. rullaava yleiskaava. Kunnanvaltuuston on vähintään kerran valtuustokaudessa arvioitava ajantasaisuutta. Lisäksi lääninhallituksen (*länsstyrelse*) on vastaavasti esitettävä ylikunnallisista kysymyksistä näkemyksiään kunnille.

Uudistustarpeet

Asuntorakentamisen stimulointi ja rakentamisen prosessien tehostaminen

Poliittinen tahtotila on stimuloida asuntojen rakentamista ja tehostaa rakentamisen prosesseja. Tavoitteeseen nopeuttaa rakentamista liittyy myös rakennuslupien saamisen helpottaminen, mikä on herättänyt viranomaisissa huolta mm. koskien naapurien oikeuksia.

Tehostamiseen liittyen vuodesta 2017 on selvitetty Plan- och bygglagin kehitysmahdollisuuksia erityisesti yleiskaavoituksen osalta. Selvitys yleiskaavoituksen kehittämistä (*En utvecklad översiktsplanering, Dir. 2017, 6*) antaa ohjeita, miten voidaan kehittää yleiskaavaa suhteessa seuraaviin suunnitteluvaiheisiin, parantaa valtion ja kunnan välistä dialogia koskien laajemmin käytännön suunnittelua yleiskaavan puitteissa, sekä ehdottaa kunnille annettavaksi enemmän mahdollisuuksia päättää, pitääkö hanketta säädellä asemakaavalla. Selvitys kiinnittää huomiota mm. puutteelliseen yleiskaavojen jatkuvuuteen, ja esittää, että kuntien tulee laatia jokaisen valtuustokauden alussa suunnittelustrategia, jossa arvioidaan yleiskaavan ajanmukaisuutta, sekä ehdottaa lainsäädännön selkeyttämistä yleiskaavan sisällön osalta niin, että se antaa selkeät linjaukset jatkosuunnittelulle ja kokeiluille.

Yksityisten rooli kaavaprosessissa

Samalla on päätetty selvittää tarvetta ja edellytyksiä antaa yksityisille toimijoille oikeus laatia asemakaava. Harkittavaksi tulisi millaisilla määräyksillä, kunnallisen kaavamopolin periaatteen säilyttäen, voitaisiin antaa mahdollisuuksia kehittäjille ehdottaa kaavaa, viedä niitä valmisteluun ja kokeiluun sekä eteenpäin normaalissa käsittelyjärjestyksessä. Kunnalle jäisi oikeus päättää mitkä kaavat otetaan käsittelyyn. (selonteko marraskuussa 2018). Uusimmat esitykset ovat etenemässä valmisteluun 2018 ja saamassa lainvoiman 2019. (Boverket 2018b)

Lääninhallitus (*länsstyrelse*) valvoo valtion etuja kuntien yleiskaavoituksessa pyrkimällä kunnan ja valtion yhteisellä sopimuksella varmistamaan, että valtakunnalliset intressit viitoittavat suunnittelua (Plan- och bygglag 2010:900). Lääninhallitus valvoo tavoitteiden muodostamista ja niiden viemistä yleiskaavaan (lausuntomenettely, *Länsstyrelsens granskningsyttrande*). Kuitenkin koska yleiskaava ei ole sitova, sovitut linjaukset eivät välttämättä toteudu.

Keskeiset muutostekijät

Elinkeinojen edellytysten ohjaus

2000-luvulla seudullista suunnittelua on kehitetty kasvupolitiikan ja kilpailukyvyn edistämisen välineeksi aktiivisella politiikkaohjauksella (kasvu- ja kehittämissuunnitelmat RTP, RUP, valtion ja kaupunkien väliset kaupunkiympäristösopimukset). Valtion elinkeinoviranomaisen (*Tillväxtverket*) tehtävä on edistää elinkeinoelämän kehittymistä alueilla. *Förordning om regionalt tillväxtarbete* ohjaa kehittämistyötä seuduilla. Kuntien yhteistyöelimet ovat lääninhallinnon valvonnassa.

Tillväxtverket tekee yhteistyötä eri sektoriviranomaisten kanssa tavoitteena edistää älykäitä ja kestäviä ratkaisuja kaupunkeihin. Käynnissä on useita pilottiprojekteja, joita yhdistää kestävä kasvun tavoite ja jotka vaihtelevat yhteissuunnittelusta kaupunkimiljöön laatuksymyksiin ja matkailun kehittämisestä kestäväan liikenteeseen. Kasvustrategioilla kytketään yhteen seutukehittäminen ja kuntasuunnittelu, ja niiden käytännönläheisillä, tiloihin ja toimintoihin suoraan liittyvillä hankkeilla yhdistetään julkisen ja yksityisten toimijoiden voimat. Esimerkiksi Skoonen rakennemalli (*Skåne strukturbild*), joka nivoo yhteen seudullisen kehittämisen ja kuntien yleiskaavoituksen, sisältää strategian seudun kehittämiseksi monikeskuksisena, useista pienistä ja suurista vetovoimaisista alueista koostuvana seutuna. Projekti 'Kasvua luovat kaupunkilaadut' käsittelee sitä, kuinka julkinen ja yksityinen sektori yhdessä voivat luoda vetovoimaisuutta ja kestäväa kehitystä edistävää kaupunkimiljöötä.

(<http://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/tillvaxtskapande-samhallsplanering.html>)

Digitalisaatio ja EU INSPIRE

Boverket on aloittanut maankäyttöä ja rakentamista koskevien lakien digitalisoinnin, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja tehostaa yhdyskuntien rakentamisprosesseja. Boverket pyrkii erityisesti edistämään digitaalisten standardien kehittämistä ja selventää kehittämistyöhön osallistuvien toimijoiden rooleja ja vastuita. Boverket ylläpitää web-pohjaista PBL-tietopankkia ja kehittää omaa suunnittelun käsitemallia, 'ÖP-modell' (*begreppsmodell för översiktlig- och regional planering*), joka on eräänlainen suunnittelun maankäytön luettelo. (<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/modell/>)

Maanmittauslaitoksen Geodataråd (Lantmäteriet) koordinoi geodatan käyttöönottoa INSPIREN ja kansallisen geodatastrategian mukaisesti (Den Nationella geodatastrategin för perioden 2016-2020). Pyrkimyksenä on avata kaikki yhdyskuntien rakentamisprosesseihin liittyvä geodata. Alustoja ovat valtakunnallinen geodata-alusta (*nationell plattform för geodataaccess*) ja asemakaavat käsittävä kansallinen kaavatietokanta (nationell plandatabas). (Boverket 2018b) (<http://www.geodata.se/om/geodataradet/>)

Boverket on myös kehittänyt E-palvelua, joka auttaa asemakaavamääräysten tulkinnessa. Rakennuslupien automatisointia tutkiva hanke *Får jag lov?* -niminen kehityshanke on parhaillaan käynnissä. (Boverket 2018b) (<http://www.boverket.se/sv/byggande/uppdrag/far-jag-lov/>)

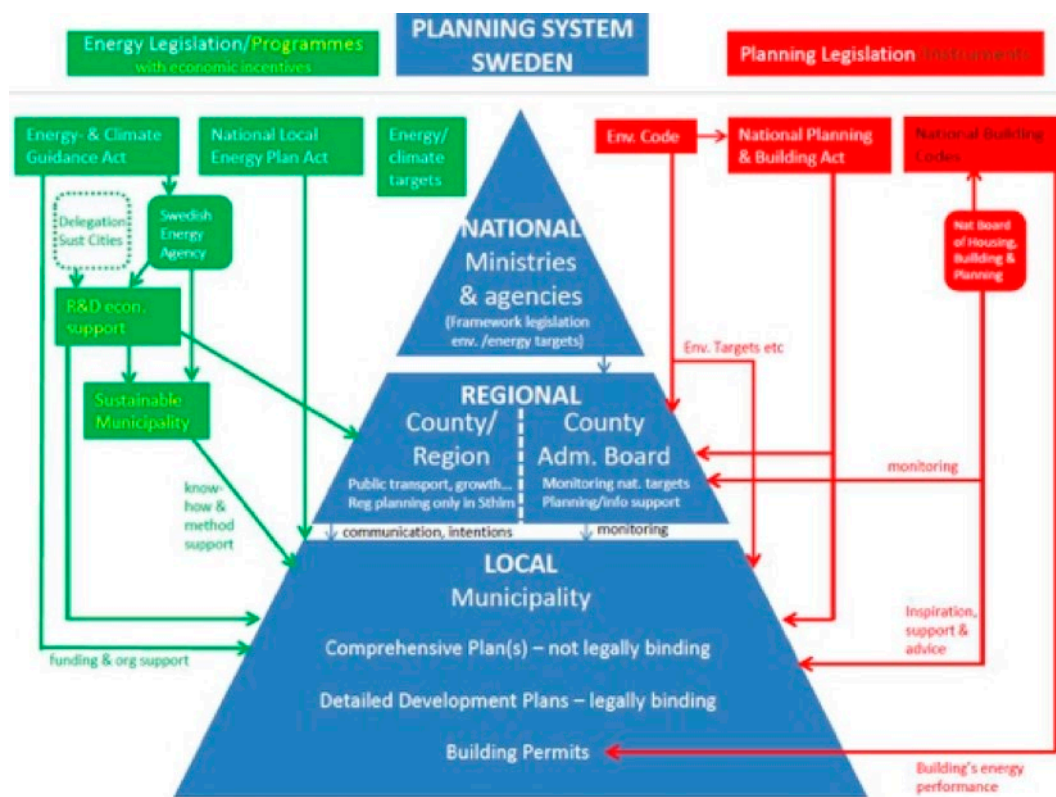
Kaavoituksen digitalisoinnista on koottu päivittyviä tietoja seuraavassa linkissä: (<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/digitalisering/samarbeten/>)

Ilmastomuutokseen liittyvä ohjaus, resurssitehokkuus (maankäyttö–energia–liikenne), varautuminen ympäristökriiseihin

Ruotsissa tehtiin maan tähänastisen historian merkittävin ilmastoreformi, kun ilmastoliittinen puiteohjelma (*Det klimatpolitiska ramverket 2017/-18*) tuli voimaan v. 2018. Ohjelma koostuu uusista ilmastotavoitteista, laista ja politiikkaohjauksesta.

Kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumisstrategia (*Nationell strategi för klimatanpassning*) on laadittu pitkän aikavälin ilmastotyön vahvistamiseksi ja ilmastoyhteistyön järjestämiseksi kansallisella tasolla. Strategia noudattaa Pariisin ilmastosopimusta ja EU:n ilmastostrategiaa, ja se nostaa kansallisen strategian keskeiseksi ilmastotyön instrumentiksi toimenpiteiden ja investointien priorisoimisessa. Vuoden 2017 ilmastotavoitteissa on asetettu uudet rajat päästöille vuoteen 2045 mennessä.

Ilmastostrategian tavoitteita on viety Plan- och bygglagiin, jossa määrätään, että kuntien tulee yleiskaavatasolla ottaa huomioon säiden ääriolojen vaikutukset rakennettuun ympäristöön (tulvat, maanvyöryt, eroosio) ja esittää keinoja ympäristöriskien hallitsemiseksi (esim. PBL 2010:900, 3 luku 10 §). Asemakaavassa voidaan määrätä luvanvaraiseksi sellainen maankäyttö, joka huonontaa maanpinnan läpäisykykyä. Boverket koordinoi ilmastomuutokseen sopeutumista rakennetussa ympäristössä. Lääninhallintoviranomainen opastaa ja valvoo, että tulvimisriski otetaan huomioon myös asemakaavoissa, ja voi tarvittaessa kumota kaavan (Boverket 2018c).



Kuvio 2. Esimerkki energiapolitiikan implementoinnista suunnittelujärjestelmän eri tasoille.

Lähde: SPECIAL.eu

Ympäristövaikutusten osalta sovelletaan vuodesta 2018 lähtien uutta EU-direktiiviä, joka on viety ympäristölainsäädäntöön (*Miljöbalken 6 luku*) ja edelleen PBL:iin. Lakimuutoksen tarkoituksena on selkeyttää ja tehostaa nykyistä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia. Yleis- ja asemakaavoitukseen muutos tarkoittaa muun muassa, että jos kunta tutkimuksen jälkeen toteaa, että suunnitelma ei edellytä ns. strategista ympäristöarviointia, päätöksen syyt on perusteltava yleiskaavassa tai sen selostuksessa. (Boverket 2018d)

Urbaanien alueiden erityiskysymykset (esim. segregatio, asuminen)

Kansallinen kaupunkipolitiikka on saanut vauhtia valtion mielenkiinnon kohdistuttua kestävästä kaupunkikehityksestä edistämiseen. Boverketin ja useiden ministeriöiden yhteistyössä on perustettu Kestävästä kaupunkikehityksestä foorumi (*Plattform för hållbar stadsutveckling*, 2014, nykyään nimeltään *Råd för hållbara städer*). (Kanninen 2017, Boverket 2018b)

Valtiovallan pyrkimykset vähentää asumisen eriytymistä ja edistää sosiaalista osallisuutta eivät ole saavuttaneet toivottuja tuloksia. Päinvastoin, on paljon viitteitä siitä, että suuntaus kohti sosioekonomisesti segregoituneita kaupunkeja on kiihtynyt viime vuosina.

Asuntotuotanto: PBL:n nojalla suunnittelun tulee edistää asuntojen rakentamista ja asuntokannan kehitystä. Kuntien suunnittelun tulee toteuttaa valtakunnallisia ja seututasoisia asuntotuotantotavoitteita. Seututason käytännön suunnittelua koskevia määräyksiä on tarkistettu, jotta pystytään vastaamaan asuntotuotantotarpeeseen ja edistämään pitkäjänteistä kestävä kehitystä kaikissa osissa maata. (*Lagrådsremiss: En ny regional planering 2018*) Asuntotarjonnan tuntuva lisääminen on suunnittelun keskeisimpiä haasteita samalla kun 1960-70 -lukujen asuinalueet ovat tulleet korjausikään. Hallitus esitteli v. 2016 asuntopoliittisen toimenpideohjelman ”22 steg för fler bostäder”, jossa mm. vaaditaan lisää kaavoitettavaa maata rakentamiseen ja rakennushankkeiden nopeuttamista.

Ekosysteemipalvelut: Ekosysteemipalveluiden ja kaupunkiluonnon näkökulmat pyritään integroimaan maankäytön ja rakentamisen ohjauksen eri tasoille ja valvontaan vuoteen 2025 mennessä (hallituksen tavoitteet 2018). Boverket julkistaa kunnille toimintaohjeet keväällä 2019. (Boverket 2018b)

Opas: Boverket (2018). Ekosystemtjänster i den byggda miljön – vägledning & metod. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/ekosystemtjanster/>
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/ekosystemtjanster/>

Metropolialueet: Tukholmassa läänin kuntien yhteinen maakärjäkunta vastaa seudun lakisääteisestä maankäytön suunnittelusta ja Göteborgissa kuntayhtymä vastaavasta vapaamuotoisesta suunnittelusta (Kanninen ja Akkila 2015). Tukholman alueen erityisasema on huomioitu lainsäädännössä jo pitkään (aiemmin *Lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län (1987:147)*). Tukholman läänissä seudullinen suunnitelma on *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUF* ja sitä ylläpitää *Tillväxt- och regionplaneförvaltningen*. Göteborgissa on perustettu seutusunnittelutoimieliin vastaamaan seutukaavoituksesta. Rakennekaava on vuodelta 2008 (*Strukturbild för Göteborgsregionen*).

Asuntotuotanto on yksi keskeisimpiä seudullista koordinoitua edellyttäviä tulevaisuuden haasteita. Tukholman alueella odotetaan rakentamisen vähenemistä 30%, mutta Göteborgissa kasvua 20% (v. 2018). Malmössä rakentamistahti hiljenee jonkin verran, samoin kuin pienemmissä ja keskisuurissa kunnissa. Rakentamistahti hidastuminen on odotettavissa etenkin suuremmissa kunnissa, joissa on rakennettu jo paljon.

Muita ajankohtaisia suunnittelua linjaavia kaupunkiteemoja ovat mm. kestävä kaupunkiliikenne: pyöräilyn edistäminen, joukkoliikennepainotus ja käveltävä kaupunki,

promenadstad. Näiden teemat nousevat tiivistämisen rinnalle. Ruotsissa on asetus kaupunkiympäristöjen kestävyuden edistämisestä (*Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer*). Sen mukaan liikennevirasto voi antaa tukea joukkoliikenteen tai polkupyöräilyn edistämiseksi:

”Trafikverket, om det finns medel för ändamålet, ge stöd enligt denna förordning till kommuner och landsting för åtgärder som leder till att en större andel persontransporter i städer sker med kollektivtrafik eller cykeltrafik.”

Vuorovaikutus ja osallistaminen

Plan- och bygglagen mukaan viranomaisten on kuultava asiaankuuluvia toimijoita yleiskaava- ja asemakaavatasoilla suunnittelussa ('kuuleminen ja tiedonanto', *samråd och kundgörelse*). Laissa on vuorovaikutusmenettelyä koskevat säännökset erikseen yleiskaavan ja yksityiskohtaisen kaavan osalta. Lisäksi asetuksella on säädetty menettelytavoista, jotka koskevat erityisesti valtakunnallisia intressejä.

Ruotsissa sovelletaan vuorovaikutukseen ns. kansalaisdialogia eli medborgardialog-menettelyä. Yleiskaavan osalta kunnan on esitettävä kaavaehdotuksen merkitys, syyt, seuraukset ja suunnitelman perusteet. Yksityiskohtaista suunnitelmaa koskevassa kuulemisessa kunnan on esitettävä suunnitelmaehdotus. Muodollinen kuulemisvelvollisuus on osa kansalaisten vuorovaikutusta, mutta osallistaminen on aloitettava aikaisemmin, mieluiten hyvissä ajoin ennen virallisen suunnitteluprosessin alkamista. Vuorovaikutusta käydään myös asuntorakentamisen suuntaviivoista. Se tulee tehdä jokaisella valtuustokaudella tai tarvittaessa useammin. (Boverket 2018e)

Laissa (PBL) ei puhuta kansalaisista, mutta termiä "kunnan jäsenet" käytetään niistä, joille annetaan vaikutusmahdollisuus suunnitteluprosessissa. Kunnan jäseniä ovat henkilöt, jotka ovat kirjoilla kunnassa, omistavat kunnassa kiinteistön tai maksavat siellä kunnallisvero. Henkilöille, joilla on muutoin merkittävä kiinnostus suunnitelmaan, on myös annettava mahdollisuus tulla kuulluksi. Kansalaisdialogin yhteydessä kansalaisen käsitettä käytetään yleisemmin kaikista niistä, jotka asuvat tai työskentelevät kyseisellä alueella tai jotka muuten vaikuttavat suunnitteluun. (ibid.)

Yleiskaavassa on otettava huomioon ja koordinoitava kunnan kestävä kehityksen kannalta olennaiset kansalliset tavoitteet. Osallistamisessa tulee huomioida erityisesti lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuudet, esteettömyys ja tasa-arvo, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristön laatuun. (Boverket 2018g) Esteettömyyden näkökulma on sisällytettävä koko suunnitteluprosessiin, ja sisällytettävä kunnan fyysisen ympäristön tavoitteiden muotoiluun suunnitteluprosessin varhaisessa vaiheessa. (Boverket 2018f)

Kansalaisdialogin menetelmää tutkitaan ja kehitetään aktiivisesti. Tietoa menetelmästä, toimintaohjeita ja esimerkkejä löytyy Sveriges Kommuner och Landsting'in nettisivulta (<http://www.dialogguiden.se>).

Avoimet virtuaaliset suunnitteluvälineet, Open Planning Tools (OPT), ovat yleistymässä osallistavassa suunnittelussa. Niiden tarkoituksena on saada sidosryhmät ja kansalaiset mukaan suunnitteluun varhaisessa vaiheessa sekä kerätä ideoita kaupunkikehitykseen liittyvissä kysymyksissä. Ruotsissa on ollut käytössä mm. CityPlanner-sovelluksia. (Hjerpe ym. 2018)

Maankäyttösopimuksesta, suunnitteluvarauksesta ja kaavoitusaloitteesta

ks. tarkemmin liite 1

PBL:n mukaan sekä yleiset että yksityiset intressit on otettava huomioon kaupunkikehittämisessä. Säännökset maankäyttösopimuksista sisällytettiin lakiin vuonna 2014. Sääntelyn yleisenä tarkoituksena oli lisätä kaavojen toteuttamisen läpinäkyvyyttä.

Maankäyttösopimuksella (*exploateringsavtal*) tarkoitetaan sopimuksia, joiden tarkoituksena on sopia yksityiskohtaisen kaavan toteuttamisesta kunnan ja kehittäjän välillä tilanteessa, jossa kunta ei omista kaavoitettavaa maa-aluetta. Kunnan on esitettävä yleiset suuntaviivat (*riktlinjer*), joissa määritellään sopimusten lähtökohdat ja tavoitteet. Sopimus voi liittyä kehittäjän tai kiinteistön omistajan sitoumukseen toteuttaa tai rahoittaa mm. katujen, teiden ja muiden julkisten paikkojen sekä vesihuolto- ja viemäriverkostojen rakentamista. Kehittäjän tai kiinteistön omistajan sitoumuksen on oltava kohtuullisessa suhteessa hänen kaavasta saamaansa hyötyyn. Maankäyttösopimuksista ja suunnitteluvarauksista on informoitava osallisia yksityiskohtaista kaavaa laadittaessa.

Ruotsissa säädetään myös erityisistä *markanvisning*-sopimuksista, jotka muistuttavat suomalaista epävirallista suunnitteluvarauskäytäntöä. Lain määritelmän mukaan *markanvisning* on kunnan ja kehittäjän välinen sopimus, joka antaa kehittäjälle yksinoikeuden neuvotella kunnan kanssa rajoitetuksi ajaksi ja tietyin ehdoin kunnan omistaman alueen luovuttamisesta kehittämistä varten. Lain mukaan "suunnitteluvarauksista" on oltava tieto yksityiskohtaisen kaavan selostuksessa ja niistä on informoitava yksityiskohtaisen kaavan laatimisen yhteydessä.

Ruotsissa on kenellä tahansa mahdollisuus tehdä kunnalle kaavoitusaloite, ja kunnalla on velvollisuus sen johdosta tehdä kaavoitusilmoitus (*planbesked*). Tähän liittyvien säännösten tarkoituksena on tehostaa maankäytön suunnittelumenettelyä siten, että kunnalla on velvollisuus antaa vastaus kaavoitusaloitteisiin ja näin saada selvyyttä siitä, aikooko kunta ryhtyä kaavoituksen valmisteluun.

Kunnalla on vastausvelvollisuus toimijoiden pyyntöihin (*begära*) toimenpiteistä, jotka voivat edellyttää yksityiskohtaisen kaavan laatimista tai muuttamista. Sama koskee aluemääräysten (*områdesbestämmelser*) muuttamista tai kumoamista. Saatuaan pyynnön kunnan on annettava vastaus neljän kuukauden kuluessa. Vastauksessa on ilmoitettava, ryhtyykö kunta kaavoittamaan. Mikäli kunta aikoo aloittaa suunnittelun, on ilmoitettava aika, jonka kuluessa suunnittelu johtaa päätökseen yksityiskohtaisesta kaavasta. Jos kunta ei aio ryhtyä suunnittelutyöhön, tälle on esitettävä perusteet. Kunta voi periä maksun suunnittelualoitteen käsittelystä. Kunnan vastaus pyyntöön ei ole sitova, oikeusvoimainen eikä valituskelpoinen.

Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä

Ruotsalainen suunnittelujärjestelmä on paljolti Suomen kaltainen, mutta selkeitä erojakin on löydettävissä. Suurimmat erot ovat hallinnossa seutu- ja maakuntatasolla ja ohjauksen luonteessa. Sen lisäksi että Ruotsissa kunnat ovat suurempia kooltaan, niitä hallitaan ja ohjataan kuntayhtyminä ja toiminnallisina alueina. Tukholmassa ja Skoonen alueilla on nähty tarve selkeään seututasoon suunnitteluun. Seudulliset kasvukäytävät ovat laajoja ja liittyvät valtakunnalliseen kehittämiseen. Yhteisten toiminnallisten alueiden suunnittelussa korostuu strategisuus ja ohjausvälineiden ei-sitovuus.

Ruotsalaisen järjestelmän haasteita ovat asuntorakentamisen määrällisen kasvattamisen ja ympäristönäkökulmien yhteensovittaminen sekä kaupunkien ja kaupunginosien sosioekonominen eriytyminen ja segregaaion riski. Ruotsissa vallitseva talousaluesuunnittelu tarkoittaa sitä, että yleiskaavat kytketään kasvustrategioihin. Seudulliset ja kansalliset strategiat ja sopimukset herättävät kysymyksen, miten kunnat sitoutetaan yhteisiin päätöksiin. Isoja haasteita ovat mm. valtakunnallisesti merkittävät infrahankkeet, jotka pyritään Ruotsissa kytkemään asuntotuotantoon. Tukholmassa ja Göteborgissa on käytössä ruuhkamaksut, jotka liittyvät valtion kanssa tehtyyn sitovaan sopimukseen infrahankkeista. Suomessa MAL-sopimuksilla voidaan sitoa infrahankkeita, mutta seuraamuksia sopimuksen rikkomisesta ei ole. Sopimukset ovat myös toimenpiteiden koonteja, jotka eivät ole varsinaisia alueidenkäytön suunnitelmia. Ruotsissa on tehty jossakin määrin MAL-sopimuksiin verrattavissa olevia sopimuksia, mutta niistä ei näyttäisi olevan yleisiä säännöksiä.

Ruotsista suomalaiseen lainsäädäntöön ja politiikkaohjaukseen sovellettavia teemoja olisivat erityisesti strateginen suunnittelu, seudullisen näkökulman korostaminen sekä ilmastomuutoksen hallinta eri menetelmineen. Suomalaista suunnittelujärjestelmää, jota luonnehtii hierarkkisuus ja kokonaisvaltaisen suunnittelun perinne (aluevarauskaavat, zoning), pidetään syystäkin jäykkänä. Järjestelmää on haluttu muuttaa strategisemmaksi ja joustavammaksi jo pidemmän aikaa. Aivan ei ole ollut selvää, mitä strategisuudella tarkoitetaan. Meillä on sekoitettu toisiinsa yleispiirteisyys ja strategisuus. Epämuodolliset strategiset suunnitteluvälineet ovat yleistyneet myös suomalaisissa suunnittelukäytännöissä,

mikä on aiheuttanut koordinoitongelmia lain määrittelemän suunnittelujärjestelmän kanssa. Strategisten suunnitelmien legitimiyttä on epäilty, ja on kysytty, toteutuuko vuorovaikutus ja demokraattinen päätöksenteko niissä riittävässä määrin.

Ruotsalaisesta mallista meille on omaksuttavissa strategisen suunnittelun 'hyvät puolet', kuten ylikunnallinen toimijaverkostoyhteistyö. Spatiaalista suunnittelua ollaan tuomassa ruotsalaiseen strategiseen seutusuunnitteluun. Meillä spatiaalisuus on sisäänrakennettuna, mutta se tulisi tulkita uudelleen systeemien ja verkostojen avulla, dynamiikkaa edistävänä tai hillitsevänä mekanismina. Seutukaava hyvin tehtynä osoittaa alueellisen kehityksen suunnittelun eri näkökulmien välisiä (systeemisiä) yhteyksiä (esim. Tukholman seutukaava), tukee synergioiden luomista ja parantaa resurssitehokkuutta.

Ilmastostrategiaan liittyvän lainsäädännön koordinointi on käynnissä Ruotsissa. Mm. tulvimisriskien osalta valtio voi puuttua asemakaavoitukseen. Ilmastonmuutoksen hallinnan nostaminen suunnittelujärjestelmän strategiseksi kattoteemaksi on meilläkin perusteltua. Siihen liittyen yhtä tärkeää on ekosysteemipalveluiden integroiminen suunnittelujärjestelmän osaksi, sillä koko ekosysteemipalvelujen käsiteapparaatti on – osaksi sen monimutkaisuudesta johtuen – vielä melko tuntematon kaavoituksen käytännöissä.

Ruotsin esimerkkien mukaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteiskehittelymenettelyjä tulee kannustaa, ja kehittää tapoja tukea toimijalähtöisiä ja kansalaisten omaehtoisia hankkeita. Yksityisten toimijoiden oikeutta laatia kaava halutaan laajentaa ja meilläkin sitä pitäisi tutkia. Meillä nähdään kuitenkin tärkeänä säilyttää kunnan kaavoitusmonopoli, eli että kunnilla on kuitenkin valta edelleen päättää, mitkä kaavat otetaan käsittelyyn. Suunnitteluprosessien nopeuttamiseksi ehdotettuja muutoksia mm. lupaprosessien heikentämiseen liittyen ei meillä myöskään nähdä yksinomaan kannatettavana asiana.

Kaupunkien erityisten vetovoimatekijöiden tunnistaminen ja tukeminen on kannatettavaa elinvoimapolitiikkaa, mikäli kuullaan kaikkia kaupunkilaisia, eikä vain vahvoja taloudellisia toimijoita, ja löydetään välineitä torjua syrjäytymistä. Kasvuretoriikka (johon ruotsalainenkin strateginen suunnittelu EU:n linjaamana nojaa) on kytketty kestäväan ja älykkääseen kasvuun. Kuitenkin myös alueidenkäytön lainsäädännössä tulisi tunnistaa, että jälkiteollisella ajallamme kasvun sijaan tulee mieluummin puhua systeemisestä muutoksesta ja alueiden jatkuvan evoluution varmistamisesta, toisin sanoen muuntautumisesta (resilienssi) ja laadullisesta ennemmin kuin määrällisestä uusiutumisesta.

3 Norjan maankäytön suunnittelujärjestelmä

Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot

Norjan julkishallinto koostuu keskushallinnosta, maakunnista (*fylkeskommune*) ja kunnista (*kommune*).

Norjassa on parhaillaan käynnissä aluehallinnon uudistus, jossa tarkoitus on vähentää kuntien määrää nykyisestä 422 kpl:sta 356:een vuoteen 2020 mennessä. Kunnilla on laaja itse-määräämisoikeus.

Uudistuksen tavoitteena on ollut antaa enemmän valtaa vahvoille kunnille. Norjan hallitus on alun perin esittänyt, että hallinnollisia tasoja olisi vain kaksi, valtio ja kunnat. Maakuntien vastuut ovatkin olleet poliittisen keskustelun keskiössä. (Boverksblogg 2015) Välitason hallinto koostuu tällä hetkellä 18 maakunnasta tai läänistä (*fylke*), joilla on vaaleilla valitut edustajat (vuoden 2018 tilanne). Reformin myötä nykyiset maakunnat yhdistyvät 11 laajemmaksi seuduksi mukaan lukien Oslon seutu. (Wikipedia: *Norska kommuner, Norska fylken*)

Seutureformin tavoitteena on edistää alueellisista lähtökohdista nousevaa myönteistä kehitystä kaikissa maan osissa, helpottaa sektorien välistä koordinoitua ja selkeyttää vastuunjakoa. Tavoitteena on myös lisätä tasavertaista kumppanuutta valtion toimijoiden kanssa, vahvistaa kansalaisten ja elinkeinoelämän roolia suhteessa valtioon sekä saavuttaa mittakaavaetuja ja lisätä kilpailukykyä. (<http://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/id2477186/>)

Norjan kaavoitus- ja rakennuslain (*Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven), LOV-2008-06-27-71) mukainen suunnittelujärjestelmä käsittää kolme tasoa: valtakunnan, seudun ja kunnan tasot. Valtakunnallisella tasolla instrumentteja ovat kansalliset kaavoituslinjaukset (*statlige planretningslinjer*), kansalliset kaavoitusmääräykset (*statlige planbestemmelser*) ja kansallinen aluesuunnitelma (*statlig arealplan*). Säännökset valtakunnan tason suunnittelusta ovat lain 6 luvussa. Valtakunnallisiin tavoitteisiin sisältyy hallituksen suunnitteluohjeita, joita voidaan laatia tarvittaessa (esim. vuonna 2015 ohjeet koskien MAL-integrointia). Hallitus voi laatia yksityiskohtaisen (yleis- tai detaljikaavatasoisen) maankäytön suunnitelman toteuttaakseen hankkeen, jolla on kansallista merkitystä. (Nordregio)

Kunta- ja uudistusministeriö (*Kommunal- och moderniseringsdepartementet*) vastaa asuntopoliitikasta, maankäytön ja rakentamisen lainsäädännöstä, rahoituksesta ja paikallishallinnosta, ICT-toimintaohjauksesta ja reformista, maaseutu- ja seutuohjauksesta, saamelaisalueiden ja vähemmistöjen asioista ja kansallisesta karttatiedosta (*regjeringen.no*). Ministeriön alaisuudessa toimivan suunnitteluosaston (*Planavdelningen*) tehtäviin kuuluvat mm. maankäytön ohjaus, vaikutustenarviointi, kansallisten tavoitteiden toteutuminen suunnittelussa, kestävä kaupunkikehityksen edistäminen, maankäytön ja liikenteen ohjauksen valvonta. Osaston tehtävänä on myös valtakunnallisen sääntelyn seuranta, joka koskee väliaikaista kieltoa rakentaa uusia kauppakeskuksia taajamien ulkopuolelle. Maakuntahallinnot (*fylkeskommuner*) laativat alueelliset suunnitelmat, joita ohjaavat seutusuunnitellustrategiat, mutta joiden on myös oltava kansallisten ministeriöiden odotusten ja ohjeiden mukaisia. Valtion seutuhallintoa toteutetaan kuninkaan edustajien toimesta.

Aikajana keskeisistä muutoksista

1980: uusliberalistinen käänne, tehokkuustavoite

2000-luvun puoliväli: kaupunkien yksityisvetoinen asemakaavoitus

2008: Plan- og bygglov (pbl)
Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, LOV-2008-06-27-71)

2011: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, joka neljäs vuosi

2014: Valtakunnalliset suuntaviivat asumisen, maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamiseksi, Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (pbl § 6-2)

Kaavoituksen nykytilanne

Kolme tekijää erottavat Norjan suunnittelujärjestelmän muista Pohjoismaista: 1) kunnan ja kehittäjän väliset suhteet; 2) kunnan ja valtion väliset suhteet; ja 3) tarkka aikasääntely detaljikaavoituksessa. Järjestelmän merkittävin ero verrattuna naapurimaihin on yksityisten toimijoiden oikeus laatia ehdotuksia detaljikaavoiksi. Tällä käytännöllä on Norjassa pitkät perinteet, ja se tarkoittaa, että kunnalla on lähinnä ohjaava ja valvova rooli suunnitteluprosessissa. Toinen ominaisuus on valtion viranomaisten ja seutujen vaikutus suunnitteluprosessiin ja aluesuunnitteluun. Norjassa on asetuksella ja myös yksittäistapauksissa mahdollista antaa yksityiskohtaisia suunnitteluohjeita. Lisäksi 22 sektoriviranomaisella on oikeus esittää eräviä näkemyksiä laadittavana olevista yksityiskohtaisista kaavoista. Järjestelmälle on myös ominaista tarkat määrääjat kaavojen laatimisaikaa ja lupien käsittelyä koskien (Nordegio. En granskning...; Fredricsson & Smas 2013). Muun ohessa näillä norjalaisen suunnittelujärjestelmän erityispiirteillä on välittömiä vaikutuksia sekä kaavojen laatimisaikaan että tehokkuuteen.

Norjalaista suunnittelujärjestelmää on muutettu aiempaa joustavammaksi ja vähemmän hierarkkiseksi. Kaupunkiseutujen suunnitteluun ja hallinnon eri tasojen yhteistyön koordinointiin on kehitetty sopimusperusteisia yhteistyökäytäntöjä. Viranomaisten yhteistoiminta ja eri intressiryhmien osallistaminen on myös korostunut. (Kanninen 2017, 73) Kunnilla on vapaus tehdä ylikunnallista yhteistyötä kaikkien kaavamuuotojen osalta. Kunnat voivat pyytää enemmistöpäätöksellä, että alueellinen suunnitteluviranomainen ottaa tehtäväkseen ylikunnallisen ”vapaaehtoisen” kaavayhteistyön.

Valtakunnan taso

Valtiotason ohjeistuksessa (*Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging, 2015*) nousee esiin suunnitteluprosessien tehostaminen, kestävä maankäytön edistäminen sekä vetovoimaisen ja ilmastoviisaan kaupunkikehityksen tavoittelu (Boverket blogg 2015). Tehostaminen tarkoittaa yksinkertaisempaa sääntelyä ja parempaa yhteistyötä, kohdistettua suunnittelua sekä laajempaa ICT-tekniikan hyödyntämistä. Kestävyydestä luetaan myös turvallinen yhteiskunta, aktiivinen luonnonresurssien ja kulttuuriperinnön hallinnointi sekä kaupunkeihin keskittyvät innovaatiot ja osaaminen. Kaupunkikehityksen tavoitteisiin sisältyvät MAL-suunnittelu, ekologinen liikenne, keskustojen elävyys sekä terveyden ja hyvinvoinnin ylläpito.

Suunnitelmien ei tule olla laajempia kuin mikä on tarpeellista. Suunnittelustrategiat on tarkoitettu joustavaksi välineeksi ja on tärkeää, että strategiat koordinoidaan paikallishallinnon reformin kanssa. Kaava voi toimia myös osana kuntaliitoskeskustelua.

Valtion tavoitteita seudulliselle ja paikalliselle suunnittelulle ovat:

- kaavojen ja päätösten perustuminen laadukkaaseen, uusimpaan tietoon
- kansallisten ja tärkeiden seudullisten intressien turvaaminen
- kaikkien osapuolten osallistumisen mahdollistaminen
- seudullisten suunnittelufoorumien tukeminen
- itsehallinnon korostaminen
- plan- og bygglovin tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen suunnittelun yksinkertaistamiseksi ja priorisoimiseksi (mm. ei enempää kaavatasoja kuin välttämätöntä, myös yhdistetty kaava- ja rakennuslupaprosessi)

(<http://www.regjeringen.no/en/dokumenter/national-expectations-regarding-regarding-regional-and-municipal-planning-2015/>)

MAL-suunnittelu

Valtio edistää tiivistä kaupunkikehitystä, joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen kehittämistä, liikenne- ja rakennussuunnittelun (*bebyggelseplanering*) yhdistämistä sekä rakentamisen ohjaamista joukkoliikenteen solmukohtiin. Vertailun vuoksi Suomessa puhutaan liikenteen ja maankäytön integroinnista laajemmassa skaalassa

Valtakunnallisissa suuntaviivoissa asumisen, maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamiseksi (2014) määritellään, että maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun on edistettävä sosioekonomisesti tehokasta resurssien käyttöä, liikenneturvallisuutta ja tehokasta liikenteen hallintaa. Suunnittelun tulee edesauttaa kestävien kaupunkien kehittämistä, helpottaa arvon luomista ja liiketoimintojen kehittämistä sekä edistää terveyttä, ympäristön ja elämänlaatua. Maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmien tulee edistää kaupunkien tiivistymiskehitystä, vähentää liikenteen tarvetta ja helpottaa siirtymistä ilmasto- ja ympäristöystävällisiin kulkumuotoihin. Ilmastopimuksen tavoite on, että suurkaupunkialueilla matkustajaliikenteen kasvu kohdistuu julkisiin liikennevälineisiin, pyöräilyyn ja kävelyyn. Suunnittelun tulee mahdollistaa asuntorakentamisen riittävyys painottamalla laadukkaita, kuntarajat ylittäviä seudullisia ratkaisuja.

(<http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--og-transportplanlegging/id2001539/>)

Norjassa tehdään Suomen MAL-sopimukseen verrattavia kaupunkien sopimuksia (*byvekstavtaler*). Valtion rahoitusosuus paikallisille joukkoliikennehankkeille on 50%. Esimerkkejä

tällaisista hankkeista ovat mm. Osloon and Akershusin metrolinja, Bergenin kevytraide, Trondheimin superbussi ja Stavangerin bussiyhteys.

([http://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/Byvekstavtaler/id2454599/;](http://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/Byvekstavtaler/id2454599/)

[http://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-4-kunnskap-og-verktoey-som-hjelpe-midler/forpliktende-avtaler-stat-kommune-byvekstavtaler-og-bypakker/\)](http://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-4-kunnskap-og-verktoey-som-hjelpe-midler/forpliktende-avtaler-stat-kommune-byvekstavtaler-og-bypakker/)

Seututaso

Päävastuu seudullisesta kehittämisestä on maakunnilla. Maakunnassa toimii alueellinen suunnittelufoorumi, joka koordinoi kuntien, maakuntien ja valtion alueidenkäytön intressien yhteensovittamista sekä kaupunkiseutujen suunnittelu yhteistyötä. Maakuntahallinto ei ohjaa kuntien maankäytön suunnittelua sitovasti, vaan toimii eräänlaisena alueidenkäytön eri tasojen "solmukohtana". (Kanninen 2017, 72-73) Seudullisia suunnittelufoorumeja on perustettu jokaiseen maakuntaan. Hallitus kehottaa osallistumaan aktiivisesti foorumeihin.

Seudullisella tasolla on käytössä seudullinen suunnittelustrategia (*regional planstrategi*) ja seutukaava (*regional plan*). Seudullinen suunnitelma ei ole oikeudellisesti sitova kunnille, vaan se antaa ohjeita kuntien suunnittelulle. Seutusunnittelustrategia ja kunnan suunnittelustrategia on tarkistettava joka neljäs vuosi, synkronoituna alue- ja paikallisviranomaisien vaalikaudella. Suunnittelustrategiassa asetetaan prioriteetit seuraavien neljän vuoden suunnittelutyölle.

Johtuen osittain pyrkimyksestä kaupunkien ja maaseudun kuntien tasapuoliseen kohteluun, Norjassa on kiinnitetty vähemmän huomiota kaupunkiseutuihin. Valtion intressit ovat olleet maakuntatason kysymyksissä ja kaupunkiseudut on otettu kansalliselle agendalle vasta viime vuosina. Kaupunkiseuduilla on käytössä epävirallisia suunnitteluvälineitä, mutta yleisesti niiden suunnittelu pyritään sitomaan kaavajärjestelmään, millä varmistetaan mm. kaupunkiseuduille tärkeiden infrahankkeiden valtionrahoitus. Maakuntatason merkitys kaupunkiseutujen suunnittelussa on ollut Norjassa Pohjoismaista suhteellisesti vahvin. (Kanninen 2017, 73; Kanninen & Akkila 2015, 15)

Kuntataso

Kunnallisella tasolla on kolme suunnitteluinstrumenttia: kunnallinen suunnittelustrategia (*kommunal planstrategi*), yleispiirteinen kuntakaava (*kommuneplan*) ja yksityiskohtainen kaava (*reguleringsplan*). Kuntatason alueidenkäytön suunnittelua koskevat säännökset ovat kaavoitus ja rakennuslain luvuissa 10-13. Lisäksi lain 9 luvussa säädetään mahdollisuudesta kuntien yhteiseen kaavoitukseen. Lain 4 lukuun on otettu eräitä yleisiä säännöksiä kaavoitusohjelmasta (*planprogram*), joka on tehtävä merkittäviä vaikutuksia omaavien kaavojen laatimista varten, kaavaslostuksesta ja vaikutusten arvioinnista (*planbeskrivelse og konsekvensutredning*) sekä turvallisuudesta ja riskianalyysistä (*samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse*). Asetuksella on säädetty näistä tarkemmin.

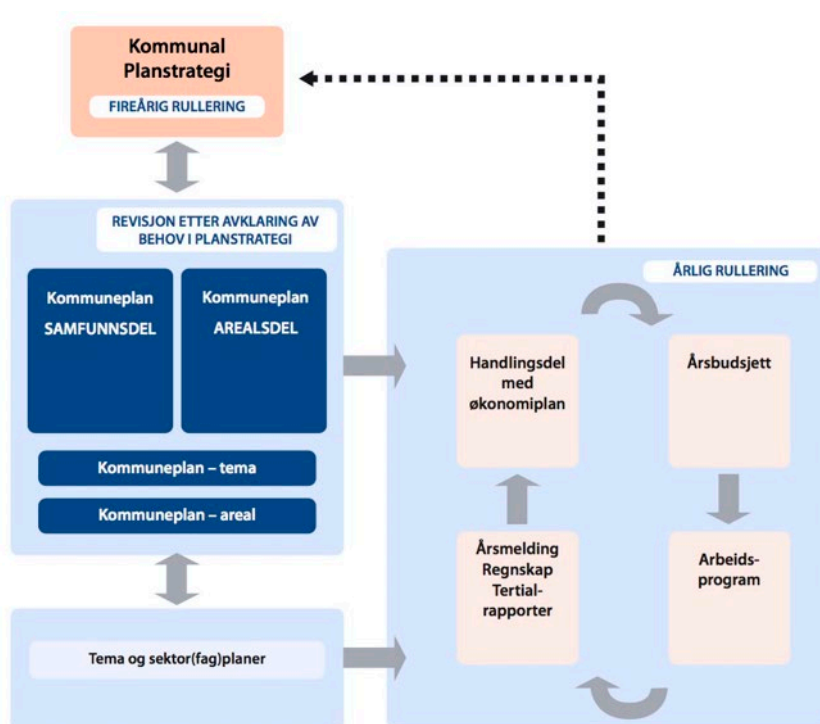
Rullaava kuntakaava, strategisen ja maankäytön ohjauksen yhteenkytkentä

Yleispiirteinen kuntakaava koostuu strategisesta 'sosiaalisesta' osiosta, siihen liittyvästä toimenpideosiosta sekä maankäytön osiosta (*samfunndel, handlingsdel, arealdel*) (sic. *samfunn* kääntyy suomeksi yhteiskunnalliseksi tai yhteisölliseksi, käytämme tässä monessa lähteessä esiintyvää termiä sosiaalinen). Laki painottaa sosiaalisen ja maankäytön osion kiinteää yhteyttä. Sosiaalinen osio ohjeistaa maankäytön kehittämistä muun muassa väestökehityksen, kehittämistoimien suuntaamisen ja muotojen osalta; maankäytön osiossa strategiset prioriteetit ja investoinnit kohdistetaan kartalle tonttivarannon ja infrastruktuurin rajatessa rakentamismahdollisuuksia. (Kommuneplanprosessin 2012, 8)

Sosiaalinen osio kattaa pitkän tähtäimen tavoitteet ja strategiat, vaihtoehdot, sektorisuunnitelmat ja vuorovaikutuksen. Suunnittelun ei tule olla kattavampaa kuin on tarpeen, eikä laki määritä strategioiden arvioinnille vaatimuksia. Tärkeää on yhteys kunnan tavoitteisiin ja kaavan toteutusosaan. (Kommuneplanprosessin 2012, 21) Suunnitelman toimenpideosassa määritellään, miten suunnitelmaa seurataan seuraavina vuosina ja miten sitä tarkistetaan vuosittain. (emt., 5)

Maankäytön osio (*arealdel*) kuntakaavasta on oikeusvaikutteinen. (Kommuneplanprosessin 2012) *Reguleringsplan* käsittää oikeusvaikutteiset yksityiskohtaiset aluekaavat laajemmille kehittämiskohteille ja detaljikaavat pienemmille hankkeille. Detaljikaavojen tulee noudattaa yleiskaavaa ja aluekaavaa.

Suunnitelmia voidaan muuttaa joustavasti joko päivittämällä koko suunnitelma tai sen eri teema- tai osa-alueita, vaikka vain sen sosiaalista osiota tai erillisiä politiikkoja, kuten asunto-, elinkeino- tai ympäristöpolitiikkaa koskevia linjauksia.



Figur 1. Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet.

Kuvio 3. Kunnan suunnittelustrategian suhde suunnittelun vaiheisiin. Norjalainen kuntatason suunnittelu on rullaava.

Lähde: Kommunal planstrategi 2011, 7.

Keskeiset muutostekijät

Suunnittelun ja rakentamisen nopeuttaminen

Tehokkuudesta on tullut määräävä periaate, ja sillä perustellaan myös panostamista vuorovaikutusprosesseihin. Kuntatalouden kiristyminen on näkynyt yhteistyönä yrityssektorin kanssa ja yksityisten toimijoiden roolin kasvuna kaavaprosesseissa. (Kanninen 2017, 73-74) Yksityisillä toimijoilla on oikeus tehdä kaavan laatimista tarkoittava aloite ja saada se tehokkaasti kunnan käsittelyyn. Kunnan tulee kolmessa kuukaudessa ratkaista, johtaako aloite kaavoitusprosessiin vai ei. Ratkaisussa tulee myös esittää vaihtoehtoja alueen kaavoittamiseksi.

