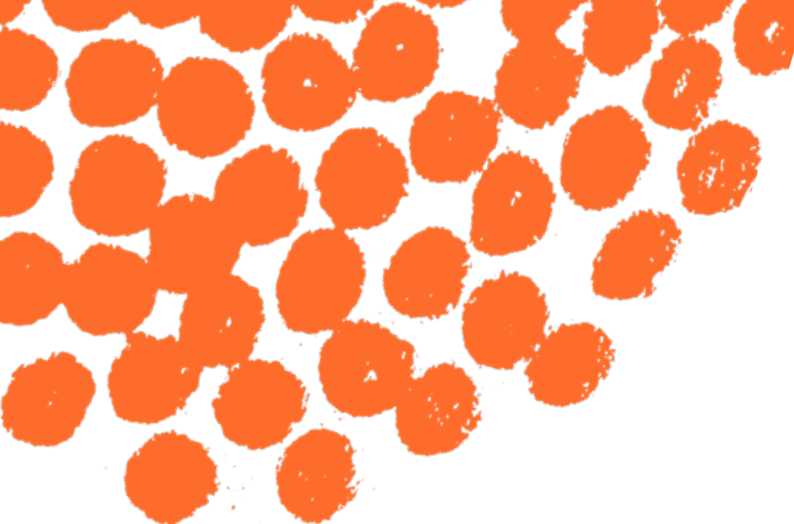


**KUNTA  
LIITTO**

# **KAUPUNKISEUTU- SUUNNITTELIJAN KÄSIKIRJA**

**Kaupunkiseutus suunnittelun uudet mallit –  
vertaistuki ja hyvät käytännöt**



**KUNTA  
LIITTO** | Kommun-  
förbundet



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

## Kaupunkiseutusuunnittelijan käsikirja

---

**Kirjoittaja:** Mervi Hemminki  
ISBN 978-952-293-883-1 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto  
Helsinki 2023

Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14, 00530 Helsinki  
Puhelin 09 7711  
[www.kuntaliitto.fi](http://www.kuntaliitto.fi)

# Sisältö

<b>Esipuhe</b>	<b>4</b>
<b>1 Kaupunkiseutusunnittelun lähtökohdat</b>	<b>6</b>
1.1 Tavoitteena kokonaiskuva kaupunkiseudun kehityksestä	6
1.2 MAL-teemoista elinvoimaisuuden, kestävyys ja hyvinvoinnin edistämiseen	6
1.3 Yhteistyön hyödyt	7
<b>2 Suunnitteluprosessi</b>	<b>9</b>
2.1 Suunnitteluvälineen valinta	9
2.2 Organisoituminen	15
2.3 Suunnitteluprosessin kulku	16
2.4 Kaupunkiseutusunnittelun moninaisuus	19
<b>3 Suunnittelun tavoitteet ja teemat</b>	<b>22</b>
3.1 Suunnittelun tavoitteet	22
3.2 Suunnitteluteemat	24
<b>4 Vuorovaikutteisuus suunnittelussa</b>	<b>29</b>
4.1 Yhteistyö on vuorovaikutusta	29
4.2 Kuntien välinen vuorovaikutus	32
4.3 Asukas- ja sidosryhmävuorovaikutus	33
<b>5 Vaikuttavuus</b>	<b>36</b>
5.1 Vaikutusten arviointi	36
5.2 Suunnitelmien toimeenpano	37
5.3 Seuranta	37
5.4 Päivittäminen	38
<b>6 Suositukset</b>	<b>41</b>

# Esipuhe

Käsissäsi oleva Kaupunkiseutusunnittelijan käsikirja esittelee tiivistetysti Suomessa tehtävää kaupunkiseudullista suunnittelua. Käsikirja on tarkoitettu ohjeeksi kaupunkiseudullista suunnittelua aloitteleville kaupunkiseuduille ja inspiraatioksi suunnittelua jo tekeville kaupunkiseuduille. Käsikirja on luonteeltaan suositusmuotoinen ja jokainen luku sisältää käytännön esimerkkejä kaupunkiseuduilta.

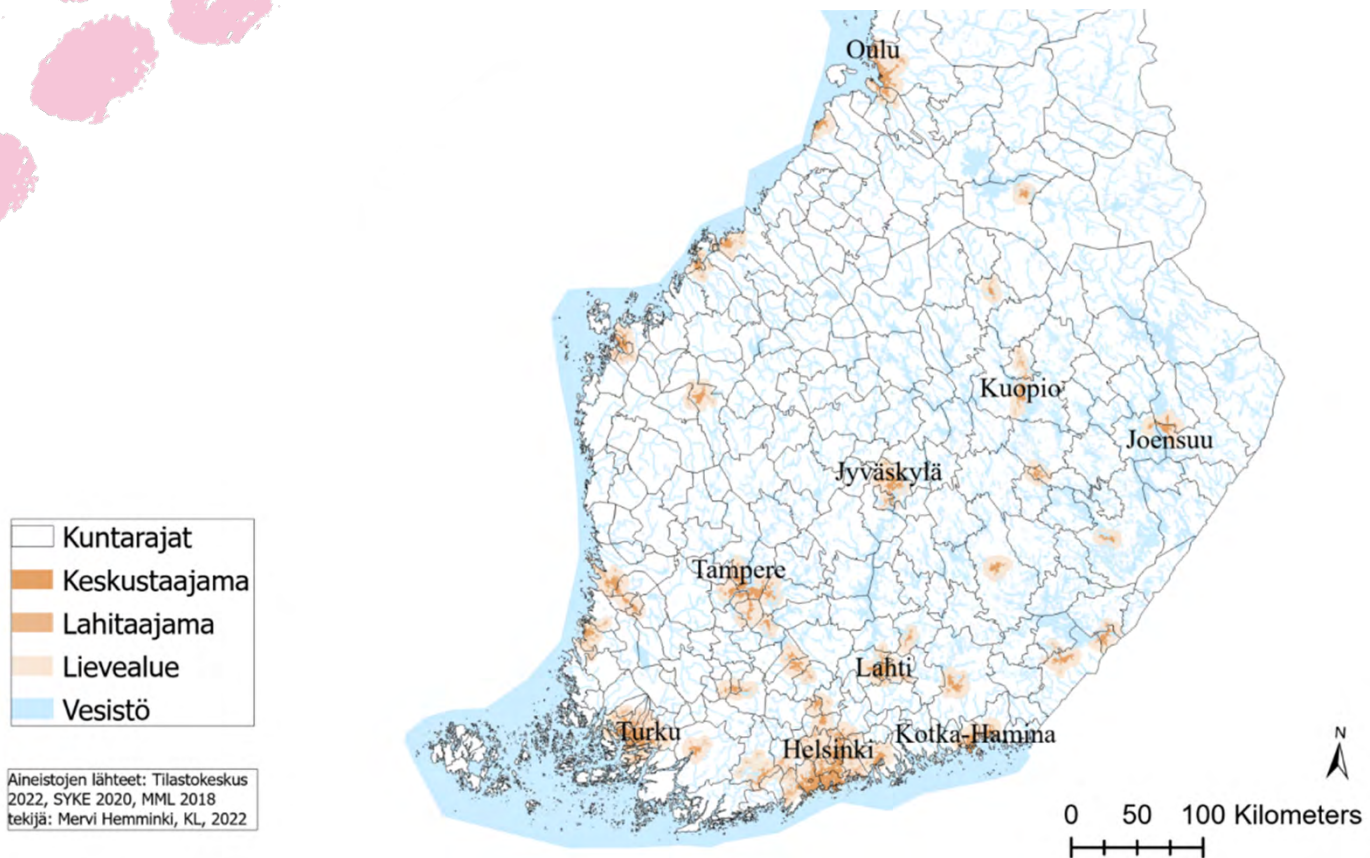
Ensimmäisessä luvussa kuvataan kaupunkiseutusunnittelun lähtökohtia. Toisessa luvussa käydään läpi kaupunkiseutusunnitteluprosessi ja esitellään erilaisia tapoja järjestäytyä ja tehdä suunnittelua. Kolmas luku keskittyy suunnitteleemoihin ja tavoitteisiin. Neljännessä luvussa esitellään suunnitteluun liittyvää vuorovaikutusta. Viides luku pureutuu suunnitelmien vaikutusten arviointiin, toimeenpanoon ja seurantaan. Viimeiseen lukuun on kerätty suosituksia kaupunkiseudullisen suunnittelun kehittämiseksi sekä suosituksia, jotka liittyvät suunnitteluprosessiin ja suunnitelmien sisältöön. Suositukset on taustoitettu Kaupunkiseudullisen suunnittelun tilannekuva -raportissa.