Vastuuministeriön muutoksella suunnittelu on haluttu ymmärtää laajempaan kuin vain ympäristönsuojelukysymyksenä ja haluttu liittää suunnittelu vahvemmin keskusteluun rakentamisesta ja rakentamisen laadun valvonnasta (*Statens direktorat for byggekvalitet*). Norjan nykyinen hallitus (2013-) on halunnut yksinkertaistaa sääntelyä esittämällä muun muassa keskitetyn hyväksymismenettelyn poistamista seudullisilta

suunnittelustrategioilta. Maankäytön lainsäädäntöä on haluttu sovittaa paremmin yhteen muun sääntelyn kanssa. Suuret tie- ja rautatieprojektit suunnitellaan jo Plan- og bygglovin nojalla.

Hallitus toivoo parempia ja nopeampia suunnitteluprosesseja ja vähemmän valituksia. Valitusoikeutta on yritetty yhtenäistää (2013-16). 2010-luvulla kunnat ovat voittaneet monissa tapauksessa, jossa niiden suunnitelmista on valitettu, ja maakuntahallinto (*fylkesmannen*) on voinut hylätä heikosti perusteltuja valituksia.

Lakiin viime aikoina tehtyjen lisäysten toivotaan nopeuttavan ja yksinkertaistavan prosesseja. Muutoksia ovat mm. projektien aloituksen viiden vuoden määräaika säännöksen poistaminen yksityisissä asemakaavahankkeissa ja vaikutustenarvioinnin yksinkertaistaminen. Myös rakentamislainsäädäntöön on tehty vastaavia helpotuksia, joiden toivotaan nopeuttavan prosesseja ja vähentävän kustannuksia. Hallitus pyrkii löytämään keinoja suunnittelun yksinkertaistamiseksi.

Vuorovaikutus

Suunnitteluprosessien tehostamisella perustellaan myös entistä laajempaa kuulemistä ja vuorovaikutusta. Vuorovaikutusprosessi riippuu kuntasuunnitelman sosiaaliseen (strategiseen) osioon kirjatusta tavoitteista ja teemoista. Osallistaminen koskee ensisijaisesti kunnan asukkaita, mutta tärkeäksi nähdään myös aktiivinen vuorovaikutus seudun muiden kuntien ja sektoriviranomaisten kanssa siinä laajuudessa kuin se on tarpeellista. Laki painottaa osallistamista kunnallisessa suunnittelussa aiempaa enemmän, ja eritoten ryhmiä, jotka tarvitsevat erityistä tukea, kuten lapset ja nuoret. (Kommuneplanprosessen 2012, 9)

Kunnan suunnittelustrategia (*planstrategi*) asetetaan julkisesti nähtäväksi, mutta laki ei määrää osallistamaan vielä strategian laadintavaiheessa. Strategiatyö ja sen sisällöt eivät korvaa varsinaista suunnittelua, joka on monipuolisesti julkista ja osallistavaa, vaan siinä arvioidaan suunnittelutarpeita ja niiden muutoksia (Kommunal planstrategi 2011, 9). Suunnitteluohjelmaan (*planprogram*) sisältyy lakisääteinen vuorovaikutuksen järjestäminen. Kunnilla on velvoite järjestää vuorovaikutus avoimesti ja kaikki osapuolet huomioiden, mutta niillä on kuitenkin päätösvalta järjestää osallistaminen haluamallaan tavalla omien tavoitteidensa ja edellytystensä mukaan. (emt., 18).

Innflytelse		Virkemidler	
Stor		Beslutningsrett	Konsultasjoner, bistand
		Medbestemmelse	Arbeidsgrupper, virkemidler for diskusjon og planlegging
		Diskusjon	Møter, rådgivende grupper, folkemøter, «åpne kontordager»
		Informasjon	Skriv, nett, aviser, brosjyrer, intervju,
Lite	Offentlighet	Lovbestemmelsene om offentlighet sikret	

Figur 8: Grad av innflytelse i planprosessen.

Kuvio 4. Vuorovaikutuksen tikkaat ja välineet: julkisuus (päätösten julkiseksi asettaminen), tiedottaminen (tiedotteet, netti, haastattelut), keskustelu (tapaamiset, neuvoo-antavat ryhmät, kansalaiskokoukset ja raadit), yhteistoiminta (työryhmät, erilaisia välineitä keskusteluille ja suunnittelulle), päätösvalta (konsultointi, suunnitteluapu)

Lähde: Kommuneplanprosessen 2012, 7.

Kansalaisten ja yritysten osallistuminen on erityisen tärkeää sellaisissa kunnan aloitteissa, joilla ei ole selkeää kytköstä alueelle. Jos kunta valitsee tavoitteekseen tai visiokseen tietyn teeman (esim. yrittäjyys tai ympäristö), teema täytyy perustaa paikalliseen demokraattiseen prosessiin. Poliittisten tavoitteiden, jotka edellyttävät muutoksia, tulee myös olla koko kunnan yhteinen asia. (emt.)

Yksityisen sektorin toimintavaltuuksien korostuminen on herättänyt kysymyksen järjestelmän aidosta kansalaisten tasapuolisuudesta ja vuorovaikutteisuudesta (Kanninen 2017, 73-74). Kriitikot näkevät, että osallistaminen ei ole kovin onnistunutta ja monessa suunnitteluprosessissa riittää, että lain minimivaatimus täyttyy. Tulevaisuudessa erityisesti maahanmuuttajien osallistaminen tulee yhä tärkeämmäksi ja edellyttää uusien vuorovaikutusmenetelmien käyttöönottoa. (Nohr & Langset 2016)

Elinkeinojen edellytysten ohjaus

Laissa todetaan, että suunnittelun tulee mahdollistaa taloudellinen arvonaluonti laajasti tulkitettuna sekä edistää elinkeinojen toimintaedellytyksiä (Kommuneplanprosessen 2012, 24). Norjalainen keskustelu kaupunkikehityksestä kytkeytyy pitkälti kunnan ja elinkeinoelämän väliseen suhteeseen. Viime aikoina keskustelu on kohdistunut erityisesti suunnitteluprosessin digitalisointiin. Norjan nykyinen hallitus on keskittynyt tekemään aloitteita suunnitteluprosessin virtaviivaistamiseksi ja lainsäädännön yksinkertaistamiseksi liittyen muun muassa suunnittelun ja rakentamisen digitalisointiin ja kansallisten valitusten käsittelyyn detaillekaavoituksessa. Lisäksi käynnissä oleva kuntauudistus, jossa luodaan laajemmat kunnat ja laajemmat vastuualueet, tähtää toimintojen tehostamiseen. (Smas ym. 2015, 19)

Norjan kaupunkisuunnittelulla on pitkät perinteet yhteistyöstä yksityisten yritysten kanssa. Yksityisvetoinen kaavoitus on tarkoittanut työnjakoa, jossa kunta valvoo ja ohjaa yksityisten detaljikaavojen valmistelua. Yksityiset toimijat käynnistävät ja valmistelevat lähes 90% nykyisistä asemakaavatasoisista suunnitteluprojekteista. Käytännön suunnittelu on muotoutunut kunnan ja yksityisten toimijoiden väliseksi neuvottelupohjaiseksi prosessiksi, jossa merkittävässä roolissa ovat kunnan ja yksityisten toimijoiden väliset sopimukset. Tämä on myös johtanut siihen, että kunnat ovat kehittäneet uusia hallinnonmuotoja muun muassa käynnistämällä kunnallisia asunto-osakeyhtiöitä ja toteuttamalla aktiivisempaa maa- ja asuntopolitiikkaa paikallisten asuntomarkkinoiden hallinnan palauttamiseksi. (emt. 19, 21)

Julkinen ja yksityinen sektori voivat tahoillaan hyötyä eri tavoin kumppanuuskaavoituksesta ja verkostoyhteistyöstä. Hankkeet voivat toimia katalysaattoreina viralliselle detaljikaavoitukselle ja edistää toimijoiden keskinäistä ymmärrystä. Stavangerin kunnan *Urban Sjøfront* -hanke on esimerkki prosessista, jossa yksityiset toimijat vaikuttivat merkittävästi alueen tulevaisuuden visiointiin ja kansalaisten vuoropuheluun. Aiemmat kunnalliset sitoumukset siirrettiin yksityisille toimijoille. Ne virallistettiin yhteistyöhankkeella yhteisen kehitysyhtiön puitteissa. Hanke osoitti, että kaavoitusprosessi voi parhaimmillaan toimia osapuolille uusien toimintatapojen oppimisen välineenä. Prosessissa on ollut tärkeää elinkeinoelämän sitoutuminen kunnan suunnitteluperiaatteisiin ja luottamuksen ilmapiirin luominen sekä vastaavasti kunnan entistä aktiivisempi ja strategisempi ote maankäytön kehittämisessä. (emt., 21)

Hallitus edistää elinkeinojen kehittämistä mm. kaupunkiseutujen kehittämisohjelmien avulla. Kuntien ja seutujen viranomaiset nähdään tärkeinä liiketoiminnan edistämässä, innovaatioiden ja osaamisen integroimisessa suunnitteluprosesseihin ja yritystoiminnalle sopivien aluevarausten korvamerkitsemisessä.

Kauppakeskukset

Norjassa on tiukennettu vähittäiskaupan sijainninhjausta erityisesti kauppakeskusten osalta. Kauppakeskusten rakentamista on säädelty väliaikaisilla valtakunnallisilla määräyksillä, jotka tulivat voimaan 1. heinäkuuta 2008 ja joiden voimassaolo loppui suunnitellusti 1.7.2018. Sääntelyä tarvittiin, jotta suuria kauppakeskushankkeita voitaisiin paremmin koordinoita seudullisesti. Sääntelyllä pyrittiin rajoittamaan kasvihuonekaasupäästöjä ja sen toivottiin edistävän pitkällä aikavälillä kestävämpää kaupunkikehitystä.

Politiikka on nyt vakiintunut ja kaupan suuryksiköiden sijainninhjaukseen sovelletaan nykyään MAL-ohjeita (Valtakunnalliset suuntaviivat asumisen, maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamiseksi). Ohjeissa todetaan muun muassa, että "Suunnitelmissa tulee selvittää maankäyttö, kaupan ja palvelujen sijainti seututasolla ja

liikennejärjestelmän pääpiirteet, mukaan lukien julkisen liikenteen solmukohdat.”; ”Kaupan toiminnot sekä muut julkisluontoiset yksityiset ja julkiset palvelut tulee sijoittaa seudullisen kokonaisarvioinnin pohjalta ja sovittaa olemassa olevaan ja suunniteltuun keskusrakenteeseen ja julkisen liikenteen solmukohtiin. Tämä koskee myös vierailija- ja työpaikakavaltaisia valtion yrityksiä. Yritykset on sovittava yksikön koon ja muodonannon osalta ympäristöönsä.”

Kauppakeskusrakentamista ohjataan päivitettyillä seututaso- kaavoilla ja kaavamääräyksillä. MAL-suunnittelun valtion tason suunnitteluohjeita sovelletaan yhdessä maakuntien suunnitelmien tavoitteiden, määräysten ja ohjeiden kanssa. Se tarjoaa siten ennakoitavuutta suunnitteluun koko maassa. Ohjeita sovelletaan kaiken tyyppiseen kauppaan riippumatta toimialasta, koosta ja sijainnista, sekä muihin julkisiin toimintoihin.

(<http://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regionale-plantema/rikspolitisk-bestemmelse-for-kjopesentre/id499464/> ;

<http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>)

Ilmastomuutokseen liittyvä ohjaus: resurssitehokkuus (maankäyttö–energia–liikenne), varautuminen ympäristökriiseihin

Ilmastotavoitteita on kirjattu valtakunnallisiin tavoitteisiin (*Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging*, 2015). Kuntien edellytetään priorisoivan päästövähennyksiä, tukevan energiareformia ja energiatehokkuutta sekä vastustavan ilmastomuutosta. Tähän pyritään käyttämällä erilaisia maankäytön ohjauksen keinoja ja rakentamisen lupapolitiikkaa; toimintojen, palvelujen ja infrastruktuurin suunnittelua ja sijoittamispolitiikkaa. Suunnitteluun tulee sisältyä ympäristöriski- ja haavoittuvuusanalyysit.

Kuntien pitkän aikavälin haasteet ja toimenpiteiden painopisteet vaihtelevat kunnan koon ja taloustilanteen mukaan. Kuntakohtaisten haasteiden ja tehtävien lisäksi laki määrittelee tehtäviä, jotka tulisi ottaa huomioon kuntakaavan strategista osaa valmisteltaessa ja päätöksenteossa. Näitä ovat mm. pitkän aikavälin ympäristölliset haasteet. Suunnittelussa tulee huomioida muun muassa kestävä kehitys, luonto- ja kulttuuriarvojen suojelu sekä arvioida maankäyttö- ja liikennesuunnittelun ilmastovaikutuksia. (Kommuneplanprosessen 2012, 21-24)

Digitalisaatio ja EU INSPIRE

Norja on toteuttanut INSPIRE-direktiiviä v. 2010 lähtien:

(<http://www.kartverket.no/geodataarbeid/Inspire/>)

Geodata-hankeeseen kuuluu Geonorge, joka sisältää kansallisen geodatastrategian (2018), karttakokoelman, metadataa ym., sekä Standarder-osion:

(<http://www.geonorge.no> ; <http://www.kartverket.no/geodataarbeid/Standarder/>)

Verkkoportaali seplan.no on ajantasainen digitaalinen kaavarekisteri, joka näyttää kaavat kaikkien kuntien osalta. (<http://seplan.no>)

Urbaanien alueiden erityiskysymykset, maaseudun ja kaupungin uudet kytkökset

Huolimatta Norjan 'antiurbaanista' perinteestä kaupungistuminen on kiihtynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Yli 80 % väestöstä sijoittuu kaupunkialueille. Suurimmat kaupungit ovat kasvaneet vauhdilla ja Oslo on ollut Euroopan nopeimmin kasvava pääkaupunki, mikä on tarkoittanut lisääntyviä paineita asuntotuotantoon. (Nohr & Langset 2016)

Urbaanien alueiden alueidenkäyttöön liittyviä erityiskysymyksiä ei ole lainsäädännössä, vaan kaupunki- ja kaupunkikehitykseen liittyvä työ tulee kiinnittää kunnallisiin suunnitelmiin joko kuntakaavassa tai keskustojen kaavoituksessa. Jos kunnalla ei ole tällaisia suunnitelmia, ne olisi valmisteltava kehittämisprosessissa läheisessä yhteistyössä paikallisen yhteisön kanssa. Kunta- ja uudistusministeriö pyrkii ohjaamaan kaupunkien kestävää kehitystä koordinoimalla alue-, asunto- ja liikennepolitiikkaa sekä korostamalla kaupunkimaisia erityispiirteitä. Ministeriö seuraa näiden periaatteiden toteutumista suunnitelmissa ja kaupunkien kehittämisohjelmissa.

Kaupunkikehitystä edistetään ohjelmilla ja valtion rahoitusosuuksilla. Esimerkiksi ohjelma *Plansatsing mot store byer 2013-17*, suurten kaupunkien kehittämisohjelma, alkoi vuonna 2013 ja sen kesto oli viisi vuotta. Ohjelma oli suunnattu neljälle suurimmalle kaupunki-alueelle ja sen tavoitteena oli kehittää tulevaisuuteen suuntautuvaa kaupunkisuunnittelua, parantaa kaupunkiympäristöjen laatua ja helpottaa asuntojen rakentamista mm. vahvistamalla osaamista ja yhteistyötä yli sektori- ja kuntarajojen.

(<http://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/bysatsing1/Plansatsingen-mot-store-byer-/id760930/>;

<http://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/stedsutvikling-2/id476451/>;

<http://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/id520595/>)

Toisaalta valtion hallinnon tavoitteena on edistää taloudellista kehitystä ja innovaatioita kaikkialla maassa, mihin pyritään muun muassa aluehallinnon uudistuksilla. Tavoitteena on edistää vuorovaikutusta kaupunkien ja niiden ympäröivien alueiden välillä sekä varmistaa, että tutkimus, koulutus ja osaaminen tukevat tulevaisuuden elinkeinojen kehittymistä. Norjassa nähdään, että maatalousalueita ja luonnonympäristöä tulee vaalia ruoantuotannon, asuinympäristöjen ja kulttuurimaisemien säilyttämiseksi mutta myös uuden 'vihreän talouden' resurssina. Kansallisena tavoitteena on lisätä maa- ja metsätaloudesta saatavia hyötyjä investoimalla ekoturismiin, paikallisiin tuotteisiin ja bioenergiaan.

Suunnittelussa sovelletaan Valtakunnallisia suuntaviivoja asumisen, maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamiseksi. Suuntaviivoissa todetaan muun muassa: "Suunnitelmissa tulee määritellä kaupunki- ja kyläasutuksen sekä maatalous-, luonto- ja ulkoilualueiden rajaukset pitkällä aikavälillä"; "Suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota viherrakenteeseen, pintavesien hallintaan, luonnon monimuotoisuuteen, maaperän soveltuvuuteen, kulttuurihistoriallisiin arvoihin ja esteettisiin ominaisuuksiin. Kulttuuriperintöä ja kulttuuriympäristöjä tulee hyödyntää aktiivisesti resursseina kaupunkien ja kylien kehittämisessä."

(<http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>)

Yksityistä kaavoitusaloitetta koskeva sääntely

Ks. tarkemmin Liite 1

Norjan Plan- og bygglovin mukaan yksityisillä, hankekehittäjillä, organisaatioilla ja muilla viranomaisilla on oikeus ehdottaa yksityiskohtaista kaavaa. Näillä tahoilla on oikeus saada asia käsiteltäväksi kunnassa ja kunnan kannanotto ehdotuksen johdosta. Yksityisen ehdotuksen on sopeuduttava kuntakaavan alueosaan ja siinä oleviin määräyksiin. Yksityiskohtaisen kaavan laatijalla on oltava tehtävän edellyttämä asiantuntemus. Ehdotuksen jälkeen kunnalla on 3 kk aikaa päättää, laitetaanko se nähtäville ja käsittelyyn. Kunta voi myös esittää vaihtoehtoja. Jos kunta ei katso olevan edellytyksiä ehdotuksen eteenpäin viemiselle, kunnan on ilmoitettava siitä hakijalle kolmen viikon kuluessa.

Maankäyttösopimuksia koskevasta sääntelystä

Ks. tarkemmin Liite 1

Norjan lain mukaan kehittämissopimuksella tarkoitetaan kunnan ja maanomistajan tai kehittäjän välistä sopimusta alueen kehittämisestä, joka koskee yksityiskohtaisen kaavan toteuttamista. Kunnan on sopimuksia tehdessään otettava huomioon myös muut

asianosaiset ja näiden intressit. Säännös näyttäisi edellyttävän, että kunnalla on oltava hyväksyttynä yleiset periaatteet sopimusten tekemiselle. Kehittäjää tai maanomistajaa velvoittavien toimenpiteiden kustannusten on oltava suhteessa kunnalle kehityksestä syntyvään taloudelliseen taakkaan. Sopimukset voivat sisältää ennakkomaksuja. Kunnan on ilmoitettava sopimusneuvottelujen aloittamisesta. Kunta ei kuitenkaan voi tehdä sitovaa sopimusta ennen kaavan hyväksymistä.

Soveltuvuus Suomeen, johtopäätöksiä

Norjalaisesta suunnittelujärjestelmästä sovellettavissa on rullaava yleiskaava eli neljän vuoden välein päivittyvä kaava. Kaavan jako 'sosiaaliseen' osaan ja alueidenkäytön tavoitteet toimeenpanevaan osaan ilmentää suomalaista kaavaa strategisempaa otetta. Kunnan ja yksityisen yhteistyömuodot voivat vaihdella kumppanuuskaavoituksesta ohjelmiin ja sopimuksiin sekä edelleen yhteisiin organisaatioihin (Smas ym. 2015).

4 Tanskan maankäytön suunnittelujärjestelmä

Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot

Tanskan kaavajärjestelmä on vuoden 2007 hallintorakenneuudistuksesta lähtien ollut kaksitasoinen. Maakuntaa vastaavan tason viidellä hallintoalueella on joitakin strategisia maankäytön suunnitteluun liittyviä tehtäviä, mutta suurin osa kaavoitustehtävistä on nykyään kunnilla, jotka laativat alueelleen juridisesti sitovan yleiskaavan ja vapaamuotoisen kaavoitusstrategian. Uudistuksen myötä kasvaneen kuntakoon ja matalamman hierarkian vastapainoksi valtiollista kaavoituskontrollia lisättiin.

Tanskan kaavahierarkia vastaa Suomessa käytössä olevaa mallia, jossa alemman asteiset kaavaratkaisut eivät saa olla yleispiirteisempien kaavojen vastaisia. Ympäristöministeriö voi tarvittaessa käyttää veto-oikeuttaan, jos se katsoo, etteivät kaavaehdotukset ole kansallisten intressien mukaisia. Metropolialueilla merkittävä piirre on myös kuntien mahdollisuus vastustaa naapurikuntien kaavoja, jos niiden ei koeta olevan tarkoituksenmukaisia seudun yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta (Hovila 2016; Galland & Enemark 2012a).

Tanskassa kaavoituksessa säädetään kaavalaissa (*Planloven*, LBK nr 287 af 16/4/2018), joka sisältää säännökset alueidenkäytön suunnittelusta. Rakentamisesta säädetään erikseen rakennuslaissa (*Byggeloven*, LBK nr 1178 af 23/9/2016). Kaavalaki sisältää säännökset valtakunnallisesta suunnittelusta (*landsplan-laegning*, 2 luku), ranta-alueiden suunnittelusta (*planlægning i kystområderne*, 2 a luku), pääkaupunkiseudun suunnittelusta (*planlægning i hovedstadsområdet*, 2 c luku), kunnallisesta suunnittelusta (*kommuneplan-laegning*, 4 luku) ja paikallisesta suunnittelusta (*lokalplanlaegning*, 5 luku). Kaavalaissa on myös säännökset infrastruktuurin kehittämistä koskevista kunnan ja maanomistajan välisistä sopimuksista.

Valtakunnan tason suunnittelun osalta on myös mielenkiintoista, että parlamenttivaalien (*Folketinget*) jälkeen ministeriön (*erhvervsminister*) on annettava parlamentille tiedonanto (*redegørelse*) valtakunnan tason suunnittelusta kunnallisen tason suunnittelun suuntaamiseksi.

Jokaisessa kunnassa on oltava kuntakaava, joka kattaa 12 vuoden periodin. Sen sisältää säädellään melko yksityiskohtaisesti laissa olevalla tehtäväluettelolla. Laissa on myös listaus seikoista, joiden vastainen paikalliskaava ei saa olla. Se ei muun muassa saa olla kuntakaavan, kunnan riskisuunnitelman ja Natura 2000 -suunnitelmien vastainen.

Muutoksenhakua koskien Tanskassa vain laillisuuskysymyksiä voidaan tutkia. Kuten Suomessa, kaavan sisältöratkaisujen katsotaan olevan puhtaasti demokraattisesti valitun kunnallishallinnon asia (Planloven i praksis 2007). Tällöin muutoksenhaussa voi olla kysymys siitä ”onko kunnallinen viranomainen noudattanut kaavalain säännöksiä, esimerkiksi menettelyn tai kaavahierarkian osalta, tai onko sillä ollut toimivalta tehdä kyseinen ratkaisu” (Hovila 2016). Muutoksenhaku kaavapäätöksistä ohjautuu ensin valituslautakunnan käsiteltäväksi. Tanskassa ei ole hallintotuomioistuimia ja valituslautakunnan päätökseen tyytymättömän voi ainoastaan saattaa asian yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Aikajana muutoksista

Vuosi 2007 oli Tanskan suuri hallinnonuudistuksen vuosi. Uudistuksessa kuntien lukumäärä väheni 271:stä 98:aan, kun kunnista pyrittiin tekemään taloudellisesti vakaampia ja hallinnollisesti yhtenäisempiä alueita. Seutus suunnittelusta vastanneet 14 maakuntaa muutettiin viideksi hallintoalueeksi (region), joiden budjetista lähes 90 % koostuu terveydenhuollon järjestämisestä. Hallintouudistuksessa tehtiin huomattavia muutoksia vuodelta 1992 peräisin olevaan suunnittelulakiin.

Lakiuudistuksia on tehty vuosien saatossa myös muita – esimerkiksi liittyen kaupunkipolitiikkaan (2007), maaseutualueiden rakentamisen ohjaukseen (2009), tulvasuojeluun (2009), vähittäiskauppaan (2011), ympäristön- ja luonnonsuojeluun (2011) ja ilmastonmuutoksen huomioimiseen (2012). Tanskan kansallisen tason politiikka on pitkään ollut avoimen kasvuhakuista (The Danish Government 2018; European Commission 2018). Tämä on näkynyt etenkin väliportaan tasolla, joka on ollut jatkuvan mullistuksen kohteena. Vuonna 2007 luotu region-taso sai uudistuksessa vastuuta, muttei juurikaan resursseja (Roodbol-Mekkes & van den Brink 2015). Niiden vastuulle tuli muun muassa alueellisen kehittämissuunnitelman laatiminen. Suunnitelmassa tuli esittää alueelle strateginen visio ja sovittaa yhteen useita sektorikohtaisia suunnitelmia (Danish Ministry of the Environment, 2007b). Suunnitelman toteuttamiseen alueilla ei kuitenkaan ole ollut resursseja, vaan toteutus on ollut riippuvaista kuntien ja muiden toimijoiden halukkuudesta panostaa asiaan.

Vuonna 2014 Tanskan parlamentti täydensi elinkeinojen edistämislakia (*Erhvervsfremme-loven*), joka yhdistää väliportaan tason kaavan ja alueelliset elinkeinojen kehittämisstrategiat yhdeksi kasvu- ja kehittämisstrategiaksi. Lakimuutoksen myötä region-tasoa ohjaavat säännökset eivät siis enää tule suunnittelulainsäädännöstä vaan elinkeinolainsäädännöstä (Tepecik Diş et al 2014).

Tanskan hallitus on ilmoittanut luopuvansa väliportaan hallintotasosta (region). Viiden hallintoalueen tehtävistä tärkeimmän eli keskussairaaloista huolehtimisen 21 on määrä siirtyä terveysyhdistykselle/-yhteisölle². Vuoden 2007 uudistuksessa keskussairaalojen määrää laskettiin 40:sta 21:een³, mutta nyt uudistusta täydennetään siirtämällä järjestämisvastuuta. Kuhunkin alueelliseen yhdistykseen kuuluisi noin neljästä viiteen kuntaa.

Kaavoituksen nykytilanne

Kuntatason virallisia ja pakollisia kaavoitusvälineitä ovat yleiskaavat ja niiden laatimiseen liittyvät kaavoitusstrategiat. Yleiskaavat ovat tarkkaan kontrolloituja ja vakiomuotoisia, kaavoitusstrategiat puolestaan muodoltaan määrittelemättömiä. Kaavoitusstrategioiden merkityksen on nähty olevan kasvussa etenkin seudullisen kehittämisen kysymyksien käsittelyssä. Lisäksi suurilla kaupungeilla voi olla muita vapaamuotoisia mutta vaikutusvaltaisia strategisia suunnitteluasiakirjoja. Kaiken kaikkiaan epämuodollisten, strategisten instrumenttien rooli on kasvanut. Gallandin mukaan (2012) se on tapahtunut käytännön suunnittelun kustannuksella. Hyvinvointiyhteiskunnan sosiospatiaalisesta suunnittelusta ollaan siirtymässä kasvuorientoituneeseen ”pehmeään suunnitteluun”.

Kansallisella tasolla asetettujen suuntaviivojen tulisi Tanskassakin ohjata alempien tasojen suunnittelua. Tätä ei kriitikkojen mukaan kuitenkaan tällä hetkellä tapahdu, sillä heidän mukaansa valtion tasolla Tanskalla ei ole olemassa integroivaa visiota vaan pelkkiä sektori-kohtaisia strategioita (Roodbol-Mekkes & van den Brink 2015).

Tanskassa vyöhykejaolla (zoner) on erityinen merkitys maankäytössä, sillä koko Tanska on kaavalain 34 §:n mukaisesti jaettu vyöhykkeisiin: kaupunkivyöhykkeet (byzoner), vapaa-ajanasuntovyöhykkeet (sommerhusområder) ja maaseutuyöhykkeet (landzoner). Säännös sisältää eri vyöhykkeiden yleiset määrittelyperiaatteet siten, että 2 momentissa säädetään kaupunkivyöhykkeistä, 3 momentissa vapaa-ajanasuntovyöhykkeistä ja 4 momentin mukaan muut alueet ovat maaseutuyöhykettä. Lain seuraavat pykälät sisältävät tarkemmat säännökset maaseutuyöhykkeitä koskien rakentamisen ja muiden toimenpiteiden sallittavuutta ja päätöksentekoa. Erityiset säännökset vapaa-ajanasuntovyöhykkeitä koskien ovat kaavalain 8 luvussa.

2 <http://www.danskekommuner.dk/Nyhedsarkiv/2019/Januar/16/Nu-er-det-officielt-Regeringen-vil-nedlagge-regionerne/>

<https://www.thelocal.dk/20190116/denmarks-regions-set-to-be-disbanded-after-12-years>

3 Arvio aiemman sairaalauudistuksen vaikutuksista ks. Christiansen & Vrangbæk (2018).

Uudistustarpeet

Vaikka vuoden 2007 reformeista on jo yli vuosikymmen, Tanskan suunnittelujärjestelmän ”sisäänajovaihe” ei tunnu päättäneen (Kanninen & Akkila 2015). Kunnilla on ollut paljon työtä kuntaliitosten jälkeisen hallinnon toimintaan saamisessa. Kaavoituksen osalta ensimmäinen uuden kuntarakenteen aikainen ”normaali” laatimiskierros oli käyty läpi vasta vuonna 2015. Sen jälkeinen aika on myös ollut turbulenttia. Jos lainsäädäntöä uudistetaan nykyisen hallituksen aikana, reformi johtaisi todennäköisesti suunnitteluohjauksen höllentymiseen ja paikallisten poliittisten päätösten merkityksen korostumiseen. Tätä indikoii suunnittelusta vastaavan ministeriön vaihtuminen ympäristöministeriöstä elinkeino- ja kasvuministeriöön (Smas & Fredricsson 2015): suunnittelua halutaan tehdä entistä selvemmin kasvun ehdoilla⁴. Paikallisen tason suunnittelun täytyy totutella vastaamaan globaalin talouden haasteisiin. Andersen (2008) luonnehtii tähän liittyvää keskushallinnon vahvaa taloudellista kontrollia neoliberaalin kilpailuvalltion erityiseksi muodoksi (ks. myös Olesen & Carter 2017).

Resurssitehokkuuden ja ilmastonmuutokseen liittyvän ohjauksen osalta 2010-luvulla tehtiin useita lakimuutoksia näiden tavoitteiden edistämiseksi, mutta tällä hetkellä lainsäätäjillä ei liene halua nostaa kunnianhimon tasoa tällä saralla. Useilla kaupungeilla sen sijaan näyttää olevan halua toimia edelläkävijöinä.

Keskeiset muutostekijät

Vuorovaikutus ja hallinnan muutos

Hierarkkisen ohjauksen tilalle on tehnyt tuloaan verkostoihin perustuva hallinnan malli, mikä korostaa strategisen suunnittelun merkitystä ja seututason toimijoiden ja verkostojen koordinaatiota. Myös yksityisen sektorin rooli on kuntien ja väliportaana hallinnon taholta entistä selvemmin esillä kehityksen vauhdittajana. Kansalaisyhteiskunnan ei tällaisessa tilanteessa ole kovin helppoa löytää paikkaansa vuorovaikutuksessa, vaikka lainsäädäntö kansalaisten aseman (vielä) turvaakin⁵. ESPON-ohjelman kansainvälisessä tilannekartoituksessa näkyi kuitenkin selvä huoli tilanteen kehittymisestä. Yhteisölähtöisen kehittämisen on vaikea edetä, kun hallitus pyrkii samaan aikaan rajoittamaan kaavaprosessiin käytettävää aikaa ja rajoittamaan valitusoikeuksia⁶.

Vuonna 2012 tehtyjen kirjausten mukaan kuntien on kuultava niin kuntalaisia kuin viranomaisia. Kuntien on annettava vähintään kahdeksan viikkoa aikaa kommentoida kaavaehdotuksia ennen niiden lopullista käsittelyä. Tänä aikana myös valtion viranomaisten on

4 <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1187155/FULLTEXT01.pdf>

5 <http://em.dk/~media/files/2015/15-11-23-vaekst-og-udvikling-i-hele-danmark.ashx>

6 ESPON Compass Project - Volume 4 Final Report Phase 2 Questionnaires - Denmark

ilmaistava mahdollinen vastalauseensa kaavaehdotuksesta. Kunnan on julkaistava lopullinen kaava ja syötettävä se kansalliseen plansystemDk-järjestelmään. Monet kunnat julkaisevat kaavat myös omilla verkkosivuillaan. Myös valtakunnalliset ja väliportaan tason suunnitelmat pitää asettaa näkyville ennen niiden käsittelyä ja julkaisemista. Suunnittelusta vastaavien viranomaisten tulee valita vuorovaikutukseen asianmukaiset menetelmät (esim. osallisille järjestettävät kokoukset, pidemmän aikavälin työryhmät, kansalaispaneelit). Useat kunnat käyvät epämuodollista vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa jo ennen varsinaisen suunnitteluprosessin alkamista, ja digitaaliset resurssit ja menetelmät tukevat osallistumista (esim. Aaen et al. 2018). Haasteellisinta vuorovaikutuksessa on huomioida pitkän tähtäimen ympäristövaikutukset niin julkisen kuin yksityisen sektorin investoinneissa (Elling & Nielsen 2017).

Elinkeinojen edellytysten ohjaus

Tanskan alueidenkäytön suunnittelua säätelee suunnittelulain (*planloven*) rinnalla alueelliselle kasvu- ja kehitysstrategialle raamit antava yritys- ja elinkeinolaki (*lov om ehrvervsferme*). Vuoden 2014 lakimuutosten jälkeen alueelliset kehittämissuunnitelmat (*regionale udviklingsplaner*) ja alueelliset elinkeinojen kehittämissstrategiat (*ehrvudviklingsstrategier*) on koottu yhteen. Näin syntyviä kasvu- ja kehitysstrategioita (*regionale vækst- og udviklingsstrategier*) säätelee yritys- ja elinkeinolaki eikä suunnittelulaki. Kunnat ovat velvollisia huomioimaan aluetason kasvustrategiatyön tulokset omassa suunnittelussaan.

Kasvun ja kilpailukyvyyn edistäminen oli keskeinen argumentti myös vuonna 2011 suunnittelulakiin tehdyn muutoksen taustalla. Silloin taluskriisistä kärsineille rannikko- ja maaseutukunnille annettiin erivapauksia kaupan suuryksiköiden sijoittamiseen (Olesen & Richardson 2012, sit. Kanninen & Akkila 2015).

Digitalisaatio (EU INSPIRE)

PlansystemDk sisältää kaikki suunnittelulain mukaan laaditut kaavat ja kaavaehdotukset. Järjestelmä tukee suunnittelua koskevan tiedon yhdenmukaisuutta ja saatavuutta ja mahdollistaa sähköisen osallistumisen ja käsittelyprosessit myös pienemmissä kunnissa. Myös yhteydenpito muiden viranomaisten kanssa on järjestelmän välityksellä selkeää. Tanskan kansallisen ympäristöportaalin kautta saatavilla on paljon digimuotoista julkista dataa kansalaisten ja ympäristöalan ammattilaisten käyttöön (tanskaksi).

Metropolialueet

Kööpenhaminan metropolialueen toimivuus on Tanskassa maankäytön suunnittelun keskeinen lähtökohta. Instrumenteista tärkein on sormimallinen aluesuunnitelma Fingerplan, jonka laatiminen on vuodesta 2007 ollut ministeriön tehtävä. Oikeudellisilta

vaikutuksiltaan Fingerplan on kuntia sitova. Kuuden vuoden välein päivitettävä Fingerplan jakaa metropolialueen vyöhykkeisiin, joille on kaavalaissa asetettu omat suunnittelutavoitteet. Fingerplanin ”kämmenen” alueella kaupunkimaisen uudis- ja täydennysrakentamisen täytyy tapahtua joukkoliikennemahdollisuuksia hyödyntäen, olemassa olevan kaupunkirakenteen sisällä. Myös ”sormien” alueen on tukeuduttava olemassa olevaan infrastruktuuriin ja pyrittävä vahvistamaan joukkoliikenteen edellytyksiä. ”Vihervyöhyke” puolestaan on rajattu pois kaupunkimaisen yhdyskuntarakenteen ja merkittävän vapaa-ajan asumisen piiristä. Muun metropolialueen kehityksen tulee Fingerplanin mukaan olla luonteeltaan paikallista ja sijaita olemassa olevan kaupunkirakenteen yhteydessä.

Oikeudelliselta statukseltaan Fingerplan on *landsplandirektiv*, jolla voidaan ohittaa kunnan kaavamonopoli ja puuttua valtakunnallisesti merkittävien hankkeiden sijoittamiseen. Arvion mukaan (Galland & Enemark 2012b, sit. Hovila 2016) ”Fingerplaniin perustuvalla maankäytön ohjauksella on tehokkaasti estetty Kööpenhaminan metropolialueen kuntien osaoptimointia”. Muilla Tanskan kaupunkialueilla kuntien keskinäisen kilpailuasetelman ja maakuntakaavan ohjauksen puuttumisen on puolestaan arvioitu johtaneen pistemäisiin suunnittelupäätöksiin.

Myös kumppanuussuunnittelun yleistyminen haastaa ja nakertaa perinteisiä ohjauskeinoja. Toisaalta valtion yksityisille kiinteistökehittäjille myymät maat esim. Ørestadissa ovat vähentäneet Kööpenhaminan keskustaan kohdistuvaa kehittämispainetta. Toisaalta tämä pitkälti markkinoiden ehdoilla tapahtunut kehitys on ainakin osin sivuuttanut demokraattisen päätöksenteon mekanismit (Smidt-Jensen 2015, sit. Kanninen & Akkila 2015).

Maankäyttösopimuksista

Tanskan kaavalaki sisältää säännökset maankäyttösopimuksista, eli sopimuksista jotka koskevat infrastruktuurin laajentamista, tiettyjen kunnallisten kustannusten maksamista ja yksityiskohtaisia kaavoja (*aftaler om udbygning af infrastruktur samt betaling for visse kommunepantillæg og lokalplaner*). Maanomistajan hakemuksesta kunnanvaltuusto voi tehdä maanomistajan kanssa kehittämissopimuksen (*udbygningsavtale*) alueista, jotka ovat kuntakaavan (*kommuneplanen*) kaupunkialueella tai vapaa-ajanasuntoalueella taikka maaseutualueella.

Kaavalain 21 b §:n 2 momentissa säädetään seikoista, joista kehittämissopimus on mahdollista tehdä. Sopimus voidaan ensinnäkin tehdä, jos alueella voidaan saavuttaa infrastruktuurin korkeampi laatu tai standardi. Toiseksi sopimus on mahdollinen, jos se edistää kuntakaavan mukaista alueen yksityiskohtaista kaavoitusta olematta ristiriidassa kuntakaavan määräysten kanssa (*fremrykke lokalplanlægningen for et område, der i kommuneplanens rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser*).

Kolmanneksi sopimus voidaan tehdä rakentamismahdollisuuksien muuttamiseksi tai lisäämiseksi yksityiskohtaisella kaavalla kuntakaavan määräysten puitteissa, mikäli maanomistaja osallistuu sellaisen infrastruktuurin rahoittamiseen, joka ei kuulu kunnan toteutettavaksi. Säännöksessä esitetyt mahdollisuudet ovat vaihtoehtoisia.

Maankäyttösopimus voi kattaa sellaiset maanomistajan toteutettavaksi tai kustannettavaksi osittain tai kokonaan tulevat infrastruktuurikustannukset, jotka ovat kohdealueella tai sen ulkopuolella tarpeellisia kaavoituksen toteuttamiseksi. Maanomistajan pyynnöstä voidaan tehdä sopimus siitä, että kuntakaavan ja yksityiskohtaisen kaavan valmistelukustannukset kuuluvat maanomistajan suoritettaviksi.

Tiedot kehittämissopimuksen luonnoksesta on viimeistään julkaistava, kun ehdotus kuntakaavaksi tai yksityiskohtaiseksi kaavaksi asetetaan nähtäville kaavalain 24 §:n mukaisesti. Julkaisu on tehtävä elinkeinoministeriön sähköisessä rekisterissä. Kehittämissopimus tulee tehdä samanaikaisesti yksityiskohtaisen kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen kanssa. Tällöin on julkistettava myös tiedot sopimuksesta. Sopimuksen sisältöä koskevat tiedot ovat julkisia. Sopimusta koskevat tiedot on julkistettava elinkeinoministeriön sähköisessä rekisterissä.

Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä

Tanskan järjestelmä vaikuttaa virtaviivaiselta, monista jopa turhan ketterältä, koska joustovarojen kasvaessa poliittisten voimasuhteiden muutokset näkyvät nopeasti myös suunnittelussa. Kasvuhakuinen kansallinen politiikka haastaa paikallistasoa – sekä epäselvän mandaatin väliporrasta ja seudullista yhteistyötä – kantamaan kortensa kekoon elinvoimaisuuden kasvattamiseksi. Ympäristön laadun ja sosiaalisesti kestävien ratkaisujen vaaliminen vaikuttavat valtakunnallisille kasvutavoitteille alisteisilta. Toisaalta Kööpenhaminan seudun klassikko pitää pintansa: valtakunnallisesti merkittävän instrumentin statuksen saanut Fingerplan suojelee vihervyöhykkeitä vahvasti.

5 Hollannin maankäytön suunnittelujärjestelmä

Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot

Hollanti kuuluu Keski-Euroopan maiden ja Pohjoismaiden kanssa niihin yhteiskuntiin, joissa julkisen vallan rooli suunnittelussa ja kehittämisessä on merkittävä. Julkinen valta nähdään aktiivisena markkinatoimijana, joka tasapainottaa kehitystä, tekee aloitteita ja voi myös ottaa riskiä erilaisissa julkis-yksityisissä hankkeissa. Hollannissa on lisäksi perinteisesti vahva konsensustavoite, josta he käyttävät nimitystä ”*polder model*”. (Hobma 2019)

Hollannissa on kolme ohjaustasoa:

1. Valtio
2. Läänit (*province*) – 12 kpl
3. Kunnat – 355 kpl.

Kuntien keskikoko on yli 40 000 asukasta, ja niiden määrä on vähentynyt jatkuvasti. Läänillä on oma vaaleilla valittu edustuksellinen hallintonsa. Lisäksi Hollannin erikoisuutena on hyvin itsenäinen kanava- ja vesihallinto, Waterboards - 23 kpl, joita läänit valvovat. Hollannin eduskunta on kaksikamarinen ja muodollisesti ylintä valtaa käyttää kuningas / kuningatar. Monissa hallintoelimissä vaikuttaa monarkin edustaja vaaleilla valittujen rinnalla.

Hollannissa tunnustetaan myös Euroopan Unionin merkitys maankäytön suunnittelun ohjaajana. Lissabonin sopimukseen vuonna 2009 ensimmäistä kertaa kirjattu tasapainoisen aluekehityksen (territorial cohesion) tavoite kuvautuu lukuisten EU:n julistusten ja raporttien kautta näkemykseksi monikeskuksisten kaupunkiseutujen verkostosta, jonka piirissä integroiva yhdyskuntasuunnittelu tasapainottaa ekologisen kestävyuden, sosiaalisen tasa-arvon ja taloudellisen kilpailukyvyn tavoitteita. (Rough Guide... 2017) Vaikka EU:n työ maankäytön alueella ei sido jäsenmaita, idea siitä että tilallinen suunnittelu voi auttaa yhteiskuntapolitiikan sektorirajojen ylittämässä vaikuttaa kantavalta. Erilaiset strategiat

pitää tilallistaa, ja sitä kautta saada toimijat ja verkostot puhaltamaan samaan hiileen. Urban Agenda (2016) painottaa erityisesti kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitystä EU:n yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Vuonna 2008 Hollannin maankäyttölakia (Wet ruimtelijke ordening, WRO 1965) muutettiin merkittävästi. Lainmuutoksen jälkeen kuntien asema on korostunut, ja ainoa oikeudellisesti sitova suunnitelma on yksi kuntakaava. Muu suunnittelu on strategista, ja kunkin hallinnon tason suunnitelmat sitovat vain niistä päättänyttä viranomaista itseään.

Yksityisten toimijoiden asema poikkeaa Hollannissa merkittävästi suomalaisesta. Päämääränä on mahdollisimman hyvä maankäytön muutoksen lopputulos, ja taloudellinen panostus palvelee tätä. Käytännössä kaikki kaavat tehdään yksityisen tahon aloitteesta ja niihin liittyy sopimus kunnan kanssa. Lisäksi yksityinen taho voi oikeudessa vaatia kaavoituksen aloittamista, jos kunta ei ole ryhtynyt kaavan laatimiseen. (Ekroos 2018)

Kokonaisvaltaisen suunnittelun pitkä perinne ja tiheästi asutun maan monet yhteenkiötötyneet verkostot johtanevat siihen, että uudistettu kevyt ja toimijalähtöinen järjestelmä johtaa edelleen varsin tarkkaan suunnitteluun ja hallintaan. Kuitenkin sodan jälkeisten vuosikymmenien keskitetystä ja kokonaisvaltaisesta toimintatavasta on siirrytty paikallisempaan ja yksityisvetoisempaan malliin, ja tätä kehitystä edelleen syvennetään.

Nykyisessä muutostilanteessa keskustelua käydään erityisesti kasvu- ja suojelutavoitteiden välisen ristiriidan ratkaisusta ja mahdollisuudesta todella purkaa hallintosektoreiden siilot uudessa strategisessa toimintamallissa (National... 2018). Toisin kuin Suomessa, Hollannissa ei ole käytännössä lainkaan tyhjää tai vajaakäyttöistä maata, minkä vuoksi jokainen suunnitteluratkaisu on todellinen valinta eri arvojen, käyttöjen ja tulevaisuusperspektiivien välillä.

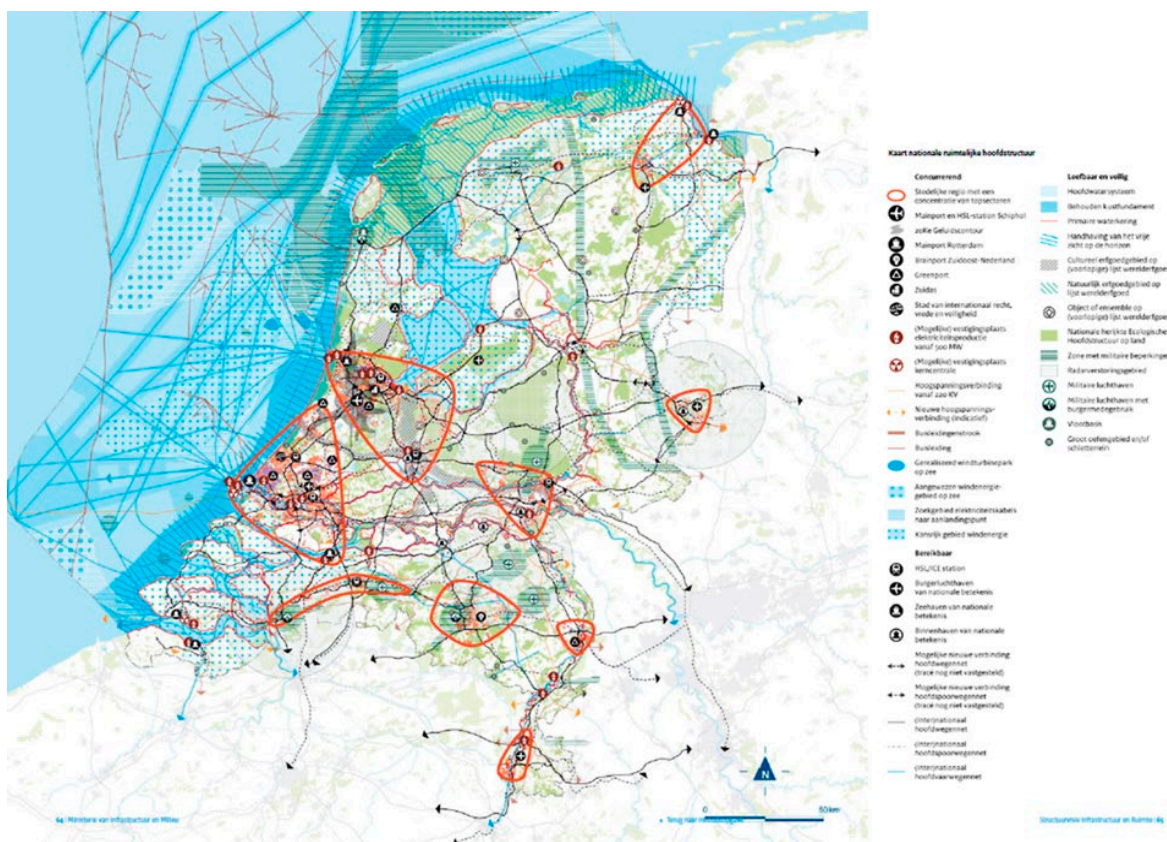
Aikajana muutoksista

Yhdyskuntakehityksen tasapainoisen hallinnan ja vesi- ja ympäristökysymysten rinnalle on 2000-luvulla noussut voimakas kilpailukyvyyn ja taloudellisen kehityksen painotus. Kehittämistressien ohella nyt menossa oleva kokonaisvaltainen ympäristö- ja maankäyttölainsäädännön muutos (2015-21) korostaa yhteiskunnan systeemistä muutosta ja sen tilallisten edellytysten progressiivista turvaamista.