Kaupunkiseutusunnittelijan käsikirja on syntynyt osana ympäristöministeriön, MAL-verkoston ja

Kuntaliiton Kaupunkiseutusunnittelun uudet mallit ja vertaistuki -hanketta (KAUPSU). Parhaita käytäntöjä on koottu hankkeessa mukana olleilta yhdeksältä kaupunkiseudulta sekä verrokkimaista. Kaupunkiseutujen asiantuntijat ovat osallistuneet aktiivisesti kaupunkiseudullisen suunnittelun kehittämiseen. Käsikirjan ohella hankkeessa on valmistunut Kaupunkiseutusunnittelun tilannekuvaraportti (Suomen Kuntaliitto) sekä työpajatyökentelyn pohjalta koostettu Vuorovaikutusosion loppuraportti (Ramboll Finland Oy).

Kiitokset kaikille KAUPSU-hankkeeseen osallistuneille ja julkaisujen kokoamiseen panoksensa antaneille henkilöille sekä hankkeen ohjausryhmälle. Toivomme, että käsikirja innostaa uusia kaupunkiseutuja aloittamaan kuntien välisen yhteissuunnittelun, ja että käsikirjan parhaista käytännöistä ja suosituksista on hyötyä jo suunnittelua tekeville kaupunkiseuduille.

SUOMEN KUNTALIITTO



**Kartta 1: KAUPSU-hankkeen yhdeksän kaupunkiseutua.**

# 1 Kaupunkiseutusunnittelun lähtökohdat

## 1.1 Tavoitteena kokonaiskuva kaupunkiseudun kehityksestä

Kaupunkiseutusunnittelu on kuntien välistä yhteistyötä. Tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva kaupunkiseudun nykytilasta, ennakoida tulevaa kehitystä ja vaikuttaa siihen yhdessä sovitulla tavoitteilla, periaatelinjauksilla ja toimenpiteillä. Tämä tarkoittaa yksittäisten kuntien suunnittelun ja kehityksen skaalausta seudulliseen mittakaavaan ja seudullisen kokonaisuuden hahmottamista.

Kaupunkiseutusunnittelun välineitä ovat kuntien yhteiset yleiskaavat ja strategisen tason suunnitelmat, kuten rakennemallit, kehityskuvat, kaupunkiseutusunnitelmat ja MAL-suunnitelmat. Myös maakuntakaavat ja alueelliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat voivat toimia seudullisen suunnittelun välineinä. Kaupunkiseuduilla voi olla käytössä useita toisiaan täydentäviä suunnitteluvälineitä.<sup>1</sup>

Suunnittelutasona kaupunkiseutusunnittelu sijoittuu koko maakunnan käsittävän maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen välimaastoon.

---

<sup>1</sup> Hemminki, 2023, Kaupunkiseudullisen suunnittelun tilannekuva, Suomen Kuntaliitto.

Kaupunkiseutusunnitteluun vaikuttavia ja siinä huomioitavia suunnitteluinstrumentteja ovat muun muassa kuntien omat asema- ja yleiskaavat, maakuntakaavat ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä seudulliset, maakunnalliset ja valtakunnalliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat. Lisäksi suunnittelussa on hyvä huomioida muut strategiset linjaukset, kuten seutustrategia, kuntastrategiat ja maakuntastrategiat.

Kaupunkiseutusunnittelua tekevät eri kaupunkiseuduilla kunnat, kuntayhtymät tai muut kuntien yhteiset yhteistyöverkostot. Yhteistyötä tehdään myös valtion viranomaisten kanssa. Lisäksi suunnitteluun osallistetaan vaihtelevassa määrin kaupunkiseudun asukkaita ja muita sidosryhmiä. Suunnittelussa keskeistä on eri tahojen intressien yhteensovittaminen ja kaupunkiseudun yhteisen edun edistäminen.

## 1.2 MAL-teemoista elinvoimaisuuden, kestävyys ja hyvinvoinnin edistämiseen

Kaupunkiseutusunnittelun juuret ovat 90-luvulla alkaneessa maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) yhteensovittamistyössä. Tarve

yhteensovittamiseen on edelleen vahvistunut kaupungistumisen ja globalisaation myötä. Kaupunkiseutusunnittelulla pyritään ohjaamaan kasvua sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä tavalla. Sillä halutaan myös vaikuttaa kaupunkilaisten hyvinvointiin, arjen sujuvuuteen ja elinympäristöjen laatuun. Samalla edistetään koko Suomen kestävyttä ja taloudellista menestystä, sillä 72 %<sup>2</sup> väestöstä asuu kaupunkiseuduilla ja koko maan bruttokansantuotteesta 82 %<sup>3</sup> syntyy kaupunkiseuduilla.

Kaupunkiseutusunnittelussa seudun kunnat muodostavat kaupunkiseudun yhteisen vision, tavoitteet ja toimenpiteet kaupunkiseudun kehittämiseksi. Tarkastelussa ovat esimerkiksi kaavoitus- ja asuntotuotantotarpeet, yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ja kehittämissuuntien määrittely sekä erilaisten liikkumismuotojen ja joukkoliikenteen kehittäminen.

Käytännössä kaupunkiseudut ovat hyvin erilaisia yhdyskuntarakenteeltaan ja toimintaympäristöltään. Toiminnallisen kaupunkiseudun rajaus ei useinkaan noudata kuntajakoa ja tiivis yhdyskuntarakenne voi levittäytyä usean kunnan alueelle. Siksi suunnitteluteemojen valinnassa tulee ottaa huomioon kaupunkiseutujen erityispiirteet ja erilaiset olosuhteet.

2 Tilastokeskus, 2020, Väestö seutukunnittain, [https://www.stat.fi/tup/alueonline/s\\_vaesto.html](https://www.stat.fi/tup/alueonline/s_vaesto.html)

3 Kuntaliitto, 2020, 6, <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Johdanto%20C23%20kaupunkien%20taloudelliseen%20merkitykseen.pdf>

### 1.3 Yhteistyön hyödyt

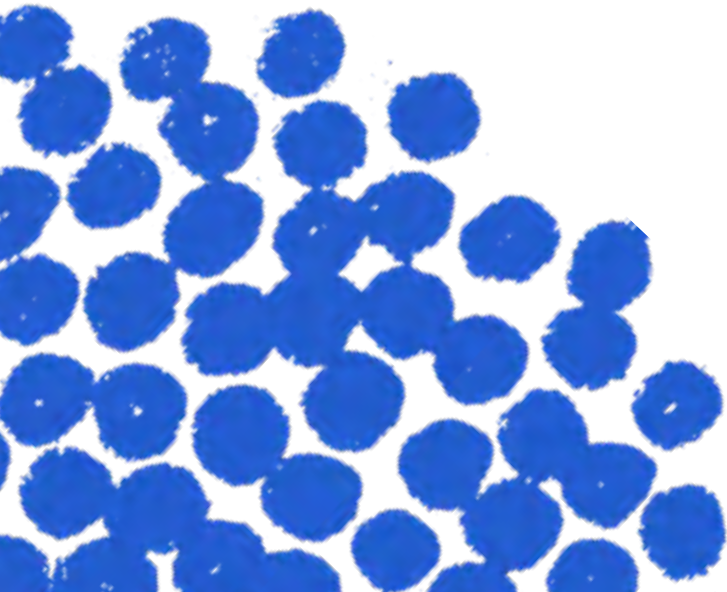
Kaupunkiseututasoista suunnittelua tehdään kuntien välisenä yhteistyönä. Myös valtion toimijat ja muut sidosryhmät osallistuvat suunnitteluun. Yhteistyöllä pyritään varmistamaan, että kaupunkiseudun kuntien kehittäminen on yhdensuuntaista ja linjassa yhdessä sovittujen tavoitteiden ja kehittämisperiaatteiden kanssa. Samalla pyritään varmistamaan, että lopputuloksena syntyy myös sidosryhmien tarpeet huomioivaa kehitystä, esimerkiksi monipuolista asuntotuotantoa ja alueita elinkeinoelämän tarpeisiin sekä hiilineutraalisuustavoitteita edistävää yhdyskuntarakennetta ja liikennejärjestelmää.