1965: Spatial Planning Act (WRO)
 - neljä kierrosta National Spatial Policy Guidelines, viides kierros 2001 jäi kesken
 - tunnettu VINEX-ohjelma on neljännen kierroksen lisäys (vuosi)

2006: National Spatial Strategy (Nota Ruimte) – Creating Space for Development

- 2008: Fundamental Amendment of the Spatial Planning Act
- valta kunnille, kuntien on asemakaavoitettava koko alueensa
 - hierarkkisen järjestelmän purku ja strateginen suunnittelu (ks. kaavio)
 - valtiolla ja lääneillä mahdollisuus puuttua kuntakaavaan tekemällä aloite "sovitavasta suunnitelmasta" (Inpassningsplan, Adaptation Plan)
- 2012: Structural Vision on Infrastructure and Space (SVIR) – Competitive, Accessible, Habitable and Safe Netherlands
- vuoteen 2028 välitavoitteina i) lisätä kilpailukykyä vahvistamalla talouden tilallisia (spatial) edellytyksiä, ii) parantaa ja turvata tilallisten resurssien saavutettavuutta, käyttäjät etusijalla ja iii) turvata kestävä ja turvallinen ympäristö, ylläpitää rikasta luonnonympäristöä ja kulttuurisia ja historiallisia arvoja.
- 2015: Uusi Environment and Planning Act hyväksyttiin eduskunnan alahuoneessa
- isot systeemisen muutoksen tavoitteet, mm. energia, kiertotalous
 - säädösten radikaali yksinkertaistaminen
- 2019: National Environment and Planning Strategy (NOVI), ensimmäinen uuden lain mukainen valtion tason strateginen suunnitelma
- 2021: Uusi laki tulee kokonaisuudessaan voimaan



Kuvio 5. Structural Vision on Infrastructure and Space (SVIR), pääkartta. Huomattavaa on mm. merialueen oleellisuus suunnittelussa ja suuret tuulivoimavaraukset. Lähde: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013).

Kaavoituksen nykytilanne

Maankäytön suunnittelupäätöksiä tehdään valtion, läänien (province) ja kuntien tasolla. Järjestelmää määrittelee ”Spatial Planning Act” (WRO) vuonna 2008 muutetussa muodossaan. Kaikilla tasoilla keskeisiä ovat strategiset suunnitelmat (*spatial visions / structural visions*), jotka kertovat toivotut kehittämissuunnat ja ohjaavat toteutusta. Vuodesta 2008 alkaen nämä toimenpideohjelman luonteiset strategiset suunnitelmat ovat korvanneet valtakunnansuunnitelmat, maakuntakaavat ja kuntien yleiskaavat (*structure plan*). (Spatial planning...; An Overview...)

Valtion taso

1960-luvulta lähtien Hollannin suunnittelulainsäädäntö on edellyttänyt kansallisen strategian laatimista. Vuonna 2002 neljäs strategia (Vinex) oli tarkoitus korvata viidennellä, mutta poliittinen muutos esti tämän. Vuonna 2006 hyväksyttiin *Spatial Memorandum* (*Nota Ruimte*), jota seurasi vuonna 2012 Infrastruktuurin ja aluesuunnittelun kansallinen

strategia SVIR. Vuonna 2019 ympäristö- ja suunnittelulaki edellyttää, että hallituksen on laadittava yhtenäinen ympäristöstrategia NOVI. Viidettä strategiakerrosta lukuun ottamatta kansallisten strategioiden tuottaminen on ollut järjestäytyntä. Strategioiden lisäksi valtio ohjaa suunnittelua sitovilla ministeriön asetuksilla.

Seututaso

Ennen vuotta 2008 läänit laativat seudulliset suunnitelmat, joiden pohjalta arvioitiin paikallisia suunnitelmia. Vuoden 2008 lainmuutoksen jälkeen läänien on laadittava ei-sitova alueellinen strategia (*Structuurvisie*). Kaikilla lääneillä on tällainen strategia ja niitä päivitetään vapaaehtoisesti. Vuonna 2019 ympäristö- ja suunnittelulaki edellyttää, että nämä suunnitelmat muutetaan ympäristösuunnitelmiksi (*Environmental Plan*). Seututason suunnittelu ei siis ole miltään osin sitovaa, mutta kunnat voivat tehdä vapaaehtoisia sopimuksia.

Kuntataso

Vuoden 2008 laissa edellytetään, että kunnat laativat ei-sitovia strategioita (*Structuurvisie*), mutta tätä säännöstä on noudatettu huonosti. Vuonna 2011 kansallisessa tarkastuksessa todettiin, että kaksi kolmasosaa kunnista ei ollut tehnyt strategiaa (VROM-Inspectie 2011). Uusi ympäristö- ja suunnittelulaki aikoo tehdä strategiat vapaaehtoisiksi.

Vuodesta 2008 lähtien kuntien asemakaavojen on täytynyt kattaa kunnan koko alue. Kuntakaavoja on päivitettävä 10 vuoden välein, ja aina 10 vuoden tulevaisuushorisontilla. Nämä suunnitelmat on myös tehtävä yleisölle digitaalisesti saataviksi. Tämä vaatimus on toteutettu kattavasti vuodesta 2013 alkaen. (COMPASS, 506)

Eri tasojen keskinäiset suhteet

Nykyjärjestelmässä kuntataso on keskeisin. Hollannissa ajatellaan, että kunnilla on paras kyky luoda paikallista tilannetta palveleva sääntely ja kannustimet. Vanha "napoleoninen" perinne on muuttunut, ja valtion ohjausrooli selvästi keventynyt.

Valtio keskittyy koko maan kannalta tärkeisiin kysymyksiin, kuten liikenneverkkoon, saavutettavuuteen ja energiahuoltoon. Nykyinen strateginen väline SVIR on vähemmän kunnianhimoisen kuin aiemmat välineet, erityisesti kattava ja menestyksellinen Vinex. SVIR on kuitenkin onnistunut perustavoitteessaan eli kansallisen politiikan hajauttamisessa ja sääntelyn vähentämisessä. Myös ministeriön asetusten rooli on muuttunut. Asetukset ovat suppeita ja keskittyvät paljolti EU-direktiivien toteuttamiseen. Myös niissä on neuvotteluvälineitä ja poikkeuslausekkeita. Kaavojen toteutumisen valvonta on vähäistä ja satunnaisista. Vain hyvin harvoissa tapauksissa valtio on käyttänyt mahdollisuutta keskeyttää kaavaprosessi (*reactieve aanwijzing*). Samoin vähän käytetty on valtion mahdollisuus tehdä

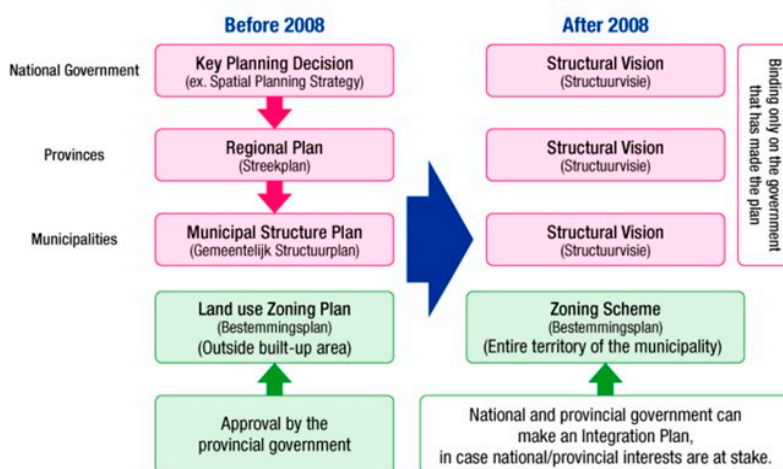
pakottava maankäytön suunnitelma, joka kävelee kuntakaavan yli. Tapaukset koskevat ainoastaan energia- ja liikenneinfrastruktuureja.

Läänit valvovat maiseman vaalimisen, luonnonsuojelun ja urbanisaatorajan kaltaisia kysymyksiä. Myös lääneissä suunnitteluväline on strateginen rakennevisio, joka, kuten yllä todetaan, on muuttumassa nimeltään ympäristösuunnitelmaksi. Tämän ohella Flevolandia lukuun ottamatta kaikissa lääneissä on laadittu kunnallisia maankäytön suunnitelmia sitovat säännöt (*ordinance, provinciale verordening*), joita oikeusistuimet ovat pitäneet vahvoina instrumentteina ja joita sen ansiosta noudatetaan kunnissa melko tarkasti. (COMPASS, 509-510) Tämän välineen tarkka sisältö ei valitettavasti ole kirjoittajan tiedossa.

Myöskään kunnan strategia tai rakennevisio ei ole sitova, joten sen noudattaminen on avoin kysymys. Kuntakaava (*land-use plan / zoning scheme*) sen sijaan on tehokas väline, koska se määrittelee rakennuslupan myöntämisen edellytykset. Hankkeiden kaavan mukaisuus on Hollannissa automaattinen: kaava on paitsi lupa rakentaa myös velvoite rakentaa 10 vuoden kuluessa. Velvoitetta on vaikea aukottomasti valvoa, joskin oikeuskäytäntö viittaa mahdollisuuden peruuttaa rakennusoikeuksia, jos niitä ei käytetä ajoissa. (COMPASS, 510)

Kuntatasolla on yksi sitova maankäytön suunnitelma, yksi kuntakaava. Tiheästi asutussa maassa jokainen neliometri on kaavoitettu. Laki vaatii kunnat kaavoittamaan myös maa-seutumaiset alueet. Kunnat tekevät muutoksia kuntakaavaan (asemakaavoja) kehittämistarpeen mukaan, usein läheisessä yhteistyössä maanomistajan ja kehittäjän kanssa. Kaavamuutosten määrä on siis varsin suuri. Tällä hetkellä kaavat muistuttavat suomalaisia, ja ne määrittävät rakentamisalat, toiminnot ja rakentamisen määrän. Kuten Suomessa, kaavoissa on 1) selostus ja merkinnät ja 2) kaavakartta. (Spatial planning...)

Rakennuslupien käsittelylle on asetettu määräaika, ja kaavan mukainen toiminta voidaan aloittaa kahdeksan viikon kuluessa ilman erillistä lupaa. (Ekroos 2018)



Kuvio 6. Vanhan ja nykyisen järjestelmän vertailu. Keskeistä on se, että eri tasojen strategiset suunnitelmat sitovat vain ne hyväksynyt viranomaista. Järjestelmä ei siis ole hierarkkinen, vaan perustuu sekä sektorirajat että maantieteelliset tasot ylittävään yhteistoimintaan. Yksi kuntakaava (tässä kuvassa Zoning Scheme) on ainoa oikeudellisesti sitova suunnitelma. Sitä muutetaan paloittain projektikohtaisesti, usein yhteistyössä kehittäjän kanssa. Lähde: An Overview...

Uudistustarpeet

Lainsäädännön kokoaminen ja yksinkertaistaminen

Vuosikymmenten mittaan Hollannin ympäristö- ja maankäyttölainsäädäntö on pirstaloitunut kymmeneen lakeihin, noin 120 asetukseen ja vastaavaan määrään ministeriöiden ohjeita ja määräyksiä. Maan hallituksen mukaan tämä aiheuttaa koordinaatio-ongelmia ja vähentää lainsäädännön ymmärrettävyyttä. Parlamentin ylähuoneen mukaan (2014) laeissa on myös sisällöllisiä puutteita: kestävä kehitys ei ole sen ansaitsemalla paikalla, alueellisia eroja ei oteta tarpeeksi huomioon ja joustavuus ja osallisten varhainen mukaantulo ovat puutteellisia. Monien lakien vaatimat erilliset prosessit tekevät hankalaksi toteuttaa integroituja toimenpiteitä ja sosiaalisten aloitteiden tasapainoisia arviointeja. Näistä syistä Ministry of Infrastructure and the Environment on laatinut uuden yhtenäisen ympäristö- ja maankäyttölain (Environmental and Planning Act, 2015) ja sen vaatimat uudet asetukset. Lakikokonaisuuden pitäisi astua voimaan vuonna 2021. (Reform of Environmental Law... 2015)

Uuden lain pykälä 1.3 määrittelee yleistavoitteen seuraavasti: "Kestävän kehityksen, elin-kelpoisuuden sekä ympäristön suojelun ja parantamisen vuoksi tässä laissa pyritään tasa-painoiseen lähestymistapaan, joka takaa:

- a) turvallisen ja terveellisen ympäristön ja hyvän ympäristön laadun saavuttamisen ja ylläpidon;
- b) fyysisen ympäristön hallinnan, hyödyntämisen ja kehittämisen julkiseen käyttöön.”

Tärkeällä sijalla uudistamisessa on prosessien yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen sekä kieltojen ja rajoitusten vähentäminen. Yksi konkreettinen tavoite on yksi lupa kaikelle rakentamiselle ja muille ympäristöä muuttaville toimille.

Systeeminen muutos

Hollanti kohtaa useita merkittäviä ympäristö- ja kehityshaasteita: ilmastonmuutokseen sopeutuminen, energiäkäänte, ruuan tuotannon muutos, liikkumisen uudelleen järjestäminen ja siirtyminen kiertotalouteen vaativat fyysisen ympäristön radikaalia muuttamista. Infrastruktuurin ja ympäristön neuvosto (*Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*, RLI) katsoo, että ensimmäinen kansallinen ympäristö- ja suunnittelustrategia (*Nationale Omgevingsvisie*, NOVI) on tärkeä väline sen varmistamiseksi, että nämä muutokset auttavat luomaan kokonaisuutena kestävämmän fyysisen ympäristön. Tämän vuoksi NOVI on ensinnäkin luotava vahva, toimintaa suuntaava visio Hollannista vuonna 2050. Toiseksi sen on osoitettava, miten tämä visio toteutetaan yhteistyössä kaikkien tärkeiden sidosryhmien kanssa. Hyvän yhteistyön varmistaminen sidosryhmien välillä edellyttää joukkoa selkeitä sääntöjä, joita rahoitusmekanismit ja juridiset välineet tukevat. (National... 2018)

Hallituksen pohjapaperissa todetaan, että NOVI kuvaa Alankomaiden fyysisen ympäristön toivottua kehitystä kohti terveellistä, turvallista ja laadukasta elinympäristöä. Strategiatyön aloituksen yhteydessä vuonna 2018 hallitus esitti neljä integroivan yhdyskuntasuunnittelun painopistettä:

- Kestävän talouskasvun mahdollisuuksien löytäminen
- Maankäytölliset edellytykset ilmastonmuutokseen sopeutumiselle ja energiäkäänteelle
- Voimakkaat, elinkelpoiset ja ilmastonmuutosta kestävät kaupungit ja alueet, joilla on riittävästi tilaa asua, työskennellä ja liikkua
- Elinkelpoinen maaseutu myös tulevaisuudessa.

(National... 2018)

Toimijoiden välinen yhteistyö, aikainen osallistuminen

Päätöksentekomenettelyssä painopiste siirtyy kehitysprosessin aikaisempiin vaiheisiin, ja kehittäjä tai hankkeen esittäjä saa enemmän vastuuta. Säännöt ja menettelyt ovat selkeämpiä, mutta päätöksentekoprosessissa paikallista ja poliittista harkintavaltaa lisätään. Tarkoituksena on vähentää selvitysten tarvetta. Sektorikohtaiset säännöt (esimerkiksi turvallisuutta ja melua koskevat) tulevat osaksi yhtenäistä arviointia, jonka tavoite on hyvä fyysisen ympäristön laatu. Staattisista suunnitelmista siirrytään kohti dynaamista jatkuvan uudistamisen suunnittelujärjestelmää. (Reform of Environmental Law... 2015)

Alueellinen jako ja strategioiden jalkauttaminen

Hollannin uudistuksissa tunnistetaan myös Suomessa tuttu ongelma: suunnittelukysymykset eivät noudata hallintorajoja. Lainmuutoksen taustalla oleva toive ongelmalähtöisestä ja integroivasta suunnittelusta ei kovin helposti toteudu nykyisten 12 läänin jaotuksella. Kunnat ovat usein taas liian pieniä yksiköitä, ja kuntien välinen yhteistyö olisi tarpeen. Erilaisia vapaaehtoisia kaupunkiseuturakennelmia onkin jo olemassa. Asiantuntijaelin RLI suosittelee uuden kansallisen strategian (NOVI) jalkauttamista noin 30 päivittäiseen asiointiin tai maantieteelliseen yhtenäisyyteen perustuvan seudun kautta.

Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä

Hollanti tarjoaa kiinnostavan esimerkin järjestelmästä, jossa on vain yksi maanomistajalle oikeuksia ja velvollisuuksia luova kaava: kunnan (usein yksityisen kanssa yhteistyössä) tekemä asemakaava eli kuntakaava. Muut suunnitelmat ovat strategisia, ja ne pyrkivät integroimaan eri hallinnonalojen tavoitteita yhteen dokumenttiin sekä valtion että läänien tasolla.

Järjestelmää ollaan parhaillaan viemässä entistäkin selvemmin tähän suuntaan yksinkertaistamalla monimutkaista kymmeneen sektorilakeihin, yli sataan asetukseen ja yli sataan ministeriöiden ohjeisiin perustuvaa lakipohjaa. Uusi ympäristö- ja maankäyttölaki (Environment and Planning Act) sitä täsmentävine asetuksineen astunee voimaan 2021.

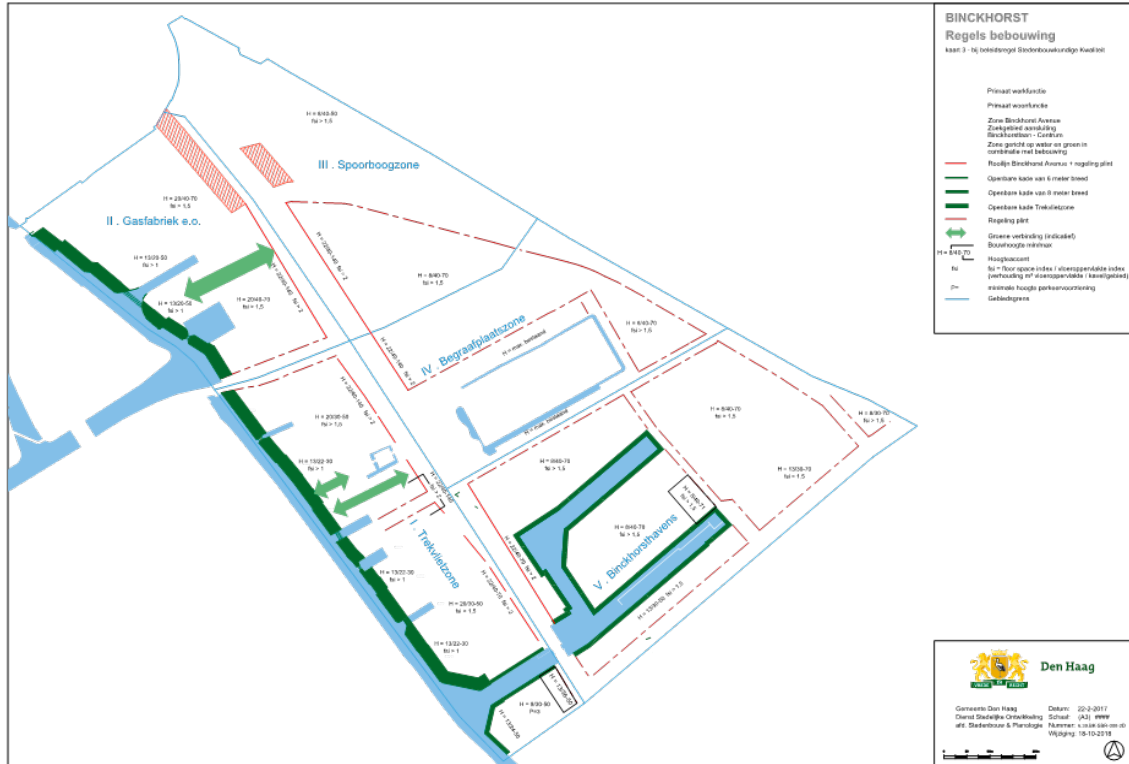
Uudessa järjestelmässä myös asemakaavan esittämistapaa muutetaan, mistä toimii esimerkkinä Binckhorstin alueen suunnitelma Haagissa. Luonteeltaan tämä pilottisuunnitelma muistuttaa KAMMI-hankkeessa pohdittua alueohjeistoa.

Liikennesuunnittelu on ESPONin COMPASS-vertailun mukaan integroitu alueidenkäytön suunnittelun kanssa kaikilla hallinnon tasoilla. Tämä pätee myös kansallisesti, koska SVIR-strategia (2011) ja ministeriöiden sulautuminen vuonna 2004 ovat linkittäneet tilalista ja infrastruktuurien suunnittelua.

Pohdinnan aiheita Suomen kannalta ovat ainakin se, millainen vaikutus strategisilla suunnitelmilla oikeasti on, mikä on aluesuunnittelun ja sektorihallinnon suhde (esim. Rotterdamin satama, Schipholin lentokenttä, kanavat) ja mitä annettavaa yhden kuntakaavan systeemillä voisi olla Suomelle, jossa jokaisen neliömetrin asemakaavatasoinen suunnittelu ei tunnu mielekkäältä. Myös osallistumisen rooli hollantilaisessa suunnittelussa on mielenkiintoinen, sillä osallistumisesta säädetään Hollannissa eri laissa kuin maankäytön suunnittelusta.

Suurista tulevaisuuskysymyksistä ilmastonmuutoksen aiheuttamat merenpinnan nousu, sademäärän lisääntyminen ja jokien virtaamien kasvu ovat Hollannille tietenkin aivan keskeisiä. Kanavahallinnon ja kuntien yhteiset tavoitteet ovat johtaneet horisontaaliin integraatioon suunnitelmien välillä. Joissakin tapauksissa, kuten Rotterdamin nykyisessä Water Plan -suunnitelmassa vedenhallinnan ja avointen puisto- ja luonnonalueiden tavoitteet on onnistuttu täysin yhdistämään. Myös vertikaalia integraatiota kansalliselta tasolta paikalliselle tasolle on ns. delta-ohjelmissa (mm. *Room for the River* ja *Multilayered Safety*), joissa on laajennettu jokien tulva-alueita ja luotu uusia vesireittejä, ja samaan aikaan ratkottu kaupunkien kasvun ja viherympäristön kysymyksiä.

Energiäkäännö on suuri poliittinen kysymys erityisesti kansallisesti, sillä ei ole selvää, miten suunnittelujärjestelmän hajauttaminen palvelee uusiutuvan energian tavoitteen toteuttamista. Top-down -päätöksin toteutetut tuulipuistot ovat esimerkiksi aiheuttaneet suuria kiistoja. Toisaalta kunnilla on tapana tukea aurinkopaneeleiden asentamista täydentäen kansallisia avustuksia. (COMPASS, 514-515)



Kuvio 7. Binckhorstin pilottisuunnitelman kartta 3, josta käyvät ilmi tärkeimpien julkisten tilojen suunnitteluperiaatteet ja karkeasti rakennusoikeus. Tämän tarkempaa "asemakaavaa" alueelle ei laadita. Suunnitelmaan liittyy kuitenkin huomattavan paljon tekstimuotoista tavoitteenasettelua mm. kestävytyteen ja avoimeen prosessiin liittyen.

Lähde: Gemeente Den Haag, 2017.

6 Ranskan maankäytön suunnittelujärjestelmä

Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot

Ranskalaisen ajattelun mukaan kaupungit ovat kansainvälisen talouden mukana muuttuvia dynaamisia tiloja, joissa syntyy kukoistavia alueita, mutta myös syrjäytymistä ja osattomuutta. Yksi kaupunkisuunnittelun keskeisistä tehtävistä on kaupungin sosioekonomisen dynamiikan hallinta sekä talouden ja osallisuuden kehittäminen. Viime vuosina myös ilmastokysymykset ja ympäristöasiat ovat nousseet suunnittelupöydillä merkittäviksi teemoiksi.

Ranska on vuosisatoja ollut vahvasti keskusjohtoinen maa. Moniportainen hallinto on kehittynyt välittämään valtion etua ja huolenpitoa alueille ja seuduille sekä kuntiin. Julkista valtaa alettiin hajakeskittää 1980-luvun alussa, jolloin kunnatkin saivat suunnitteluautonomian. Viimeisen 30 vuoden aikana hallintoa on jäsennetty vastaamaan nykyaikaisen kaupungin kehityksen haasteisiin. Suunnittelutyössä kuntien rooli on heikentynyt ja suunnittelua toteutetaan merkittävässä määrin kuntayhtymien toimesta. Myös valtio pyrkii vetäytymään omasta roolistaan markkinoiden takaajana ja elinvoiman tuottajana. Vähitellen Ranskasta on muotoutunut vahvojen kuntayhtymien ja metropolien verkosto.

Valtion hallinnolla on edelleen laajat vaikutusmahdollisuudet kuntien toimintaan. Ranskassa valtion tehtävänä on taata yleisen edun toteutuminen lainsäädännöllä, jonka tarkoituksena on kohdella koko maata tasapuolisesti. Nykyisin valtio toimii keskushallinnon lisäksi hajakeskitetysti maakunnissa Suomen ELY-keskusten tapaan. (Thulard 2013, 9) Esimerkiksi kaupunkisuunnittelua raamittava lainsäädäntö on hyvin tarkkaa kansalaisten yhtenäisten olojen edistämiseksi. Lisäksi valtio pyrkii huolehtimaan köyhimpien oloista. Tätä työtä tehdään paikkasidonnaisesti.

Ranskassa on 1980-luvun alusta lähtien säädetty nelisenkymmentä lakia, joiden kautta valtion keskusjohtoisuutta on vähennetty ja paikallisen hallinnon asemaa on vastaavasti vahvistettu. Uudistusten tavoitteena ei kuitenkaan ole ollut kehitys kohden liittovaltiota,

vaan Ranska on edelleen yhtenäisvaltio. Suurimmat muutokset on koettu aluetasolla (vrt. maakunta). Ensin alueet muutettiin valtiojohtoisesta virastosta paikallistason hallinnoksi. Vuoden 2016 alusta lähtien alueiden määrää supistettiin 27:stä 18:aan, joista 13 on Manner-Ranskassa. (Carte de France 2.10.2016)

Alueita alemmalla hallinnon tasolla ovat departementit ("läänit") ja kunnat. Karkeasti nähtynä vastuu eri hallinnontasoilla jakautuu siten, että kunnat huolehtivat lähidemokratiasta, kaavoituksesta ja rakentamisen valvonnasta. Departementit puolestaan vastaavat solidaarisuudesta sekä kuntien kaavoituksen ja rakentamisen valvonnasta. Seudut kehittävät toisaalta taloudellisia edellytyksiä, ja toisaalta niille kuuluu myös maankäyttöön liittyviä tehtäviä. Käytännössä eri tahojen tehtävät lomittuvat toisiinsa, ja työskentely on usein monitahoista neuvottelua. (Rimbault 2013, 48)

Vuonna 2013 Ranskassa oli 36 767 kuntaa ja sen jälkeisen kuntien yhdistymiskehityksen jälkeen kuntia on nykyisin "enää" noin 30 000. Näistä 94 prosentissa on alle 5000 asukasta ja monissa kunnissa on vain satoja asukkaita. Järkeistääkseen työtään kunnat ovat jo pitkään tehneet keskenään yhteistyötä käytännön palvelujen järjestämisessä. Myös valtio on 2000-luvulta alkaen kannustanut kuntia tiiviiseen yhteistyöhön erityisesti kaupunkiseuduilla.

Nykyisin mukaan kunnat voivat muodostaa neljäntasoisia yhtymiä. Keveintä yhteistyö on alle 50 000 asukkaan kuntayhtymissä, joissa yhteisvastuullisuus rajoittuu kaavoitukseen ja talouden kehittämiseen. Tästä tiiviimmän yhteistyön mallia sovelletaan alle puolen miljoonan asukkaan kaupunkiseuduilla. Näissä yhteistyötä tehdään edellisten lisäksi myös asuntotuotannon ohjelmoinnissa sekä joukkoliikenteen suunnittelussa ja järjestämisessä. Suurten kaupunkien ympärille muodostuvat yli 450 000 asukkaan kuntayhtymät jakavat yllä lueteltujen vastuiden lisäksi myös ympäristö- ja kulttuurikysymykset sekä vesihuollon. Vuonna 2014 maassa oli 16 yli 450 000 asukkaan tiiviin yhteistyön kuntayhtymää.

Vuonna 2010 säädetty metropolilaki tarjoaa raamit maan suurimpien kaupunkiseutujen keskeisten kuntien tiiviille yhteistyölle. Suurissa kaupungeissa, joissa kaupunki dynaamisena kokonaisuutena ylittää kymmenien kuntien alueelle, on kuntien tiivis yhteistyö ollut edellytys metropolistatuksen ja siihen kuuluvien vapauksien ja vastuiden saavuttamiseen. Nämä metropolit ovat saaneet tehtävikseen käytännössä kaikki kunnille aiemmin kuuluneet vastuut sekä valtion niille osoittamia lisäavustuksia. Laki tekee metropolihallinnon vapaaehtoisuuteen pohjautuvaksi kaikkialla muualla paitsi Pariisissa. (Rimbault 2013, 46-47; Lensel 16.6.2015)

Vuosien 1995 ja 2012 välillä kuntayhtymään kuuluvien kuntien määrä on kasvanut reilusta 11 000:sta yli 35 000:een. Vuoden 2012 alussa yli 90 prosenttia ranskalaisista asui kunnassa, joka kuului verotusoikeuden omaavaan kuntayhtymään. Vaikka kuntayhtymät ja

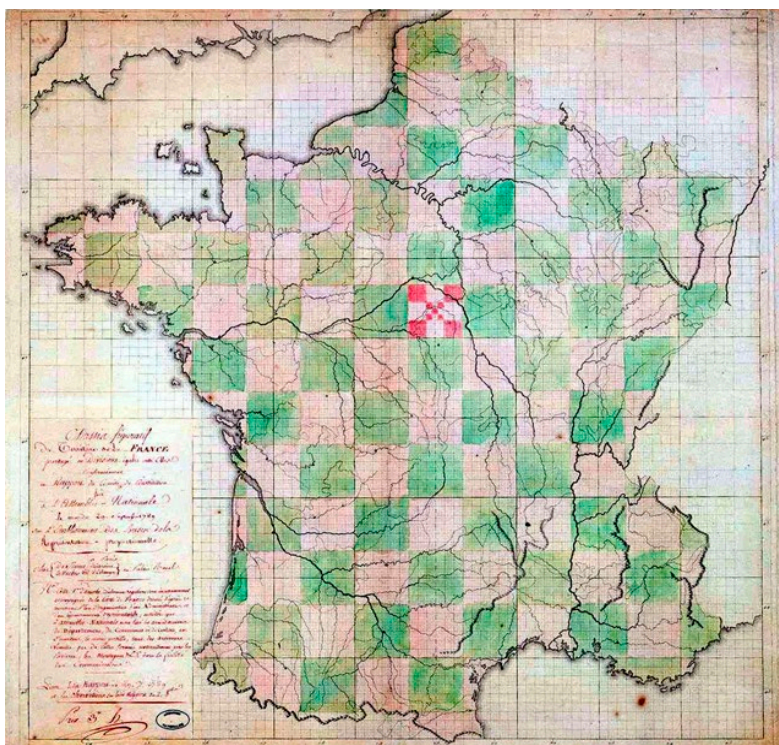
metropolit nielevät kuntien tehtäviä, ei kunnallinen edustuksellisuus katoa, sillä kunta- ja kuntayhtymätasoilla on molemmilla omat päätöksentekuelimensä. Vaalit järjestetään molemmissa samaan aikaan, ja seutuvaalien tulos on riippuvainen kuntavaaleista. Tavoitteena on, että jokainen kunta saa oikeudenmukaisen määrän edustusta seututasolle.

Departementeja Ranskassa on nykyisin 101 ja niistä 96 sijaitsee Manner-Ranskassa. Departementtien pinta-ala ja erityisesti asukasmäärä vaihtelee merkittävästi (pienimmässä alle 100 000 asukasta ja suurimmissa yli 2 miljoonaa). Ne jakautuvat edelleen 2-5:een osa-alueeseen (*subdivision*) ja departementeissa on yhteensä 334 "piiriä" (*arrondissements*), joissa *sous-préfet* avustaa departementin *préfetin* toimintaa. *Préfet*it nimittää tasavallan presidentti ja he ovat keskushallinnon edustajia. Ylintä päätösvaltaa departementeissa käyttää kuitenkin *Conseil départemental* (valtuusto), joka on vaaleilla valittu. Suurin osa departementeista on perustettu jo vuonna 1790, vallankumouksesta alkaen, eli niillä on erittäin pitkä historia. (Rimbault 2013, 45)

Vahva keskusjohtoisuus on eri aikoina herättänyt keskustelua muun muassa julkisen ja yksityisen vallan välisestä rajasta sekä toimivasta julkisen hallinnon tasosta. Vaateet eri viranomaistahojen välisen vastuunjaon kirkastamisesta ovat osa tätä keskustelua. Niin sanottu Attalin komissio esitti vuonna 2008 väliportaan hallinnontason, departementtien, poistamista. Tätä perusteltiin vahvojen kuntayhtymien muodostumisella ja niiden lukumäärän kasvulla 2000-luvulla. Kuntaliitokset ovat Ranskassa olleet mahdollisia 1970-luvun alusta lähtien, mutta toistaiseksi ne ovat edenneet verkkaisesti. Hallinnon keventämisessä on tuki edistyttykin. Alueiden lukumäärän pienentämisen lisäksi on vuoden 2015 alusta yhtenäistetty departementtien ja alueiden poliittista edustusta. (Rimbault 2013, 45-47)

Ranskassa, kuten monessa muussakin länsimaassa, julkisen hallinnon tärkeimmät vastuut liittyvät peruspalveluiden, kuten terveyspalveluiden, liikennejärjestelmän, julkisten ja kaupallisten palveluiden järjestäminen siten, että ne ovat kaikkien kansalaisten saatavilla kohtuullisen vaivattomasti. Näiden palveluiden onnistuminen on usein seudun vetovoimatekijä, mutta myös julkisen talouden kestävyuden kannalta oleellinen asia. (Cordobes et al. 2015, 14-17)

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan julkisen toiminnan tulee tavoitella kaikkien alueiden ja asukkaiden integroitumista osaksi tuottavaa ja hyvinvoivaa yhteisöä, joka on vahvasti sisäisesti verkostoitunut ja joka tunnustaa paikkaan sidotut arvot. Pyrkimys kansalaisuuden ja osallisuuden vahvistamiseen läpileikkaa tätä työtä kaikilla hallinnon tasoilla ja aloilla. (Cordobes et al. 2015, 22-25)



Kuvio 8. Vallankumouksen aikainen mutta hylätty ehdotus geometrisestä departement-jaosta. Tavoite oli rikkoa vanhat maakunnat ja luoda uusi kansallista yhtenäisyyttä ja valtion kontrollia tukeva aluejako.

Lähde: Comité près l'assemblée nationale française, scan par Centre historique des Archives nationales - Atelier de photographie - http://www.histoire-image.org/site/etude_comp/etude_comp_detail.php?analyse_id=280, Public Domain, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=8020463>.

Ranskalaisen kaupunkikeskustelun ja lainsäädännön jatkuvana ruokkijana on tieto elinkeinoalueiden, julkisten ja yksityisten palveluiden ja asuntomarkkinoiden prosesseista kaupunkialueilla. Tätä tietoa kerätään kaupunkiseuduilla (*Agence d'Urbanisme*) ja valtion tutkimusyksikössä (l'INSEE). Ranskassa talouden kysymyksiä on alusta alkaen tilallistettu. On huomattu, että yrityskehityksen muutokset tuottavat kaupunkitilaan kehittyviä keskuksia, mutta myös syrjäytyviä alueita, joille tunnusomaista on elinkeinojen, palveluiden ja asuntomarkkinoiden heikkous. (Chaline 2011, 105-111)

Pitkän seurannan tuloksena myös kaupunkisuunnittelu perustuu kaupungissa tapahtuvien taloudellisten ja sosiaalisten prosessien tarkkaan tuntemukseen, jolloin suunnittelu on ennen kaikkea kaupungin hallinnointia sosiaalisena ja taloudellisena ympäristönä. Kaupunkirakenne nähdään elävänä alustana, johon erilaiset hankkeet, kuten kulttuuri-, elinkeino- ja rakennushankkeet sovitetaan. Niinpä kaupunkisuunnittelu, urbanismi, on Ranskassa monin verroin laajempi teema kuin Suomessa.

Suunnittelujärjestelmän taustalla vaikuttavia periaatteita

Kaupunkisuunnittelua koskevan lain (*Code de l'Urbanisme, décrets nos 73-1022 du 8 novembre 1973, jota on muutettu lukuisia kertoja, viimeisin muutos 1.1.2019⁷*) mukaan Ranskan maaperä on kansakunnan yhteistä perintöä ja julkisyhteisöjen tehtävänä on hallinnoida sitä. Valtakunnallinen näkökulma suunnitteluun nousee esiin, kun on kyse suojelusta tai tulevien sukupolvien edusta. Kaupunkisuunnittelu on lähtökohtaisesti useiden julkisten toimijoiden ja päättäjien yhteinen työ, eikä suunnittelua voi tehdä paikallistasolla ottamatta huomioon valtion sille asettamia periaatteita ja kehystä.

Laissa (artiklat L.121-122) määritellään suunnittelutyötä läpileikkaavat periaatteet, joiden kunnioittaminen raamittaa kaupunkisuunnittelua kaikilla tasoilla. Ensimmäinen kaikkea työtä läpileikkaava ajatus on tasapainoisuuden periaate. Kaupunkisuunnittelun tulee tavoitella tasapainoa kaupungin uudistamisessa, uusien keskuksien kehittämisessä sekä kaupungin ja maaseudun välillä. Lisäksi laissa säädetään myös luonnonympäristöjen ja metsä- ja maaseutualueiden säästämisen periaatteesta.

Kaupunkien toiminnallisen ja sosiaalisen sekoittumisen periaate kääntää päälaelleen modernin ajan vyöhykkeisiin perustuvan suunnittelumallin. Nyt tavoitellaan erilaisten toimintojen kokoamista samaan tilaan, eli kaupunkia jäsentävien elementtien, kuten kaupan ja palvelujen, tuomista tiiviisti muun maankäytön äärelle. Tähän periaatteeseen nojaa myös valtion kunnille asettama määräys sijoittaa jokaiseen yli 50 000 asukkaan kuntaan (kuntayhtymään) 25 prosenttia sosiaalista asuntorakentamista. Liikennesuunnittelun tulee tukea kaupungin sosiaalista ja toiminnallista sekoittumista sekä kaupungin sisäistä kytkeytymistä yhdistämällä kaupunginosia toisiinsa mahdollisimman tehokkaalla joukkoliikenteellä.

Viime vuosina lakiin on muun muassa ns. Grenelle (1 ja 2) uudistusten yhteydessä vuosina 2008 - 2009 tehty muutoksia, joiden myötä ympäristöön liittyvät tavoitteet ovat tarkentuneet huomattavasti. Uudistettujen suunnitteluperiaatteiden myötä Ranska on tarttunut toimeen ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi sekä luonnonympäristön, puhtaan hengitys ilman ja virkistysalueiden ja -yhteyksien kehittämiseksi. Kaikki edellä luetellut periaatteet painavat lainsäädännössä kaikilla suunnittelun tasoilla. Ympäristöpainotuksen taustalla ovat luonnollisesti Ranskan valtion tekemät kansainväliset sitoumukset sekä EU:n asettamat päästövähennystavoitteet. Ranskassa ympäristö- ja energiakysymykset nähdään kaupunkisuunnittelun keinoin ratkaistavina teemoina. (Savarit-Bourgeois 2014, 75-77) Muun muassa keväällä 2016 tuli voimaan laki, jonka mukaan mahdolliset EU-tasolta tulevat sakot kaupunkien päästörajoitusten ylittämisestä säilytetään suoraan niiden kaupunkien maksettavaksi, jotka eivät yllä sovittuihin päästövähennystavoitteisiin. (Bossuet 2016)

⁷ Ranskassa lait ovat kodifioituja lakikokonaisuuksia, joihin tehdään merkittäviä muutoksia lain nimen ja pääosin myös rakenteen pysyessä ennallaan. Lainsäädäntö jaetaan kahteen osaan "partie législative" (laki) ja partie réglementaire (asetus: Décrets en Conseil d'Etat ja Arrêtés), mutta code on tavallaan näiden kokonaisuus. Kokonaisuus Code de l'urbanisme sisältää erittäin paljon säännöksiä kaikilla näillä tasoilla.

Valtion ja kuntien tai kuntayhtymien välinen työnjako on kaupunkisuunnittelua ohjaavan lain perusteella selkeä. Sosiaalista tasa-arvoa ja kaupungin ekologisuuteen kytkeytyviin teemoihin, kuten sosiaalinen asuntotuotanto, asuntotuotannon ohjelmointi ja liikennesuunnittelu, otetaan laissa hyvin selkeä kanta. Yksiselitteisen lainsäädännön lisäksi valtio harjoittaa kaupunkipolitiikkaa, joka tähtää valikoivien työmarkkinoiden seurauksena muodostuvien sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn ja hallintaan.

Valtio osallistuu markkinoiden aiheuttaman sosiaalisen ja taloudellisen epätasapainon vakauttamiseen rahoittamalla kuntien ja kuntayhtymien toimintaa osapuolten välille laadittavien kaupunkisopimusten kautta. Näin valtio mahdollistaa monipuolisen kaupunkikehittämisen asuntojen korjausrakentamisesta laajaan markkinoiden edistämistyöhön (Chaline 2011, 41, 88). Päävastuu talouden ja työllisyyden kehityksestä on kunnilla ja kuntayhtymillä. (Lacaze 2012, 78) Tähän työhön ranskalaiset kaupungit ovat kytkeneet laajasti elinkeinopolitiikkaa, jota sovitetaan sekä kaupunkisuunnitteluun että muuhun hallintoon. Erityisesti suuret kaupunkiseudut ovat viime vuosina kehittäneet välineistöä, johon kuuluvat muun muassa yritysten vastaanottamisen kaavat, jotka ovat seudullisen sijainninhauksen ja elinvoimapolitiikan välineitä (Boucheron 2015).

Suunnittelujärjestelmä

Maankäytön muutoksia säätelevä suunnittelujärjestelmä jakautuu Ranskassa kolmeen osaan: säätelevään, yksityiseen ja operationaaliseen suunnitteluun (*urbanisme*) (Savarit-Bourgeois 2014). Jäljempänä huomion kohteena on erityisesti säätelevä kaupunkisuunnittelu, mutta esille otetaan myös muita maalle tyypillisiä piirteitä.

Yleispiirteinen, tulevaisuuteen katsova suunnitelma on kuntien yhteistyössä tekemä seutusuunnitelma (*Schéma de Cohérence Territoriale, SCoT*). Säätelevä osa suunnittelujärjestelmästä jäsentyy kolmen dokumentin varaan. SCoT ohjaa ja ohjelmoi 1) usein seudun mitakaavassa laadittavaa liikennekaavaa (*Plan de Déplacements Urbains, PDU*), 2) kunta- tai kuntayhtymätasolla laadittavaa yleis- ja asemakaavaa (*Plan Local d'Urbanisme, PLU*) ja 3) asuntotuotanto-ohjelmaa. (Savarit-Bourgeois 2014) Joillain seuduilla liikennejärjestelmätyö, yleis- (ja asema)kaava ja sekä asunto-ohjelma laaditaan samaan aikaan ja yhtenäisesti.

Seutusuunnittelu

Kaupunkiseutujen keskeinen tulevaisuuteen katsovan visioinnin, sopimisen ja strategisten valintojen sekä julkisen työn yhteensovittamisen väline on vuodesta 2000 lähtien ollut *Schéma de Cohérence Territorial (SCoT)*, väljästi suomennettuna ”Alueellisen tasalaatuisuuden kaava”.

Kaava laaditaan kuntien yhteistyönä niiden oman tahdon ja sitoutumisen pohjalta. Yleensä suunnitelman kokoaa paikallinen pysyvä suunnittelutoimisto, jonka tehtävänä on moderoida kaavan valmistelu ja myöhemmin seurata valmiin suunnitelman toteutumista tarkemmilla kaavatasoilla.

Seutusuunnitelman tärkein rooli on sovittaa yhteen paikallisella tasolla eri sektoreilla tehtävää julkista työtä hyvin laajalla teemoituksella. Suunnitelmissa käsitellään kaupunkisuunnittelun perusteemoja: elinkeinoja, asumista, ekologisia kysymyksiä, viherverkkoa ja liikennejärjestelmää tulevaisuuteen katsovalla tavalla. Suunnitelman aikajänne on 15-20 vuotta. Kaavan lähtökohdissa huomioidaan valtion seudulle asettamia tavoitteita. Koska kaavan laatimisen yhteydessä tehdään seudun tulevaisuutta koskevia valintoja, kaavaprosessi saa vahvasti poliittisen merkityksen. Kaavan valmistelussa päättäjille onkin osoitettu keskeinen vetovastuu.

Kaava laaditaan kolmessa vaiheessa. Analyysi, ranskalaisittain diagnoosi, antaa yhteisölle käsityksen seudun kehityksen vahvuuksista ja haasteista. Poliittinen kestävä kehityksen visio tai sitoumus (*le projet d'aménagement et de développement durables*, PADD) laaditaan analyysivaiheessa saavutetun yhteisen ymmärryksen pohjalta seudun parhaan mahdollisen tulevaisuuden luomiseksi. Lopulta varsinainen juridinen suunnitelma (*le document d'orientation et d'objectifs*, DOO) on eräänlainen nippu toimenpideohjelmaa, ranskalaisittain reseptejä, joiden tarkoituksena on jäsentää poliittisen tahtotilan tuottama visio investoinneiksi ja asukkaiden ja toimijoiden kanssa tehtäväksi yhteistyöksi. Lähtökohtaisesti SCoT:n DOO osa on sitova suhteessa kuntatason suunnitteluun (PLU ja myös ZAC). SCoT:n DOO osassa esitetään muun muassa urbaanit alueet, maaseutu, luontoalueet, maatalous ja metsätalous sekä urbaanien alueiden kehittämisen periaatteet ottaen huomioon mm. maise-malliset tekijät ja erilaisten riskien ennaltaehkäisy (art. L141-5). Huomionarvoista on sekin, että Ranskassa oikeuksia ja velvollisuuksia voivat antaa sekä kartalle piirretty strategia että sitä toteuttava tekstimuotoinen asiakirja, jossa on muitakin kuin rakenteeseen liittyviä hankkeita. (Savarit-Bourgeois 2014, 26-38) SCoT on sopimus, jonka tulee tarjota seudun kehitykselle tasapaino, koherenssi ja keinot tulevaisuuden ennakointiin.

Liikennesuunnittelu

Seutusuunnitelman alle sijoitettua liikennesuunnittelua on valtion taholta ohjeistettu kaavamutoiseksi 1980-luvun alkuvuosista lähtien, jolloin hyväksyttiin ensimmäinen seututasoista liikennesuunnittelua ohjaava laki (*Loi d'orientation des transports intérieurs*, LOTI, loi no 82-1153 du 30 décembre 1982). Lain mukaan kaupunkiseutujen oli hyvä laatia liikennekaava jäsentämään eri liikkumismuotojen rinnakkaiselo. Varsinkin suuria kaupunkiseutuja on patisteltu liikennesuunnitteluun. Vuonna 1996 tehtyjen muutosten jälkeen liikennekaavan laatiminen tuli pakolliseksi yli sadantuhannen asukkaan kaupunkiseuduilla.