Kaupunkiseutuyhteistyön hyödyt konkretisoituvat koko kaupunkiseudun menestyksenä. Yhteistyöllä tavoitellaan myös mittakaavaetuja ja yhteisvastuullista taakanjakoa kaupunkiseudun kuntien kesken esimerkiksi eriytymiskehityksen ehkäisemiseksi. Lisäksi yhteistyö mahdollistaa kaupunkiseudun resurssien tehokkaan hyödyntämisen ja yhteistyöllä voidaan saada aikaan sellaista, mikä ei olisi mahdollista yhden kunnan resursseilla. Onnistuminen edellytyksenä on kumppanuus ja sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin.

Kaupunkiseutus suunnittelun hyödyt:

- Yhteisistä kehittämissperiaatteista sopiminen ja seudullisten tavoitteiden asettaminen
- Seudullisen kokonaiskuvan muodostaminen ja tulevaisuuden ennakointi
- MAL-teemojen yhteensovittaminen ja ratkaisu kokonaisuutena seudullisesta näkökulmasta
- Kaupunkiseudun kehityksen keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittely
- Suunnittelun valikoiva strategisuus ja visioiva ote yhdistettynä konkreettisiin toimenpiteisiin
- Seudullinen koordinaatio, yhteistyö ja priorisointi
- Alueellisen ja ilmiöpohjaisen suunnittelun yhdistyminen

- Ylikunnallisten asioiden ratkaisu ja kuntien raja-alueisiin liittyvien asioiden yhteiskäsittely
- Synergia- ja mittakaavahyödyt
- Taakanjako ja yhteisvastuullisuus
- Tapa yhteensovittaa valtakunnalliset, seudulliset ja kunnalliset tavoitteet yhteen
- Seudullisten asioiden keskustelufoorumi ja seudun asiantuntijoiden osaamisen hyödyntäminen
- Kaupunkiseutus tasoinen yhteistyön vauhdittaja myös muissa teemoissa
- Ajantasaisen seututiedon ylläpito ja tarpeiden kartoittaminen sekä tietopohjainen suunnittelu
- Kaupunkiseudun brändäys- ja markkinointiväline
- Kaupunkiseudun lähtökohta MAL-sopimusneuvotteluille





# 2 Suunnitteluprosessi

## 2.1 Suunnitteluvälineen valinta

Yleisimpiä kaupunkiseudullisen suunnittelun välineitä ovat kaupunkiseututasoiset strategiset suunnitelmat, kuten rakennemallit, kehityskuvat, kaupunkiseutusuunnitelmat ja MAL-suunnitelma. Käytössä ovat myös kuntien yhteiset yleiskaavat.

Muita kaupunkiseudullisen suunnittelun välineitä ovat maakuntakaavat, maakunnalliset ja seudulliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat ja kestävä liikenteen SUMP-suunnitelma. Käytännössä kaupunkiseuduilla on käytössä useita kaupunkiseudun kehitykseen vaikuttavia suunnitteluvälineitä. Erilaisten kaupunkiseutua koskevien suunnitelmien huomioiminen ja yhteensovittaminen on tärkeä osa kaupunkiseutusuunnittelua.

Suunnitteluvälineen valintaan vaikuttaa kaupunkiseudun tahtotila, suunnitelman tarkoitus ja tavoitteet. Kuntien yhteinen yleiskaava on lähtökohtaisesti yksityiskohtaisempi ja sitovampi suunnitteluväline kuin strategisen tason lakiin perustumattomat suunnitelmat. Yhteinen yleiskaava tehdään lakisääteisen kaavoitusprosessin mukaisesti, jolloin kaavoitusprosessi voi kestää kahdesta kuuteen vuoteen. Kuntien yhteiset yleiskaavat ovat lähtökohtaisesti oikeusvaikutteisia ja antavat mahdollisuuden perustellusta syystä poiketa maakuntakaavasta. Ne voivat olla myös osittain

oikeusvaikutteisia tai oikeusvaikutuksettomia. Liikennejärjestelmäsuunnittelu on lakisääteistä Helsingin seudulla.