Nykyisin liikennekaavan tulee etsiä tasapainoa asukkaiden liikkumistarpeen ja liikkumisen helppouden välillä. Työskentelyn lähtökohtana on ympäristön ja terveyden suojeleminen sekä sosiaalisen koheesion vahvistaminen kaupungissa.

Kaavatyön kautta tulee tavoitella liikenneturvallisuuden kohenemistä kaikilla liikkumismuodoilla ja henkilöautoliikenteen osuuden pienentämistä kehittämällä joukkoliikennettä sekä vähemmän saastuttavia ja energiaa kuluttavia liikkumismuotoja, kuten kävelyä ja pyöräilyä. Valtion tahto on, että seutujen keskeisten liikenneväylien käyttöä tehostetaan nykyisestä. Lisäksi liikennesuunnitelmassa on esitettävä kadunvarsipysäköinnin ja julkisten pysäköintilaitosten organisoiminen sekä riittävän pysäköintitarjonnan järjestäminen kauppioiden ja palveluntarjoajien asiakaspysäköintiin.

Laki patistaa julkishallintoa tehostamaan työmatkaliikennettä edellyttämällä siltä erillistä työmatkaliikennesuunnitelmaa suurten työnantajien henkilöstölle. Myös seutujen joukkoliikennejärjestelmän taksoitukseen otetaan valtion taholta kantaa, sillä kaikkiin suuriin kaupunkeihin halutaan yhtenäinen taksajärjestelmä koko joukkoliikennevyöhykkeelle. Liikennesuunnitelman kautta tulee myös ohjelmoida ja järjestää latauspisteet sähkö- ja hybridiajoneuvoille. (Légifrance PDU, art. L1214-2)

Laki ei tarkenna, miten autoliikennettä vähennetään. Jokaisen kaupunkialueen täytyy ratkaista käytännön kysymykset itse. Tällä hetkellä ranskalaiset kaupungit kilpailevat keskenään siitä, mikä saa autojen osuuden pienenevän eniten. (Bossuet 2016)

Yleiskaava ja asunto-ohjelma

Vuoden 2000 suunnittelujärjestelmän uudistukset toivat muutoksia myös tarkimman kaavatason, kunta- tai kuntayhtymätasolla laadittavan yleis- ja asemakaavan (PLU) periaatteisiin ja tavoitteisiin. (Myöhemmin tässä dokumentissa käytetään käsitettä yleiskaava.) Vuonna 1967 käyttöön otettu kaava oli pitkään kuntien käytössä uudisrakentamisen ja kaupunkialueiden laajenemisen mahdollistajana. Uusi merkitys korostaa kokonaisuuden hallintaa, strategista valintaa ja operationaalisuutta. Edelleen suunnitelmalla on myös oikeuksia ja velvollisuuksia säätelevän kaavan tehtävät. (Savarit-Bourgeois 2014, 42-68) Tässä mielessä PLU on suomalaista yleiskaavaa tarkempi. Ranskassa ei ole erillistä detaljiasema-kaavojen tasoa, vaan PLU:n pohjalta myönnetään suoraan rakennuslupa.

Lainsäädäntö edellyttää, että kaupunkialue ei laajene vaan tiivistyy. Suunnittelussa on selvitettävä, onko jo olemassa olevissa kaupunginosissa kapasiteettia ottaa vastaan väestö, joka asuntotuotantotavoitteiden mukaan kaupunkiin pitäisi sijoittaa. Vuonna 2010 lakiin tehtyjen tarkistusten myötä yleiskaavaan kytketään asuntotuotanto-ohjelma (PLH). Tässä tehdään tiivistä yhteistyötä yleiskaavan laatijoiden ja asuntotuotantotiimin välillä.

Vuodesta 2014 lähtien yleiskaavaan on kytketty myös liikennehankkeiden toteuttamisohjelmat (PDU). (Savarit-Bourgeois 2014, 42-68)

Asuntotuotanto-ohjelma on käytännössä toteuttamisohjelma, jossa määritellään tarkasti tulevien vuosien asuntorakentaminen. Ohjelma on myös valtion ja paikallisen yhteisön (metropoli sekä kaikki kunnat) välinen sopimus sosiaalisen asuntotuotannon määrästä ja sijainnista. Erityisen tarkasti ohjelmoidaan sosiaalinen asuntotuotanto sekä sen osuus sekoittuneen kaupunkirakenteen vyöhykkeillä. Lisäksi ohjelmassa määritellään sosiaalisen asuntotuotannon rahoitusmallit ja kehitetään yhteistyömalleja vuokra-asuntojen rakentajien kanssa. Ohjelmaan kuuluvat myös asunnottomien yömajat sekä vanhusten ja opiskelijoiden asuminen. Asuntotuotanto-ohjelman idea on väestön kokonaisvaltainen hallinta. (Savarit-Bourgeois 2014, 42-68, Pissier 22.3.2016)

Yleiskaavan laatimisprosessi on seutusuunnitelman tapaan kolmeosainen. Analyysivaiheessa pohditaan kaupunkirakenteen kehittämistä ympäristön ja sosioekonomisen tasapainon näkökulmasta. Lisäksi tutkitaan mahdollisuuksia yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen. Analyysiä seuraa vaihe, jossa käydään läpi suunnittelun yhteensopivuus valtion asettamien tavoitteiden kanssa. Usein nämä tavoitteet on ilmaistu jo seutusuunnitelmassa, josta ne siirretään suoraan yleiskaavaan. Lopullisen muotonsa kaava saa kartalla, jossa alueet kuvataan eri tavoin käsiteltävien vyöhykkeiden osina. Joillain seuduilla liikennesuunnittelu, yleiskaavoitus ja asuntotuotanto-ohjelma on niputettu yhteen. Yleiskaavan valmisteluun kuluu useimmiten vähintään 1,5 vuotta ja joissain tapauksissa jopa viisi vuotta. Pinta-alaltaan laajassa PLU:ssa on useita mittakaavoja, joita työstetään yhtäaikaaisesti. (Savarit-Bourgeois 2014; Pissier 22.3.2016)

Yleiskaavan säätelymekanismi

Yhdessä asuntotuotannon ja liikennehankkeiden toteuttamisohjelmien kanssa yleiskaavaan sisältyy kaavakartta ja siihen kytketyt merkinnät ja määräykset. Edellä kuvatun säätelyn kulmakivi on vyöhykkeistäminen, joka heijastuu sekä kaavakarttaan että määräyksiin.

Kunnat jakautuvat neljään vyöhyketyyppiin, joiden alla on tarkempia vyöhykkeitä. Pääasialliset vyöhyketyypit ovat rakennettu vyöhyke (*zone urbanisé*, U), rakennettava vyöhyke (*zone à urbaniser*, AU), ei rakennettava vyöhyke, jonka suojelu voi liittyä maanviljelyyn, luontoarvoihin tai talouteen (*zone A*) sekä luonnonvyöhyke, johon kuuluvat luontokohteet ja metsät (*zone N*).

Rakennetulla vyöhykkeellä (U) tulee edistää toiminnallisesti ja sosiaalisesti sekoittunutta rakennetta. Suunnittelun yhteydessä analysoidaan kaupunkirakenteessa oleva tiivistymisen ja muutoksen kapasiteetti. Kunta voi näin ollen määrätä esimerkiksi asumisesta tietyn tyyppisen asuntokannan minimimäärän. Rakennettava vyöhyke (AU) jaetaan kahteen

osaan: lähellä liikenneverkostoja oleviin laajenemisvyöhykkeisiin ja kauempana verkostoista oleviin varantoihin, joita ei toteuteta ennen kuin rakentamiselle löytyy todelliset edellytykset. Vuodesta 2015 lähtien rakennettavan vyöhykkeen ajanmukaisuus ja tarpeellisuus tulee tarkistaa yhdeksän vuoden kuluttua kaavan voimaantulosta, mikäli alue ei ole lähtenyt toteutumaan. (L.123-13) Näin halutaan estää yhdyskuntarakenteen tarpeeton laajeneminen.

Rakentamattomat vyöhykkeet ovat pääasiassa viljelykäytössä olevia tai viljelyyn sopivia alueita. Myös metsäpalojen ehkäiseminen voi olla syy merkitä alue tähän vyöhykkeeseen kuuluvaksi. Vyöhykkeellä hyväksytään vain maatalouteen liittyvä rakentaminen. Myös julkinen ja yleishyödyllinen rakentaminen on tällä vyöhykkeellä mahdollista. Luonnonvyöhykkeet ovat nimensä mukaisesti metsiä tai muita luontokohteita. Tällä vyöhykkeellä rakentaminen on mahdollista vain tiukkojen rajoitteiden puitteissa.

Yleiskaavan maankäyttövyöhykkeiden määräykset

Edellä kuvatuille vyöhykkeille annetaan tarkempia määräyksiä, jotka voidaan jakaa kolmeen luokkaan. Näitä ovat säännöt, jotka kytkeytyvät maan ja rakennusten käyttötarkoituksiin (6 sääntöä), kaupunkikuvallisiin, kaupunkirakentamisen tyyppiin ja ekologisiin ominaispiirteisiin (6 sääntöä) ja vyöhykkeen varustetasoon, kuten infrastruktuuriin ja julkisiin palveluihin (3 sääntöä). Määräysten sisällöt ja soveltaminen uusittiin lähes täydellisesti vuoden 2014 tarkistuksessa (la loi Alur).

Menemättä syvälle määräysten yksityiskohtiin, rakentamista säätelevässä osiossa voidaan ottaa kantaa suojeluun tai entisen kaltaisen rakentamisen uudelleenrakentamiseen, asuntojen minimikokoon sekä sosiaalisen sekoittuneisuuden edistämiseen. Myös kaupallisen toiminnan monimuotoisuuden säilyttämisestä ja vahvistamisesta voidaan tässä säätää.

Toisessa määräysosassa säädellään rakennetun ja rakentamattoman tilan suhdetta, rakentamattomien tontinosien pinnoittamista sekä kaupunkivihreän ja vesialueiden määrää ja käsittelyä. Kaupunkivihreän ja vesialueiden vaalimisen merkitys on viime vuosina lainsäädännössä vahvistunut täydennysrakentamisen poistaessa rakenteesta muuta vihreää. Kaupunkiseudut laativatkin lakisääteisiä vihreän ja sinisen rakenteen suunnitelmia (*Trame verte et bleue*, TVB) kaupunkitilan riittävän hengittävyuden varmistamiseksi. Tässä osassa säädellään myös suojeltavia kaupunkialueita, maisemia ja julkisia tiloja. Myös kaupunkialueiden vähimmäistehokkuuksista voidaan määrätä, ja toisaalta voidaan määrätä kaupunkirakenteen sisään rakentamattomiksi jätettävistä alueista, joiden tehtävänä on vahvistaa edellä kuvattua vihreää tai sinistä rakennetta. Lisäksi voidaan määrätä rakentamisen energiatehokkuudesta.

Kolmannessa määräyssarjassa säädellään infrastruktuuria, tieverkon ja katutilan ominaisuuksia sekä tietoliikenneverkkoihin kytkeytymistä uusilla rakennettavilla vyöhykkeillä. (Savarit-Bourgeois 2014, 46-55)

Yleiskaavan muuttaminen joltakin osin on varsin tavanomaista. Yleiskaavan muuttamisen osalta on kaksi erilaista menettelyä: *modification* ja *revision*. *Modification*, joka on menettelyltään kevyempi, voi tulla kyseeseen, jos rakennusoikeutta lisätään enintään 20%. *Revision* on tarpeen laajempien muutosten osalta (esim. jos kyse olisi maa- tai metsätaloukseen vähentymisestä).

Ranskassa suuresta osasta yleiskaavapäätöksiä valitetaan hallinto-oikeuteen. Oikeuskäsittely käsittely kestää tavanomaisesti 2-3 vuotta. Käytännössä valtaosa valitusasioista ei johda kaavapäätöksen kumoamiseen.

Yksityinen kaupunkisuunnittelu; rakennuslupa

Rakennusluvasta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1943, jolloin lupa tuli pakolliseksi yli 2000 asukkaan kunnissa. Moneen kertaan uudistetut säädökset uusittiin perinpohjaisesti vuosien 2005 ja 2007 välisenä aikana. Rakennushankkeita käsitellään kolmella tavalla riippuen niiden koosta ja merkittävydestä. Merkittävät uudisrakennukset ja laajennukset vaativat rakennusluvan. Merkittävyydeltään pienet laajennukset sekä pienet uudisrakennukset eivät tarvitse lupaa vaan niiden käsittelyyn riittää ilmoitus. Pienet sekä alle kolmen kuukauden ajaksi pystytettävät rakennelmat eivät vaadi lupaa.

Rakennuslupaa vaativiin hankkeisiin tulee muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta pakata arkkitehti. Myös lupien käsittelyajoista on Ranskassa säädetty. Rakennuslupa tulee myöntää kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta ja jos lupa-asiaa ei ole käsitelty, rakentaminen on mahdollista aloittaa (lupa katsotaan myönnettyksi, mutta 2 kk:n odotusaikana naapurit voivat saattaa asian hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ja kunta voi ottaa asian uudestaan käsittelyyn). (Savarit-Bourgeois 2014, 99-105)

Operationaalinen kaupunkisuunnittelu

Ranskan laissa on käsite operationaalinen kaupunkisuunnittelu, joka sisältää kaksi tapaa toteuttaa aluerakentamista. Näitä ovat *zone aménagement concertée* (ZAC) sekä *lotissement*, joista ensimmäinen on julkisen ja jälkimmäinen yksityisen toimijan aloitteesta tehtävä muutos rakenteeseen. Näistä julkisen toimijan aloitteesta toteutettavat muutokset ovat käytetyin operationaalisen kaupunkikehittämisen muoto. Yksityisen aloitteesta tehtävät muutokset rajoittuvat lähinnä kiinteistöjen jakamiseen useammiksi rakennuspaikoiksi (*Code de la construction et de l'habitation*, L442-1). (Savarit-Bourgeois 2014, 154)

Aluerakentamisen vyöhyke, kehittämisalue, ZAC

Lain mukaan ZAC on vyöhyke, jonka sisällä julkinen toimija tai yhteisö voi toteuttaa tai teettää maankäytön kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä myydäkseen maan edelleen kehittämisen jälkeen rakennettavaksi. Ollakseen lainmukainen alueeseen tulee kuulua julkiseen käyttöön tulevia kohteita tai rakennuksia, mutta maan ei tarvitse olla kokonaan julkisessa omistuksessa. Vyöhyke voi sisältää myös rakennuksia tai muuta valmista rakennetta ja jakautua maantieteellisesti toisistaan irrallaan oleville alueille.

Mikäli ZAC toteutetaan julkisen ja yksityisen toimijan yhteishankkeena, on laissa säädetty osapuolten välisestä taakanjaosta rakentamisen kustannuksissa. (L.311-4) Laki sisältää myös sopimuksen yksityisen ja julkisen osapuolen välisestä työnjaosta alueen rakentamisessa sekä työmaiden toteuttamisesta ohjelmointiin saakka. ZAC:n operointi voidaan antaa sopimuksella yksityiselle, joka vastaa alueen suunnittelusta ja toteuttamisesta. Laissa on myös säädetty julkisen ja yksityisen osapuolen välisestä sopimuksesta, jonka sopimuskohtissa on rakennushankkeille ennakkoon määriteltäviä sisältö- ja laatuavoitteita aina teknisiin ja kaupunkikuvallisiin yksityiskohtiin saakka. ZAC:n sopimuskokonaisuus voi näin olla erittäin laaja. Yksityisen osapuolen on sitouduttava sopimuskokonaisuuteen. (L.311-5) Laajojen ZAC-alueiden toteuttamisaika voi olla varsin pitkä (10-20 vuotta).

Pohjimmiltaan ZAC on julkinen operaatio, ja sen taustalla tulee aina olla yleisen edun mukainen kehittäminen. ZAC voidaan perustaa valtion tai paikallisen julkisen toimijan toimesta. ZAC perustetaan yleiskaavan pohjalle. Se voi sijoittua yleiskaavan maankäytön vyöhykkeille riippumatta siitä, onko vyöhyke rakennettavissa vai ei. Vyöhykkeen maankäyttöä säädellään kuitenkin yleiskaavassa, johon voidaan merkitä vyöhykettä koskevia tarkkojakin määräyksiä, kuten julkisten tilojen tai rakennusten sijainnit sekä viheralueet. (Savarit-Bourgeois 2014, 162-167) ZAC:n alueella voidaan suhteellisen tehokkaasti järjestää maankäyttöä ja omistussuhteitakin, sillä myös pakkolunastaminen on mahdollista. ZAC:n yleisenä tarkoituksena on alueen kehittäminen, ja julkinen organisaatio osittain rahoittaa toteuttamista, vaikka pääosa toteuttamisen kustannuksista tuleeekin niiltä yksityisiltä tahoilta, jotka saavat rakennusoikeutta taloudellisesti kannattaviin tarkoituksiin. ZAC budjetti ja kirjanpito on erillään kunnan (tai metropolialueen) taloudesta. (Légifrance, 28.2.2019)

Aikajana keskeisistä muutoksista

1900-luku

Suunnittelujärjestelmää ryhdyttiin kehittämään kaupunkien hallitsemattoman kasvun suitsimiseksi. Taustalla vaikutti 1800-luvun lopussa eletty taloudellisen ylioptimismin aikakausi, jonka seurauksena kaupungit kasvoivat hallitsemattomasti ja keinotteluksi kehittynyt yksityinen tonttutuotanto johti maapohjaltaan huonolaatuinen tonttimaan tarjontaan, mikä koitui erityisesti vähäosaisten kaupunkilaisten murheeksi. (Merlin 2013, 58)

1919 ja 1924 kaupunkisuunnittelun ensimmäinen laki (*la loi Cordunet*)

Yli 10 000 asukkaan kunnat ja muutamat muut erityiskysymyksiä alueellaan omaavat kunnat veloitettiin laatimaan vyöhykkeittäisen suunnitelman alueidensa käytöstä ja laajenemissuunnista. Lain tavoitteisiin kuului myös aiemmin yksityisesti toimitetun maan osittamisen saattaminen julkisen valvonnan piiriin. (Savarit-Bourgeois 2014, 153) Vuoteen 1943 mennessä kahdesta tuhannesta lain piiriin kuuluneesta kunnasta vain 300 oli hyväksyttänyt lain edellyttämän suunnitelman ylemmällä viranomaisella.

1930-luku

Pariisin seudulla oli tarvetta kasvun hillintään ja suunnittelun koordinointiin, ja näin ollen ensimmäistä seudullista suunnitelmaa alettiin laatia 1930-luvun alussa. Suunnitelma valmistui kahdessa vuodessa, mutta hyväksyttiin vasta vuonna 1939 ja vahvistettiin vuonna 1941. Tämäkin kaava valmistui liian myöhään estämään seudun hallitsematonta kasvua. Lopulta kasvun hallitsemiseksi päädyttiin tarkentamaan rakentamisen ohjausta muun muassa rakennusluvan ja lunastusmenettelyjen osalta.

1943 – ranskalaisen suunnittelujärjestelmän sokkeli valetaan

Vuonna 1943 vahvistunut laki asetti raamit yksityisvetoiselle kaupunkikehittämiselle. Samalla se toi kaupunkisuunnitteluun kytkeytyvän vallan lähelle valtiota. Muodostettiin suunnitteluinstrumentti, jonka peruseriaatteet ovat voimassa tänäkin päivänä: Kaupunkisuunnittelua operoidaan kahdella tasolla, kuntien yhteistyönä seututasolla, ja kuntatasolla jokaisen kunnan omana työnä. Laki asetti kuntatason kaavan pakolliseksi noin 2000 suurimman tai muulla tavoin merkittävimmän kunnan alueelle. Seutu- ja kuntatason suunnitelmat tuli asettaa nähtäville ennen hyväksymistään. (Merlin 2013, 59-60)

1945-75 – loiston vuodet

Valtio otti aktiivisen roolin asuntotuotannon ratkaisemisessa. Lähes 30 vuoden ajan Ranskan valtio osallistui kaupunkikehittämiseen rakentamalla suuria lähiöitä ottamaan vastaan kaupunkiin työllistyvää väestöä. Samalla massiivisen

lähiöohjelman keinoin pyrittiin vähittäin eroon aiempina kaupungistumisen aikakausina syntyneistä hökkelikylistä. Yksi tällä aikakaudella tuotettujen lähiöiden ominaispiirteistä oli niiden toiminnallinen yksipuolisuus, lähiöissä oli pelkkää asumista. Kuitenkin niiden alkuperäinen väestö oli taloudellisilta ja sosiaalisilta lähtökohdiltaan hyvin monipuolista. (Chaline 2011, 28)

1958 lähiörakentamisen vauhdittaminen - 1962 maanhankinnan etuosto-oikeus julkishallinnolle

Lähiöiden ja muiden suurten maa-alueiden rakentamisen helpottamiseksi maankäyttöä ohjaavaa lakia tarkastettiin 1950- ja 60-luvuilla lisäämällä julkishallinnon keinovalikoimaan operationaalisia välineitä. Lähiörakentamista vauhditettiin vuonna 1958 hyväksytyllä asetuksella, jonka myötä voitiin määritellä ”ensisijaisesti rakennettava vyöhyke”, ZUP (zone à urbaniser par priorité). Lisäksi vuonna 1962 hyväksyttiin laki, joka tarjosi julkishallinnolle keinot lihallistaa suunnittelutyötään maanhankinnan etuosto-oikeudella. (Savarit-Bourgeois 2014, 127)

1967 ohjausjärjestelmän uudistaminen

Seutu- ja kuntatason suunnitelmia tuotettiin kuntien ja valtion yhteistyönä. Seutukaavojen tehtäviksi tuli esittää alueidenkäytön kehityssuunnat. Tätä kaavaa ei tarvinnut asettaa julkisesti nähtäville.

Kuntatasoisen suunnittelun tehtävänä oli määritellä maankäyttöön kytkeytyvät perussäännöt seutukaavan puitteissa. Julkisen vallan rooli vahvistui. Lain soveltaminen tuli pakolliseksi vain niille kunnille, joita aiemmin säädetyt suunnittelulait olivat koskeneet. Näihin aikoihin erityisesti seutukaavat laadittiin loputtoman kasvun mallilla mitoituksiltaan mahtipontisiksi liikenneväylineen ja valtavine teollisine aluevarauksineen. (Chaline 2011)

1970-luku, öljykriisi ja sen seuraukset

Raskaan teollisuuden alasajo käynnisti valtavan kriisin Ranskan teollisuuspaikkakunnilla, joiden lähiöitä oli aiempina vuosikymmeninä rakennettu tarmokkaasti. Kriisi vaikutti myös kaupunkisuunnitteluun, sillä kasvuun ja kaupunkialueiden laajenemisen mahdollistamiseen sovitettu hallinto ja välineistö olivat kaupunkien sosiaalisten olosuhteiden muutoksen johdosta perinpohjaisen murroksen edessä. (Lacaze 2012, 66-67)

Aiempina vuosikymmeninä tuotettujen lähiöiden ongelmat alkoivat, kun hyvin taloudellisesti toimeen tulevat väestönosat alkoivat lähteä. Jäljelle jäänyt kouluttamaton ja työttömyyteen ajautunut väestö jäi loukkuun usein muuhun kaupunkiin huonosti kytkeytyville asuinalueille, jotka alun pitäen oli varustettu vain välttämättömillä julkisilla ja kaupallisilla toiminnoilla. (Chaline 2011, 28)

1977 lähiötyön alku, uudisrakentamiseen suunnatut valtionavustukset lopetettiin

Valtio reagoi tähän jarruttamalla uusien asuinalueiden rakentamista ja suuntaamalla tukitoimia suoraan syrjäytyvien lähiöiden asukkaisiin. (Maury 2013, 204) Lopullisesti valtion rooli asumisen säätelijänä muuttui vuonna 1977, kun uudisrakentamiseen suunnatut avustukset lopetettiin. (ibid., 199)

Uudisrakentamisen rahoittamisen sijaan valtio on vuodesta 1977 alkaen suunnannut rahoitusta lähiötyöhön. Ensin keskityttiin lähiöiden rakennuskannan kohentamiseen. Vuosikymmen myöhemmin (1988) valtio vahvisti läsnäoloaan lähiötyössä tiivistämällä kaupungista vastaavien ministeriöiden keskinäistä yhteistyötä. Myöhemmin kaupunginosissa tehtävä kehitystyö institutionalisoitiin ja vastuut työskentelyn järjestämisestä sovittiin kuntien ja seutujen sekä valtion kesken. (Chaline 2011, 42)

1984, kriisissä olevan työn tukeminen

Vuonna 1984 nähtiin ensimmäinen merkki uudelta tavasta kohdata talouden tuottamia mutaatioita kaupungeissa, kun hallitus nimesi 15 ”muutoskeskusta” (Pôles de conversion). Näillä alueilla tehtävää työtä koordinoi ministeriöiden taalla toimiva kehitysyksikkö (DATAR).

Kunnianhimoisen projektin tavoitteena oli kehittää laajemminkin sovellettavissa oleva malli kriisissä olevien teollisten toimialojen ja ympäristöjen tukemiseksi. Tavoitteet olivat yksinkertaiset: tuottaa uutta työtä menetetyn tilalle, mahdollistaa työntekijöiden uudelleenorientoituminen työmarkkinoilla sekä edistää elinkeinojen ja tuotantoprosessien modernisaatiota. Kuitenkin, työskentelyn ohessa ja sivutuotteena, julkisen työn paradigma muuttui: Laaja tehtävänkuvaa edellytti hallinnon ja päätöksenteon mobilisoimista usealla sektorilla sekä laajan toimijakunnan verkostoimista mukaan hankkeisiin. Samalla alueesta, maantieteellisesti rajatusta kokonaisuudesta, muodostui yleisemmin julkisen kehitystyön kehys ja kohde. (Pasquier ym. 2013, 173-175)

Näin kaupunkien sosiaalitaloudelliset kysymykset tilallistettiin Ranskassa melko varhaisessa vaiheessa jälkiteollista murrosta. Tämä laajensi myöhemmin kaupunkisuunnittelun kenttää rakentamisen ohjaamisesta kokonaisvaltaiseksi kaupunkitalan ja siihen kytkeytyvien taloudellisten ja sosiaalisten kysymysten hallinnointiin.

1982 ja 1983 vallan hajakeskittäminen

Valtio käynnisti 1980-luvun alussa laajan vallan hajakeskittämisen ohjelman, jossa paikalliselle tasolle jalkautettua valtion edustusta (mm. departementit) muutettiin paikallisiksi toimijuuksiksi. Myöhemmin 1980-luvulla julkista valtaa siirrettiin entisestään kuntiin tai lähelle niitä. Kunnat saivat suunnitteluautonomian.

Hallintouudistusten myötä seutukaava nimettiin uudestaan (Schéma Directeur) ja sen laajuus ulotettiin koskemaan myös maaseutualueita. Kuntatason yleissuunnitelman nimeksi tuli Plan d'Occupation des Sols (POS). Kuntiin siirrettiin myös

muuta suunnitteluun liittyvää valtaa (rakennuslupien hyväksyminen, osayleiskaavat ja tontinmuodostukset). Uudistusten myötä kunnissa laadittavat kaavat säilyttivät suosiotaan. Sen sijaan seutusunnitelmien merkitys väheni. (Merlin 62-63)

1982 liikennejärjestelmäsuunnittelu

Samoihin aikoihin kaupunkisuunnittelua ryhdyttiin kehittämään myös muilla keinoilla. Vuonna 1982 tuli voimaan laki, joka kannusti seutuja liikennejärjestelmän suunnitteluun. (CERTU, 7.1.2018) Myöhemmin vuosikymmeninä liikennekaavat ja muut sektorisuunnitelmat ovat jäsentäneet kaupunkia vahvasti. Valtio on vaikuttanut kaupunkien toiminnallisuuteen ja rakenteeseen sektorikaavoihin kytkeytyvän lainsäädännön kautta.

Suunnitteluvallan siirtäminen kuntiin johti paikoin hallitsemattomiin seurauksiin, kun valtaan tottumattomat kunnat alkoivat kilpailla yksityisistä hankkeista. (Lacaze 2012, 88) Seutujen työssäkäyntialueen sisällä jyllännyt kilpailu johti toiminnallisten vyöhykkeiden, kuten yrityspuistojen ja kaupallisten palveluiden ylitarjontaan, ja lopulta seudun kokonaistalouden mittakaavassa tehottomiin maankäyttöratkaisuihin, jotka johtivat alueiden fyysiseen ja sosiaaliseen fragmentoitumiseen. Seudun ulkoisen kilpailukyvyn näkökulmasta muodostunut kokonaisuus oli huono. (Goze 2002, 20)

1990-luku Hallintoa tiivistetään, lähiötyö jatkuu; asuntotuotantoa raamitetaan ja aluehallinto uudistetaan

Taloudelliset ja sosiaaliset mutaatiot, joiden keskellä 1970-luvulta lähtien Ranskassa oli eletty, synnyttivät tarpeen hallinnon rakenteiden uudistamiseen erityisesti kaupunkiseuduilla. Koko 1990-luvun ajan edistyksellisimmissä kunnissa ja seuduilla haettiin keinoja talousajattelun, sosiaalisten kysymysten ja ympäristöasioiden tarkasteluun yhteismitallisesti. Tämän aiemmin eri sektoreilla tehdyn työn keskinäinen artikulointi nosti kaupunkitilan kokonaisvaltaisen hallinnoinnin suunnittelun uudeksi näkökulmaksi.

Vuonna 1992 säädetyin lain myötä mahdollistettiin kuntien välinen yhteistyö kaupunkiseuduilla aiempaa tehokkaammin. Lain tavoitteena oli järkevöittää erityisesti palveluiden tarjontaa. Varsinainen aluehallinnon reformi nähtiin kuitenkin vuonna 1999 säädetyin lain (*la loi Chevènement*) myötä, kun kuntayhtymille osoitettiin sekä merkittäviä tehtäviä että yhtenäinen verotus. Lakimuutosten myötä kuntien välinen yhteistyö Ranskassa kasvoi merkittävästi. (Goze 2002, 21-24)

Valtion tasolla 1970-luvulta alkanut työskentely lähiöiden parissa institutionalisoitui vuonna 1990, kun kriisissä olevien kaupunginosien parissa tehtävä kehitystyö määriteltiin kaupunkipolitiikaksi ja kytkettiin virallisesti ministeriöiden vastuulle. Työskentelyn painopiste siirtyi rakennusten korjaamisesta ja saneeraamisesta kriisissä olevien kaupunginosien tunnistamiseen ja sosiaaliseen kehittämiseen.

1991 kaupunkipolitiikan periaatteet, asuntotuotanto-ohjelma

Vuonna 1992 hyväksyttiin laki (*la Loi d'orientation pour la ville*), joka määritteli kaupunkipolitiikan periaatteet ja käytettävät keinot, ja kytki kaupunkipolitiikan kaupunkisuunnittelua ohjaavaan lakiin. Yksi lain peruseriaatteista oli jokaisen oikeus kaupunkiin. (Chaline 2012, 42)

Lain myötä määritellyt asunto-ohjelmat (programme locale de l'habitat, PLH) asettavat uuden asuntotuotannon tavoitteet. Näitä voivat olla rakennettavan asuinrakennuskannan typologiat, tai saneerausten, peruskorjausten tai kaupunkiympäristöjen uudistamisen kohteiksi kaupunkipolitiikan myötä valikoituneissa kaupunginosissa tehtävät toimenpiteet. Kaikkiaan asuntotuotanto-ohjelman tulisi olla operationaalinen. Niinpä ohjelma viedään kunta- tai kaupunginosakohtaiselle toteutusohjelmatasolle saakka. Ohjelman perimmäinen tarkoitus on estää sosiaalista segregatiota kunnissa. (Maury 2013, 204) Usein ohjelma laaditaan noin kymmeneksi vuodeksi, ja kytketään kuntatasoiseen kaavaan. (Pissier 2016)

Asunto-ohjelman laatiminen osoitettiin kunnille ja hiljattain vahvistuneille kuntayhtymille. Käytännössä ohjelma muodostui näille velvoitteeksi, sillä valtion taholta tarjottavien kehitystukien ehtona oli tyypillisesti voimassa oleva asunto-ohjelma. Samaan aikaan departementille annettiin tehtäväksi kuntien ja kuntayhtymien laatimien asunto-ohjelmien koordinoiminen. Samalla departementit saivat määriteltäväkseen kehityssuunnat niille alueille, joita yksikään asunto-ohjelma ei kattanut. (Maury, 2013, 204)

1990-luvun loppu, kestävä kehitys

Sosiaalisten ja taloudellisten kysymysten lisäksi kestävä kehitys nousi 1990-luvulla teemaksi kaupunkisuunnitteluun. Taustalla vaikuttivat Ranskan sitoumukset EU:ssa, joita valtio siirsi periaatetasoisina ohjeina maan suunnittelukentälle.

Ranskassa seutujen lievealueet olivat muodostuneet hyvin epähomogeenisiksi ja epäjatkuviksi vyöhykkeiksi, jotka kuuluivat läheisen kaupungin työssäkäyntivyöhykkeeseen. (Maury, 2013, 205) Ilmiön seurauksena seuduilla nähtiin liikkumisen lisääntyminen, yksityisautoilun voimakas kasvu, kaupunkialueiden laajeneminen sekä epätasainen kehitys seutujen sisällä. (Goze, 2002, 22-24)

Kaavoituksen nykytilanne**2000-luvun taite, "Rauhallinen vallankumous"**

Vuoteen 2000 saakka kaupunkisuunnittelua ohjaavan lain (1943) sekä siihen kytkeytyvän suunnittelujärjestelmän keskeiset periaatteet olivat lain sisällön tarkistuksissa (1958, 1967) pysyneet ennallaan: Laki tuki kaupunkien kasvuun ja fyysiseen laajenemiseen perustuvaa kaupunkisuunnittelua, ja suunnittelun keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet kohdistuivat rakennuskantaan. Rakentamisen ulkopuolella ainoastaan viljelyalueita ja arvokkaita luontokohteita voitiin lain turvin suojella laajenevalta kaupungilta. (Soler-Couteux 2002, 41-42)

Vuosituhanen vaihteessa säädettiin Ranskassa kolme lakia, jotka vahvistivat seutuja sekä uudistivat kaupunkiseutujen ja valtion välistä suhdetta (lait Chevènement, Voynet ja SRU) (Savarit-Bourgeois, 2014). Lait koskivat seututasoisen hallinnon rakenteita, hankkeita ja suunnittelun koordinoitua, ja painottivat hallinnon sektorit ylittävän luonteen merkitystä. Tämä näkyy erityisesti kestävän kehityksen näkökulman painottumisena laeissa. Yksi laeista uudisti kaupunkisuunnittelua merkittävästi. (Goze 2002, 34-35)

Vuonna 2000 säädettiin laki kaupungin solidaarisuudesta ja uusiutumista (*la loi solidarité de renouvellement urbains*, SRU). Laki otti kantaa kaupunkiin kokonaisvaltaisesti ja uudisti samalla hallinnon menetelmiä. Siirryttiin tilallisesta suunnittelusta kaupunkitilan hallintoon. (Cuillier 2002, 11; Soler-Couteux 2002, 42) Lain keskeisiä tavoitteita oli vahvistaa kaupunkihallinnon yhtenäisyyttä, tukea valtion kaupunkipolitiikkaa, tuottaa seudulle liikkumisen hallintoon pystyvät välineet kestävän kehityksen tarpeisiin sekä varmistaa monipuolinen ja laadukas asuntotarjonta. (Goze 2002, 33)

Uudistetun lain myötä kaupunkisuunnittelun keskeisiksi välineiksi nostettiin seututasolla laadittava "alueellisen tasalaadun kaava" (*schéma de cohérence territoriale*, SCOT) sekä kunta- tai kuntayhtymätasolla laadittava "kaupunkisuunnittelun paikallinen suunnitelma" (*plan local d'urbanisme*, PLU). Kaavojen suunnittelualueiden tuli muodostaa yksi kokonaisuus, jonka sisällä ei voinut olla reikiä. Seututasolla kunnat itse päättävät, mihin suunnitelmaan kytkeytyivät. Mikäli kunta halusi jättäytyä seutukaavan ulkopuolelle, sen rakentamista rajoitettiin. Paikallisen tason kaavaa kehitettiin aiempaa operationaalisemmaksi ja etenkin kaupungin sisäistä kasvua mahdollistavaksi. (ibid, 32; Soler-Couteux 2002,17)

Suunnittelun hierarkiassa korkeimmalle asetettiin seutukaava, jota sektorisuunnitelmat noudattavat. Kuntatasoinen kaava noudattaa sekä sektorisuunnitelmia että seutusunnitelmaa. Sektorisuunnitelmien tarkistaminen saattaa lain mukaan johtaa seutukaavan tarkistamiseen. Näin järjestelmä mahdollistaa myös paikalliselta tasolta nousevien kehityspulssien päivittämisen eri kaavatasoille.

Eryteisesti kunnille langetettu velvoite sosiaalisen asuntokannan riittävästä määrästä (20 prosenttia jokaiseen kuntaan) kytki kaupunkisuunnittelua ohjaavan lain voimakkaasti kaupungin sosiaaliseen todellisuuteen ja kaupunkipolitiikkaan, jota jo 1990-luvulla oli kahteen kertaan lailla raamitettu. Myös ympäristökysymykset nousivat aiempaa suuremmin lain tavoitteistoon, kun suunnittelun tavoitteeksi tuli estää kaupunkialueiden laajeneminen sekä tasapainon etsiminen luonnonympäristöjen, kaupunkien haja-asutusvyöhykkeen ja varsinaisen maaseudun välillä. (Maury, 2013, 205) Liikkumisen ohjauksella on laissa ja sen mukana seutukaavassa merkittävä rooli. Lainsäätäjän tavoitteena on ollut nostaa liikennejärjestelmän suunnittelu ja erityisesti joukkoliikenteen järjestäminen koko seudun tasolle kaupunkialueelta aina haja-asutetulle vyöhykkeelle saakka. (Goze, 2002, 34-35)

Paikallisempi kaavataso toimii perinteisen juridisen tehtävänsä lisäksi välineenä uusien rakennushankkeiden integroimiseksi tiivistyvään kaupunkiin. (Goze, 2002, 32-36) Erityisesti osayleiskaavojen rooli muuttui uuden lain myötä. Ennen lakiuudistusta ne olivat olleet kaavoitetun maa-alan jatketta. Nyt ne muuttuivat välineiksi kaupunkirakenteen sisällä olevien alueiden uudistamisessa. (Soler-Couteaux, 2002, 42)

Uudistustarpeet ja keskeiset muutostekijät

Kun Ranskan vasemmisto sai voimaan kunnianhimoisen ja kaupunkikehitystä määrätietoisesti linjaavan lain, tuli oikeistolle valtaan päästyään kiire korjata lain liian jyrkkiä linjauksia. (Miquel, 2014) Niinpä jo vuonna 2003 väljennettiin niiden kuntien rakentamisrajoituksia, jotka eivät ole kytkeytyneet seutusuunnitelmaan. Lakiin tehtiin myös muita pienempiä väljennyksiä. (Savarit-Bourgeois, 2014, 17)

Vuonna 2013 valtio nosti kuntakohtaisen vuokra-asuntotuotannon kiintiön 25 prosenttiin. Myös vuokra-asuntotuotantoon suunnatun maan hankintaa helpotettiin. Muutoin lain kehitys on vienyt kohti tehokkaan ja vähähiilisen kaupungin tavoitetta. Vuosina 2007 ja 2010 voimaan tulleiden uudistusten myötä (Grenelle 1 ja 2) luotiin useita hallinnollisia välineitä yhä tiiviimmän ja samalla ekologisemman ja vihreämmän kaupungin mahdollistamiseksi. Toisaalta myös viljelyalueita koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty mahdollistamaan aiempaa paremmin peltojen säästämisen rakentamiselta. 2010-luvun taitteessa tarkastettiin rakentamiseen ja maan hallintaan liittyvää verotusta. Suunnitelmiin nähden liian väljästä rakenteesta verotetaan nykyisin maan hallinnoijaa. SCoT:in normittava rooli alueiden suojelussa vahvistui. (Savarit-Bourgeois, 2014,18-19,26)

Vuonna 2014 valmistuneessa suunnittelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa kaavatasojen välistä hierarkiaa selkeytettiin, kun seutukaavaan koottiin myös valtion, departementtien ja alueiden laatimat strategiat. SCoT:in hallintoa integroiva rooli vahvistui näin entisestään. Samassa uudistuksessa ekologiset teemat vahvistuivat, ja vaade kuntien yhteistyön lisäämiseen kuntatasoisessa suunnittelussa vahvistui. (ibid., 26)

Edellä mainitussa uudistuksessa kaupunkien sisäänpäin kasvamisen vaade vahvistui entisestään. Esimerkiksi yleiskaavatason säätelystä poistettiin kokonaan määräykset, jotka epäsuorasti mahdollistivat yhdyskuntarakenteen laajenemisen. Myös ekologisten arvojen sekä kaupunkivihreän ja sinisen suunnitelmallinen vaaliminen ovat viimeaikaisissa uudistuksissa vahvistuneet. Kaikkiaan suunnittelun ohjauksesta halutaan tehdä aiempaa selkeämpää etenkin kuntatasolla vaikuttavissa kaavoissa. (ibid., 52-56)

Vaikka kaupunkien tiivistäminen on nykylaissa merkittävä tavoite, pyritään suunnittelun ohjauksessa välttämään tiiviiden, toiminnallisesti yksipuolisten kaupunkialueiden tuottaminen. Niinpä suunnittelussa puhutaan intensiivisyydestä tiiveyden sijaan. (Miquel, 2014)

Sovellettavuus Suomeen, johtopäätökset

Sosiaalinen koheesio on tilallinen kysymys

Suomeen nähden erityistä Ranskassa on se, että talouden kehitystä ja sosiaalista dynamiikkaa tarkastellaan tilallisena ilmiönä. Julkinen toimija näkee silloin maan eri tavoin tuottavana alustana, jossa menestyvät alueet ja kaupunginosat kytkeytyvät suoraan kansainvälisiin verkostoihin ja markkinoihin, kun taas syrjäytyneillä alueilla ja kaupunginosissa ei ole markkinoita ollenkaan, eivätkä niillä asuvien asukkaiden muodostamat verkostot yllä muihin kaupunginosiin. (Chaline, 2011)

Suomelle tärkeätä voisi olla se, että tasa-arvon ja osallisuuden tuntu kytkeytyvät Ranskassa edellä kuvattuun dynamiikkaan. Julkishallinnon tehtävänä on tasata eroja eri tavoin menestyvien alueiden välillä. Tämä tavoite viittaa myös EU:n sopimukseen ja toimenpideohjelmiin, joissa "territorial cohesion" on Lissabonin sopimuksessa (2009) käytetty alueidenkäytön suunnitteluun liittyvä termi. Ranskassa valtio on hyvin kiinnostunut työn raamittamisesta siten, että jokaisen kansalaisen mahdollisuudet säälliseen elämään toteutuvat vapauden, veljeyden ja tasa-arvon ihanteiden mukaisesti. Seuduilla tehtävää työtä ohjeistetaan useiden ministeriöiden yhteistyönä. Kuntayhtymät ovat luoneet maahan vahvan pohjan seudulliselle kehittämisotteelle, jota kymmenien kuntien alueelle levittäytyneiden kaupunkien sosiaalitaloudellisen dynamiikan hallinta edellyttää. (Chaline 2011; Cresci 14.3.2016)

Opittavaa voisi olla siitä, että sosiaalisen rakenteen tasapainoa on Ranskassa haettu koko yhdyskunnan mittakaavassa 1980-luvulta lähtien. Silloin aloitetun lähiötyön kautta on havaittu, että kaupungin sosiaalisen dynamiikan ymmärtäminen auttaa löytämään sen taloudellisen dynamiikan. (Cresci 14.3.2016) Jotta kaupunkia voitiin hallita dynaamisena kokonaisuutena, tuli julkisen hallinnon painopistettä siirtää kuntatasolta kaupunkialueen tai -seudun tasolle. Tämä selittää valtion tahtoa kannustaa kuntia keskinäiseen yhteistyöhön.

Nykyisin keskeinen väline tasa-arvon ja talouden kehittämisessä on maankäytön suunnittelu, johon on kytketty suunniteltavan alueen sosioekonomisen dynamiikan hallintaa. Kunta ja kuntayhtymätasolla tehtävän kaupunkisuunnittelun ohjeistamisen lisäksi valtio haluaa osallistua tasa-arvotyöhön suoraan markkinoiden ulkopuolelle ajautuneilla alueilla ja kaupunginosissa. Kahdenkymmenen vuoden ajan on maan köyhimmissä kaupunginosissa tehty rakennuskannan kuntoa kohentavaa sekä asukkaiden osallisuutta ja työllisyyttä edistävää työtä kaupunkisopimusten kautta. (Cordobes et al. 2015)

Elinvoimaa edistävät välineet

Maankäyttöön ja kaupunkisopimukseen kytkeytyvä lainsäädäntö kehittyy jatkuvasti yhteisön muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Näin ollen hallintoa, suunnittelujärjestelmää, suunnittelun tavoitteistoa ja kaupunkisopimuksia on 2000-luvun kuluessa jäsennetty useaan

otteeseen. Myös julkisen tahon budjettien pieneneminen sekä viime vuosina vahvistunut tarve järjestää energia- ja ympäristöasiat nykyistä kestävämmiin ovat luoneet tarpeen järjestelmän uudistamiseen. (ibid., 21)

Viimeisen 15 vuoden aikana on valtion huomio kohdistunut myös kasvun tukemiseen ja innovaatiopolitiikkaan. Talouden kehityksen ja tasa-arvon tukemiseksi on maassa säädetty lakeja (la loi Macron) ja tehty kentällä näkyvää työtä. Esimerkiksi vuodesta 2005 Ranskassa on ollut 71 valtion suojeluksessa olevaa erityisosaamisen keskittymää, joiden yhteydessä tutkimusta ja tuotekehitystä tekeviä yrityksiä tuetaan verohelpotuksin. Lisäksi yliopistojen osaamista on suunnattu yritystoimintaa tukevaan suuntaan. (Desrousseaux 2013, 232) Nämä keskittymät sijoittuvat erityisesti suurten yliopistokaupunkien tuntumaan.

Valtion metropoleja suosivassa toiminnassa voidaan nähdä jatkumo teollisena aikana harjoitettuun politiikkaan, jolloin maan suurista kaupungeista kehitettiin tasapainometropoleja hillitsemään kasvun ja investointien kasautumista pelkästään Pariisiin. Tällä hetkellä Ranskassa on kahdeksan metropolialuetta. (Cordobes et al. 2015, 20-23)

Ranskan hallintorakenne poikkeaa niin paljon Suomesta, että se vaikeuttaa maiden vertailua. Sovellettavia ideoita voisivat olla kaupunkiympäristön ja joukkoliikenteen parantamiseen korvamerkityt verot (esim. MAL). Ranskassa on seututasolla käytössä tarkka taloudellisten hankkeiden ohjaus (esim. hotellit ja kauppa), jonka soveltamista Suomeen voisi pohtia. Ranskassa on käytössä ZAC-kehittämisalumenettely, mutta Suomessa maankäytösopimukset pääosin korvaavat kehittämisalumenettelyn.

Kaiken kaikkiaan talous ja sosiaaliset asiat yhdistyvät tilakysymyksiin Ranskan maankäytön suunnittelussa. Lisäksi Ranskassa yleisen edun valvonta (viheralue, asuntotuotanto) on yksi maankäytön suunnittelun painopistealue ja myös alueiden eriarvoisuuden taseus on julkituotu tavoite.

7 Saksan maankäytön suunnittelujärjestelmä

Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot

Saksa on 16 osavaltion muodostama liittotasavalta. Saksassa oli vuoden 2018 lopussa 11 226 kuntaa, joista 2056 oli kaupunkeja. Kooltaan kunnat vaihtelevat paljon: sadassa pienimmässä kunnassa asuu yhteensä vain muutama tuhat asukasta, kun suurimmassa, osavaltiotatoksen omaavassa Berliinissä asukkaita on noin 3,6 miljoonaa.

Saksan maankäytön suunnittelujärjestelmässä on kolme tai neljä tasoa, riippuen siitä lasketaanko *Region*-taso ('maakunnat') omakseen vai osaksi osavaltioiden suunnittelua. Vaikka tasot erotellaan toisistaan niin säännösten, organisaatioiden kuin keskeisten sisältökysymystenkin suhteen, tasot ovat myös kytköksissä toisiinsa niin sanotun vastavirtaperiaatteen mukaisesti. Myös seikkaperäiset säännökset ilmoitusvelvollisuuksista, osallistumisesta, koordinaatiosta ja määräysten noudattamisesta sitovat tasoja toisiinsa.

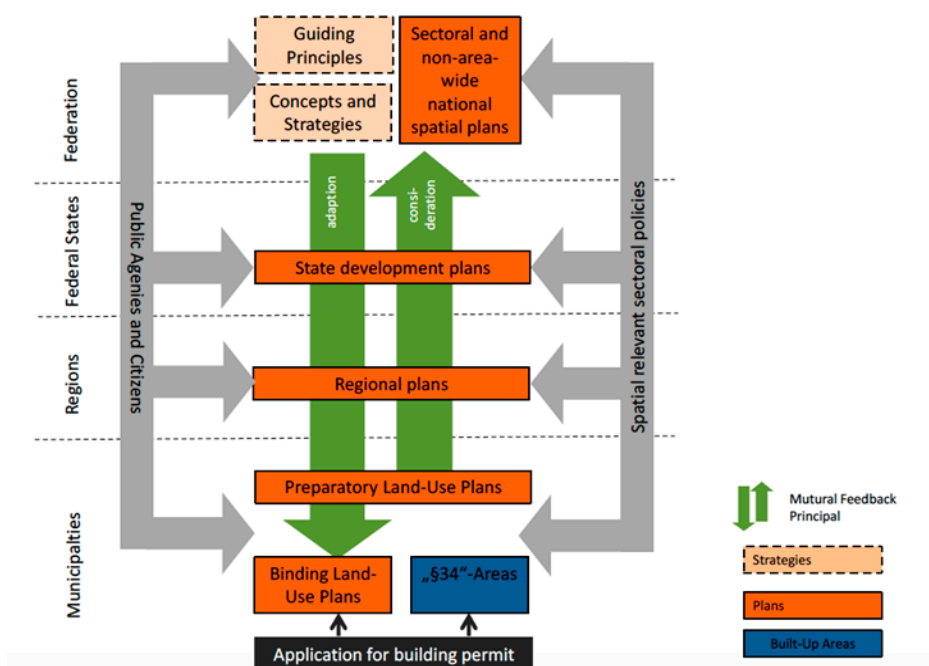
Abb. 1: Das System der deutschen Raumplanung

Staatsaufbau	Planungsebenen	Rechtliche Grundlagen	Planungsinstrumente	Materielle Inhalte	
Bund	Raumordnung	Raumordnungsgesetz (ROG)	—	Grundsätze der Raumordnung	
Länder	Raumordnung in den Ländern (Landesplanung)	Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze	zusammenfassende, übergeordnete Pläne	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Leitbilder der räuml. Entwicklung</div> → Raumordnungsplan → Räumliche und sachliche Teilpläne → Regionalplan → Regionaler Flächennutzungsplan	Ziele der Raumordnung
	Regionalplanung				
Gemeinden	Bauleitplanung	Baugesetzbuch (BauGB)	Bauleitpläne	→ Flächen-nutzungsplan	Darstellung der Art der Bodennutzung
				→ Bebauungsplan	Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung

Kuvio 9. Suunnittelua ohjaava lainsäädäntö on kolmitasoinen (liittovaltio, osavaltiot, kunnat), mutta suunnittelutasoja on neljä (liittovaltio, osavaltiot, maakunnat, kunnat). Kaavoja on kahta tyyppiä: kokoavia osavaltio- ja maakuntatason kaavoja sekä rakentamista ohjaavia paikallistason kaavoja. Lähde: ARL 2005, Handwörterbuch der Raumordnung.

Vastavirtaperiaatteella (*Gegenstromprinzip*) tarkoitetaan, ettei suunnittelu ole ylhäältä alaspäin tapahtuvaa sanelua vaan vastavuoroista yhteydenpitoa. Alemmiltä hierarkiatasoilta tuleva aloitteellisuus on sallittua ja toivottavaa pidettäessä kiinni ylemmän tason periaatteista. Kunnilla on vaikutusmahdollisuuksia maakuntatasolla samoin kuin maakunnilla osavaltiotasolla ja osavaltioilla valtakunnan tason linjausten suhteen. Verrattuna esimerkiksi Yhdysvaltoihin, saksalainen järjestelmä vaikuttaa yhteistyö- ja konsensusorientoituneelta mallilta (Schmidt & Bühler 2007).

Liittovaltion hallitus laatii suunnittelun ja politiikkainstrumenttien yhteisen kehyksen. Suunnittelukehyksestä on säädetty liittovaltion suunnittelulaissa (*Raumordnungsgesetz 18. August 1997, Neufassung 12. Dezember 2008, BGBl. I S. 2986*), jossa määritellään liittovaltion ja osavaltioiden työnjako sekä ne yleisen tason suunnitteluperiaatteet, joita osavaltioiden tulee toteuttaa. Liittovaltion linjausten tulee muodostaa kokonaisvaltainen ja monialainen kokonaisuus. Liittovaltiotason suunnittelutyöstä suuri osa käsittää alempien suunnittelutasojen tukemista suunnitteluperiaatteiden noudattamisessa ja soveltamisessa.



Kuvio 10. Suunnittelutasojen suhde sektoriviranomaisiin ja -strategioihin. Lähde: ESPON 2018.

Jokaisen osavaltion tulee laatia alueelleen kehittämissuunnitelma (*Landesentwicklungsplan*), jossa konkretisoidaan liittovaltion tavoitteita ja otetaan kantaa koko osavaltion kannalta keskeisiin suunnittelukysymyksiin (*Raumordnungsplan*). Kukin osavaltio voi laatia suunnitelman parhaaksi katsomallaan tavalla. Suunnitelmien yhtensovittaminen osavaltioiden kesken tapahtuu suunnittelusta vastaavien ministereiden konferenssissa. Järjestyksessä 43. konferenssi järjestettiin marraskuussa 2018.⁸

Osavaltiotason suunnittelutavoitteita pyritään toteuttamaan myös maakunnan tason keinovalikoimalla. Liittovaltion suunnittelulaki edellyttää maakuntatason suunnittelua, mutta sen järjestämisestä säädetään osavaltiotason lainsäädännöllä. Täten maakuntasuunnittelun käytännöt vaihtelevat osavaltioiden välillä – ja yhä enemmän myös osavaltioiden sisällä. Maakuntakaavoja on lähtökohtaisesti noudatettava kuntakaavoituksessa, mutta niihin sisältyy joustavuutta. Maakuntien suunnittelua kuntayhtymien kautta on pyritty joustavasti vahvistamaan, samoin yleisten suunnitteluperiaatteiden ja paikallisten kehittämissintressien yhteensopivuutta, etenkin niissä sisältökysymyksissä, jotka eivät noudattele hallinnollisia rajoja. Yhtymien työ voi käynnistyä sekä kuntayhteistyönä tai osavaltiotasolta tulevan yhteistyöaloitteen kautta. Osavaltio voi huolehtia maakuntatason suunnittelusta tarvittaessa myös kokonaan itse.

⁸ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/11/mrko-20181116.html>

Paikallisen tason kaavoituksesta on säädetty rakennuslaissa (*Baugesetzbuch, BauGB*, 23 Juni 1960, Letzte Neufassung 8. Dezember 1886, BGBl. I S. 2191, 2253), joka määrittelee myös kaksi tärkeintä kaavatasoa. Valmisteleva kaava (*Flächennutzungsplan*) vastaa Suomen yleiskaavaa, ja sitova rakennuskaava (*Bebauungsplan*) Suomen asemakaavaa. Lähtökohtaisesti yleiskaavaa on noudatettava rakennuskaavoituksessa, mutta rakennuskaavoitukseen sisältyy harkintavaltaa, joka mahdollistaa myös poikkeamisia. Rakennuskaavassa huomioon otettavia kohtia on lähes 30, ja sen hyväksymisestä päätetään valtuustossa. Se laaditaan vain alueille, joilla sitä pidetään välttämättömänä kaupunkikehitykselle tai yleiselle järjestykselle. Paikallisessa poliittisessa kulttuurissa vahvasti kiinni oleva rakennuskaava on eräänlainen paikallislaki, josta poiketaan vain harvoin. Toisaalta rakentamisen ohjaus on ainakin periaatteessa standardisoidumpaa paikallistasolla kuin maakunta- ja osavaltio-tasoilla, sillä *BauGB* ja sitä täydentävä kaavamerkintäasetus (*Planzeichenverordnung, Plan Symbols Ordinance*) ovat valtakunnallisia.

Sitovan rakennuskaavan alueilla rakennusluvan saaminen on varsin suoraviivaista. Myös ennestään rakennettujen mutta rakennuskaavan ulkopuolisten alueiden sisällä lupa voidaan myöntää, kunhan hanke täyttää tietyt kriteerit (jotka on määritelty *BauGB* 34 §:ssä). Edellä mainittujen alueiden ulkopuolella rakennusluvan saaminen on sen sijaan vaikeaa, ellei mahdotonta (*BauGB* 35 §). Poikkeukset ovat mahdollisia mm. maa- ja metsätalouden edellytysten vuoksi sekä energiahuollon turvaamiseksi.

Aikajana keskeisistä muutoksista

Nykyisen suunnittelujärjestelmän 1960-luvulla luotu runko on edelleen pitkälti alkuperäisen kaltainen. Vuonna 1960 voimaan tullutta rakennuslakia ja vuoden 1965 liittovaltiotason suunnittelulakia on muokattu mm. ympäristölainsäädännön ja suunnittelun yhteyksien vahvistamiseksi, mutta järjestelmän peruseriaatteisiin ei juuri ole vuosikymmenten saatossa puututtu. Yksi tämän vuosikymmenen suurin muutos tapahtui vuonna 2004, kun strateginen ympäristövaikutusten arviointi tuotiin osaksi paikallistason kaavoitusta. Sen jälkeen lakiin on tehty joitakin muutoksia esimerkiksi ilmastolakipakettien säätämisen yhteydessä. Myös kaupunkikeskustojen kehittämisen sujuvoittamiseksi vuonna 2007 voimaan tullutta lakia kaupunkien sisäistä kehitystä koskevien hankkeiden suunnittelun helpottamisesta (*Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte*, 21. Dezember 2006, BGBl. I) voidaan pitää suhteellisen merkittävänä uudistuksena, jonka tarkoituksena oli nopeuttaa tärkeitä kaavoitusprojekteja yksinkertaistamalla ja nopeuttamalla menettelyitä. Laki toi mukanaan muun ohessa nopeutetun menettelyn rakennuslain 13 a §:ään, ja samassa yhteydessä lisättiin rakennuslakiin yksityisiä kaupunkikehityshankkeita koskeva 171 f §, jonka mukaan voidaan nimetä alueita, joissa suunnittelusta voivat vastata yksityiset tahot.

Suunnittelukäytäntöjen osalta on havaittavissa vähittäistä siirtymää kohti paikallistason ja kuntayhtymien roolin kasvua. Sisältökysymyksissä osavaltiotason ohjeistusta on virtaviivaistettu, ja vastuita tulkinnoista siirretty kunnille tai kuntayhtymille (Blotevogel et al. 2014). Toisaalta on nähtävissä osin EU-yhteistyöstä juontuva erilaisten epämuodollisten suunnitteluinstrumenttien merkityksen kasvu. Niillä on vahvistettu raja-alueyhteistyötä ja muita strategisesti tärkeitä yhteyksiä, esimerkiksi ns. kansainvälisiä makroalueita ja Saksan merkittävimpiä metropolialueita.

Kaavoituksen nykytilanne

Saksalainen kaavoitusjärjestelmä käsittää muun muassa erilaisten tilojen kategorisointia, kaupunkikeskusten hierarkisointia, keskeisten toimintojen ja vyöhykkeiden sijoittamista sekä erinäisten raja-arvojen määrittelyä. Paikallistason kaavoissa määrätään alueiden käyttötarkoituksista, rakentamisoikeuksista sekä rakennusten korkeuksista ja sopimisesta ympäröivään rakennuskantaan ja maisemaan⁹. Sen sijaan, että erittelisimme niitä tässä yksityiskohtaisemmin, nostamme esiin muutamia Suomen kannalta kiinnostavia ajankohtaisia sisältöteemoja ja menettelytapoja.

Saksalaisen suunnitteluperinteen yksi avainsana on *Leitbild*, joka voidaan kääntää sanoilla visio, malli, esikuva tai johtoajatus. Osavaltioiden aluekehityksen johtoajatukset on määriteltä viimeksi maaliskuussa 2016. Niitä on neljä: 1. kilpailukyvyyn vahvistaminen, 2. peruspalvelujen turvaaminen, 3. tilankäytön kestävä ohjaaminen ja 4. ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja energiakäänteen toteuttaminen (BMW 2017).

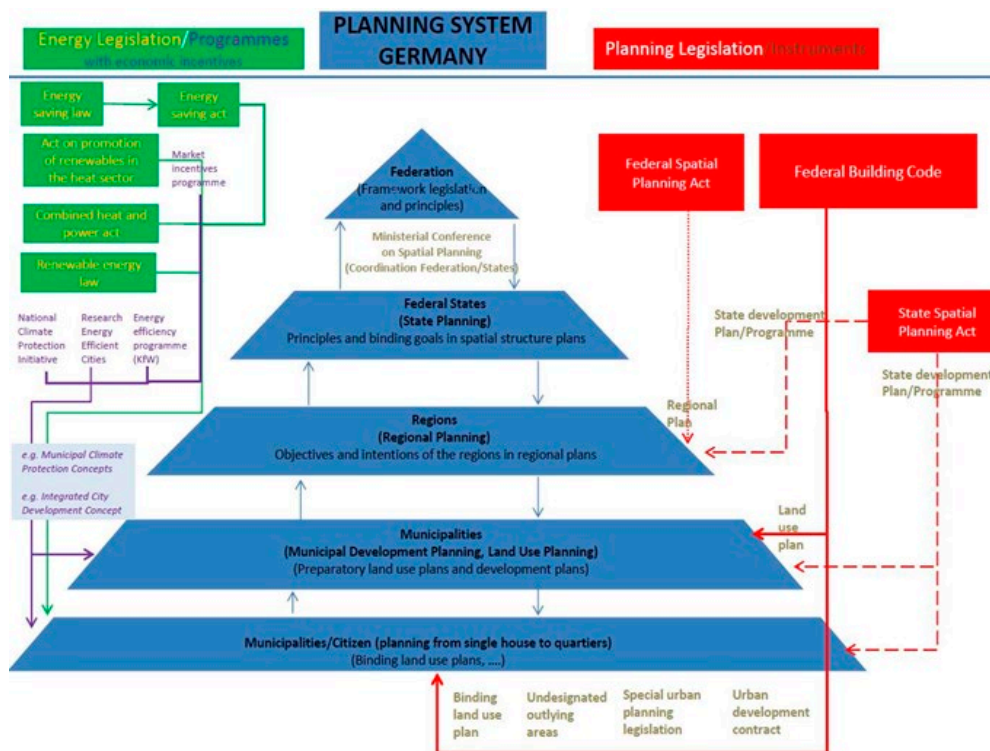
Etenkin kohtaan 3 liittyen Saksassa keskustellaan paljon tarpeesta minimoida pinta-ala, joka otetaan rakentamisen piiriin (*Flächenneuanspruchnahme*¹⁰). ”Luonnolta” rakentamisen piiriin (rakennukset, liikenneväylät) on viimeisten vuosikymmenten aikana otettu kymmeniä tuhansia neliökilometrejä. Esimerkiksi vuoden 2000 aikana Saksassa rakennetun ympäristön pinta-ala kasvoi noin 130 hehtaaria päivässä. Viime vuosina luku on ollut noin puolet vähemmän, ja tavoite on jälleen puolittaa vuosittaiset muutokset vuoteen 2030 mennessä, tai päästä viimeistään vuonna 2050 tilanteeseen, jossa yhtään uutta hehtaaria ei ”menetetä rakentamiselle”.

Menettelytapojen osalta on kiinnostavaa, että sopimus pohjainen ja kumppanuuslähtöinen suunnittelu on saanut vähitellen jalansijaa Saksassa. Kaavoitus sopimuksista (*Städtebaulicher Vertrag*) säädetään rakennuslain 11 §:ssä ja yksityisen toimesta laadittavasta hankesuunnitelmasta (*Vorhaben- und Erschließungsplan*) rakennuslain 12 §:ssä.

9 Ks. esim. ARL <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/15-main-elements-spatial-planning>

10 <https://www.ioer-monitor.de/ergebnisse/analyseergebnisse/flaechenneuanspruchnahme/>

Hankesuunnitelma voi mahdollistaa määräaikaisen suunnitteluluvan ilman yleiskaavaa. Tällöinkin rakennuttajan on luvattava laatia alueelle rakennuskaava ja kattaa kunnallistekniikan rakentamiskustannuksia.



Kuvio 11. Suunnittelu- ja kaavoitusjärjestelmä sekä esimerkki sen suhteesta energialainsäädännön ja energiatehokkuusohjelmien ohjauskeinoihin.

Lähde: <http://www.special-eu.org/assets/uploads/Germany.jpg>

Uudistustarpeet

Vuorovaikutus ja hallinnan muutos

Suunnitteluun liittyvän vuorovaikutuksen vahvistamiseen on Saksassa selviä paineita. Joidenkin tahojen mielestä vahvistaminen edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, mutta toisten mielestä korjausliike vaatii ennen kaikkea kulttuurista muutosta, joka on toteutettavissa nykyisen lainsäädännön puitteissa¹¹. BauGB:ssa tuodaan esiin kaavoitukseen liittyvinä vuorovaikutuskanavina sekä ns. varhaisen vaiheen vuorovaikutus että kaavaluonnosten asettaminen nähtäville. Varhainen vaihe on avoin kaikille, ja sillä pyritään tarjoamaan

¹¹ Tätä mieltä on myös nykykäytäntöjen vahva kriitikko, professori Klaus Selle, joka peräänkuuluttaa osallisuuden kulttuurin - "Kultur der Teilhabe" - kehittämistä (Selle 2007).

mahdollisuuksia pohtia kaavahankkeen toteutusvaihtoehtoja ja keräämään tietoa, jolla hankkeen laatua voidaan parantaa (Hartmann et al. 2018; Pahl-Weber & Henckel 2008). Kaavan nähtävälle asettamisen yhteydessä osallistuminen on rajattu kunnan asukkaisiin. Kuntalaisten on mahdollista kommentoida kaavaluonnosta, ehdottaa muutoksia tai ilmaista vastustavansa hanketta. Kunnan on vastattava kaikkiin esitettyihin muistutuksiin. Jos yli 50 ihmistä on ottanut kantaa johonkin asiaan, kunnan on laadittava aiheesta myös julkinen kannanotto.

Vuorovaikutuksen syventämiseen on paitsi painetta, etenkin suurissa kunnissa (Van De Valle & Boukaert 2003) myös laajaa halukkuutta (Wagner et al. 2016). Siinä missä suurilla kunnilla on parempia mahdollisuuksia lisäsatsauksiin vuorovaikutuksen suhteen, pienemmillä kunnilla on etua kansalaisten ja päätöksentekijöiden suorien kohtaamisten mahdollisuuksista.

Vuorovaikutuksen riittämättömyyttä tai muita epäonnistumisia on havaittu etenkin suurhankkeiden yhteydessä. Kun esimerkiksi Stuttgartin rautatieaseman uudelleenjärjestelyistä alkanut kaupunki uudistus muuttui kaupunkia vuosikausia jakaneeksi konfliktiksi (Niemenmaa & Schmidt-Thomé 2012), keskustelu Saksan suunnittelulainsäädännön uudistamistarpeesta ja osallistumismahdollisuuksien laajentamisesta käynnistyi (esim. Böhm 2011, Kuklinski 2011, Bothe 2018). Toisaalta oltiin huolissaan siitä, saadaanko tärkeitä hankkeita enää lainkaan toteutettua järjestäytyneiden vastustuskoalitioiden vuoksi. Viime vuosina asiaa on selvitelty mm. liikennehankkeiden¹² ja kaupunkikehittämisen (Deutsche Städtetag 2013) osalta.

Suurhankkeiden yhteydessä tukeudutaan usein ylempiä suunnittelutasoja koskevaan lainsäädäntöön (*Raumordnungsgezet*, *ROG*), eikä rakennuslakiin. ROG säätelee lähinnä viranomaistoimia, lukuun ottamatta 15 §:n mukaista *Raumordnungsverfahren*-menettelyä, joka koskee laajempaa vuorovaikutusta. Sitä on noudatettava hankkeissa, joilla voi olla vaikutuksia yksittäisen kunnan rajojen ulkopuolella. Menettelyyn ei kuulu varhaisen vuorovaikutuksen vaihetta, jota paikallistasolla noudatetaan, vaan vuorovaikutus voidaan hoitaa myös kertaluontoisella osallistumisella. Tällöin kansalaiset voivat ilmaista kantansa suurhankkeisiin vain niiden laajempien vaikutusten osalta, eivätkä yksityisiin intresseihin vedoten¹³. Suunnitteluviranomaisen tehtävänä on koota kriteerit täyttävät kannanotot suunnittelussa huomioon otettaviksi.

12 <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/reformkommission-bau-von-grossprojekten.html>

13 https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fsparugokorog_1%2Fcont%2Fsparugokorog.inhaltsverzeichnis.htm

Menettely on suppeimmillaan toteutettuna riskialtis, sillä jos suurhanketta ajava taho toteuttaa sen pintapuolisesti, merkittäviä näkökohtia ja erilaisiin toteutusvaihtoehtoihin liittyviä vaikutuksia voi jäädä huomioimatta. Liian nopea eteneminen altistaa myös suunnittelukonflikteille, kun aiemmin sivuutetuiksi tulleet tahot pyrkivät puuttumaan asiaan vasta valitusvaiheessa. Kuten ARL:n kannanotossa (Danielzyk et al. 2014) todetaan, *Raumordnungsverfahren*-menettelyä voidaan kuitenkin käyttää myös ehdotetun suurhankkeen parantamiseksi, jolloin se on omiaan saamaan myös vahvemman kansalaisten hyväksynnän. Menettely on mahdollista viedä läpi etupainotteisesti, ja siinä tulisi pystyä keskustelemaan paitsi erilaisista toteutusvaihtoehdoista myös hankkeen toteuttamisen tarpeesta ylipäänsä.

Suunnitteluun liittyvää vuorovaikutusta on viime vuosiin saakka pidetty Saksassa usein välttämättömänä muodollisuutena, josta osallisuuden kulttuuri on kaukana (Selle 2007). Halukkuutta tilanteen muuttamiseen kuitenkin on monilla tahoilla (Deutsche Städtetag 2013), ja esimerkiksi joissakin kaupungeissa tilanne on jo hyvä, ellei erinomainen (Böhm 2011). Selle katsoo, että kyse on parhaimmillaan koko suunnittelun logiikan muuttamisesta. Siinä missä ennen aloitettiin päätöksenteosta ja edettiin päätöksestä tiedottamiseen ja sen puolustamiseen, uudessa mallissa kutsutaan mukaan deliberatiiviseen keskusteluun ja tehdään päätöksiä vasta sen pohjalta (Selle & Hüttinger 2008).

Elinkeinojen edellytysten ohjaus

Makrotasolla elinkeinojen edellytyksiä edistetään aluekehityksen yhden johtoajatukseen (*Leitbild*) eli kilpailukyvyyn vahvistamisen nimissä liittovaltion suunnalta. Sen rinnalla toimii osavaltioiden ja suurkaupunkien aloitteesta liikkeelle lähtenyt metropolialueiden sisäinen ja sittemmin myös keskinäinen yhteistyö, jolla niin ikään pyritään kilpailukyvyyn lisäämiseen mm. työssäkäyntialueiden kokoa kasvattamalla ja ylikansallisia yhteyksiä parantamalla. Nykyään metropolialueita on Saksassa 11. Ne ovat kaikki mukana metropolien yhteistyöelimessä (Der Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, IKM), mutta kukin metropolialue on kuitenkin organisoitunut omalla mallillaan¹⁴.

Mikrotason esimerkkinä elinkeinojen edellytysten ohjaamisesta voidaan mainita vähittäiskaupan konsepti (*Einzelhandelskonzept*), jonka monet saksalaiskaupungit ovat alueelleen laatineet. Se on paikallisesti kattavin kaupan sijoittumista ohjaava asiakirja, joka sisältää yleensä katsauksen kaupan kehitykseen kaupungin eri osissa sekä arvioita naapurikaupungeille "menetetyistä" asiakasvirroista. Sen tärkein yksittäinen instrumentti on keskustaja kaupunginosatason ostoskeskittymien rajaaminen. Näillä alueilla kaupan rakenteen

14 Lisätietoja metropolialueista Urbanismisäätiön julkaisemassa suomenkielisessä raportissa (Ilmavirta & Schmidt-Thomé 2015).

pitää olla monipuolinen, ja asiakaskuntaa tulee löytyä alueen ulkopuoleltakin. Niiden kehityksen kannalta haitalliseksi epäillyt hankkeet voidaan ehkäistä jo varhaisessa suunnitteluvaiheessa. Etenkin vuonna 2007 tehtyjen rakennuslain muutosten myötä ote vähittäiskauppan sijoittumisesta tiukentui, kun ohjeistus ulottui jopa tuotevalikoiman tasolle tuottaen mm. ”keskustarelevanttien” tuotteiden listan. Tarkoituksena on ollut antaa kunnille keinoja suojella kansalaisten tarvitsemien palvelujen ja hyödykkeiden saatavuutta keskusta-alueilla ja tuottaa synergiaetuja toimialoille, jotka hyödyntävät olemassa olevaa infrastruktuuria, mukaan lukien alueelle tehtyjä kulttuuri-investointeja.

Digitalisaatio

Digitalisaation vaikutuksista Saksan työmarkkinoihin käydään varsin vilkasta keskustelua (Zika et al. 2018), vaikka digitalisaation eteneminen Saksassa on monilla aloilla varsin hidasta (Weber 2018) ja teknologiaorientoitunutta (vrt. <https://www.bmvi.de/EN/Home/home.html>). Suunnittelukontekstissakin puhutaan enemmän digitaalisen teknologian ulottamisesta maan kaikkiin osiin ja digiteknologian käytöstä suunnittelussa ja vuorovaikutuksessa kuin siitä, miten digitalisaatio muuttaa ihmisten toimintaa tilassa¹⁵. Vain noin puolet saksalaisista on joskus käyttänyt digitaalisia kanavia asioidessaan julkishallinnon kanssa¹⁶. INSPIRE-direktiivin edistäminen on Saksassa kuitenkin edennyt varsin hyvin¹⁷.

Palvelujen saavutettavuus

Peruspalvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta on vahvoja kirjauksia Saksan lainsäädännössä. Perustuslaissa (28 §)¹⁸ niihin viitataan paikallisen yhteisön asioina (*Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft*), jotka liittyvät kunnalliseen itsehallintoon. Toisaalta on kyse ns. sosiaalisen liittovaltion periaatteesta (*Sozialstaatsprinzip* 20 §). Vähintään elintärkeiden palvelujen ja hyödykkeiden tarjonta on taattava kaikille, mutta myös tämän vähimmäistason ylittävää palvelutasoa voidaan näiden kirjausten perusteella vaatia, riippuen siitä, miten välttämättömät peruspalvelut (*Daseinsvorsorge*) määritellään. Kunnallisella tasolla niihin lasketaan nykyään ainakin jäte-, vesi- ja energiahuolto, julkinen liikenne, paikallinen pankki (Sparkasse) ja sairaalaan pääsy. Kuntayhtymien on puolestaan pystyttävä

15 Tästä kertoo myös, että paras löytämämme saksankielinen esitys digitalisaation ja suunnittelun yhteyksistä on yksityisen ihmisen ylläpitämä sivusto <https://urban-digital.de>. Kiinnostus on kuitenkin kasvavaa, mistä kertoo mm. tämän konferenssin agenda: <https://www.arl-net.de/de/blog/veranstaltungsankündigung-21-konferenz-für-planerinnen-und-planer-nrw-,digitalisierung-stadt>

16 https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment_in_Germany_2018_0.pdf

17 https://www.geoportal.de/SharedDocs/Downloads/DE/GDI-DE/Vortraege/2018/INTERGEO%20_Expertengespraech_Umsetzung_INSPIRE.pdf?__blob=publicationFile

https://www.geoportal.de/SharedDocs/Downloads/DE/GDI-DE/Vortraege/2018/INTERGEO%20_Expertengespraech_Umsetzung_INSPIRE.pdf?__blob=publicationFile

18 https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_28.html

tarjoamaan kouluja, kirjastoja, museoita, päivä- ja vanhainkoteja ja pelastuspalveluita. Jotkut tulkitsevat kirjauksen vielä laajemmin ja edellyttävät peruspalveluilta myös osallisuutta sosiaaliseen elämään ja itsensä toteuttamista yhteisön osana¹⁹. Siitä, mitä palveluita keskuspaikkahierarkian eri tasoilla lopulta vaaditaan ylläpidettävän, on käynnissä jatkuva tulkintakamppailu.

Myös suunnittelulainsäädännöllä (ROG § 2) pyritään takaamaan tasapainoiset elinolot. Välttämättömien palvelujen ja infrastruktuurin tulee olla kaikkien väestöryhmien saavutettavissa, jotta mahdollisuuksien tasa-arvo toteutuisi myös harvaanasutuilla alueilla (BMW 2017a). Kyse on siitä, että kunta tai valtio huolehtii elintärkeinä pidettyjen hyödykkeiden ja palvelujen tarjoamisesta siedettävään hintaan ja kohtuullisella etäisyydellä. Kyse on niin teknisestä toimesta (energia, vesi, televiestintä, julkinen liikenne, posti, jäte- ja jätevesihuolto) kuin sosiaali- ja kulttuuripalveluista, terveydenhuollosta, lastenhoidosta, koulutuksesta ja vanhustenhoidosta sekä palo- ja pelastuspalveluista ja katastrofeilta suojautumisesta.

Ilmastonmuutokseen liittyvä ohjaus: resurssitehokkuus (maankäyttö–energia–liikenne), varautuminen ympäristökriiseihin

Ilmasto- ja energiakysymykset ovat Saksassa sekä ympäristö- että elinkeinopolitiikassa merkittävässä asemassa. Niin sanotun energiakäännöksen (*Energiewende*) taustalla ovat päätökset luopua niin ydinvoimasta kuin kasvattaa uusiutuvien energianlähteiden osuutta. Kasvihuonekaasujen vähentämiseen pyritään myös energiatehokkuutta kasvatamalla. Energiakäännöksen tekeminen koskettaa myös suunnittelua, ja tarvittavista toimenpiteistä onkin keskusteltu varsin runsaasti. Valtakunnan tasolla keskustellaan etenkin energiantuotantoon ja -varastointiin soveltuvien alueiden varauksista ja uusista tai uudistettavista sähkönsiirtoverkoista. Poliittikaohjelmia on niin rakennusten energiatehokkuuden lisäämiseksi korjausrakentamalla kuin yhdyskuntien tiivistämiseksi täydennysrakentamalla²⁰ (Stefansky & Göb 2018).

Valtakunnan rajat ylittävän suunnittelun merkitys on korostunut tulva tulvalta: ilmaston- ja ympäristönsuojelun ohella ilmastonmuutokseen sopeutumiseenkin liittyvä tulvasuojelu on kansainvälisen yhteistyön piiriin kuuluva kysymys. Myös Saksan kansallista vesistöihin liittyvää lainsäädäntöä uudistettiin vuosien 2009 - 2014 muokkauksilla, jotka vahvistivat tulvien ennaltaehkäisyn keinovalikoimaa (ks. esim. alimpiin rakentamiskorkeuksiin liittyvä Baden-Württembergin säädös).

¹⁹ http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Daseinsvorsorge#cite_note-3

<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/daseinsvorsorge-28469/version-252099>

²⁰ http://www.special-eu.org/assets/uploads/3_Porsche_German_Policy_Planning_Modul_2.pdf <https://shop.arl-net.de/mobilitat-energie-klima/bitte-wenden-sie-energiewende.html>

Kaupunkiseutujen erityiskysymykset

Case-esimerkki - Hajarakentamisen kontrolli Hannoverin seudulla

Hannoverin kaupunkiseutu (Region Hannover) on mielenkiintoinen sekä hallintomalliltaan että ohjauskeinoiltaan. Maankäyttöä ohjataan 10 vuoden välein uudistettavalla seutusuunnitelmalla (*Regionale Raumordnungsprogramm*, RROP). Voimassa oleva versio (RROP2005) edustaa hajautettua keskittämistä ja keskusten hierarkiaa. Yhdyskuntarakenne perustuu vahvaan ytimeen sekä pienempiin mutta vahvoihin ympäryskaupunkeihin. Tämän lisäksi erotellaan maaseutumaisemmat yhdyskunnat, jotka soveltuvat asuinrakentamiseen, sekä kylät, joiden osalta rakentamista ohjataan erityisen tarkasti.

Maailman parhaat kaupungit -raportissa (Ilmavirta & Schmidt-Thomé 2015) Hannoverin tapausta eritellään seuraavasti: "Suunnitelma esittää alueita ja vyöhykkeitä, joita ei saa kaavoittaa, eli ei myöskään rakentaa. Näillä rajoituksilla pyritään ehkäisemään yhdyskuntarakenteen hajautumista, ylläpitämään viheralueet ja luonnonmaisemat rajaamalla kylien kasvu sisäänpäin sekä turvaamalla palveluiden säilyminen. Suunnitelmassa tunnistetaan noin 130 kylää, joiden yhdyskuntarakennetta seudullisesti erityisesti ohjataan. Nämä kylät saavat kasvaa korkeintaan 5 prosentilla (joissakin tapauksissa 7 prosentilla) suunnitelma-kauden aikana. Näiden lisäksi on tunnistettu noin 40 kylää tai lähiötä, joissa sallitaan merkittävämpi rakentaminen, koska alueet täyttävät tietyt joukkoliikenteeseen ja palveluinfrastruktuuriin liittyvät kriteerit."

Saksassa hajarakentamisen hillintä on laajasti hyväksyttyä. Hannoverin RROP2005 on ulkoasultaan ja merkinnöiltään innostavampi asiakirja kuin suomalainen maakuntakaava. Ilmavirta & Schmidt-Thomé (2015) jatkavat: "Varsinaiset erot suomalaiseen löytyvät kuitenkin määräysten tasolta. Priebsin kuvaamat 130 kyläaluetta on otettu mukaan taajama-alueiden luokitteluun omine määräyksineen. Maaseutumaisesti rakennetut alueet on jaettu hierarkioihin tiiviimpää taajamarakennetta vastaavasti ja luodulle kolmijakoiselle tyypittelylle on omat määräyksensä. Ensimmäisen ryhmän muodostavat maatalouden tarvetta palvelevat alueet, toisen tiivistyviksi halutut kyläalueet ja kolmannen näiden ulkopuolelle jäävä muu hajarakentamisen alue. (...) Määräyksissä huomio kiinnittyy tarkkuuteen, jolla strategisia tavoitteita siirretään alemmalla tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon. Vaikka määräyksissä on osin samanlaisia tulkinnanvaraisuuksia kuin meilläkin (vrt. alueet on sovitettava, kohtuullinen kehittäminen jne.), on toisaalla käytetty erityistä täsmällisyyttä strategian siirtämiseksi toteutukseen. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi velvoite tarkemmasta yksilöinnistä alemmalla suunnitelmatasolla (*Landes-Raumordnungsprogramm*, LROP), rajoite hajarakentamisen kasvusta prosentuaalisena määränä nykytilanteesta, tai siirtämällä maakuntatason strategia kiinteistörekisteriin (saks. *Kataster*)."

”Hannoverin esimerkkiä vapaasti tulkiten voi väittää, että suomalaisesta hajarakentamisen ohjauksesta puuttuvat konkreettiset seututasolla käytettävät välineet. Yhtenä keskeisenä ongelmana on yhdyskuntarakennetta kuvaavien käsitteiden epämääräisyys. Taajamakäsitteitämme vastaavat saksan *Siedlung* tai englannin *settlement* on maiden paikallisissa maankäyttösuunnitelmissa pyritty määrittämään niin tarkasti, että strategiset tavoitteet voidaan niihin kohdentaa. Suomalaisen taajaman on kuitenkin merkitykseltään kulloiseenkin tarpeeseen joustava: milloin se tarkoittaa 200 metrin päässä toisistaan olevia viiden talon ”ryppäitä”, milloin taas liikennemerkein erotettua 50 km/h:n tuntinopeudella leimattua tienosaa. Tämä on osin yllättävää, koska koko maankäyttöä ohjaavan lainsäädäntömme perusta on vuoden 1958 rakennuslaista alkaen perustunut taaja-asutuksen ja haja-asutuksen erottamiseen toisistaan. Vanhaa asemakaavoituksen perinnettä noudattaen taajamaksi (taaja-asutukseksi) tulisi nimittää vain alueita, jotka tullaan myöhemmässä vaiheessa detaljikaavoituksen keinoin tarkentamaan. Koska suomalainen rakennettu ympäristökin on pääsääntöisesti rakentamatonta, voisi rakentamisen ohjauksessa tuoreella tavalla määriteltä taajamaraja määrittää myös ulkopuolelleen jäävää haja-asutusta, jota voitaneen myös meillä vallitsevan suunnittelutarveratkaisun sijaan ohjata Hannoverin esimerkin mukaisin hajarakentamismääräyksin.” (Ilmavirta & Schmidt-Thomé 2015)

Sovellattavuus Suomeen, johtopäätöksiä

Vaikka Saksan suunnittelujärjestelmä voi vaikuttaa hierarkkiselta ja jäykältä, sen puitteissa tuotetun rakennetun ympäristön laatuun ollaan kuitenkin ilmeisen tyytyväisiä. Sisällölliset tavoitteet ovat valtakunnan tasolta alkaen varsin kunnianhimoisia, ja niiden toteutumista myös seurataan. Suomelle merkittävää on muun muassa se, että rakentamisen piiriin otetaan uusia alueita säästävaisesti ja se että energiakäänteen tilallisten edellytysten takaaminen otetaan vakavasti.

Vuorovaikutuksen kulttuurin kehittäminen on Saksan monitasoiselle järjestelmälle haaste, johon on löydettävä uudenlaisia ratkaisuja. Suomessa kaavatasojen ja välineiden määrää voisi miettiä myös tästä näkökulmasta. Jos suunnittelusta tulee aiempaa sopimus- ja suurhankepainotteista, kansalaisyhteiskunnan äänen oikea-aikainen kuuluminen tulee myös turvata nykyistä paremmin.

8 Englannin maankäytön suunnittelujärjestelmä

Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot²¹

Hallinnollisesti Englanti jakautuu alueisiin (*regions*, 9 kpl), maakuntatason kreivikuntiin (*county*) tai itsenäisiin paikallistason hallinnollisiin yksiköihin, 'yhtenäiskuntiin' (*unitary authorities / unitary council*, yht. 55 kpl), jotka syntyivät hallinnon uudistuksessa 1990-luvulla yhdistämällä maakuntataso ja kuntataso (*district, borough, city*). Lisäksi alemman tason piirikunnissa (*parish*) keskitytään paikallisiin kysymyksiin ja mm. naapurustosuunnitteluun. Yhteensä eri tavalla organisoituja paikallisyhteisöjä on n. 350. Lainsäädäntöuudistusten myötä aluetaso poistettiin suunnittelun tasona v. 2012. Vanha järjestelmä on kuitenkin osittain edelleen käytössä, sillä järjestelmää ei uudistettu kaikilta osin. (Kanninen & Akkila 2015; Maisala 2015)

21 Tätä lukua varten on haastateltu Sanna Anderssonia ympäristöministeriöstä 14.02.2019.



Kuvio 12. Englantilaisen suunnittelujärjestelmän keskeiset ohjaustasot ja -välineet. Ylin taso vastaa meidän valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, LDF yleiskaavatasoa ja Development Control asemakaavatasoa. Vaikka seudullinen kaavataso on virallisesti poistettu, kunnat tekevät seututasoista suunnittelua yhteistyössä Secretary of State'n valvonnassa (meidän Ympäristöministeriötämme vastaava viranomaiselin).

Lähde: <http://www.special-eu.org/knowledge-pool/module-2-spatial-planning-frameworks/policies-and-objectives/united-kingdom-planning-systems>.

Englannissa ei ole kattavaa valtakunnallista spatiaalista suunnitelmaa. Suunnittelua tehdään 1 - 3 tasolla (maakunta-kunta-naapurusto). Suunnittelua toteuttavat paikallisviranomaiset maaseutualueilla kunta- ja maakuntatasolla, ja provinssikaupungeissa, osassa maaseutua ja metropolialueilla (*metropolitan county*) yhdellä kaavatasolla. Metropolikunnissa (mm. Greater Manchester, Tyne and Wear, Greater London) suunnittelua tehdään yli kolmessakymmenessä kunnassa. Suur-Lontoon seudulla paikalliset suunnitelmat kytkeään *Greater London Authority Act* -lain säättämään *The London Plan: Spatial Development Plan for Greater London* strategisiin puitteisiin tarvittavin osin (mm. erityisesti liikenne- ja keskustojen kehittämiskysymykset). Lontoon pormestari vastaa Suur-Lontoon seutusunnitelman edistämisestä.

Aikajana keskeisistä muutoksista

Tärkeimmät lakimuutokset alleviivattu:

1947 – Town and Country Planning Act lainsäädännön laajat periaatteet perustana nykyiselle lainsäädännölle

1955 – Green Belt Policy Statement

1963 – Town and Country Planning Act: mm. Use Classes

1980 – Local Government, Planning and Land Act

1984 – valtakunnallinen rakennuslaki, Building Act

1990 – Town and Country Planning Act: mm. laki korvausmenettelyistä (compensation)

1991 – Planning and Compensation Act

1995 – Planning Policy Guidance 2: Green Belt

2004 – Planning and Compulsory Purchase Act (P&CP Act): toi lainsäädäntöön seudullisen suunnittelun tason (Regional Spatial Strategies): korvasi perinteiset paikalliset kaavat (Local Plans ja Unitary Development Plans) paikallisilla kehittämisskeemillä, Local Development Frameworks (huom. Regional Spatial Strategies kumottu 2012)

2007 – Greater London Authority Act (korvasi 1999 lain)

2008 – Planning Act: isojen infrahankkeiden nopeuttaminen

2009 – Local Democracy, Economic Development and Construction Act, Paikallisdemokratia-, taloudellinen kehittäminen ja rakentaminen -laki

2011 – Localism Act

2012 – National Planning Policy Framework, NPPF: uusi valtakunnallinen alueidenkäytön suunnittelun politiikkakehys

2012 – Neighbourhood Planning

2012 – Local Enterprise Partnerships, LEP

2013 – Growth and Infrastructure Act

2016 – Housing and Planning Act, laki asuntorakentamisen edistämisestä, sosiaalisesta asuntotuotannosta ja maankäytön suunnittelusta

2018 – NPPF:n päivitys ilmastonmuutokseen sopeutumisen ohjeistuksen osalta

Vuoden 2004 jälkeen merkittävä muutos oli kaksitasoisesta suunnittelusta, maakuntien strategisista (rakenne)kaavoista ja kuntien detaljikaavoista, luopuminen. *Regional Spatial Strategies* muodosti seudullisen kehiksen. Osana *Local Development Framework*'ia paikallistason suunnittelu, Development Plan Documents, käsitti paikalliset suunnitelmat ja yhtenäiset kehittämissuunnitelmat (*Unitary Development Plans*) yksitasoisina spatiaalisina suunnitelmina.

Seuraava rakenteellinen uudistus tuli *Localism Act*'in myötä v. 2011, jolla korostettiin paikallista päätöksentekoa: virallisesta seututaso suunnittelutasosta luovuttiin (lukuun ottamatta Lontoota), paikallistason suunnitelmasta tehtiin *Local Plan*, ja uutena virallisena tasona järjestelmään tuotiin naapuruston suunnittelun taso (*Neighbourhood Development Plans, Neighbourhood Development Orders*). P&CP Act'n (2004) seutusuunnitelmataso kumottiin.

(<http://www.special-eu.org/knowledge-pool/module-2-spatial-planning-frameworks/policies-and-objectives/united-kingdom-planning-systems/>)

Kaavoituksen nykytilanne

Englannin maankäytön suunnittelujärjestelmästä säädetään kaupunkien ja maaseudun suunnittelulaissa (*Town and Country Planning Act* 1990). Se sisältää muun ohessa säännökset suunnitteluviranomaisista ja niiden toimivallasta, maankäytön kehittämisen valvonnasta (*control over development*), laillisuusvalvonnasta ja sen keinoista, puiden istuttamisvelvollisuudesta ja suojelusta, ulkomainonnasta, pakkolunastamisesta, maanteistä, julkisten hankkeiden toteuttajista (*statutory undertakers*) ja toteuttamisesta sekä viranomaismaksuista. Lain soveltamisala on siis erittäin laaja.

Voimassa olevan lainsäädännön pohjana on *Town and Country Planning Act* vuodelta 1947. Aikanaan se kansallisti oikeuden maankäytön kehittämiseen ja toi maankäyttöön suunnitelmallisen julkisen valvonnan. Nykyjärjestelmä kuitenkin nojautuu 1980-luvun lainsäädäntöön ja myös 1980 hyväksytyyn *Local Government, Planning and Land Act*'iin, joka mahdollisti mm. yksityiset kehitysyritykset. Nykyisin strategiset linjaukset ovat korvanneet yleispiirteisen suunnittelun. Jako viralliseen ja epäviralliseen suunnitteluun ei ole kovin selkeä. Oikeastaan ainoa lakisääteinen spatiaalinen suunnitelma on paikallissuunnitelma (*Local Plan*), jonka senkin painotus on strategioissa ja niiden alueellistamisessa kunnassa (Kanninen & Akkila 2015, 50).

Valtakunnan taso

Valtakunnallinen alueidenkäytön suunnittelun politiikkakehys, *National Planning Policy Framework* (NPPF, 2012) määrittää valtakunnalliset tavoitteet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset prioriteetit paikallistason suunnittelulle. Sen tehtävänä on toimia kehkeyksenä paikalliset tarpeet huomioivalle suunnittelulle ja edistää kestävästä kehityksestä kunnissa. Paikallistason kaavojen tulee olla linjassa NPPF:n kanssa. (DCLG 2015, 7-9) Valtiovallalla on rajalliset mahdollisuudet puuttua paikallisiin kehittämissuunnitelmiin (*development scheme*) ja pyrkimyksenä on ohjata vain välttämättömässä määrin. Erityisiä kaupunkiseutuja koskevia spatiaalisen suunnittelun politiikkakehystyksiä ei NPPF:iin sisälly, mutta kaupunkiseututasolla rajat ylittävissä kysymyksissä veloitetaan kuitenkin yhteistyöhön (Kanninen & Akkila 2015, 51). Merkittäviä infrastruktuurihankkeita säädellään erillislaeilla, *National Policy Statements*'eillä.

Planning policy guidance tai *statements* ovat ministeriöiden ohjeistuksia kaavoittajille kaavanlaatumista varten (YM:n oppaita vastaavia). Ne ovat tekstimuotoisia ohjeita, jotka voivat käsitellä esimerkiksi uusiutuvia luonnonvaroja, jätteiden tai huleveden käsittelyä.

Seututaso

Osana strategisen suunnittelun uudistusta *Localism Act*'lla v. 2011 palautettiin päätöksenteko seututasolta paikallistasolle. Laki velvoittaa kuitenkin viranomaisia tekemään yhteistyötä yli hallinnollisten rajojen (*Duty to Cooperate*) (DCLG 2015, 7-9). P&CP Act'in (2004) seutusunnitelmataso on poistettu vuonna 2012. Vain Lontoossa on lakisääteinen seudullinen suunnitelma *The London Plan: Spatial Development Plan for Greater London*.

Uudistettu suunnittelulainsäädäntö on korostanut proaktiivista kuntien yhteistyötä osana kuntien omaa maankäytön suunnittelua. Laki mahdollistaa mm. yhteisten ydinstrategioiden (*Joint Core Strategy*) laatimisen paikallishallintojen kesken. Käytäntö on korvannut seutuhallinnon. Erityisesti monikeskuksisilla kaupunkiseuduilla on pystytty vastaamaan strategisen koordinaation tavoitteisiin. Myös yhteisiä kuntakaavoja ('yleiskaavoja') ja suunnittelupolitiikkoja (*Joint Local Plan, Joint Planning Policy*) voidaan laatia paikallishallinnoissa. Paikallinen suunnittelu ja erilaiset yhteistyöelimet ovat mahdollisia paikallishallintolain (1972) perusteella. Laissa määritelty työväline mahdollistaa kuntien yhteisen suunnittelutyön tehostamisen. (Kanninen & Akkila 2015, 49-50)

Tästä huolimatta valtion osapuolena maankäytön kysymyksissä toimiva *Department of Communities and Local Government* (DCLG) ei ole kannustanut kaupunkiseututasoiseen maankäytön suunnitteluun eikä tekemään sitovia yhteistyösopimuksia, vaan pikemminkin toivonut suunnittelun keskittyvän paikallistason suunnitteluun (emt., 56). Kaupunkiseututason yhteistyölle ei ole ollut myöskään tarpeeksi taloudellisia resursseja. Yhteistyötä on rahoitettu valtion politiikkaohjelmista, jotka ovat myös vaikuttaneet yhteistyön muotoihin

ja sisältöihin. Suuret kaupunkiseudut, kuten Lontoo ja Manchester, ovat parhaiten pystyneet vaikuttamaan ohjelmien sisältöön ja toimintansa reunaehtoihin. (emt., 54)

Kuntataso

Local Plan on kuntien keskeisin suunnitteluinstrumentti, jossa ilmaistaan kunnan maankäytön tavoitteet. Se tarjoaa ennakoitavuutta yhteisöille, yrityksille ja investoinneille. Yleiskaavataso *Local Development Framework* koostuu alueidenkäytön osiosta ja toimenpiteohjeista (*supplementary planning document, SPD*), jotka voivat liittyä esimerkiksi historiallisten piirteiden tai luontoarvojen suojeluun tai vaikka kunnalliseen parkkipaikkamääritykseen. Suunnitelmatasolla määritetään myös jätteen ja resurssien käsittelyyn liittyviä velvoitteita (*waste and mineral plans*).

Local Development Scheme (2004) on suunnittelua linjaava kokoelma eri strategioita. Siinä määritellään kunnan visio ja se käsittää *local development* -dokumentit, arviointiraportin (*monitoring report*) ja 'OAS'in (*public consultation report* koko kunnan alueelle, joka tehdään yleiskaavavaiheessa). Englannissa tehdään myös usean kunnan yhteisiä yleiskaavoja. Tulvariskikartoitus on osa *local plan*'ia ja SPD:ia.

Kuntien alueilla tehdään myös naapurustosuunnitelmia (*Neighbourhood Development Plans, Neighbourhood Development Orders*). Naapurustosuunnitelmataso on laissa säädelty kaavataso, jolla edistetään pienempiä paikallisia hankkeita. Se on vapaaehtoinen suunnittelutaso, mutta suunnittelua varten tulee perustaa foorumi, virallinen elin (12 henkeä), jossa on mukana edustus myös kunnanvaltuustosta.

Toimeenpanotaso *Development Control* käsittää asemakaavoituksen (*planning permission*) ja lupakäytännöt. On hyvä huomioida, että *Local plan*, yleiskaava, on kaiken suunnittelun suuntaaja ja kehys, myös asemakaavatasolla, jolla maankäyttösopimusten teko tulee yleensä ennen virallista demokraattista kaavaprosessia (ts. toisin kuin meillä). Kaavojen, sopimusten ja lupien pitää olla yleiskaavan mukaisia. Kiinteistöjen käyttötarkoituksen muutoksia säädellään selkeän lupaluokittelun avulla (*Use Class Order*). Se antaa selkeät ohjeet, missä tapauksissa kiinteistön käyttötarkoituksen voi muuttaa toiseen ilman lupaa (esim. hotellista asuinkiinteistöksi tai kahvilasta pankiksi, mutta ei toisin päin).

Jotkut hankkeet eivät tarvitse rakennuslupaa (sallitut kehitysoikeudet, *permitted development rights, community rights*). Rakennushankkeisiin, joihin sovelletaan sallittuja kehitysoikeuksia, kuuluvat teollisuusalueet ja varastot, jotkut ulkomerkit ja mainokset, purkaminen sekä hankkeet, joilla ei ole vaikutusta naapureihin tai ympäristöön (näissä on silti voimassa joitakin rajoituksia, erityissääntöjä ja edellytetään neuvottelua paikallisen suunnitteluviranomaisen kanssa). Joustava lupajärjestelmä hyödyttää elinkeinoelämää ja teollisuutta. *Community rights* -lupatyyppejä sovelletaan hankkeisiin, joilla on paikallisyhteisöjen

tuki. Jos rakennushanke hyödyttää paikallista yhteisöä ja yhteisö tukee sitä, tavanomaista lupaprosessia ei tarvita. Naapurustosuunnittelu (*neighbourhood planning*) ja 'yhteisöra-kennusoikeus' (*community rights to build*) sallivat sen, että yhteisö voi myöntää rakennusluvan suoraan tietyissä olosuhteissa. Hankkeiden laillisuuden tarkistaa paikallisviranomai-nen mutta sen hyväksyy paikallisista koottu referendum.

(<http://www.gov.uk/planning-permission-england-wales/when-you-dont-need-it>;
<http://mycommunity.org.uk/resources/community-right-to-build-step-by-step/>)

Kuntakaavat menevät tiedoksi suunnittelua valvovalle elimelle, suunnittelun tarkastusvirastolle (*Planning inspectorate, PINS*), jolla on valitusoikeus yleiskaavasta (vrt. Suomen ELY-keskusten rajattu valitusoikeus). Virasto käsittelee myös muutoksenhaut kaavapäätök-siin. (<http://www.gov.uk/appeal-planning-decision>) PINS tekee yksityiskohtaisen sisällöl-lisen tarkastuksen ja palauttaa tarvittaessa suunnitelman paikallishallinnolle uudelleen laadittavaksi. Tarkastuksesta voi valittaa oikeusteitse. (Kanninen & Akkila 2015, 51)

Paikallinen viranomainen on veloitettu informoimaan *Secretary of State'a* (ympäristömi-nisteriötä vastaava ministeriö) hankehakemuksista, jotka koskevat rakentamista Green Belt -alueelle, suuria keskustan ulkopuolisia kaupan, vapaa-ajan tai toimitilahankkeitataikka rakentamista maailmanperintökohteeseen, urheilukentille tai tulva-alueille. *Secretary of State* voi hylätä hakemuksen tarkastusviraston suorittaman tutkinnan, julkisen kuulemi-sen ja suositusten jälkeen. (<http://www.planninghelp.cpre.org.uk/planning-explained/planning-applications/call-ins/notifying-the-secretary-of-state>)

Korvauksista peruutetun tai muuten luvan johdosta

Englannin *Town and Country Planning Act*'in neljännessä osassa on säännökset eräiden lupien epäämistä johtuvista korvauksista (Part IV, Compensation for Effects of Certain Orders, Notices, etc., sections 107-118). Tilanteessa, jossa paikallisviranomainen on peruut-tanut planning permissionin tai muuttanut sitä, on oikeus saada korvausta menoista, jotka ovat aiheutuneet töiden toteuttamisesta, ja muista vahingoista ja haitoista. Korvausta voi saada aiemmin myönnetyn development orderin epäämistä tai siihen asetetuista uusista määräyksistä planning permissionilla. Jos paikallisviranomainen antaa määräyksen raken-nustöiden keskeyttämisestä tai lopettamisesta, voi tästä saada korvausta mikäli on aiheu-tunut vahinkoa tai haittaa. Korvauksen määrä rajoittuu kuitenkin rakennusmateriaalien arvoon. Laki sisältää myös monia muita edellä mainitun kaltaisiin tilanteisiin rinnastettavia korvaussäännöksiä.

Keskeiset muutostekijät

Elinkeinojen edellytysten ohjaus

Elinkeinojen edellytyksen ohjauksessa keskiössä ovat kasvustrategiat ja erityisesti kaksi kuntien yhteistyöelintä: *Combined Authority (CA)* ja *Local Enterprise Partnership (LEP)*. Paikallisdemokratia, taloudellinen kehittäminen ja rakentaminen -lain (2009) nojalla kunnat voivat perustaa yhteisen viranomaistahon (CA). Se on vapaaehtoinen yhteenliittymä, joka voi ottaa hoitaakseen liikenteen järjestämisen, taloudellisen kehittämisen ja kaupunkiuudistuksen tehtäviä sekä niihin liittyvää spatiaalista suunnittelua. Yhteistyöelin voi toimia alueellisena julkisen liikenteen tilaajaorganisaationa ja sillä voi olla partneriensa myöntämä yleinen mandaatti muidenkin kunnallisten toimintojen antamisesta elimen vastuulle. (Kanninen & Akkila 2015, 51)

Seutukehittämisen tehtävistä suuri osa on siirretty sisäministerin määräyksellä seudullisille yritys yhteistyöverkostoille (*Local Enterprise Partnership, LEP*), jotka ovat elinkeinoelämäjohdettuja julkisten, yksityisten ja korkeakoulujen toimijoiden yhteistyökumppanuuksia. LEP on käytännössä paikallistoimijoille pakollinen väline, jolla tuodaan yhteen toimijoita seudun kehittämisessä. Ne saavat rahoituksensa kilpailemalla rahastojen, kuten Alueellisen kasvurahaston rahoituksesta.

LEP:it osallistuvat myös paikallistason suunnitelmien laatimiseen. LEP:ien toimintamuoto on paikallisesti määriteltävissä. LEP:illa ei tosin ole lakisääteistä tehtävää paikallisessa suunnittelussa, eikä se voi laatia sitovia suunnitelmia. Mutta LEP-suunnitelmissa on kuitenkin tärkeä rooli lakisääteisten suunnitelmien tietoperustan rakentamisessa ja mahdollisuuksien hahmottamisessa kansallisen politiikkaohjauksen (NPPF) vaatimalla tavalla. Tärkeä kasvusopimuksiin liittyvä menettely on paikallisten verojen ja maksujen korvamerkitseminen paikallisiin kohteisiin, mikä kannustaa yksityistä sektoria seudun kehittämiseen. (emt., 52-56)

Ilmastonmuutokseen liittyvä ohjaus, varautuminen ympäristökriiseihin

National Planning Policy Framework 2012 korvaa aiemmat säädökset (*Planning Policy Statements, Planning Policy Guidance*) ja sisältää ilmastonmuutosta ja energiaa käsittelevän osion. Energiatoteutuksesta ja ilmastonmuutoksesta säädetään erillisellä lailla. Ilmastonmuutoslaki *Climate Change Act* on ollut voimassa vuodesta 2008. Kerran viidessä vuositain päivittyvällä ohjelmalla *The National Adaptation Programme (NAP)* annetaan toimintaohjeita maankäytön ja rakentamisen osalta (focus area 4: people and planning) sekä keskeisten energia-, liikenne- ja logistiikkainfrastruktuurien osalta (focus area 2: infrastructures). Nykyinen ohjeistus ulottuu vuoteen 2023. NPPF velvoittaa sisällyttämään paikallisiin suunnitelmiin toimintaohjeita, joilla edistetään ilmastonmuutokseen sopeutumista. Suunnitelmiin tulee kuulua nykytilaan perustuva ja tulevaisuuteen ulottuva tulvariskikartoitus. Suunnitelmien toteutumista tulee seurata. NPPF:n politiikkaohjeistuksen toteuttamista

tukee suunnittelukäytäntöjen ohjeistus. Suunnittelukäytäntöjen ohjeistusta on päivitetty ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulmasta helppotajuisemmaksi ja lähestyttävämmäksi, jotta sitä noudatettaisiin. NPPF kiinnittää huomiota myös viherrakenteeseen. *Green Infrastructure Partnership* ja *Local Government Association* (LGA) pyrkivät opastamaan suunnittelijoita viherverkostojen merkityksestä ilmastotyössä kaupunkialueilla. Näiltä osin NPPF:a oli tarpeen päivittää vuonna 2018 sekä painottaa biodiversiteetin nettohyötyjä. (DEFRA 2018)

Vuorovaikutus

Yritykset ja yksityiset voivat naapurustosuunnitelman (*neighbourhood plan*) avulla muodostaa yhteisen näkemyksen alueiden kehittämisestä. Sen avulla yhteisö voi päättää uusien toimintojen sijoittamisesta, viheralueista ja niiden suojelusta sekä vaikuttaa uusien rakennusten ulkonäköön.

Naapuruston tasolla on kaksi työvälinettä *neighbourhood plans* ja *neighbourhood development orders*: molemmat tarjoavat uuden tehokkaan välineen yhteisön osallistavaan suunnitteluun. *Neighbourhood development order* voi helpottaa yhteisen näkemyksen toimeenpanoa, ja sen avulla voidaan myöntää suunnittelulupa tietynlaiseen hankkeeseen tietynlaisissa paikoissa ilman paikallisviranomaisen lupaa. Paikalliset asukkaat voivat tehdä *planin* että *orderin*.

Naapurustosuunnitelma laaditaan alemmilla hallinnollisilla tasoilla *parish ja town councils*. Suunnitelma voi käsittää vain osan aluetta ja se voi myös ylittää hallinnolliset rajat. Paikoissa, jossa näitä tasoja ei ole, yhteisön jäsenet voivat muodostaa foorumin (*neighbourhood forum*). Suunnitelman käsittävällä alueella voi toimia ainoastaan yksi foorumi. Foorumissa tulee olla vähintään 21 jäsentä, ja sen pitää olla avoin uusille jäsenille.

Kaupallisilla ja yritysalueilla voidaan tehdä *business neighbourhood plan*. Näillä alueilla paikallisviranomaisen järjestää kaksi äänestystä (*referendum*), yrityksille ja asukkaille. Jos äänestyksen lopputulos on myönteinen, naapurustokaava otetaan osaksi paikalliskaavaa (*overall development plan*ia, joka sisältää *local plan*in).

Ylemmän suunnitteluviranomaisen tehtävä on valvoa prosessia, järjestää äänestykset (*referendum*) sekä hyväksyä ja määritellä suunnittelualue, mutta se ei voi puuttua suunnitelman sisältöön. Ylemmän suunnitteluviranomaisen määräämä puolueeton taho tarkistaa suunnitelman. Viranomaisen maksaa kulut tarkistamisesta ja äänestyksen järjestämisestä.

Digitalisaatio

British Geological Survey toimeenpanee EU:n INSPIRE-direktiiviä ja Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelmia, joilla lisätään julkisen sektorin paikkatietojen saatavuutta tiedonvaihdon avulla. Esimerkiksi OpenGeoscience on tuottanut paikkatietoja yhteensopivissa muodoissa, jotka voidaan yhdistää muiden organisaatioiden tietoihin ympäristöanalyysin ja päätöksenteon parantamiseksi. UK Location on ylihallinnollinen ohjelma, jolla parannetaan julkisen sektorin sijaintitietojen jakamista ja uudelleenkäyttöä.

Se toteuttaa INSPIRE-järjestelmää Iso-Britanniassa ja laajentaa sitä valtion omalla paikkatietostrategialla. UK Location Council koordinoi hanketta.

(<http://inspire-geoportal.ec.europa.eu>; <http://ckan.publishing.service.gov.uk/publisher/british-geological-survey>;
<http://www.bgs.ac.uk/data/services/inspire.html>)

Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä

Englanti on hallinnollisesti hyvin eri lailla organisoitunut ja poikkeaa monessa muussakin katsannossa suomalaisesta yhteiskunnasta. Kuulumme pohjoismaiseen hallintokulttuuriin, jota on luonnehtinut vahva valtio-ohjaus, hierarkkisuus ja suunnitteluvetoisuus. Soveltuvuutta tulee tarkastella tästä näkökulmasta. Brittiläistä suunnittelujärjestelmää voi luonnehtia kehittämisvetoiseksi erotuksena suunnitteluvetoisesta järjestelmästä. Edellisessä lähestymistavassa korostuu järjestelmän joustavuus, jälkimmäisessä ennustettavuus. (Gielen & Tasan-Kok 2010)

Englannin policy-ohjaus nähdään kiinnostavana piirteenä. Toisaalta tulisi olla enemmän tietoa siitä, miten yhden oikeusvaikutteisen kaavan systeemi toimii maankäytön suunnittelun välineenä. Englantilaisen järjestelmän etuja on myös tietynlainen zoomautuvuus: joka kaavatasolla ei ratkaista kaikkea.

Toinen englantilaista järjestelmää määrittävä piirre on päätösvallan ja suunnittelun vieminen hierarkiassa mahdollisimman alas paikallistasolle. Vaikuttaa siltä, että englantilainen systeemi mahdollistaa suunnittelun notkean kohdistamisen erilaisiin paikallisista tarpeista nouseviin teemoihin (esim. ilmasto, energia, historiallisen kaupunkikuvan suojelu), hyvin paikallisiin hankkeisiin sekä ennakoitavan käyttötarkoitusten muuntojoustavuuden (konversio-/muuntoluokittelun muodossa, *use class*). Kirjalliset määräykset myös mahdollistavat tiukankin ohjauksen. Tärkein dokumentti on kunnan paikalliskaava, yleiskaava. Joustavuutta voisi meillä lisätä nykyisiin tasoihin: esimerkiksi keskuskunnat tekisivät yleiskaavaa ja maakuntakaava voisi olla tarkempi siellä missä yleiskaavaa ei ole.

Naapurustosuunnitelma: Meillä esimerkiksi aktiiviset kaupunginosa- tai kylätoimijat voisivat tehdä aloitteita lähiympäristönsä kohentamiseksi perustamalla ohjausryhmän yhdessä maanomistajien ja kunnan edustajan kanssa. Toisaalta meillä on nähty, että yleiskaava riittää maaseutumaisilla alueilla ja että kaavatasojen lisäämisen vaarana on raskaammat prosessit.

Kiinnostavia syötteitä englantilaisesta järjestelmästä ovat notkeammat mutta silti tarkasti ennalta määritellyt lupasäännökset (luokat), jotka mahdollistavat käyttötarkoituksen muutokset ilman pitkää lupaprosessia sekä paikallisyhteisölähtöiset lupaprosessit (mm. liittyen naapurustotason suunnitteluun). Näiden soveltamista meille kannattaisi harkita. *Community rights* -lupatyypin edustaa tietyllä tapaa 'positiivista ohjausta', joka on paikallisyhteisön legitimoimaa. Tällainen lupatyypin, 'skaalahyppäys' askeleen alemmas, voisi toimia alueiden yhteisölähtöisessä omaehtoisessa uusiutumisessa ja paikallisten elinkeinojen tukena.

Muuta mielenkiintoista:

- verojen ja maksujen korvamerkintä paikalliseen kehittämiseen
- laki korvausmenettelystä
- jätteiden ja aineiden käsittelyn säätely

Englannista huomioitavaa on myös se, että kaavasuunnittelijan (*planner*) tehtävänä on suunnitella jotain tiettyä teemaa tai aihealuetta, ei fyysistä aluetta, kuten meillä.

9 Skotlannin maankäytön suunnittelujärjestelmä

Hallinnan tehtävä, rakenne ja ohjaustasot

Iso-Britannian sisällä suunnittelujärjestelmissä on merkittäviä eroja, sillä maankäytön suunnittelu kuuluu aiheisiin joista Walesin, Skotlannin ja Pohjois-Irlannin aluehallinnot päättävät itsenäisesti. Skotlannin hallitus on luonut oman, selvästi Englannista poikkeavan maankäytön lainsäädännön vuodesta 1997 alkaen.

Skotlannin aluehallinnon mukaan hallinnan tehtävä on tasapainottaa keskenään kilpailevat tavoitteet ja varmistaa, että maata käytetään pitkällä tähtäimellä yleisen edun mukaisesti. Samalla talouskasvun edistäminen nähdään varsin keskeisenä suunnittelun tavoitteena. Tämä tarkoittaa sitä, että suunnittelujärjestelmän pitäisi auttaa rakentamaan kasvavaa taloutta, mutta samalla suojelemaan ympäristöä tuleville sukupolville ja varmistamaan, että yhteisöt voivat nauttia paremmasta elämänlaadusta. (<https://www.gov.scot/publications/guide-planning-system-scotland/>)

Järjestelmä koostuu maankäytön suunnitelmista (*Development Plans*), lupaprosessista (*Development Management*) ja jälkikäteisvalvonnasta (*Enforcement*). Tämä jaottelu heijastaa Britannian deliberatiivista perinnettä, jossa lupaprosessi ja neuvottelut ovat hyvin tärkeässä asemassa. Skotlannin järjestelmässä suunnitelmat ovat kehittämisen lähtökohta kuten Suomessakin ("plan-led"), mutta tietyin ehdoin (material considerations) suunnitelmista voidaan poiketa.

Valtakunnan tason strateginen suunnitelma on suoraan kytketty Skotlannin talouden kehittämiseen (kehittämislinjaukset, *National Planning Framework NPF*). Kansallisen suunnittelukehityksen tarkoitus on ilmaista, kuinka talouden kansallinen strategia (*Government Economic Strategy*) ja infrastruktuurin investointisuunnitelmat viedään maankäyttöön. Tavoitteena on luoda hyviä paikkoja, jotka tukevat kestäväää talouskasvua koko maassa.

NPF on koko Skotlannin kattava strategia, jolla pyritään ylläpitämään alueiden elinvoimaisuutta ja tukemaan muutoksia perinteisesti heikkenevillä alueilla. Se nojaa menestyviin kaupunkiseutuihin ja tukee kaupunkien muutosta. Se myös korostaa paikallisia yhteisöjä vahvistavia maaseutukehittämisen mahdollisuuksia, ja sen avulla pyritään turvaamaan investointeja rannikkoalueiden kehittämiseen. (<https://www.gov.scot/publications/national-planning-framework-3/>)

Kaupunkiseuduilla on oma strateginen suunnitelmansa, joka ei välttämättä kata koko aluetta (*Strategic Development Plan*).

Oikeudellisesti sitovia suunnitelmia tehdään vain kuntatasolla. Kuntakaava on koko kunnan kattava kaikissa kunnissa (*Local Development Plan*). Lisäksi kunnilla on käytössään tarkentavaan ohjaukseen kehittämisohjeistus ja yleiskaavat (*development briefs, master plans*), **joissa kuvataan** yksityiskohtaisesti, kuinka valtuusto haluaa nähdä tiettyjen kohteiden kehittyvän, erityiskysymyksiin liittyviä strategioita (esimerkiksi ohjeistusta liittyen tuulivoimaloiden sijoitteluun) sekä yksityiskohtaisia toimintaohjeita (esimerkiksi koskien rakennussuunnittelua).

Paikallishallinnon tasolla (Pohjois-Irlannin ulkopuolella) suunnittelua toteutetaan yhdellä paikallisviranomaistasolla joillain alueilla ja kahdella tasolla toisilla, molemmat viranomais-tahot on valittu suorilla vaaleilla. Skotlannissa ja Walesissa on yhtenevät järjestelmät.

Aikajana keskeisistä muutoksista

Skotlannissa on Iso-Britanniasta erillinen alueidenkäyttöä säätelevä lainsäädäntö, *Town and Country Planning (Scotland) Act 1997*, ja suunnittelulaki, *Planning etc. (Scotland) Act 2006*. Molemmat kunnioittavat vuoden 1947 lakia, mutta keskeiset eroavaisuudet koskevat kansallista suunnittelukehystä ja kaavoja (*development plans*).

Vuoden 1997 Skotlannin suunnittelulaki oli merkittävin uudistus yli 60 vuoteen suunnittelujärjestelmän nykyaikaistamiseksi. Sen tavoitteena oli varmistaa tehokas, osallistava, tarkoituksenmukainen ja kestävä suunnittelu. Vuoden 2006 lainuudistuksen jälkeen on esitelty useita lisäsäädöksiä, joilla lain vaatimuksia viedään täytäntöön. Säännösten tukemiseksi annetaan tarvittaessa täsmentäviä ohjeistuksia (*Circulars*) sekä muita suunnitteluun ja laatutasoon liittyviä ohjeita (mm. *Designing Streets Toolbox, Letters from the Chief Planner, Planning advice*). (<https://www.gov.scot/publications/planning-circulars-index/>; <https://www.gov.scot/policies/planning-architecture/planning-guidance/>)

Valmisteilla olevan uuden suunnittelulainsäädännön tavoitteena on ollut varmistaa riittävä asuntorakentaminen tarkoituksenmukaisiin sijainteihin, tukea kansalaisten osallistumista suunnitteluun sekä lisätä luottamusta suunnittelujärjestelmään. Seudullisen suunnittelun perinne on vahvaa ja jatkuu uuden lainsäädännön myötä.

Kaavoituksen nykytilanne

Suunnittelulla on kaksi päätarkoitusta: pitkän tähtäimen maankäytön ja kehityksen säätely yleisen edun mukaisesti, sekä vuoden 2004 lain tavoitteisiin kirjattu kestävä kehityksen tavoite. Vuoden 2006 lakiin kirjattiin tavoitteet kaavoituksen tehtävästä edistää kestävä kehitystä. Valtakunnalliset tavoitteet tai valtakunnallinen suunnittelukehys, *National Planning Framework for Scotland*, julkaistiin vuonna 2004 ja sitä pyritään päivittämään joka neljäs vuosi. Vuoden 2006 lain ensimmäinen osa määrittää NPF:n oikeudellisen perustan sekä sallii kehityksen tunnistaa kansalliset kehitystarpeet ja määrittää sen suuntaviivat.

Skotlannin (ja yleensä Iso-Britannian) suunnittelujärjestelmä pyrkii varmistamaan paikallis-kaavojen maankäytön ohjauksen avulla (*Local Development Plan*) sen, että asuntorakentaminen painottuu kestävimpiin sijainteihin.

Nykyinen kaavoituksen ohjaus (*development plan framework*) keskittyy paikallistason kaavasäätelyyn (*local development plan*). Neljässä suurimmassa kaupungissa kehysalueineen (Aberdeen, Dundee, Edinburgh ja Glasgow) kaava tehdään strategisena (kaupunkiseutusuunnitelma). Suunnitelmat viedään hallinnon tarkastettavaksi ennen niiden toimeenpanoa.

Lainsäädäntö tukee paikallisyhteisöjen omia, paikallisia suunnitelmia, *local place plans*, tiettyjen rajoitusten puitteissa. Suunnittelun kehittäminen avoimemmaksi ja osallistavammaksi on ollut yhteisesti sovittu tavoite, jonka saavuttamiseksi ja askelmerkkien määrittämiseksi on perustettu erityinen digitaalisen muutoksen toimintaryhmä (*Digital Transformation team*). Lainsäädäntöä valmisteltaessa mm. tutkittiin, miten voitaisiin edistää monimuotoisempia, mahdollisesti tiiviimpiä ja joustavampia asuntotuotannon malleja. Laki ei sinänsä määritä tällaista sisältöä, vaan keskittyy prosessiin.

Pienempiä hankkeita koskevat hakemukset päättää yleensä suunnitteluviranomainen. Monimutkaisemmat tai kiistanalaiset ehdotukset menevät valtuuston päätettäväksi. Valtuusto laatii suunnitelman, *scheme of delegation*, jossa määritellään vastuut eri tyyppisten hakemusten ratkaisemisesta.

Laisa todetaan, että kansallisten ja suurten hankkeiden osalta, jotka poikkeavat merkittävästi suunnitelmista, hakijan ja kommentoijien on saatava osallistua valtuuston lautakunnan kuulemiseen, jonka jälkeen valtuusto päättää hakemuksesta. Valtuuston tulee

tehdä päätökset suunnitelman mukaisesti, jollei ”olennaiset näkökohdat” (*material considerations*) oikeuta suunnitelmasta poikkeamiseen. Tällaiset olennaiset kysymykset voivat koskea kansallista politiikkaa, yleisön ja valtuuston kuulemien organisaatioiden kommentteja, hankkeen tarkempia suunnitelmia ja ympäristövaikutuksia. Valtuuston on päätettävä, kuinka tärkeitä nämä olennaiset näkökohdat ovat. (<https://www.gov.scot/publications/guide-planning-system-scotland/>)

Uudistustarpeet

Skotlannin hallitus valmistelee parhaillaan lakimuutoksia, joissa tarkennetaan määräyksiä koskien suunnittelun tarkoitusta, strategista suunnittelua, osallistamista ja kehittämisalueita (development zones). Kaikkien hyvien tavoitteiden lisäksi mainitaan tavoitteeksi elämänlaatu, johon pyritään kohottamalla kaupunkiympäristön laatua. Tätä kirjoitettaessa on suunnittelulain uudistus, kansallisen suunnittelukehyksen NFP:n 4:n valmistelu, digitaalisen suunnittelun palveluiden ja Compulsory Purchase Orders’ien uudistus sekä ministerien lakisääteisten velvollisuuksien määrittely suunnittelujärjestelmän toimintaa varten. (<https://www.gov.scot/publications/current-workstreams-chief-planner-letter/>)

Marraskuussa 2019 julkaistiin päivitetty *Financial Memorandum for the Bill*. Siinä esitetään hallinnollisiin käytäntöihin säästöjä, joita on mahdollista saavuttaa poistamalla eräitä valvonta- ja ohjausvelvollisuuksia kaavojen laadinta- ja arviointivaiheissa. Muistiossa huomautetaan myös, että uuden lain mukainen strateginen ylikunnallinen suunnittelu sekä uudet osallistamis- ja kuulemistavat lisäävät myös työtä ja kustannuksia. *Policy Memorandum*’in kirjaamissa huomioissa muutosten tavoitteena on vahvistaa järjestelmää ja siirtää painopiste jatkuvasta suunnitelmien laadinnasta ja ohjauksen kehittämisestä aktiiviseen toimeenpanoon ja osallistamisen vahvistamiseen. Säästöjä saavutetaan pidentämällä paikallisten kaavojen (LDP, local development plan) voimassaoloaika (5 -> 10 v.) ja poistamalla täydentävät ohjeet, jolloin vapautetaan resursseja muille toimille. Suunnitteluviranomaisten vuorovaikutusvelvoitetta lisätään kattamaan koko suunnittelu-aika. Koska yksi alueidenkäytön suunnittelun uudistusten tavoitteista on antaa lisää varmuutta kehitykselle, päivityksiä ei ole tarkoitettu toistuviksi.

Uudet sisältövaatimukset edellyttävät lisäselvitystyötä. Tällaisia ovat mm. laajemmat terveysvaikutusten tai kulttuuristen ominaispiirteiden arvioinnit sekä ikääntyneiden asumisen ja esteettömyyden arviointi. Muita tällä hetkellä ajankohtaisia uusia selvityskohteita ovat mm. mahdolliset aluevaraukset uusiutuville energiamuodoille, maaseudun uudelleen-asuttamisen kysymykset, omatoimisen rakentamisen kohteet ja vanhojen rautatienlinjojen hyödyntäminen tulevaisuuden liikenteessä. Ilmastonmuutoksen vaikutusten arviointi sisältyy myös kaavoitukseen (*Climate Change Committee* neuvoo-antavana tahona, NPF keskeinen instrumentti).

Valmisteltavassa laissa (luku 1A) edellytetään, että jokainen suunnitteluviranomainen valmistelee ja julkaisee "avoimen tilan strategian" (*open space strategy*), johon sisältyy nykyisen avoimen tilan, sen kunnon, kunnossapitovaatimusten ja käytön tason tarkastelu. Avoimen tilan ja viherrakenteen strategia on otettava huomioon LDP:n valmistelussa. (<https://www.gov.scot/publications/planning-advice-note-pan-65-planning-open-space/pages/0/>)

Lakiehdotuksen liitteenä on laadittu seuraavat vaikutustenarvioinnit:

- tasa-arvovaikutusten arviointi
- lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin vaikutusten arviointi
- strategisen ympäristöarvioinnin yhteenveto, täydellinen raportti ja luonnos hyväksymisestä.
- saarten suunnittelukäytännöt
- liiketoiminnan ja sen sääntelyn vaikutusten arviointi

Seuraavat temaattiset tavoitteet ohjaavat lainvalmistelua:

1. Yhdyskuntien suunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhteen linjaaminen
2. Toimiva alueellinen kumppanuus
3. Valtakunnallisen alueiden suunnittelun ja ohjauksen parantaminen
4. Vahvemmat paikalliset kaavat
5. Suunnitelmien tuloksellisuuden parantaminen
6. Ihmisille mahdollisuus suunnitella omaa ympäristöään
7. Enemmän ihmisiä osallistumaan
8. Yleisen luottamuksen parantaminen
9. Päätösten pitäminen paikallisena - muutoksenhakuoikeus
10. Selvä näkemys asuntorakentamiselle varattavan tilan tarpeesta
11. Kotien suunnittelun ja rakentamisen välisen kuilun sulkeminen
12. Enemmän "kehittämisvalmista" maata
13. Infrastruktuuri ensin -lähestymistapa
14. Infrastruktuurin rahoittaminen avoimemmaksi
15. Innovatiivinen infrastruktuurin suunnittelu
16. Kehitetään taitoja tulosten saavuttamiseksi
17. Investoiminen parempaan palveluun
18. Uusi lähestymistapa suorituskyvyn parantamiseen
19. Resurssien parempi hyödyntäminen - tehokas päätöksenteko
20. Innovaatio, tulevaisuuden kestävyys ja suunnittelun digitaalinen muuntaminen

(<https://www.gov.scot/policies/planning-architecture/reforming-planning-system/>;
[https://www.parliament.scot/S5_Bills/Planning%20\(Scotland\)%20Bill/SPBill23A-FMS052019.pdf](https://www.parliament.scot/S5_Bills/Planning%20(Scotland)%20Bill/SPBill23A-FMS052019.pdf))

Digitalisaatio

Elokuussa 2017 ministeri perusti työryhmän valvomaan Skotlannin suunnittelujärjestelmän digitaalisen muutoksen ohjelmaa. Ohjelma on edennyt vuoropuhelussa useiden sidosryhmien kanssa ja työryhmä on julkaissut digitaalisen suunnittelustrategian marraskuussa 2018 (*Digital Strategy for Planning*). Sen tavoitteena on tukea digitaalisen muutoksen toteuttamiseen tähtäviä hankkeita, joissa tarkastellaan teknologian ja tiedon lisäksi myös taitoja, kulttuuria ja liiketoimintaprosessien muutosta.

EPlanning-portaali on Skotlannin hallituksen ja 33 paikallisen suunnitteluviranomaisen yhteinen alusta, joka mahdollistaa hakemusten käsittelyn verkossa, tietojen hakemisen ja jakamisen. Päivitetty portaali ePlanning.scot otettiin käyttöön tammikuussa 2016.

(<https://www.edevelopment.scot/eDevelopmentClient/>)

INSPIRE-asetukset tulivat voimaan Skotlannissa 31. joulukuuta 2009. Tiedon avoimuutta säätelevät myös lait *The Freedom of Information (Scotland) Act 2002* ja *Environmental Information (Scotland) Regulations 2004*. *The Spatial Information Service* (SIS) on pannut täytäntöön direktiivin linjauksia mm. luomalla metatietorekisterin paikallishallinnon tietokannoista Skotlannin kansalliseen luetteloon paikkatiedosta (*Scottish Spatial Data Infrastructure*) ja helpottamalla tiedon saavutettavuutta ns. *Spatial Hub'in* kautta. Vuonna 2016 käynnistetyn *Spatial Hubin* tehtävä on koota ja julkaista kaikki paikallisviranomaisten tuottamat, kansallisesta näkökulmasta merkittävät paikkatiedot suunnittelusta, hallinnollisista rajoista, ympäristöstä, liikenteestä ja yhdyskunnista. (<https://www.spatialdata.gov.scot/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/home>; <http://www.improvementservice.org.uk/spatial-hub.html>)

Vuorovaikutus

Kansalaisia kehoitetaan osallistumaan suunnitteluun (mm. *The Making Places initiative*) ja keskusteluun hyvästä elinympäristöstä. *Place Standard Assessment tool* on väline, jolla voi arvioida ympäristön laatuasekä paikkojen fyysisiä ja sosiaalisia ominaisuuksia. Kansalaiset voivat osallistua yhteisiin suunnittelutyöpajoihin, "charrette"ihin. Hallitus myös rahoittaa osallistavaa suunnittelua.

(<https://www.gov.scot/policies/planning-architecture/community-planning-process/>; <https://www.placestandard.scot>)

Suunnittelulainsäädäntöön sisältyvä paikallinen tai naapurustosuunnittelun taso, Local Place Plan, tukee kansalais- ja yhteisölähtöistä suunnittelua. Local Place Plan'ien tarve tulee aina yhteisöiltä itseltään. LPP-suunnitelmille ei ole enimmäis- tai vähimmäismäärää: yhteisöt voivat itse päättää, minkä alueen LPP kattaa, ja myös määrittää, ketkä kuuluvat yhteisöön. Ajoitus on myös muuntuva. Jotkin yhteisöt saattavat olla jo osallistuneet johonkin yhteisölähtöiseen suunnitteluun tai toimintaan, ja heillä on valmiita ehdotuksia, jotka voidaan muuntaa LPP-muotoon. Ehdotuksia voi tulla esille myöhemmin, kun yhteisön toiminta kehittyy tai kun erityinen haaste tai mahdollisuus alueella edellyttää reagoimista. ([https://www.parliament.scot/S5_Bills/Planning%20\(Scotland\)%20Bill/SPBill23A-FMS052019.pdf](https://www.parliament.scot/S5_Bills/Planning%20(Scotland)%20Bill/SPBill23A-FMS052019.pdf))

Community Empowerment (Scotland) Act 2015 on strateginen kehys, jolla edistetään yhdyskuntien suunnitteluun soveltuvaa julkisten palvelujen reformia. Laki määrittää oikeudelliset puitteet, joilla edistetään kansalaislähtöisyyttä luomalla uusia oikeuksia paikallisyhteisöjen toimintaelimille ja asettamalla viranomaisille uusia tehtäviä. Laki asettaa CPP:ille lakisääteiset tehtävät ja velvollisuudet sekä velvoittaa julkisen sektorin toimijat osallistumaan aktiivisesti suunnitteluun sekä paikallisesti tärkeiden päämäärien resursointiin ja tuottamiseen. (http://www.improvementservice.org.uk/documents/community_planning/CPP-notebook-1-march-2017.pdf)

Elinkeinojen edellytysten ohjaus

Suunnittelulla on keskeinen rooli Skotlannin talousstrategian toteuttamisessa. Suunnittelujärjestelmän tehokkuudella ja maineella on tärkeä rooli Skotlannin houkuttelevana sijoituspaikkana. Suunnittelujärjestelmän uudistuksella pyritään hyödyntämään alueiden potentiaali ja vastaamaan maailmaan muuttumiseen.

Valmisteilla olevan lain 2. osassa esitellään ns. *masterplan consent areas* (MCA), jotka korvaavat aiemmat kehittämisalueet (*simplified planning zones*, SPZ). Kehittämisyöhykkeet myöntävät suunnitteluluvan ennalta määritellyille hanketyypeille tietyin ehdoin tai rajoituksin. Ne mahdollistavat yksinkertaisemman lupamenettelyn ja nopeuttavat hankkeita, vähentäen siten kehittäjien kustannuksia ja kannustaen investointeihin.

Nykyisten SPZ-säännösten käyttö Skotlannissa on ollut hyvin rajallista. Skotlannin hallituksen julkaisemat tutkimukset SPZ:iden käytöstä Skotlannissa ja muualta osoittavat, että keskeisiä huolenaiheita ovat kulut, jotka vaaditaan sitouttamiseen ja teknisiin tutkimuksiin ennen SPZ:n perustamista, samoin kuin kehittämismaksujen puute, koska lupahakemuksia ei vaadita. Kehittämissuunnitelman valmistelukustannukset riippuvat kohteena olevan tontin koosta ja sen erityispiirteistä. (Tutkimuksessa havaittiin kaksi Skotlannissa toimivaa SPZ:tä: yksi on 30 ha:n yrityspuisto, jonka perustamiskulut olivat 200 000 puntaa, ja toinen kaupungin keskustan kehittämiskohde, jonka kustannukset olivat 15 000

puntaa.) (<https://beta.gov.scot/publications/simplified-planning-zones-equivalent-mechanisms-outwith-scotland-research-report/>)

Lain 21. luvusta muutetaan suunnittelusta perittäviä maksuja koskevia säännöksiä, joiden avulla viranomaiset voivat määrätä harkinnanvaraisesta hinnoittelusta. Suunnitteluviranomaiset voisivat periä maksuja tietyistä MCA:ihin liittyvistä toiminnoista, ja siten varmistettaisiin taloudelliset kannustimet suunnitteluviranomaisille alueen kehittämiseen. Kehittämishankkeiden varmistaminen toisi kunnille etuja kasvaneiden verojen ja maksujen muodossa sekä maan arvon nousuna ja alueiden talouskasvuna. Suunnitteluviranomaisen on arvioitava MCA:n perustamisen hyötyjä paikallistaloudelle ja alueille suhteessa viranomaismenettelyn kustannuksiin. ([https://www.parliament.scot/S5_Bills/Planning%20\(Scotland\)%20Bill/SPBill23AFMS052019.pdf](https://www.parliament.scot/S5_Bills/Planning%20(Scotland)%20Bill/SPBill23AFMS052019.pdf))

Sovellettavuus Suomeen, johtopäätöksiä

Kiinnostavaa Skotlannissa on yhden kuntakaavan periaate; muu ohjaus on strategista. Asukkaiden oma naapurustosuunnitelma, local place plan, voisi olla Suomeen sovellettava idea, samoin yhdenvertaisuuden ja osallistamisen painotukset ja hankkeiden sosiaalinen kompensatio

10 Kansainvälisen asiantuntijakyselyn tiivistelmä

Kysely lähetettiin 16 vastaajalle ensimmäisen kerran 20.11.2018, jolloin muutamilta henkilöiltä tuli kieltäytyminen. Tämän jälkeen heidän sijaansa lähetettiin kysely uusille vastaajille samasta maasta. 12.12.2018 mennessä oli tullut vain yksi vastaus, jolloin lähetettiin muistutus vastaajille. Lopulta saatiin seuraavat viisi vastausta: Ruotsi (Aleksiina Paakki, Planarkitekt, Kiirunan kunta; aiemmin Kalajoen kaupungin kaavoituspäällikkö), Iso-Britannia (David Webb, Senior Lecturer in Town Planning, Newcastle University), Skotlanti (David Wood, Planning and Policy Manager, Planning Aid for Scotland), Saksa (Peter Ache, Professor of Planning, Radboud University) ja Ranska (työryhmä Anne-Laure Meriau (Lyon), Marie-Laure Merle-Bertin (Besançon), Jacques Grange (Paris), Bernard Lenseil (Lyon), Urbanistes des Territoires).

Seuraavassa esitetään ne vastauksissa esille tulleet asiat, joita maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa voitaisiin tutkimusryhmän mielestä pohtia tarkemmin. Tiivistelmät vastauksista on esitetty liitteessä 2.

1. Kuka voi suunnitella?

Alueiden käytön suunnittelussa on hyvin erilaisia malleja eri maissa. Pääsääntöisesti voideta, että strategisessa suunnittelussa painottuvat erilaiset taidot ja tiedot kuin detaljitason suunnittelussa. Esimerkiksi keskusta-alueiden hankekaavoissa korostuvat rakennussuunnittelun taidot. Sitä vastoin kaupunkiseudun tasolla mm. ekologian, liikennesuunnittelun ja kunnallistaloudenkin hallinta on tärkeää. Nykyinen suomalainen järjestelmä, jossa eri ammattikuntien edustajien on mahdollista hakea pääsyä Kaavoittajien rekisteriin, ei ole saanut suurta kritiikkiä. Paljon on keskusteltu erityisesti kaupunkisuunnittelijan koulutuksesta. Keskustelua aiheesta on syytä jatkaa.

2. Millainen hierarkia on suunnittelujärjestelmässä tarpeen?

Tässäkin on maiden välistä vaihtelua. Esimerkiksi Ruotsissa ei ole maakuntakaavoitusta ollenkaan; Iso-Britanniassakaan ei ole ollut seudullista tasoa (county) vuoden 2011 jälkeen. Ilmeisesti jatkossakin tehdään strategisia suurten kokonaisuuksien suunnitelmia, mutta myös erilaisten rakennushankkeiden toteutukseen tähtääviä konkreettisia suunnitelmia. Lisäksi voidaan perustellusti kysyä, onko hierarkkinen suunnittelujärjestelmä ylipäätään oikea tapa vastata tuleviin tarpeisiin?

3. Millaisia osallistumis- ja arviointiprosesseja tarvitaan?

Kaikissa maissa selvitetään monimuotoisia asioita, mutta painotukset vaihtelevat hie-
man. Kestävään kehitykseen liittyvät asiat ovat kuitenkin kaikissa maissa keskiössä. Ennen suunnittelun aloittamista on nykyiseen tapaan tarpeen arvioida selvitystarvetta, Skotlan-
nin tyyppinen yhdenvertaisuusarviointi voi olla harkinnan arvoinen. Osallistuminen on
tutkituissa maissa tärkeä osa demokraattista prosessia, sitä ei pidä Suomessakaan heiken-
tää. Vaikeissa konfliktitapauksissa charette-tyyppiset prosessit (vrt. Skotlanti) ja tietoiset
konfliktinhallinnan ja -ratkaisun keinot ovat suositeltavia. Suomessa ELY-keskusten ja maa-
kuntaliittojen edustajat tekevät kaavoitusasioihin osallistumisessa osin päällekkäistä työtä,
joskin eri tulokulmista. Tästä huomautti Ruotsin vastaaja, joka on työskennellyt pitkään
myös Suomessa.

4. Millaisia suunnittelumerkintöjä ja -määräyksiä tarvitaan?

Vastaus tähän riippuu pitkälti siitä, kenen toimintaa ohjaamaan alueidenkäytön suunnitel-
mat laaditaan, kuntalaisten, poliittisten päättäjien, rakennusvalvonnan, rakennussuunnit-
telijoiden, rakennusalan yritysten vai jonkun muun. Määräysten ymmärrettävyys on erit-
täin tärkeää, jolloin kirjoitettujen määräysten roolia voi korostaa, tai kehittää uusia alue- tai
naapurustokohtaisia merkintöjä. Näitä asioita pohdittiin mm. ympäristöministeriöllä KAM-
MI-hankkeessa (Jama & al. 2018).

5. Millainen muutoksenhakuprosessi on tarpeen?

Eri maiden muutoksenhakuprosessit heijastavat maiden yleistä hallintolainsäädäntöä ja
-perinteitä. Yksi yleinen oikeusperiaate on, että muutoksenhakijalla tulisi olla mahdolli-
suus saada asia käsiteltäväksi vähintään kahdella oikeustasolla. Muutoksenhakuoikeus
liittyy oleellisesti demokraattiseen päätöksentekoon. Tämän oikeuden laajuus maankäyt-
töasioissa on osin myös poliittinen kysymys. Kysymykseen kuitenkin liittyvät myös oikeus-
laitoksen resurssit.

6. Millainen rooli yksityisillä yrityksillä tulisi olla maankäyttöasioissa?

Tämä on erittäin poliittinen kysymys ja vaihtelee niin ikään maittain. Suomessa kaavanlaadintamonopoli on ollut kunnilla aina Asemakaavalaista lähtien (lukuun ottamatta rantakaavoitusta). Kunnilla on ollut mahdollisuus kuitenkin delegoida halutessaan kaavanlaadinta yksityisille. Tätä kysymystä voisi olla syytä vielä pohtia erillisenä jatkotyönä, koska monissa maissa, mm. Hollannissa ja Ranskassa, on kiinnostavaa kokemusta yksityisen aloiteoikeuden ja hyvän julkisen suunnittelun yhdistämisestä.

7. Muita esille tulleita seikkoja

Alueellisen segregaaation ehkäisy suurten kaupunkien alueella on tulevaisuudessa entistä tärkeämpää, samoin liikennesuunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhdistäminen. INSPIRE-järjestelmä oli yllättäen vastaajille täysin tuntematon.

Kehittämistyöpaja

Hankkeeseen liittyvä työpaja järjestettiin 29.1.2019 valtiovarainministeriön Paja-salissa. Tilaisuuteen osallistui 21 henkilöä. Työpajatyöskentelyn alusti professori Ari Ekroos Aalto-yliopistosta. Osallistujat oltiin jaettu etukäteen neljään eri ryhmään. Kukin ryhmä käsitteli työpajassa kahta maata ja kunkin ryhmän työskentelyä veti hankkeen tutkija. Maaparit ja vetäjät olivat:

1. Ranska ja Norja – Juho Rajaniemi
2. Saksa ja Tanska – Kaisa Schmidt-Thomé
3. Ruotsi ja Englanti – Annuska Rantanen
4. Hollanti ja Skotlanti – Panu Lehtovuori

Työpajan ennakkomateriaalina osallistujille toimitettiin maaraporttiluonnos sekä kooste ulkomaalaisille asiantuntijoille tehdystä kyselystä. Työpajatyöskentelyn apuna olivat edellisten lisäksi kustakin maasta koostetut taulukot, jossa oli tärkeimmät nostot suunnittelujärjestelmän ja suunnittelutasojen osalta. Kunkin ryhmän vetäjä koosti oman ryhmänsä keskustelusta koosteen, jotka käytiin yhdessä läpi kaikkien osallistujien kesken keskustelun varsinaisen työpajaosuuden jälkeen.

11 YHTEENVETO

Huomioita eri maiden suunnittelu- ja ympäristölaeista

Lainsäädännön perinne ja lakien rakenne poikkeaa vertailumaissa toisistaan hyvinkin paljon, mutta toisaalta lähtökohdiltaan instrumentit ovat samoja – suunnittelua eri tasoilla ja erilaisten toimenpiteiden ennakoidua kontrollointia. Tanskassa kaavoituksesta säädetään erillään rakentamisesta, samoin Ranskassa. Toisaalta Alankomaissa vuonna 2008 alkanut ympäristölainsäädännön yhdentämiskehitys jatkuu, ja myös ympäristöluvut tulevat kaavoituksen kanssa samaan lakiin.

Vertailumaiden tärkeimmät alueidenkäytön suunnittelua säätelevät lait voimaantulovuosi-neen ovat:

Ruotsi: Plan- och bygglag, 2010:900

Tanska: Planloven, LBK nr 287 af 16/4/2018

Norja: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), LOV-2008-06-27-71

Hollanti: Wet ruimtelijke ordening (1965, muutettu 2008)

- Uusi ympäristölaki tulossa muutosten jälkeen voimaan vuonna 2021 – *Wet van 23 maart 2016 (156), houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).*

Ranska:

- Code de l'Urbanisme, décrets nos 73-1022 du 8 novembre 1973
- Code de la construction et de l'habitation
- Loi d'orientation des transports intérieurs, LOTI, loi no 82-1153 du 30 décembre 1982

Saksa:

- Raumordnungsgesetz 18. August 1997, Neufassung 12. Dezember 2008, BGBl. I S. 2986)
 - liittovaltion suunnittelulaki
- Baugesetzbuch, BauGB, 23 Juni 1960, Letzte Neufassung 8. Dezember 1986, BGBl. I S. 2191, 2253 – rakennuslaki

Englanti: Local Government, Planning and Land Act 1980

Skotlanti: Town and Country Planning (Scotland) Act 1997

Tanskassa ja myös Ruotsissa on melko uudet 2010-luvulla voimaan tulleet lait, mutta myös muissa maissa lainsäädäntöä uudistetaan jatkuvasta, vaikka lain nimi pysyisikin samana. Muutoksen suuntaa vertailumaissa luonnehtii strategisuuden ja joustavuuden korostaminen, suunnittelun hajauttaminen ja vallan jakaminen alaspäin kunnille, kuntayhtymille ja kiinteistöalan toimijoille ja osittain tähän liittyen sopimusmenettelyjen merkityksen kasvu.

Yleisiä tavoitteita ovat suunnittelun tasojen vähentäminen, järjestelmän ja menettelyjen yksinkertaistaminen ja läpikäyvään digitalisaatioon ja sen mahdollistamaan avoimuuteen pyrkiminen. Erityisesti seutu- tai läänitason suunnittelun merkitys tuntuu vähentyvän monissa maissa, ja esimerkiksi Englannissa ja Skotlannissa tästä on luovuttu tai ollaan luopumassa kokonaan. Myös Ruotsissa seutusunnittelua tehdään vain Tukholman läänissä ja Skoonessa.

Sääntelyn joustavoittaminen ja päätöksenteon tuominen lähemmäs kohdetta ja osallisia on melko vanha – ja edelleen jatkuva – trendi. Hollannin esimerkki saattaa viitata siihen, että isoihin ilmasto- ja energiahaasteisiin vastaaminen voi edellyttää integroidumpaa lähestymistä ja vahvaa kansallisen tason linjausta. Hollannissa, Skotlannissa, Tanskassa ja muutamissa muissakin tutkituissa maissa suunnittelu kuitenkin nähdään pääasiassa joustavana palveluna, joka on kansakunnan tai kunnan taloudellisen kasvun ja elinvoiman ajuri ja väline globaalissa tai EU-tason kilpailussa investoinneista. Joissakin maissa, mm. Ruotsissa ja Norjassa, alueidenkäytön suunnittelun vastuuministeriötä on vaihdettu kehittämistä ja talouskysymyksiä painottavaan suuntaan. Tähän näkemykseen progressiiviset tavoitteet ja tiukka sääntely eivät sovi. Toisaalta Saksassa suunnittelua pidetään jäykänä, moniportaisena ja 'vanhakantaisena' mutta sen tuloksiin, vaikkapa hajakentän rakentamisen estämiseen ja ympäristön laatuun, ollaan kuitenkin melko tyytyväisiä. Vaikuttaa siltä, että toimijat sopeutuvat kulloiseenkin järjestelmään, ja eri maiden parhaita käytäntöjä ja Suomeen soveltuvia oppeja on syytä etsiä tiheimmällä kammalla.

	KUNTA	KUNTA	SEUTU	VALTIO
Alankomaat	Kuntakaava (koko kunta)	Rakennevisio	Rakennevisio	Strateginen suunnitelma
Englanti	Naapurisuunnittelu (kehittämiskontrolli)	Paikalliskaava	Kumottu 2012	Suunnittelukehys
Norja	Asemakaava reguleringsplan	Kuntakaava: Strategi, kommuneplan	Seutusuunnitelma	Valtakunnalliset "odotukset", kaavoituslinjaukset ja määräykset, kaava
Ranska	Kuntakaava	Kuntakaava	Seutusuunnitelma, liikennekaava	
Ruotsi	Asemakaava	Yleiskaava (4 v/arvio) (ei sido as.kaavaa)	Seutusuunnittelu (Tukholma, Skåne)	Rikssintresse (Miljöbalken)
Saksa	Asemakaava	Yleiskaava (sitoo/joustoa)	Maakuntakaava (sitoo/joustoa)	Liittovaltio (sektori) Osavaltio
Skotlanti	Naapurisuunnittelu (kehittämiskontrolli)	Paikalliskaava	Aberdeen, Dundee, Edinburgh, Glasgow (olla kumoamassa)	Planning framework (4 v)
Tanska	Asemakaava (ei yleiskaavan vastainen)	Yleiskaava (12 v) Kaavoitusstrategia	Strategisia Kööpenhamina	Landsplandirektiv ilmoitus parlamentille

Kuvio 13. Suunnittelun tasot ja tärkeimmät dokumentit vertailumaissa.

Vertailumaiden parhaita käytäntöjä

Vähemmän hierarkiaa - yksi kuntakaava

Suomen nykyinen kolmiportainen ja periaatteessa sitovan hierarkkinen suunnittelujärjestelmä näyttyy tässä vertailussa eurooppalaisena ääripäänä. Kaavahierarkian pitäisi olla nykyistä ohuempi ja joustavampi. Jopa Saksassa, jossa on monia tasoja, on laissa ja suunnitteluperinteessä ymmärrystä sekä ylhäältä alas että alhaalta ylös tulevista vaikutuksista ja muutosimpulsseista. Saksassa tätä dynaamisuutta kutsutaan "vastavirtaperiaatteeksi".

Hollannin nykyinen malli, jossa valtion ja läänin tasoilla tehdään ei-sitovia, eri politiikan alueita integroivia ja eri teemoihin keskittyviä (siis ei päällekkäisiä) strategisia rakennevisioita, jotka ohjaavat kuntakaavoitusta, vaikuttaa selkeältä ja tarkemman tutkimisen arvoiselta Suomen lainsäädännön uudistamisen näkökulmasta. Hollannissa on tällä mallilla päästy hyvään kuntakaavoituksen ja itsenäisen kanavahallinnon yhteistyöhön ja jopa yhtenäisiin suunnitteludokumentteihin. Tätä esimerkkiä voisi tutkia Suomessa maankäytön ja liikenteen suunnitelmien yhteensovittamisen mallina. Tärkeätä on löytää yhteiset strategiset tavoitteet (kansallisen tai seudullisen demokraattisen työn kautta) ja ne konkreettiset projektit, joissa yhteistyö tuottaa lisäarvoa.

Yksi kuntakaava mielenkiintoinen idea, johon kannattaa pyrkiä. Hyviä esimerkkejä siitä saatiin Ranskasta, Hollannista ja Skotlannista. Ruotsissa kunnan yleiskaava on ei-sitova, strateginen. Oikeuksia ja velvoitteita synnyttäviä kaavoja on Ruotsissa vain yksi eli asemakaava. Erityisesti siirryttäessä digitaaliseen tapaan esittää suunnitelmat, ajatus yhdestä

yhtenäisestä kaavasta (kaavatietojärjestelmästä), joka voi tietyn menettelyin tarkentua ja muuttua osa-alueittain, on järkevä.

Hieman yllättäen kaupunkiseudut ovat vertailumaissa lain tasolla huonosti esillä. Pääkaupunkiseuduilla voi olla oma järjestelmänsä, tästä Tanska ja Kööpenhaminan ikoninen Finger Plan on esimerkki. Ranskan kaupunkiseudun kuntien yhteistyöllä hoidettu SCOT-suunnitelma, joka ottaa hoitaakseen valtion ja provinssien määrittämiä tavoitteita, olisi Suomelle käypä esimerkki.

Strategisuus ja joustavuus

Strategisuus ja strateginen suunnittelu nousi tulevaisuuskatsouksessa keskeiseen rooliin. Edelleen melko usein strategisuus sekoitetaan yleispiirteisyyteen. Tästä ei ole kysymys. Puhuttaessa oikeuksia ja veloituksia muodostavista kaavoista, jaottelu yleispiirteisen ja yksityiskohtaisen välillä on käymässä turhaksi. Strategisuus tarkoittaa selkeitä valintoja sen suhteen mitä pidetään huomion, sääntelyn ja resursoinnin arvoisena, eri sektoreiden ja toimijaryhmien yhteistyötä ja integrointia sekä yhdessä sovittua ja sitoutettua polkua toteutukseen. Parhaimmillaan tilallinen suunnittelu integroi muita politiikan sektoreita, vaikkapa sosiaali-, elinkeino-, tai ympäristöpolitiikkaa kunnan tai kaupunkiseudun piirissä, ja joskus myös valtakunnallisesti.

Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä yhdyskuntasuunnittelun voima on pitkälle tähtäävässä strategisessa tavoitteenasettelussa ja toimijoiden yhteisen tahdon muotoilussa, ei niinkään detaljien sitomisessa ja jäykissä määräyksissä. Kaikissa maissa strategisuus on eri tavalla ratkaistu. Ruotsin, Hollannin ja Ranskan esimerkit antavat vahvoja signaaleja siitä, että strategiset menettelyt ovat vaikuttavia, vaikka rakennevisioilla ja vastaavilla ei näissä maissa ole oikeudellista sitovuutta. Skotlannissa on kansallinen resurssi- ja kasvustrategia, jonka tavoite on mobilisoida eri alueita. Esimerkiksi kunnan maapoliittinen ohjelma tai vastaava muu asiakirja voi olla hyvin vahva strateginen dokumentti ja politiikkaohjauksen väline, jonka roolin määrittelyä pitäisi harkita Suomen uudistustyössä. Suomessa käytössä olevia maapoliittikan, suunnittelusopimusten ja -varausten käytäntöjä olisi mahdollista avata ja selkeyttää. Tämä aihe vaatisi syventävää lisätutkimusta mm. implementoinnin ja demokratian toteutumisen osalta.

Ranskassa sosiaaliset tavoitteet ja tasa-arvoasiat tulevat mukaan kaupunkiseuduille suoran valtion ohjauksen ansioista. Tätä voi verrata Ruotsiin, jossa on ainakin osittain epäonnistuttu segregaatio-ongelman käsittelyssä.

Oikeudet ja velvollisuudet

Monissa maissa sitomattomiksi säädetyt suunnitelmat ovat merkittäviä muuta suunnittelua ja toimintaa ohjaavina strategisina suunnitelmina. Esimerkiksi Ruotsissa kaavasta johtuvat velvollisuudet on kuvattu ilman oikeusvaikutuskäsitettä eli velvollisuudet ja oikeudet käyvät ilmi säännöksestä asiayhteyden mukaan. Ruotsissa ei toisaalta tälle käsitteelle ole tarvetta, koska yleiskaava ja maakuntakaava eivät ole asemakaavoitusta sitovia. Niissäkään maissa, joissa yleispiirteinen suunnittelu sitoo yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua, ei tätä suhdetta kuvata käsitteellä oikeusvaikutus. Vastaava koskee velvollisuutta noudattaa rakentamisessa sekä yleispiirteisestä että yksityiskohtaisesta suunnitelmasta tai kaavasta johtuvaa rajoitusta.

Suomen lainsäädännössä käytetty käsite oikeusvaikutus on sisällöltään moninainen ja se ei kovinkaan täsmällisesti kuvaa kaavasta johtuvia velvollisuuksia ja oikeuksia. Käsitettä käytetään kuvaamassa maankäytön suunnittelujärjestelmän sisäisiä velvollisuuksia ja suhdetta rakentamiseen sekä osittain muuhun viranomaistoimintaan. Oikeusvaikutukset kohdistuvat suunnittelujärjestelmässä ylhäältä alaspäin ja ovat osa järjestelmän hierarkkista perustaa. Osittain oikeusvaikutukset velvoittavat viranomaisia olemaan toimenpiteillään vaikeuttamatta kaavojen toteuttamista. Kaavojen oikeusvaikutukset eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään nimenomaisiin oikeusvaikutussäännöksiin, vaan kaavoilla on monia muita oikeusvaikutuksia, jotka johtuvat muista säännöksistä (esimerkiksi rakentamis- ja toimenpiderajoitukset ja kielto rakentaa vastoin asemakaavaa).

Maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen liittyen on luonnollisesti tärkeää tietää, mitä velvollisuuksia tai oikeuksia suunnitelma tuo kansalaisille. Sama koskee myös viranomaisten välisiä suhteita. Itse asiassa esimerkiksi ylemmän tasoisen suunnitelman vaikutus tai sitovuus alemman tasoisessa on merkityksellinen yksilön oikeuksien kannalta, koska ylemmän tasoisessa suunnitelmassa voidaan rajoittaa mahdollisuuksia suunnitella toisin alemmalla tasolla. Jos maankäytön suunnitelmissa otettaisiin systemaattisesti käyttöön terminologia, jossa käsitteenä olisivat yleisesti velvollisuudet ja oikeudet, voisi olla mahdollista selkeyttää suunnitelmien vaikutuksia eri tahojen toimintaan.

Useimmissa maissa on olemassa jokin valtion viranomainen, joka kontrolloi kuntien toimintaa maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen liittyen. Kontrolli näyttäisi olevan mahdollista myös ilman, että ylemmän tasoiset suunnitelmat olisivat sitovia kunnan tasolla. Kontrolli on mahdollista järjestää monin eri tavoin. Eräissä maissa valtion viranomainen voi ainakin muodollisesti puuttua kaikkiin päätöksiin (esim. Ranska) ja toisissa maissa puuttuminen on rajoitetumpaa. Valtion viranomaiset on eri maissa järjestetty eri tavoin, mutta useimmiten kuntia kontrolloi valtion alueellinen viranomainen.

Sopimisen käytännöt, yksityisen rooli

Pohjoismaissa ja Saksassa maankäyttösopimuksia ja yksityisten toimijoiden kaavoitusaloitteita koskeva sääntely on kehittynyt merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Nyt Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on säännökset yksityisen ja kunnan välisistä kaavojen toteuttamiseen liittyvistä sopimuksista. Yleisesti voidaan todeta, että on mahdollista sopia siitä, että yksityisen kehittäjä tai maanomistaja osallistuvat yksityiskohtaisten kaavojen toteuttamisen kustannuksiin. Sen sijaan arvonnousun jakoon – oikeastaan voitonjakoon – liittyvistä kysymyksistä ei vertailumaissa ole säännöksiä.

Norjassa sääntely on seikkaperäisintä ja Tanskassa väljintä, mutta Suomeen verrattuna muissa Pohjoismaissa sääntely on jonkin verran yksityiskohtaisempaa. Ruotsissa tulee olla kunnassa suuntaviivat maapoliittisista sopimuksista julkisesti käsiteltynä ja hyväksyttynä. Lisäksi Ruotsissa on säännökset *markanvisning*-sopimuksista, jotka rinnastuvat Suomessa käytössä oleviin suunnitteluvaramuksiin. Tanskassa maankäyttösopimukset pitää tallettaa valtiolliseen elinkeinoministeriön rekisteriin.

Norjassa ja Ruotsissa on nykyisellään säännökset yksityisten kaavoitusaloitteiden teko-mahdollisuudesta ja näiden aloitteiden käsittelystä määräaikoineen. Norjassa on lisäksi suhteellisen pitkälle viedyt säännökset siitä, miten yksityinen toimija voi laatia yksityiskohtaisen kaavan ja miten kunta ohjaa menettelyä sekä miten kunta voi puuttua siihen. Myös Saksassa on nykyisellään erityiset säännökset siitä, miten yksityinen kehittäjä voi laatia yksityiskohtaisen kaavan.

Ranskan ZAC (*zone aménagement concertée*) eli kehittämisalue nousi työssä melko tärkeäksi hyväksi käytännöksi. Kyseessä on julkisen (kunta tai valtio) ja yksityisen yhteishanke, tavoitteena järkevä taakanjako investoinneista. ZAC:iin sisältyy sopimus, jossa on sisältö- ja laatutavoitteitakin. Siihen liittyy myös maa- ja kiinteistöomistuksen uudelleen järjestely hyvän suunnittelun ja toteutuksen mahdollistamiseksi. Kooltaan ZACit voivat olla hyvin erilaisia. Rahoitus on sekä yksityistä että julkista.

Sopimuksellisuutta tarkasteltaessa olisi ilmeisen tarpeen Suomen lainsäädäntöä kehitettäessä ratkaista se, miten järjestelmä ei olisi jäykkä, mutta pystyisi turvaamaan oikeudenmukaisuuden ja heikompien toimijoiden oikeudet. Yksityisen toimijan aloiteroolin (Ruotsi ja Norja) kohdalla on merkityksellistä se, miten järjestelmässä on ratkaistu julkisen vallan käyttäminen suhteessa yksityisten oikeuksiin. Toisaalta nykyiselläänkin kuntien kaavanlaadintamonopolista huolimatta yksityisillä toimijoilla on monissa Suomen kunnissa vahva rooli. Huomioon on otettava sekin, että on erilaisia kuntia ja erilaisia yksityisiä toimijoita, eikä kysymyksenasettelu ole mustavalkoinen. Poikkeamiset ovat tarpeen jatkossakin.

Suomen mahdollisuudet edelläkävijäksi

Kaupunkiseudut keskiöön – liikenteen ja maankäytön yhteensovittaminen – supistuvat alueet

Kaupunkiseutujen nostaminen keskeiseksi ohjaustasoksi on ollut vahvasti esillä suomalaisessa keskustelussa. Vertailumaista ei löydetty erityisen selkeitä malleja kaupunkiseutujen roolin huomioon ottamiseksi, poikkeuksena Ranskan kehityskulku jossa vahvat seudut ja niiden kuntayhtymät ovat saaneet lisää toimivaltaa ja pystyvät integroimaan eri politiikan aloja maankäytön suunnittelun kautta, välineenä mm. "alueellisen tasalaatuisuuden kaava" SCoT.

Suomessa olisi hyvin mahdollista löytää kaupunkiseuduille eurooppalaisessa vertailussa progressiivinen suunnitteluvälineistö. Meilläkin kaupunkiseudut hahmotetaan työssäkäyntialueina. Palvelu-, opiskelu- ja vapaa-ajanviettoalueet ovat vieläkin laajempia verkostoja. Alueiden keskinäinen läheisyys mitataan ajallisena saavutettavuutena, millä on merkitystä niin yksilöiden hyvinvoinnille kuin yhteisöjen elinvoimaisuudelle. Tilallisen dynamiikan monitasoisuudesta huolimatta yhtä kuntaa laajempi kaupunkiseutu on usein se kokonaisuus, joka pystyy muutoksiin maankäytön suunnittelun ja siihen liitetyn muun politiikan kautta vastaamaan.

Kasvu keskittyy entistä tiiviimmin muutamalle kaupunkiseudulle, niiden keskuskaupunkiin ja kehysalueille. Supistuvat alueet kehittävät omia eloonjäämisstrategioitaan, joihin kuuluvat mm. yliseudullinen yhteistyö ja monipaikkaisuuden hyödyntäminen. On syytä pohtia, voivatko myös pienemmät seudut jatkossa saada mahdollisuuden yhteistyöhön uuden kaupunkiseutusunnittelun ja -kaavan muodossa. Olennaista on löytää tälle kaavalle sen tärkeimmät tehtävät ja välttää päällekkäisyyttä suhteessa kunnan ja maakunnan suunnitteluun. Malli, jossa kaupunkiseutukaava korvaa alueellaan maakuntakaavan (tai -suunnitelman) on harkinnan ja jatkotyön arvoinen. Eri suunnitelmien temaattinen eriyttäminen on myös hyvä mahdollisuus.

Kehitysimpulsseihin vastaamisessa rullaavat kaupunkiseudun kaavat lisäävät joustavuutta. Niistä tulisi kerätä kokemuksia. Tämä edellyttää kehittyneitä seuranta- ja arviointimenetelmiä. Tärkeimmät valtakunnalliset intressit olisi Ruotsin tapaan mahdollista kirjata lakiin, ml. alueiden ja kaupunkiseutujen eroavaisuudet ja erityisintressit. Tämä olisi tärkeää Suomen aluerakenteen tasapuolisen kehittymisen kannalta, sillä jyrkentyvä alueellinen eriytyminen kehitys ei ole kansallinen etu.

Asiakaslähtöisyys – osallistuminen – digitalisaatio

Se, miten osallisuus ja vaikuttaminen määritellään mobiilissa, monipaikkaisessa ja -roolissa arjessa on toistaiseksi epäselvää. Toisaalta kansalaisaktiivisuus nostaa parhaillaan kartalle alempaa paikallistasoa, kuten kyllä, kaupunginosia, jopa kortteleita. Oikeastaan

mitkään abstraktiotasot, aluerajaukset ja kaavatasot eivät tee oikeutta kaupunkiseutujen tilalliselle dynamiikalle. Tietokantamuotoinen 'kaava' tai digitaalinen, myös analytiikkaa tuottava suunnittelualusta mahdollistaa sen, että voimme tarkastella alueita yhtä aikaa eri skaaloissa ja ymmärtää eri tekijöiden suhteellisia muutoksia. Emme tulevaisuudessa ehkä tarvitse erityisiä suunnittelun 'tasoja', vaan enemmänkin toimijoiden, hankkeiden ja toiminnan vaikutusten moniskaalaista ja dynaamista esiin tuomista ja kommunikointia. Kunta- ja kaupunkikohtaisia eroja ja tarpeita voisi korostaa sekä strategisilla kaavavälineillä että uusilla paikallisen yhteistoiminnan, vaikuttamisen ja suunnittelun muodoilla (esim. kaupunginosakaava + kaupunginosaneuvosto).

Malli, jossa yhdistetään juridisesti sitovan kaavoituksen välineitä ja prosesseja strategiaan kehittämishankkeisiin on periaatteessa hyvä, koska se yhdistää suunnittelun ennakoitavuuden ja joustavuuden. Digitaalisille alustoille siirtyminen mahdollistaa läpinäkyvämmät prosessit, paremman tiedon ja avoimemman vuorovaikutuksen. Ympäristötiedon ja kaavoituksen digitalisoinnissa näyttäisi siltä, että tämän vertailun maat ovat melko samassa kehitysvaiheessa. Avoimet tietoaaineistot ja kaavoituksen digitalisointi eivät sinänsä vielä takaa suunnittelun herkempää reagoivuutta toimintaympäristön muutoksiin, vaan pikemminkin se, että ymmärretään alueiden kehitysprosessien dynaamisia mekanismeja ja rakennetaan alustat ei-hierarkkiseksi ja vuorovaikutteiseksi (top-down + bottom-up).

Maankäytön suunnittelun tulee olla sujuvaa myös siinä mielessä, että se etenee ennakoitavassa aikataulussa. Toimijoiden, erityisesti investoijien, kannalta merkityksellinen tieto on myös se, että hanke ei voi edetä tai hankkeen aikataulu muuttuu ennalta arvaamattomasta syystä. Eräs mahdollisuus varmistaa menettelyn eteneminen on säätää laissa velvollisuuksia menettelyä koskien (esim. velvollisuus tehdä päätös etenemisestä, ilmoittaa aikataulu ja velvoittaa aikataulun noudattamiseen). Monissa vertailun maissa tällaisia velvollisuuksia on säädetty yksityiskohtaiseen maankäytön suunnitteluun.

Ilmastonmuutokseen vaikuttaminen ja varautuminen – sosiaalinen tasa-arvo

Ilmastonmuutos on noussut aivan viime vuosina entistä paremmin tunnistetuksi haasteeksi. IPCC:n raportti mahdollisuudesta pysäyttää globaalin lämpeneminen 1,5 asteeseen (2018) ja pääministeri Rinteen hallituksen ohjelma (2019) ovat hyviä esimerkkejä nopeasta tietopohjan, arvostusten ja politiikan tavoitteiden muutoksesta.

Tässä kahdeksan maan tulevaisuuskatsauksessa ilmasto ei lakien tasolla korostu – vaikka on varmasti hyvin monien mielestä aivan keskeinen tema. Tilanne varmasti kuvaa lainsäädännön ymmärrettävää hitautta. Ilmaston ohella sosiaalinen tasa-arvo ja hyvät mahdollisuudet vaikuttaa oman elämän ehtoihin ovat ydinkysymyksiä. Suomessa muutaman kaupunkiseudun kiihtyvä kasvu ja muualla etenevä supistumis- ja syrjäytymiskehitys asettavat näille tavoitteille rakenteellisen haasteen.

Tässä tilanteessa on tärkeää kiinnittää huomiota ”joustavuus”-termiin: ei normien purkua per se, vaan selkeitä normeja ja käytäntöjä, jotka mahdollistavat kestävästi itseohjautuvat kehityskulut ja tarjoavat välineitä edistyneelle arvioinnille ja seurannalle. MAL-sopimukseen liittyen Ranskassa tehdään sopimuksia (*contrat de Ville*). Niiden teema on segregaaation ehkäisy köyhimmillä alueilla. Hollannin kansalliset suunnitelmat ja Ruotsin ilmastolainsäädäntö antavat joitakin eväitä ilmaston kannalta vaikuttavaan tulevaisuuden yhdyskuntasuunnitteluun ja rakentamiseen. – Suunnittelujärjestelmää uudistettaessa demokraattista päätöksentekoa ei tule uhrata, vaan löytää keinot ohjata toimijoita sekä ilmastoviisauden että sosiaalisen kestävyys suuntaan.

LÄHTEET

Johdanto

- Newman P. & Thornley A. (1996). *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*. London: Routledge.
- Massey, D. (2005). *For Space*. New York: Sage.
- Steinhauer, C. (2010). *Analysis of planning cultures – The examples of Sweden and Germany*, unpublished diploma thesis at the faculty of spatial planning, TU Dortmund.

Ruotsi

- Boverket (2016). Så planeras Sverige. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> viit. 2019-03-04.
- Boverket (2018a). Planning process. <http://www.boverket.se/en/start/building-in-sweden/swedish-market/laws-and-regulations/planning-process/> viit. 2019-01-31.
- Boverket (2018b). Aktuella planeringsfrågor Sverige 2018. Rapport 2018:26 <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2018/aktuella-planeringsfragor-sverige-2018.pdf>
- Boverket (2018c). Länsstyrelsens roll i planprocessen vid risk för översvämning. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning-oversvamning/lansstyrelsens-roll/> viit. 2019-01-23.
- Boverket (2018d). Nytt 6 kapitel miljöbalken om miljöbedömningar. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/nyheter-pa-pbl-kunskapsbanken/nytt-6-kapitel-miljobalken/> viit. 2019-01-23.
- Boverket (2018e). Medborgardialog. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/medborgardialog1/> viit. 2019-03-04.
- Boverket (2018g). Bidra till sex nationella mål med koppling till inflytande. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/medborgardialog1/varfor-satsa-pa-utokad-medborgardialog/bidra-till-sex-nationella-mal-med-koppling-till-inflytande/> viit. 2019-03-04.
- Boverket (2018f). Tillgänglighet i planprocessen. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/tillganglighet/planprocessen/> viit. 2019-03-04.
- Boverketin tietopankki PBL kunskapsbanken: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/>
- Hjerpe, M., Glaas, E., & Storbjörk, S. (2018). Scrutinizing Virtual Citizen Involvement in Planning: Ten Applications of an Online Participatory Tool. *Politics and Governance*, 6(3), 159-169. doi:<http://dx.doi.org/10.17645/pag.v6i3.1481>
- Kanninen, V. (2017). *Strateginen kaupunkiseutu - Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena*. Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS, 227/2017. Aalto, Rakennetun ympäristön laitos. <http://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/29057/isbn9789526077284.pdf?sequence=4>
- Kanninen, V. & Akkila, I. (2015). *Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella? Ympäristöministeriön raportteja 25/2015*. http://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/156626/YMra_24_2015.pdf?sequence=3
- Nordregio. Online archive: The spatial planning systems in the Nordic region: <http://archive.nordregio.se/Metameny/About-Nordregio/Nordic-working-groups/nwgcityregions/The-spatial-planning-systems-in-the-Nordic-region/index.html>
- Plan- och bygglag (2010:900) http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900

Regeringen (2018) Lagrådsremiss: En ny regional planering <http://www.regeringen.se/498282/contentassets/s/81e0b0f44af04450a18ebbe5bd384489/samling-lrr-en-ny-regional-planering-180419.pdf>

Regeringens proposition 2017/18:163, Nationell strategi för klimatanpassning
http://www.regeringen.se/494483/contentassets/8c1f4fe980ec4fcb8448251acde6bd08/171816300_webb.pdf

Regeringens proposition 2017/18:266, En ny regional planering
http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/en-ny-regional-planering_H503266

Regeringskansliet. En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020.
<https://www.regeringen.se/contentassets/98919a0ca0f1427491a3eef22a7d177c/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-attraktionskraft-20152020.pdf>

YM taustaraportti, 5.1.2018, Jääskeläinen, L. (julkaisematon)
<http://www.esamverka.se/om-esam.html>
<http://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2018/04/en-ny-regional-planering/>
<http://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/det-klimatpolitiska-ramverket/>
<http://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2018/03/prop.-201718163/>
<http://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2018/04/en-ny-regional-planering/>
http://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017583-om-regionalt-tillvaxtarbete_sfs-2017-583
<http://goteborgsregionen.se/download/18.2fe1b41a11c70e6248a80009340/1359469264495/Struktur-bild%20ggbgregionen.pdf>
<http://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/tillvaxtskapande-samhallsplanering.html>

Norja

Boverksbloggen (2015). Fysisk planering i Norge:
<http://blogg.boverket.se/2015/08/20/fysisk-planering-i-norge/>

Fredricsson, C. & Smas, L. (2013). En granskning av Norges planeringssystem - Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv. Nordregio Report 2013:1.

Kanninen, V. (2017). Strateginen kaupunkiseutu - Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS, 227/2017. Aalto, Rakennetun ympäristön laitos.

Kanninen, V. & Akkila, I. (2015). Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella? Ympäristöministeriön raportteja 24/2015. Helsinki.
http://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/156626/YMra_24_2015.pdf?sequence=3

Miljøverndepartementet (2011). Kommunal planstrategi. Publikasjonskode: T-1494.

Miljøverndepartementet (2012). Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdel. Publikasjonskode: T-1492

Miljøverndepartementet (2012). Regional planstrategi. Publikasjonskode: T-1495.
<http://www.regjeringen.no/contentassets/5d516c2c5c3a40e38c7fd67dafa81526/t-1495.pdf>
Nordregio: <http://archive.nordregio.se/Metameny/About-Nordregio/Nordic-working-groups/nwgcityregions/The-spatial-planning-systems-in-the-Nordic-region/index.html>

Nordregio. En granskning av Norges planeringssystem: <http://archive.nordregio.se/Publications/Publications-2013/En-granskning-av-Norges-planeringssystem/index.html>

Nohr, T. & Langset, E.K.(2016). Inclusive planning: paramount in today's Norway. Teoksessa Petrie, H., J. Darzentas...C.Power (eds.): Universal design: learning from the past, designing for the future, 199-210. IOS Press BV, Amsterdam.

Regjeringen. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging:
<http://www.regjeringen.no/contentassets/689bae9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprbatp.pdf>

Regjeringen. Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre:
<http://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regionale-plantema/rikspolitisk-bestemmelse-for-kjopesentre/id499464/>

Smas, L.; Fredricsson, C.; Larsson, V. & Perjo L. (2015). Ansträngande partnerskap: näringslivet i nordisk stadsplanering. Nordregio Working Paper 2015:3
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1128906/FULLTEXT01.pdf>
<http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/Planressurser-og-statistikk/Planveiledere-og-foringer/>
<http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/Planressurser-og-statistikk/Planveiledere-og-foringer/>
<http://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/id2477186/>

Tanska

- Aaen, S. B., Lyhne I. & Nielsen, H. (2018). The use of social media in impact assessment: experiences among national infrastructure developers in Denmark. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 36:6, 456-466.
- Andersen, H.T. (2008). The emerging Danish government reform – centralised decentralisation. *Urban Research & Practice* 1:1, 3-17.
- Christiansen, T. & Vrangbæk, K. (2018). Hospital centralization and performance in Denmark - Ten years on. *Health Policy* 122:4, 321-328.
- Elling, B. & Nielsen, H. N. (2017). The misleading of public participation in environmental assessment – exploring four infrastructure cases in Denmark. *Journal of Environmental Policy & Planning* 20:3, 282-297.
- European Commission (2018). Country Report Denmark 2018. SWD(2018) 203 final. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-denmark-en.pdf>
- Galland, D. (2012) Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark. *European Planning Studies* 20:8, 1359-1392.
- Galland, D. & S. Enemark (2012a). The Danish National Spatial Planning Framework. *Planning for States and Nation/States: A TransAtlantic Exploration*. Unpublished paper. http://www.ucd.ie/t4cms/Galland__Enemark_The_Danish_National_Spatial_Strategy.pdf
- Galland, D. & S. Enemark (2012b). The Reorientation of Spatial Planning Systems and Policies: The Case of Denmark. 8th FIG Regional Conference 2012, Uruguay, 26 – 29 November 2012. https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/uruguay/papers/ts06b/TS06B_galland_enemark_6289.pdf
- Hovila, I. (2016). Maankäytön valtion ohjaus metropolialueella? *Yhdyskuntasuunnittelu* 3:54. <http://www.yss.fi/journal/maankayton-valtion-ohjaus-metropolialueella/>
- Kanninen, V. & Akkila, I. (2015). Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opi avaa Suomella? Tarkastelussa ruotsi, norja, tanska, Hollanti ja englanti. Ympäristöministeriön raportteja 24. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/156626/YMra_24_2015.pdf?sequence=3
- Olesen, K. & H. Carter (2017). Planning as a barrier for growth: Analysing storylines on the reform of the Danish Planning Act. *Environment and Planning C: Politics and Space* 36:4.
- Olesen, K. & T. Richardson (2012) Strategic Planning in Transition: Contested Rationalities and Spatial Logics in Twenty-First Century Danish Planning Experiments. *European Planning Studies*, 20:10, 1689-1706.
- Planloven (LBK nr 287 af 16/4/2018), <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=200614>
- Planloven i praksis 2007 https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/Planloven_011007.pdf
- Roodbol-Mekkes, P. H. & van den Brink, Adri (2015) *Rescaling spatial planning: Spatial planning reforms in Denmark, England, and the Netherlands*. *Environment and Planning C: Government and Policy* 33, 184-198.
- Smas, L. & Fredricsson, C. (2015). Denmark - The Spatial Planning Systems in the Nordic Region. Nordregio: <http://archive.nordregio.se/Metameny/About-Nordregio/Nordic-working-groups/nwgcityregions/The-spatial-planning-systems-in-the-Nordic-region/index.html#Danmark> &
- Tepecik Diş, A. (2014, Ed.). Green growth and spatial planning in the Nordic city regions: An overview of concepts and policies. Nordregio Working Paper 2014:5 <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:843818/FULLTEXT01.pdf>
- The Danish Government (2018): Denmark's National Reform Programme. Ministry for Economic Affairs and the Interior https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-denmark_en.pdf

Yleiskuvauksia Tanskan suunnittelujärjestelmästä yms.

Danish Ministry of the Environment:

https://danishbusinessauthority.dk/sites/default/files/media/2012_planning_eng_guide.pdf

COMMIN: http://commin.org/upload/Denmark/DK_Planning_System_in_English.pdf

Local Government Denmark: https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF/

Hollanti

An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries.

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html>

COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Volume 4 Final Report, Phase 2 Questionnaires. ESPON 2018.

Ekroos, Ari (2018). Blogiteksti MRL-sivuilla.

Hobma, Fred (2019). Esitys Haagin-ekskursiolla.

National Environment and Planning Strategy: Litmus Test for the new Environmental and Planning Policy (2018). Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI).

- Reform of Environmental Law. Realise your ambitions (2015). Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI).
- Rough Guide to European Urban Policy (2017). URBACT.
<<https://urbact.eu/rough-guide-european-urban-policy>> vierailtu 5.6.2019.
- Spatial Planning in the Netherlands. <<https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/spatial-planning-in-the-netherlands>>
- Urban Agenda for the EU (2016). European Commission. <<https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>> Vierailtu 5.6.2019.

Ranska

- Chaline, C. 2011. Les Politiques de la Ville, Que sais-je?. Presses Universitaires de France, 7e édition. Paris.
- Cordobes et al. 2015. Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires. Commissariat général à l'égalité des territoires, IME by Est Imprim.
- Goze, M. 2002. "La loi Solidarité et renouvellement urbains, composante de la réforme territoriale", teoksessa *Solidarité et Renouvellement Urbains: propos sur la ville, éditions confluences* (Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine), 15-38
- Kuusela, K. 2016. Ranskalainen malli kaupunkikehittämisestä, Lyon esimerkkinä vahvasta paikallisesta toimijuudesta, joka kehittää kaupunkia suunnitteluun nojautuen. Urbanismisäätiö.
- Kuusela, K. 2017. Elinkeinostrategian rakentamisesta ja jalkauttamisesta - Case Lyon. TTY.
- Lacaz, J-P. 2012. Les Méthodes de l'Urbanisme, Que sais-je?, Presses Universitaires de France, 6 e édition, Paris.
- Mauray, S et al. 2013. Les Politiques Publiques. La Documentation Française. Direction de l'information légale et administrative, Paris.
- Desrousseaux, Pascal. 229-234. Améliorer la compétitivité de la France.
- Rimbault, Suzanne. 45-52. Trente ans de décentralisation.
- Thulard, Vincent. 9-15. La réforme de l'État en France: de la RGPP à la MAP
- Merin, P. 2013. L'Urbanisme, Que sais-Je?, Presses Universitaires de France, 10e édition, Paris.
- Pasquier, R etc. 2013. La Gouvernance Territoriale, Pratiques, discours et théories, Lextenso-editions, Savarit-Bourgeois, I. 2014. L'essentiel du droit de l'Urbanisme. Gualino éditeur, Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux.
- Soler-Couteaux P. 2002. "Le droit de l'urbanisme après la loi SRU: ni tout à fait la même, ni tout à fait un autre..." teoksessa *Solidarité et Renouvellement Urbains: propos sur la ville, éditions confluences*, (Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine), 39-80

Internet, Ranska

- Carte de France. <http://www.cartesfrance.fr/carte-france-region/carte-france-regions.html>, 2.10.2016
- CERTU. Le Plan de Déplacement Urbains. http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/PDU_cle02ad4c.pdf, 7.1.2018
- Kuusela, K. Ranskalainen malli kaupunkikehittämisestä, Lyon esimerkkinä vahvasta paikallisesta toimijuudesta, joka kehittää kaupunkia suunnitteluun nojautuen. Urbanismisäätiö 2016.
<http://www.urbanismisaatio.fi/ajankohtaista/2016-11-lyon-raportti.pdf>, 7.1.2018
- Legifrance. ZAC, zone d'aménagement concertée <https://www.legifrance.gouv.fr/>, (legifrance.fr, 6.11.2018)

Haastattelut, Ranska

- Bossuet, Philippe. SYTRAL, Lyon. 9.3.2016
- Boucheron, Emmanuelle. Grand Lyon, Lyon. 15.6.2015
- Cresci, Fabienne. Université de Lyon, Lyon. 14.3.2016
- Lensel, Bernard. Métropole de Lyon, Lyon. 16.6.2015, 1.3.2016, 3.3.2016
- Pissier, Sylvie. Agence d'Urbanisme de Lyon, Lyon. 25.6.2014, 22.3.2016

Saksa

- Stefansky, A. & Göb, A. (2018, Eds.) „Bitte wenden Sie!“ – Herausforderungen und Chancen der Energiewende. ARL Arbeitsberichte der ARL. <https://shop.arl-net.de/mobilitat-energie-klima/bitte-wenden-sie-energie-wende.html>
- Blotevogel, H.H., Danielzyk, R., & Münter, A. (2014). Spatial Planning in Germany: Institutional Inertia and New Challenges. In M. Reimer, P. Getimis, & H.H. Blotevogel (Eds.), Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes (pp. 83–108). New York, NY: Routledge.
- BMWi (2017a). Flyer - Leitbilder der Raumentwicklung. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/raumordnung/flyer-leitbilder-der-raumentwicklung.pdf>

- BMWI (2017b). Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. BMVI-Online-Publikation 3/2017. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVI/BMVIOnline/2017/bmvi-online-03-17-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- BMVBS (2006). Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany (2006). https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/BMVBS/SpecialPublication/2007_2009/DL_ConceptsStrategies.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bothe A. (2018) German Law Covering the Public Participation in Planning and Building Infrastructure Projects. In: Dias A., Salmelin B., Pereira D., Dias M. (eds) Modeling Innovation Sustainability and Technologies. Springer Proceedings in Business and Economics. Springer, Cham
- Böhm, B. (2016). Democracy 4.0: Citizen Participation Processes. A German case study. European Academy Berlin, http://www.agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag_Boehm_EN.pdf
- Böhm, M. (2011). Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und –perspektiven. NuR (2011) 33: 614–619.
- Deutsche Städtetag (2013) Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_beteiligungskultur_2013_web.pdf
- ESPON (2018). COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Final Report. Versio 31.5.2018 (julkaisematon).
- Gerend, J. (2012). U.S. and German Approaches to Regulating Retail Development: Urban Planning Tools and Local Policies. Doctoral Thesis. https://www.researchgate.net/publication/299582473_US_and_German_Approaches_to_Regulating_Retail_Development_Urban_Planning_Tools_and_Local_Policies
- Hartmann, T.; van Straalen F. & T. Spit (2018). Expectation Management at the Locale Scale. Legal failure of participation for large urban planning projects. TeMa Journal of Land Use, Mobility and Environment <http://www.tema.unina.it/index.php/tema/article/view/5369/6177>
- Ilmavirta, T. & K. Schmidt-Thomé (2015, toim.) Kaupunkien Saksa. Maaailman parhaat kaupungit - toisen kursin raportti. Urbanismisäätiö. <http://kuntasaatio.fi/wp-content/uploads/2018/03/kaupunkien-saksa.pdf>
- Kuklinski (2011). Zwischen Stuttgart 21 und Verfahrensbeschleunigung - Öffentlichkeitsbeteiligung nach BauGB. PNDonline III/2011, 1–5.
- Niemenmaa, V. & K. Schmidt-Thomé (2012). Megaprojektista megaprotestiksi – mistä Stuttgartin suunnittelukonfliktissa on kyse? Yhdyskuntasuunnittelu 2012:4, 53-72.
- Pahl-Weber, E., & Henckel, D. (Eds.). (2008). The planning system and planning terms in Germany: A glossary. Hannover: Academy for Spatial Research and Planning. http://www.special-eu.org/assets/uploads/ARL-German_Planning_System.pdf
- Selle, K. (2007). Über Bürgerbeteiligung auch am Montag reden. PNDonline 1/2007.
- Selle, K. & Hüttinger, H. (2008). Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung. Vhw FW2. https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2008/FW_2_2008/FW_2_2008_-_Selle_Huettinger_Engagement_im_Quartier_und_kommunale_Buergerorientierung.pdf
- Schmidt & Bühler (2007). The Planning process in the US and Germany: A Comparative Analysis https://www.researchgate.net/publication/263522810_The_Planning_Process_in_the_US_and_Germany_A_Comparative_Analysis
- Van De Walle, S. & Bouckaert, G., (2003). Public Service Performance and trust in government: the problem of causality. Int. J. Public Adm. 26 (8–9), 891–913. <http://dx.doi.org/10.1081/PAD-120019352>.
- Vogt et al. (2016). The future of public participation: Empirical analysis from the viewpoint of policy-makers. Technological Forecasting & Social Change 106 (2016) 65–73
- Wagner, S. A., Vogt, S. & Kabst, R. (2016). The future of public participation: Empirical analysis from the viewpoint of policy-makers. Technological Forecasting and Social Change 106: 65-73.
- Weber M. (2018) Stand des eGovernment in Deutschland. In: Stember J., Eixelsberger W., Spichiger A. (eds) Wirkungen von E-Government. Springer Gabler, Wiesbaden.
- Zika, Gerd; Helmrich, Robert; Maier, Tobias; Weber, Enzo; Wolter, Marc Ingo (2018) : Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035: Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle, IAB-Kurzbericht, No. 9/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Taustamateriaaleja, Saksa

- Raumordnungsgesetz (liittovaltion suunnittelulaki), http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/
- Baugesetzbuch (rakennuslaki), <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>
- Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke <http://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/>
- Handwörterbuch der Raumordnung (2005), Akademie für Raumforschung und Landesplanung <https://www.arl-net.de/content/handw%C3%B6rterbuch-der-raumordnung>
- OECD (2017). The Governance of Land Use. Country fact sheet Germany. Land-use Planning Systems in the OECD. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-Germany.pdf>

- Scholl, B., Elgendy H. & Nollert, M. (2007). Raumplanung in Deutschland – Formeller Aufbau und zukünftige Aufgaben. Schriftenreihe des Institut für Städtebau und Landesplanung an der Universität Karlsruhe (TH). Band 35. <https://d-nb.info/985186194/34>
- The Structure of Government and Administration and Planning System in the Federal Republic of Germany (2007), COMMIN <http://commin.org/en/planning-systems/national-planning-systems/germany/germany.html>
- Umweltbundesamt (2017). Planungsebenen, Planungsräume - Stufen der räumlichen Planung <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/planungsinstrumente/planungsebenen-planungsraeume-stufen-der#textpart-1>
- Vallée, Dirk (Ed.) ; Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Leibniz-Forum für Raumwissenschaften (Ed.): *Strategische Regionalplanung*. Hannover : Verl. d. ARL, 2012 (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237)
<https://core.ac.uk/download/pdf/42105212.pdf>

Englanti

- Department for Communities and Local Government (DCLG), 2015, Plain English guide to the Planning System http://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/391694/Plain_English_guide_to_the_planning_system.pdf
- Department for Environment Food & Rural Affairs (2018). The National Adaptation Programme and the Third Strategy for Climate Adaptation Reporting, Making the country resilient to a changing climate http://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727252/national-adaptation-programme-2018.pdf
- Gielen, D. M., & Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7), 1097-1131.
- Kanninen, V. & Akkila, I. (2015) Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. Ympäristöministeriön raportteja 24/2015.
- Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2018, National Planning Policy Framework http://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/740506/National_Planning_Policy_Framework_print_version.pdf
<http://www.special-eu.org/knowledge-pool/module-2-spatial-planning-frameworks/policies-and-objectives/united-kingdom-planning-systems/>

Haastattelu, Englanti

Sanna Andersson, YM, 14.2.2019.

Skotlanti

- <http://www.special-eu.org/knowledge-pool/module-2-spatial-planning-frameworks/policies-and-objectives/united-kingdom-planning-systems/>
- <https://www.gov.scot/policies/planning-architecture/>
- <https://www.gov.scot/publications/guide-planning-system-scotland/>
- [https://www.parliament.scot/S5_Bills/Planning%20\(Scotland\)%20Bill/SPBill23AFMS052019.pdf](https://www.parliament.scot/S5_Bills/Planning%20(Scotland)%20Bill/SPBill23AFMS052019.pdf)

Kv-kysely, Yhteenveto

- IPCC (2018). Global Warming of 1,5 °C.
<https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Jama, T. & al. 2018. Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen – Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke). Ympäristöministeriön raportteja 4 / 2018.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4780-7>
- Pääministeri Rinteen hallituksen ohjelma. 6.6.2019. <https://valtioneuvosto.fi/rinteen-hallitus/hallitusohjelma>

LIITE 1

RUOTSIN JA NORJAN MAANKÄYTTÖÄ JA RAKENTAMISTA SÄÄTELEVÄN LAIN MUUTOKSENHAKUA, MAANKÄYTTÖSOPIMUKSIA JA YKSITYISEN ALOITEOIKEUTTA KOSKEVA SÄÄTELY

Muutoksenhaku ja korvausvelvollisuus

Muutoksenhakua koskevat säännökset ovat Plan- och bygglagen (PBL) 13 luvussa (18 §:ää). 13 luvun 1 §:ssä on 8 kohtainen luettelo päätöksistä, joista voidaan valittaa laillisuusperusteella Ruotsin kuntalain (2017:725) 13 luvun mukaisesti (mm. yleiskaava, kunnalliset taksat, maankäyttösopimusperiaatteita koskevat linjaukset), ja 13 luvun 2 §:ssä on 8 kohtainen luettelo päätöksistä, joista ei voi valittaa (mm. kaavoituksen keskeyttäminen, kaavoitusaikeesta, asia, joka ratkaistu yksityiskohtaisella kaavalla). Kuntalain 13 luvun mukaisesti muutosta haetaan hallinto-oikeudelta. Yksityiskohtaisen kaavan ja kaavoittamattomia alueita koskevien määräysten hyväksymisen osalta muutosta haetaan kuitenkin PBL:n 13 luvun 2 a §:n mukaisesti maa- ja ympäristöoikeudelta. Lisäksi niiden päätösten, joita ei luetella luvun 1, 2 tai 2 a §:ssä on mahdollista hakea muutosta lääninhallitukselta. Lääninhallituksen päätökseen, jolla se on 11 luvun 11 §:n nojalla kokonaan tai osittain kumonnut kunnan yksityiskohtaista kaavaa koskevan päätöksen, haetaan muutosta maan hallitukselta. Ruotsissa valitusoikeus 13 luvun yksityiskohtaisen kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä (13:2a), muusta päätöksestä (13:3) ja lääninhallituksen päätöksistä (13:5 ja 13:6) määräytyy 13 luvun 8 §:n (muutos 2018:845) Ruotsin hallintolain (2017:900) 42 §:n nojalla. Sen mukaan valitusoikeus on sillä, jota päätös koskee (ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot). Ympäristökaaren (1998:808) 16 luvun 13 §:n (ja osittain 16 luvun 14 §:n) mukaisilla luonnon- ja ympäristönsuojeluyhteisöillä on valitusoikeus vain päätöksistä, jotka koskevat strategisen ympäristö-vaikutuksen vaativia hankkeita (4 luvun 34 §) ja ympäristökaaren mukaisia rannansuojelualueita koskevia päätöksiä (13 luvun 12 ja 13 §:t).

Ruotsin maankäyttöä ja rakentamista säätelevän PBL:n 14 luvussa ovat säännökset kunnan korvausvelvollisuudesta ja lunastamisesta (27 §:ää). Laissa on säännöksiä muun ohessa korvauksesta, kun rakennuslupa (rakennus tuhoutunut), "maisematyölupa" (nykyinen käyttö estyy) tai purkamislupa (merkittävä arvon muutos) on evätty (14 luvun 4-7 §:t). Kiinteistön omistajalla on erityisissä tapauksissa myös oikeus korvaukseen, kun yksityiskohtaista kaavaa muutetaan tai se kumotaan. 14 luvun 8 §:n mukaan oikeus korvaukseen voi olla, jos yleistä liikenneväylää muutetaan siten, että sitä käytetään uuteen tarkoitukseen tai korkeusasemaa muutetaan siten, että siitä aiheutuu vahinkoa viereisen kiinteistön

omistajalle. 14 luvun 9 §:n mukaan kiinteistön-omistajalla voi olla oikeus korvaukseen, jos yksityiskohtainen kaava kumotaan tai sitä muutetaan sen toteuttamisajan (genomrörandedtid) kuluessa. 14 luvun 10 § koskee korvauksia suojele-määräysten johdosta ja 14 luvun 11 § korvausta yksityiskohtaisesti kaavoittamattomia alueiden määräysten kasvillisuutta ja maanpinnan tasoa (områdesbestemmelser) koskevista määräyksistä, jos kysymys on nykyisen käytön estymisestä. Lunastamista ja lunastuskorvauksia koskevat säännökset ovat 14 luvun 13-27 §:ssä. Lain 15 luvussa on säännöksiä muun muassa tuomioistuinkäsittelystä lunastus- ja korvausasioissa.

Maankäyttösopimuksesta, suunnitteluvarauksesta ja kaavoitusaloitteesta

Lähtökohdat

PBL:n 2 lukuun on sisällytetty säännökset yleisistä ja yksityisistä intresseistä (allmänna och enskilda intressen). Sen 1 §:ään on sisällytetty yleinen säännös siitä, että sekä yleiset että yksityiset intressit on otettava huomioon lain mukaisia kysymyksiä tarkasteltaessa. Maankäyttösopimuksista (exploateringsavtal) säädetään lain 1 luvun 4 §:n 10-kohdassa, 4 luvun 33 §:n 3 momentissa, 5 luvun 13 §:n 3 momentissa, 6 luvun 39 -42 §:ssä sekä 13 luvun 1 §:ssä. Säännökset maankäyttösopimuksista sisällytettiin PBL:ään vuonna 2014 (2014:900). Hallituksen esityksen (Regeringens proposition 2013/14:126, En enklare planprocess) mukaan sääntelyn yleisenä tarkoituksena oli lisätä kaavojen toteuttamisen läpinäkyvyyttä. Osittain Suomen suunnitteluvarauskäytäntöön rinnastettavista sopimuksista (markanvisning) säädetään lain 1 luvun 4 §:n 13 kohdassa, 4 luvun 33 §:ssä ja 5 luvun 13 §:ssä sekä erityislaissa kunnallisten suunnitteluvarausten suunta-viivoista (lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar, 2014:899).

Maankäyttösopimus (exploateringsavtal)

Maankäyttösopimuksella (*exploateringsavtal*) tarkoitetaan lain 1 luvun 4 §:n määritelmän mukaan sopimuksia, joiden tarkoituksena on sopia yksityiskohtaisen kaavan toteuttamisesta kunnan ja kehittäjän tai maanomistajan välillä sellaisen maan osalta, jota kunta ei omista. Sopimukset kunnan ja valtion välillä valtion liikenneinfrastruktuurin kehittämisestä eivät määritelmän mukaan ole maankäyttösopimuksia. Lain 6 luvun 39 §:n (2017:181) mukaan kunnan on esitettävä yleiset suuntaviivat (*riktlinjer*), joissa määritellään sopimusten lähtökohdat ja tavoitteet, mikäli kunta katsoo sopimusten tekemisen tarkoituksenmukaiseksi. Suuntaviivoissa on kunnan esitettävä peruseriaatteet kustannusten ja tulojen jakautumisesta yksityis-kohtaisten kaavojen toteuttamisessa, yhteisrahoituskorvaus (*medfinansieringsersättning*), jos kunta haluaa käyttää tällaista korvausta, sekä muut ehdot, jotka ovat tärkeitä arvioitaessa sopimusten merkittävyyttä. PBL:n 13 luvun 1 §:n mukaan kunnan maankäyttö-sopimusten tekemisen linjauksia koskevasta päätöksestä voidaan valittaa kuntalain 13 luvun mukaisesti (1 §:n 7-kohta).

PBL:n 6 luvun 40 §:ssä säädetään sopimuksen sisällöstä. Sen mukaan sopimus voi liittyä kehittäjän tai kiinteistön omistajan sitoumukseen toteuttaa tai rahoittaa toimenpiteitä katujen, teiden ja muiden julkisten paikkojen sekä vesihuolto- ja viemäriverkostojen rakentamiseen sekä muita toimenpiteitä. Säännös edellyttää, että toimenpiteiden on oltava välttämättömiä yksityiskohtaisen kaavan toteuttamiseksi. Sopimukseen voi sisältyä yhteisrahoitusta koskeva korvaus. Edellytyksenä tälle on, että tie tai rautatie, jonka kustannuksiin kunta osallistuu, johtaa siihen, että yksityiskohtaisen kaavan sisältämän omaisuuden arvon voidaan olettaa kasvavan. Kehittäjän tai kiinteistön omistajan sitoumuksen on lisäksi oltava kohtuullisessa suhteessa hänen kaavasta saamaansa hyötyyn. Lain 6 luvun 41 §:n mukaan sopimus ei saa sisältää kehittäjän tai kiinteistön omistajan sitoumusta maksaa kokonaan tai osittain lain mukaan kunnan velvollisuutena olevan rakennustyön huoltoa tai hoitoa. Lain 6 luvun 42 § kieltää sellaiset korvaukset, jotka on toteutettu ennen sopimuksen tekemistä silloin, kun kysymys ei ole yksityiskohtaisen kaavan vaiheittaisesta laajentamisesta tai yhteisrahoituksesta.

Maankäyttösopimuksista ja suunnitteluvarauksista on informoitava yksityiskohtaista kaavaa laadittaessa. PBL:n 4 luvun 33 § koskee yksityiskohtaisen kaavan selostusta ja sen 3 momentin mukaan on ilmoitettava, aikooko kunta tehdä kehittämissopimuksia tai toteuttaa suunnitteluvarauksia. Esille on tuotava näiden sopimusten pääsisältö ja vaikutukset siitä, että kaava toteutetaan kokonaan tai osittain tällaiseen sopimukseen nojautuen. 5 luvun 13 § koskee kuulemista yksityiskohtaista kaavaa koskevasta ehdotuksesta ja sen 3 momentin mukaan edellä mainitut seikat on tuotava esille kaavaa laadittaessakin.

”Suunnitteluvaraus” (markanvisning)

Ruotsin maankäyttöä ja rakentamista säätelevässä laissa säädetään myös erityisistä *markanvisning*-sopimuksista. Lisäksi niitä koskee erityislaki näiden suuntaviivoista (*Lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar*, 2014:899). PBL:n 1 luvun 4 §:n 13 kohdan määritelmän mukaan käsitteellä ”markanvisning” tarkoitetaan kunnan ja kehittäjän välistä sopimusta, joka kehittäjälle yksinoikeuden neuvotella kunnan kanssa rajoitetuksi ajaksi ja tietyin ehdoin tietyn kunnan omistaman alueen siirtämisestä tai luovuttamisesta kehittämistä varten. Käsite ei suoraan vastaa Suomessa lakiin perustumatonta käytäntöä, jota kutsutaan suunnitteluvaraukseksi, mutta Ruotsin sopimuksilla tavoiteltaneen samoja päämääriä. Näitä sopimuksia näet tehdään kunnan omistamista maa-alueista, jotka tulevat yksityiskohtaisen kaavoituksen piiriin ja jotka myydään yksityisille. Sopimuksia tehtäessä on kuitenkin noudatettava myös Ruotsin kuntalakia ja maakaarta. PBL:n 4 luvun 33 §:n mukaan ”suunnitteluvarauksista” on oltava tieto yksityiskohtaisen kaavan selostuksessa ja lain 5 luvun 13 §:n mukaan niistä on informoitava myös yksityiskohtaisen kaavan laatimisen yhteydessä.

Suuntaviivoja koskevassa erityislaissa, joka koskee ”suunnitteluvarauksia” on vain kaksi säännöstä. Sen 1 § sisältää PBL:ssä esitetyn määritelmän. Lain 2 § sisältää velvollisuuden esittää kunnalliset suuntaviivat, joilla kunta tekee sopimuksia. Suuntaviivoissa on mainittava kunnan lähtökohdat ja tavoitteet maa-alueiden siirtoon tai luovuttamiseen rakentamista varten, käsittelykäytännöt ja niiden perusedellytykset sekä hinnoittelun periaatteet. Jos kunta käyttää tällaisia sopimuksia, sillä ei ole velvollisuutta antaa yleisiä suuntaviivoja.

Kaavoitusaloite/ilmoitus (planbesked)

Ruotsissa on kenellä tahansa mahdollisuus tehdä kunnalle kaavoitusaloite ja kunnalla on velvollisuus sen johdosta tehdä kaavoitusilmoitus (*planbesked*). Säännökset aloitteesta ovat PBL:n 5 luvun 2-5 §:ssä. Säännösten yleisenä tarkoituksena oli hallituksen esityksen (*Regeringens proposition 2009/10:170, En enklare plan- och bygglag*) mukaan tehostaa maankäytön suunnittelumenettelyä siten, että kunnalla on velvollisuus antaa vastaus kaavoitusaloitteisiin ja näin saada selvyys siitä, aikooko kunta ryhtyä kaavoituksen valmisteluun.

Lain 5 luvun 2 §:n mukaan kunnalla vastausvelvollisuus sellaisten tahojen pyyntöihin (*begära*) koskien sellaisia toimenpiteitä, joiden voidaan olettaa edellyttävän yksityiskohtaisen kaavan laatimista taikka muuttamista. Sama koskee aluemääräysten (*områdesbestämmelser*) muuttamista tai kumoamista. Lain 5 luvun 3 §:n mukaan pyyntö on tehtävä kirjallisesti ja sen tulee sisältää kuvaus suunnitellun toimenpiteen pääasiallisesta tarkoituksesta ja toimenpidealueesta. Jos toimenpide koskee rakennustöitä, pyyntöön on sisällyttävä myös kuvaus rakennuksen luonteesta ja sen likimääräisestä laajuudesta.

Saatuun pyynnön, kunnan on lain 5 luvun 4 §:n mukaan annettava vastaus neljän kuukauden kuluessa, jos kunta ja pyynnön esittäjä eivät sovi toisin. Kunnan on vastauksessaan ilmoitettava, ryhtyykö se kaavoittamaan (5 luvun 5 §). Mikäli kunta aikoo aloittaa suunnittelun, kunnan on ilmoitettava vastauksessaan ilmoitettava aika, jonka kuluessa suunnittelu kunnan arvion mukaan johtaa lopulliseen päätökseen yksityiskohtaisen kaavan hyväksymisestä, muuttamisesta tai kumoamista taikka aluemääräysten muuttamista tai kumoamista koskevaan päätökseen. Jos kunta ei aio ryhtyä suunnittelutyöhön, on kunnan esitettävä perusteet tähän. Kunta voi periä maksun suunnittelualoitteen käsittelystä.

Kunnan päätös PBL:n 5 luvun 3 §:n mukaisen pyynnön johdosta on kunnallinen päätös, joka ei ole sitova. Se ei siis edusta kunnan lopullista kantaa, eikä näin ole oikeusvoimainen. Kunnan päätös ei myöskään ole valituskelpoinen.

NORJA

Yksityistä kaavoitusaloitetta koskeva sääntely

Norjan kaavoitus- ja rakennuslain (Plan- og bygglov) 12-3 §:n mukaan yksityisillä, hankekehittäjillä, organisaatioilla ja muilla viranomaisilla on oikeus ehdottaa yksityiskohtaista kaavaa, mukaan lukien sen muutokset, erityiset rakennus- ja laitostoimenpiteet ja aluevarausmuutokset. Näillä tahoilla on oikeus saada asia käsiteltäväksi kunnassa ja kunnan kannanotto ehdotuksen johdosta. Yksityinen ehdotuksen on sopeuduttava kuntakaavan alueosaan ja siinä oleviin määräyksiin. Yksityiskohtaisen kaavan laatijalla on oltava tehtävän edellyttämä asiantuntemus.

Yksityisen kaavaehdotuksen käsittelystä säädetään lain 12. luvussa. Sen mukaan kunnan on saatuaan ehdotuksen päätettävä mahdollisimman pian ja viimeistään 12 viikon tai muun ehdotuksen tekijän kanssa sovitun määräajan kuluessa, laitetaanko ehdotus nähtäville ja esitetäänkö se tarkastusta varten käsittelyyn. Kunta voi samanaikaisesti esittää vaihtoehtoisia ehdotuksia alueen kaavoituksen osalta. Jos kunta ei katso olevan edellytyksiä ehdotuksen eteenpäin viemiselle, sen on ilmoitettava hakijalle siitä kolmen viikon kuluessa. Jos ehdotus on kuntakaavan alue- tai määräysosan mukainen, hylkäämistä voidaan vaatia jätettäväksi kunnanvaltuuston ratkaistavaksi. Lain 12-8 §:n mukaan kunta voi myös keskeyttää yksityisen aloitteeseen perustuvan yksityiskohtaisen kaavan laatimisen. Säännöksen mukaan tällainen päätös on tehtävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja ellei toisin ole sovittu, viimeistään käynnistyskokouksen jälkeen. Päätökseen ei voi hakea muutosta, mutta ehdotuksen tekijä voi vaatia, että lopullisen päätöksen tekisi kunnanvaltuusto. Yksityinen taho ei voi tehdä ilmoitusta kaavoituksen aloittamisesta ennen kuin kunta on ottanut kantaa kysymykseen, ja ehdotuksen tekijä on saanut tästä kunnan kirjallisen tiedonannon.

Plan- og bygglovin 12-15 §:ssä on erityinen säännös, joka koskee yksityiskohtaista kaavaa koskevan ehdotuksen ja rakennuslupahakemuksen yhteiskäsittelyä. Sen mukaan, mikäli kunta ja yksityinen osapuoli pitävät sitä asianmukaisena, voidaan rakennuslupahakemusta käsitellä yhdessä yksityisen kaavoitusehdotuksen kanssa. Säännöksen mukaan molempiin päätöksiin sovelletaan tällöin säännöksiä, jotka koskevat ilmoituksia, määräaikoja, ilmoitusten vastaanottajia ja asian käsittelyä koskevia säännöksiä. Molemmissa asioissa tehdään menettelyn jälkeen erilliset päätökset.

Maankäyttösopimuksia koskevasta sääntelystä

Norjassa kehittämissopimuksista eli tavallaan maankäyttösopimuksista säädetään Plan- og bygglovin 17. luvussa, jossa on seitsemän sopimuksia koskevaa säännöstä (muutettu lailla 8.5.2009 nr 27). Lain 17-1 §:ssä on kehittämissopimuksen (*utbyggingsavtal*) määritelmä. Sen mukaan kehittämissopimuksella tarkoitetaan kunnan ja maanomistajan tai kehittäjän välistä sopimusta alueen kehittämisestä, joka koskee yksityiskohtaisen kaavan toteuttamista.

Kehittämissopimusten tekemisen yleisistä edellytyksistä säädetään 17-2 §:ssä, jonka mukaan sopimusten on perustuttava kunnallishallinnon itse tekemiin kunnallisiin päätöksiin, joissa täsmennetään, missä tapauksissa sopimus on kehittämisen edellytys, ja joka tuo esiin kunnan odotuksista sopimuksille. Kunnan on sopimuksia tehdessään otettava huomioon myös muut asianosaiset ja näiden intressit. Säännös näyttäisi edellyttävän, että kunnalla on oltava hyväksyttynä yleiset periaatteet sopimusten tekemiselle.

Sopimusten sisällöstä säädetään 17-3 §:ssä. Sen mukaan kehittämissopimukset voidaan tehdä sekä kuntakaavan (*kommuneplan*) että yksityiskohtaisen kaavan (*reguleringsplan*) alueilla. Sopimuksella voidaan myös määrätä asuntojen määrästä alueella, suurimmasta ja pienimmästä asunnon koosta, sekä tarvittaessa yksityiskohtaisia vaatimuksia rakennusten suunnittelusta. Sopimuksilla voidaan niin ikään määrätä, että kunnalla tai muilla on etuoikeus ostaa tietty osuus asunnoista markkinahintaan. Sopimukseen on lisäksi mahdollista sisällyttää määräyksiä siitä, että maanomistaja tai kehittäjä kokonaan tai osittain maksaa kaavojen toteuttamisen edellyttämät toimenpiteet. Tällaisten toimenpiteiden on kuitenkin oltava kohtuullisessa suhteessa kehityksen luonteeseen ja laajuuteen sekä kunnan osallistumiseen suunnitelman toteuttamiseen ja sopimuksen mukaisiin velvoitteisiin. Kehittäjä tai maanomistajaa velvoittavien toimenpiteiden kustannusten on ylipäätään oltava suhteessa kunnalle kehityksestä johtuvaan taloudelliseen taakkaan. Sopimukset voivat sisältää myös kaavojen toteuttamisen kannalta tarpeellisia ennakkomaksuja.

Kehittämissopimuksia koskevasta menettelystä ja sen julkisuudesta säädetään lain 17-4 §:ssä. Sen mukaan kunnan on ilmoitettava sopimusneuvottelujen aloittamisesta. Jos neuvoteltu ehdotus kehityssopimukseksi perustuu lain 17-3 §:n toisen tai kolmannen momentin toimivaltaan (2 mom.: mm. asunnot ja rakennusten suunnittelu; 3 mom.: mm. toteuttamistoimenpiteet), ehdotus on pantaville nähtäville 30 päivän ajaksi ja sitä kohtaan on mahdollista esittää huomautuksia. Kehityssopimuksen tekemisestä on niin ikään ilmoitettava. Kunta ei kuitenkaan voi tehdä sitovaa sopimusta ennen kuin kaavan hyväksymistä (*ikke inngå bindende ... område for arealplanen for området er vedtatt*). Lain 17-5 §:n mukaan kehittämissopimukset eivät ole valituskelpoisia.

Ministeriöllä on lain 17-6 §:n mukaan oikeus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä sopimuksen tekemiselle asetettavista vaatimuksista, toimenpiteiden tyypeistä, mukaan luettuina, että tiettyjä toimenpiteitä ei voida sisällyttää sopimukseen. Lain 17-7 §:n mukaan 17 luvun säännöksiin ei sovelleta 19 luvun poikkeamista koskevia säännöksiä. Ministeriö voi kuitenkin antaa suostumuksen poiketa 17 luvun säännöksistä, jos yhteiskunnalliset edut sitä edellyttävät.



Figur 2. Behovstilpasset revisjon av kommuneplanen. Blå bokser er trinn i en kommuneplanprosess.

Kunnallisen suunnitelman edellyttämät tarkistukset Norjassa. Laatikot kuvaavat suunnitteluprosessin vaiheita. Lähde: Kommunal planstrategi 2011,10.

LIITE 2

KANSAINVÄLISEN ASIAANTUNTIJAKYSELYN VASTAUSTEN TIIVISTELMÄ

Future Survey of Land Use Planning Systems in Certain Countries (KV-ALSU)

QUESTION 1: DESCRIBE SHORTLY THE CURRENT SITUATION OF LAND USE PLANNING LEGISLATION IN YOUR COUNTRY (THE MOST IMPORTANT ACT(S) AND DEGREE(S), THEIR YEAR OF ENACTING AND THEIR MAJOR AMENDMENTS AND KNOWN FUTURE DEVELOPMENT OF LEGISLATION).

Ruotsi: viittaus lakeihin

UK: viittaus lakeihin

Skotlanti: alueiden suunnittelun lainsäädäntö sai alkunsa vuoden 1947 Skotlantia koskevasta laista, alueidenkäytön suunnittelu kuuluu Skotlannin itsehallinnon piiriin, maankäyttölaki vuodelta 2006 keskittyy tehokkaampaan suunnittelujärjestelmään ja laajempaan osallistumiseen, uusi lakiehdotus on parhaillaan Skotlannin parlamentin käsiteltävänä, uuden lain fokuksena on helpottaa riittävä asuntotarjonta oikeissa paikoissa, parantaa osallistumista ja lisätä julkista luottamusta suunnittelujärjestelmään

Saksa: viittaus lähteisiin

Ranska: ensimmäinen tärkeä urbanismilaki vuonna 1967, joka velvoitti yli 10 000 asukkaan kunnat tekemään maankäyttösuunnitelmia, 2000-luvulla useita lakeja ja lakimuutoksia

QUESTION 2: WHAT KIND OF OFFICIAL QUALIFICATIONS DO YOU HAVE FOR THE PLANNERS' PROFESSION? WHO ARE THE ACTUAL PLANNING PROFESSIONALS IN MUNICIPALITIES AND PRIVATE COMPANIES? DO THEY TYPICALLY INCLUDE ARCHITECTS, GEOGRAPHERS, ENGINEERS OR URBAN PLANNERS?

Ruotsi: hyvin erilaisia ammattikuntia, kaavoitusarkkitehteista pula, ammattinimikettä ei ole suojattu, Karlskronassa fysisk planerare -koulutus

UK: Royal Town Planning Instituten (RTPI) akkreditointi ja yhdyskuntasuunnittelun tutkinto ovat yleisiä, tarvitaan erityisesti yksityisellä puolella vastuuvakuutusta varten

Skotlanti: yhdyskuntasuunnittelua voi opiskella Skotlannissa 3-4 vuotta + 1 vuosi, kahden vuoden työharjoittelun jälkeen voi hakea RTPI:n jäseneksi (huom! vastaa periaatteessa Fise Oy:n kaavoittajarekisterin vaatimuksia), yhdyskuntasuunnittelijan professio on irrallaan muista, esim. arkkitehtien professiosta, käytännössä usein monialaisia työryhmiä, Skotlannin hallinnon suunnitteluosastolla toimivat eivät yleensä ole käytännön kaavoittajia, vaan virkauralla

Saksa: alalla on suunnittelijoita kaikilta kysymyksessä listatuilta aloilta, koulutuksena sekä ammattikorkeakoulu että yliopisto, lisäksi rekisteröityjä (chartered) ammattilaisia, rekisteröintiä tarvitaan suunnitteluprosessin tietyissä osissa formaalien päätösten tekemiseen ja allekirjoittamiseen

Ranska: alalla on kaikkia kysymyksessä mainittuja ammattikuntia sekä myös sosiologeja ja juristeja niin julkisella, yksityisellä kuin puoliyksityisellä (Agences d'urbanisme) puolella, viime joulukuussa julkaistun kansallisen professioiden vahvistuslistan myötä kaupunkisuunnittelun (urbanisme) koulutus on tulossa yhä enemmän yhteiseksi alan nimittäjäksi

QUESTION 3: WHAT KIND OF PLAN HIERARCHY (E.G. NATIONAL, REGIONAL PLAN, GENERAL PLAN, DETAILED PLAN) DO YOU HAVE AND HOW WELL IS THE HIERARCHY WORKING? HOW LONG DO THE PLANNING PROCESSES TAKE IN DIFFERENT PLAN LEVELS AND IS THERE ARE SET TIMEFRAME FOR DRAFTING A PLAN? ARE THERE ANY TIME LIMITS FOR PLAN MAKING?

Ruotsi: valtionintressit (riksintresse) ovat konkreettia ja kattavia, myös kartoilla, niitä päivitetään jatkuvasti ja ne ovat suuremmassa roolissa kuin Suomessa; jokaisessa kunnassa yleiskaava + useita ohjeellisia osayleiskaavoja (fördjupat översiktsplan), maakuntakaavoituksen puuttuminen nopeuttaa suunnittelua

UK: kansallinen toimintaohjelma, ei alueellista tasoa vuoden 2011 jälkeen, paikalliset suunnitelmat (Local Plan) sisältäen modulaarisia asiakirjoja sekä naapurustosuunnitelmat; lainsäädännön "ylitiheän" uudistamisen vuoksi paikalliset suunnitelmat vaihtelevat riippuen laadintavuodesta

Skotlanti: kansallinen suunnitteluohjelma; Skotlannin suunnitteluohjelma on poliittisen keskushallinnon tärkein asiakirja; strateginen kehityssuunnitelma kattaa neljä kaupunkiseutua ja laaditaan joka 5. vuosi (ehdotetaan muutettavaksi joka 10. vuosi); paikallinen kehityssuunnitelma laaditaan 32 kunnassa joka 5. vuosi (ehdotetaan muutettavaksi joka 10. vuosi); Supplementary Planning Guidance, ei aikarajaa; Skotlannin vahva aluesuunnittelun traditio näyttää vastaajan mukaan jatkuvan

Saksa: kolmitasoinen kaavoituslainsäädäntö (Landesplanung – Regionalplanung – Kommunalplanung)

Ranska: kokonaisuudelle ei ole aikarajoja, mutta erityisille vaiheille on (kuten osallistumiselle)

QUESTION 4: ACCORDING TO YOUR PLANNING LEGISLATION, WHAT KIND OF SURVEYS AND ASSESSMENTS (TRAFFIC, LANDSCAPE, ECONOMICS, ENVIRONMENT ETC.) ARE TYPICALLY NEEDED WHEN MAKING DIFFERENT PLANS AND ARE REQUIREMENTS SAME ON ALL PLANNING LEVELS?

Ruotsi: selvitystarve vastaajan mielestä Suomea pienempi, joka asemakaavaan tehdään selvitystarvearvio, joka koetaan vastaajan mielestä usein pakollisena pahana

UK: riippuvat kansallisesta toimintaohjelmasta (National Planning Policy Framework)

Skotlanti: suunnitelmat käyvät läpi strategisen ympäristö- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin, suunnittelualoitteet voivat vaatia erilaisia selvityksiä

Saksa: ympäristövaikutusten arviointi on ollut lakisääteistä vuodesta 1990, lisäksi projektikohtainen tilallisten vaikutusten arviointi

Ranska: vähän osa-alueita jää selvittämättä, selvitysmallit vaihtelevat, erityisesti metropolialueiden ulkopuolella

QUESTION 5: WHAT KIND OF PARTICIPATORY AND INTERACTION PROCESSES ARE REQUIRED IN LAND USE PLANNING? HOW WELL AND HOW MUCH THE INTERESTED CITIZENS AND OTHER PARTIES CAN ACTUALLY IMPACT ON THE PLANNING? WHEN MUNICIPAL BODIES TAKE A STAND FOR STARTING OR CONTINUING A PLANNING PROCESS?

Ruotsi: ei viranomaisneuvottelutarvetta, laajennettua osallistumista (OAS) ei ole, ei velvoitetta kaavoitusohjelmaan ja -katsaukseen, minkä vastaaja näkee kuntalaisten ja päättäjien osallistumisen kannalta huonoksi asiaksi, yleiskaava ei priorisoi tai aikatauluta asemakaavoja,

UK: Englannissa vuoden 2014 määräykset määrittelevät prosessia – osallistumismahdollisuudet vastaajan mukaan kuitenkin aika minimaalisia

Skotlanti: Skotlannin järjestelmässä osallistuminen on keskiössä, etenkin suunnittelun aikaisessa vaiheessa, tämä on käytännössä vastaajan mielestä usein vaikeaa, koska ihmiset eivät ole tietoisia osallistumismahdollisuuksistaan; suurissa kaavoitusaloitteissa pitää käydä läpi suunnittelua edeltävä konsultaatioprosessi, joka sisältää ainakin yhden julkisen tilaisuuden; Skotlannin hallitus on edellä mainitun lisäksi rahoittanut monia charette-tyyppisiä osallistumisprosesseja; käsittelyssä olevassa uudessa laissa on mahdollisuus yhteisöjen (community bodies) tekemisiin Local Place Plan –nimisiin suunnitelmaan, jossa kansalaiset voivat laatia oman suunnitelmansa tietyn alueen tulevaisuudeksi

Saksa: laaja osallistuminen on perusvaatimus suunnitteluprosessissa, kansalaiset käyttävät mahdollisuutta ahkerasti (ja joskus jopa villisti), esim. Berliinissä vuona 2015 yli 400 alueidenkäytön suunnitteluun liittyvää protestia,

Ranska: kansalaisosallistumisen järjestäminen on pakollista, päätös osallistumistavoista tehdään suunnitteluprosessin alussa; teknisellä osallistumisella on suuri vaikutus, sillä siinä käsitellään yhdistetysti eri yhteisöjen asioita ja eri skenaarioita sekä valtuutettujen toiveita; aloittamisprosessi käynnistyy usein viran puolesta; osallistumiskäytännöt vaihtelevat suuresti, yleensä vähintään 2 tai 3 yleisötapaamista, myös sähköiset välineet mukana

QUESTION 6: HOW UNDERSTANDABLE THE PLANNING CODES AND PLAN SYMBOLS ARE FOR THE OFFICIALS, FOR THE DECISION-MAKERS AND FOR THE PUBLIC? IS THERE ANY SPECIFIC TYPE OF CODES OR SYMBOLS THAT ARE WORTH MENTIONING HERE?

Ruotsi: merkinnät ovat vastaajan mielestä ymmärrettäviä, mukana myös linkki asemakaavamääräyksiin, jotka näyttävät hyvin samankaltaisilta kuin Suomen vastaavat

UK: vastaajan mukaan suuri määrä "jargonia" johtuen säännöllisistä systeemisistä muutoksista kansallisella tasolla

Skotlanti: konsensus siitä, että nykyistä järjestelmää tulee muuttaa helpommin ymmärrettäväksi, tätä varten on perustettu tiimi; lisäksi suunnitelmia on vuodesta 2006 lähtien tavoitteellisesti muutettu visuaalisemmiksi ja vähäsanaisemmiksi (esim. North Ayrshire Local Development Plan)

Saksa: kaavamerkinnät ja -määräykset on säädelty asetuksella, ne ovat vastaajan mukaan erittäin teknisiä ja vaativat koulutetun tulkitsejan, poliittiset päättäjät saavat tarpeeksi tietoa merkinnöistä

Ranska: vastaajat eivät oikeastaan vastaa kysymykseen, toteavat että kaavan laadinta vaatii (hallinto?) kulttuuriin sopeutumista ja että prosessit ovat pitkiä

QUESTION 7: DESCRIBE SHORTLY THE DECISION-MAKING PROCESSES IN DIFFERENT PLANNING LEVELS? HOW WELL ARE THESE PROCESSES WORKING IN YOUR OPINION (PROS/CONS)? HOW STRONG AND INDEPENDENT ARE LOCAL MUNICIPAL BODIES WITH RESPECT TO REGIONAL AND GOVERNMENTAL BODIES? HOW GOVERNMENTAL BODIES CONTROL REGIONAL AND MUNICIPAL PLAN MAKING? HOW THE CONFLICTS BETWEEN NATIONAL AND LOCAL INTERESTS ARE RESOLVED?

Ruotsi: asemakaava kh:n alaisuudessa, yleiskaava kv:n. Vastaajan mielestä asemakaavoitus toimii hyvin kh:n alla, matka päättäjiin lyhyt, vastaaja huomauttaa, että Suomessa on sekä maakuntaliitolla että ELY-keskuksilla asiantuntijaorganisaatio, jolloin tulee tarpeettomasti tuplaohjaus kaavoihin, vastaajan mielestä Länsstyrelsenin roolia on ELYä pienempi, maakuntaliiton vastinetta ei ole

UK: National Planning Policy Framework on ohjattu asiaankuuluville hallintoyksiköille, paikallissuunnitelmien tulee olla NPPF:n ja lainmukaisia, ei alueellista tasoa

Skotlanti: paikallisviranomaiset tekevät Local Development Plan (LDP), jonka hallituksen ministerit tarkistavat ennen käyttöönottoa, LDP on tärkein, mutta ei ainoa, lähtökohta suunnitteluhakemusten käsittelyssä; paikallistasolla on mahdollista myös perustellusti poiketa LDP:stä

Saksa: alueidenkäytön suunnittelu on kuntien perustuslaillinen oikeus ja velvollisuus, kuntien pitää kuitenkin ottaa huomioon maakuntakaava ja valtakunnalliset periaatteet, suunnittelun aikana useat instanssit yrittävät ratkaista ongelmia, vaikeissa konflikteissa mennään usein oikeuteen hakemaan ratkaisua

Ranska: prosessista päättää kukin yhteisö itse, kuitenkin kolme välttämätöntä vaihetta: säätäminen, päätös, hyväksyminen (prescription, arrêt, approbation)

QUESTION 8: DESCRIBE SHORTLY THE APPEAL AND JUDICIAL PROCESSES IN LAND USE PLANNING? HOW WELL ARE THESE PROCESSES WORKING IN YOUR OPINION (PROS/CONS)? HOW WIDE IS RIGHT TO APPEAL AND HAS THERE BEEN DISCUSSION TO LIMIT OR WIDEN IT?

Ruotsi: vastaajan mielestä valitusprosessit etenevät sujuvammin ja erityisesti nopeammin Ruotsissa, yleiskaavasta voi valittaa vain muotovirheestä, koska YK ei ole oikeusvaikutteinen

UK: viittaus lakiin

Skotlanti: Skotlannissa voivat valittaa vain asianosaiset, mutta parhaillaan keskustellaan pitäisikö tätä oikeutta muuttaa tai rajoittaa ja pitäisikö myös "kolmansilla osapuolilla" olla valitusoikeus laillisuus- ja hallintovirheperusteilla, ei niinkään tarkoituksenmukaisuusperusteilla

Saksa: vastaaja ei ole tarkastellut tätä asiaa

Ranska: suunnitteluasioista voi valittaa kolmelle oikeustasolle; parhaillaan valmistellaan jatkuvan muutoksenhaun vaikeuttamista, vastaajien mukaan prosessia voidaan nyt käyttää taloudelliseen kiristämiseen; muutoksenhakuoikeus on asukkaalla tai yhdistyksellä omalla alallaan; ensi kädessä pormestari voi kumota säädöksen; edelleen voi valittaa myös hallinto-oikeuteen

QUESTION 9: HOW ARE THE LAND-USE PLANNING PROCESSES COMBINED WITH THE STEERING OF ECONOMIC DEVELOPMENT (TRADE, INDUSTRY, BUSINESSES)? WHO INITIATES ECONOMIC PROJECTS AND DOES PRIVATE SECTOR HAVE POSSIBILITY TO PREPARE A PLAN? IS IT POSSIBLE TO ORGANIZE SPECIAL URBAN DEVELOPMENT ZONES (SUCH AS ZAC)? IF SO, HOW WIDELY THE POSSIBILITY IS USED AND WHO IS RESPONSIBLE FOR IT?

Ruotsi: vastaajan mielestä taloudellista kehitystä ohjataan kaavoituksessa suhteellisen huonosti, yritykset eivät ole aktiivisesti mukana kaavoitusprosesseissa; yksityiset voivat jättää kaavanlaadintaehdotuksen; kehittämisalumenettely on tarkoitus ottaa käyttöön matkailualueille

UK: yksityinen sektori ei tee kaavoja, mutta sillä on vaikutusvaltaa niihin; poikkeuksena kehitysyhtiö, jossa public-private-partnership saa suunnitella aluetta, detaljisuunnitelmissa on käytössä yritysalueita, yksityiset tekevät tyypillisesti kaavoitusaloitteita

Skotlanti: Yksityiset eivät voi tehdä alueidenkäyttösuunnitelmia, mutta he voivat ehdottaa osalle LDP:tä kaavoitusaloitteensa osana yleissuunnitelmaa (masterplan), Skotlannin hallinnon policy-dokumentissa on tavoitteena kestävä talouskasvu alueidenkäytön suunnittelun kautta

Saksa: vastaajan mukaan kaavoitussäännökset nähdään yleensä vastaavan taloudellista kehitystä, vastaaja ei ole varma onko varsinaisia kehittämisalueita Saksassa, mutta periaatteessa julkinen ja yksityinen puoli voivat sopia kehittämissopimuksia (Städtebauliche Verträge)

Ranska: kaavoitusprosessi koskee alueiden käyttötarkoituksia, jolloin myös kaupallisten alueiden suunnittelu on mahdollista; ZAC-kehitysalueet ovat mahdollisia ylikunnallisella tasolla

QUESTION 10: HOW WELL DO THE PLANS ACTUALLY STEER THE BUILDING PROCESSES? ARE THERE A LOT OF DEVIATIONS FROM THE PLANS? IS THERE A LOT OF CONSTRUCTION OUTSIDE OF THE DETAILED PLANNED AREAS?

Ruotsi: vastaajan kokemuksen mukaan Kiirunan uudet keskustan asemakaavat ovat sallivia, rakentamiselle ei juuri rajoituksia; rakentamista varten tehdään rakennushankekohtainen 'handlingsplan'; poikkeamisen mahdollisuus vastaajan mielestä Ruotsissa kapeampi kuin Suomessa, rakentaminen keskittyy taajamiin ja kyliin, haja-asutusta ei juuri ole

UK: erittäin paljon poikkeuksia etenkin toteuttamiskelvottomuudella (kannattamattomuudella) perustellen, käytännössä paikalliset komiteat voivat vastaajan mukaan hyväksyä nykyään melkein mitä tahansa

Skotlanti: alueidenkäyttösuunnitelmissa esitetään tavoitteita, kansallisesti ne pohjautuvat National Planning Frameworkiin (NPF), kiinteistökehittäjät esittävät usein näiden tavoitteiden vastaisia hankkeita, vastaajan mukaan Skotlannin hallitus tukee kuitenkin virallista suunnittelujohtoista järjestelmää

Saksa: ohjausvaikutus on erittäin huomattava, paikallisten alueidenkäyttösuunnitelmien ulkopuolelle ei rakenneta tai pitäisi rakentaa, poikkeamiset vaativat kaavoitusta vastaavat prosessit, sanktiona rakennusten purkaminen

Ranska: vastaajien mukaan ohjausvaikutus riippuu tavasta, jolla SCoT (Schémas de coherence territoriale) on kirjoitettu

QUESTION 11: DESCRIBE HOW HAS THE DIGITALIZATION CHANGED AND HOW WILL IT CHANGE LAND USE PLANNING PROCESSES? HAS THE EU'S INSPIRE-DIRECTIVE AFFECTED ANY CHANGES YET?

Ruotsi: digitalisaatio on Ruotsissa Suomea jäljessä, esim. kuntien ei tarvitse pitää ajantasaista asemakaavakarttaa, mikä on vastaajan mielestä ongelmallista; vuorovaikutus ei ole samalla lailla keskiössä kuin Suomessa (vastaaja ei ollut kuullut INSPIREstä)

UK: vastaajan mukaan kaikki asiakirjat ovat nykyään verkossa (vastaaja ei ollut kuullut INSPIREstä)

Skotlanti: vastaaja ei tuntenut INSPIREä

Saksa: vastaaja ei tunne asiaa

Ranska: digitalisaatio tarjoaa uusia apuvälineitä; vuodesta 2006 lähtien on ollut käytössä Geoportail (geoportail.gouv.fr); ei kommenttia INSPIREen

QUESTION 12: DESCRIBE HOW HAVE THE SUSTAINABILITY ISSUES AND CLIMATE CHANGE CHANGED AND HOW WILL THEY CHANGE LAND USE PLANNING PROCESSES?

Ruotsi: ilmastonmuutos ja kestävä kehitys erittäin keskeisiä asioita, uutta lainsäädäntöä luodaan koko ajan, vastaaja uskoo, että muutokset sovelletaan paremmin suunnitteluratkaisuihin

UK: NPPF on olemassa kestävä kehitys edistämässä, vastaajan mukaan käytännössä tarkoittaa "viherpesua" (whitewash) ja kestävä kehitys määritelmä on erittäin rajattu

Skotlanti: kestävyys ja ympäristöasiat ovat suunnittelujärjestelmän keskiössä, laissa on asetettu velvollisuus ottaa nämä asiat huomioon vuonna 2006

Saksa: kansallisella tasolla uusia alueita tulee pienentää, erilaisia ohjelmia ja projekteja on kaikilla hallinnon tasoilla, vastaajan mukaan prosesseissa selvitykset ja kontrolli ovat tulleet aiempaa tärkeämmiksi, myös kompensatiotoimenpiteet tulossa yhä tärkeämmäksi, vastaajan mukaan ongelmia siirtymisessä ydinenergiasta uusiutuvaan suurten infrastruktuuri-investointien ja monimutkaisen yhteistoiminnan vuoksi

Ranska: ensimmäinen ennakkoehto suunnitteludokumenteissa; suunniteltaessa pitää tehdä kestävä kehitys suunnitelma, joka selvittää vaikutuksia esimerkiksi liikkumisen, luonnonvarojen vaarantumisriskien sekä luonnonalueiden ja maatalousalueiden kulutuksen osalta

QUESTION 13: DESCRIBE HOW HAVE THE SPECIFIC CHALLENGES OF THE CURRENT URBANIZATION (E.G. IMMIGRATION, SEGREGATION, URBAN SPRAWL, URGE FOR FLEXIBILITY AND SELF-ORGANIZATION) CHANGED AND HOW WILL THEY CHANGE LAND USE PLANNING PROCESSES?

Ruotsi: vastaaja uskoo, että kaavat ja suunnitelmat muuttuvat stabiileista alati muuttuviksi, suunnittelusta tulee eri intressiryhmien vuoropuhelua, jolloin maankäytön ohjaamisen sijaan ratkaistaan yhdyskunnan ongelmia ja luodaan tavoitetiloja

UK: liikenneinfran investointien vähyys ongelmana, samoin esikaupunkirakenteen hallitsematon laajeneminen, seurauksena ruuhkia, vastaajan mukaan järjestelmä tukee enemmänkin maanomistajia ja kiinteistöjalostajia kuin kansalaisia

Skotlanti: kaikki kysymyksessä mainitut asiat ovat vastaajan mukaan haasteita suunnittelujärjestelmälle, käytännössä niiden huomioon ottaminen on ongelmallista, lakiehdotuksessa pyritään asuinalueiden olosuhteiden osalta aiempaa keskitetympään järjestelmään

Saksa: erityisongelmana on asuinrakentamisen sääntely ja asuntojen hinnat metropolialueilla, näitä yritetään hallita erinäisin toimin eri hallinnon tasoilla; uutena maankäytön instrumenttina on 'Urbanes Gebiet', joka luopuu käyttötarkoituksijaottelusta ja yrittää edistää toiminnallisesti sekoitettuja aluekehityskohteita

Ranska: segregatio ja maahanmuutto koskee erityisesti metropolialueita, sosiaalisesti ongelmallisilla alueilla on erityismenettelyjä, urban sprawl on ajankohtaisempi kuin koskaan niillä alueilla asuvien ongelmien vuoksi

QUESTION 14: IN YOUR OPINION, WHAT SPECIFIC ISSUES THE STATE OF FINLAND SHOULD TAKE INTO CONSIDERATION WHEN MAKING THE NEW LAND USE AND BUILDING ACT?

Ruotsi: vastaaja toivoo, että maakunnan suunnittelun tarvetta arvioitaisiin kriittisesti ja että VAT olisivat enemmän "ajan hermolla", oikeustapausten käsittelyä tulisi nopeuttaa; vastaaja haluaisi vähentää turhia osayleiskaavojen muutoksia ja ratkaista maankäyttöä enemmän asemakaavoilla, viranomaisneuvotteluille hän ei näe tarvetta, lisäksi kaavoituksessa voisi arvioida enemmän kansantaloudellisia vaikutuksia

UK: vastaaja ei tunne Suomen järjestelmää, mutta kansallistaisi maa-alueet ja järjestäisi uusille projekteille suunnittelukilpailuja

Skotlanti: vastaaja ei tunne Suomen erityiskysymyksiä, mutta ehdottaa seuraavia asioita: hyvän yleisen ymmärryksen saavuttaminen alueidenkäytön suunnittelun roolista, yleisen intressin roolin korostaminen, uusien kotien rakentamisen ja ylipäätään muutoksen yleinen hyväksyntä, kestävän kehityksen vaaliminen, hyvä osallistumisprosessi lain valmistelussa, tarkka harkinta siitä, milloin ja miten osalliset otetaan mukaan suunnitteluprosessiin ja miten tämä tehdään tehokkaasti

Saksa: vastaaja kehottaa keskittymään 'kokoavaan elementtiin', jossa pohditaan suunnittelun tavoitteita kaikilla tasoilla (eräänlainen master plan -visio 15 vuodeksi), kunnollinen koordinointi on myös tarpeen, jos suunnittelu on yksityisjohtoista, projekteista tulee tärkeitä, myös julkisen hallinnon tulee säilyttää itsellään rooli, eikä 'vain' antaa markkinoiden hallita suunnittelua

Ranska: välttää urban sprawlia, suunnitelkaa liikkuminen yhdessä kaupunkikehityksen kanssa, välttää "ghettojen" muotoutuminen, luokaa välittäviä keskuksia (polarités intermédiaires) kaupunkikehityksen järjestämiseksi (esim. Kamppi tai Tampereen uusi asemakortteli, Fiskertorvet Kööpenhamina, Zihlcity Zürich jne.)



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN: 978-952-361-031-6 (PDF)
ISSN: 2490-1024 (PDF)