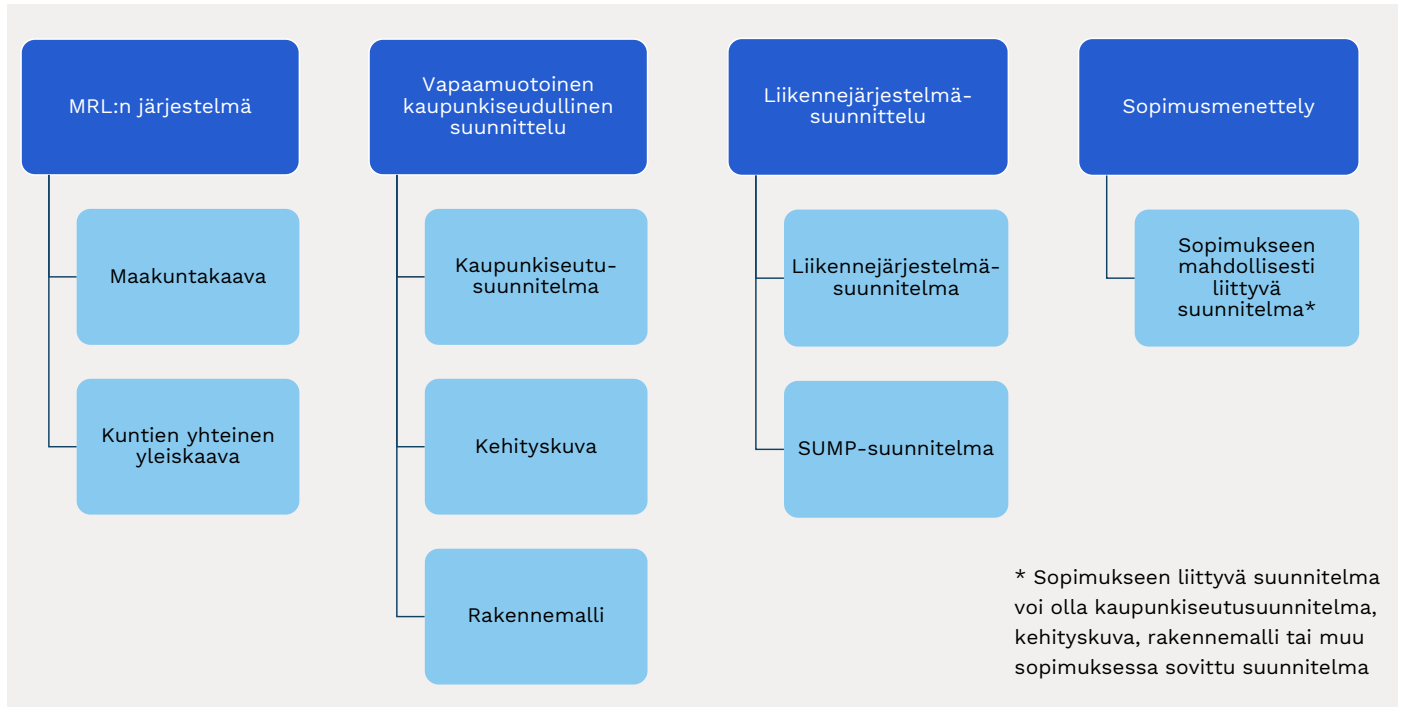
Kehityskuvat ja rakennemallit sisältävät usein dynaamisen visualisoinnin kaupunkiseudun kehityksestä, joka on muodostettu erilaisten skenaariotarkastelujen perusteella. Strategisuuden tarkoituksena on joustavuus ja erilaisten toteutus- tapojen mahdollistaminen sekä valikoivuus, jolloin keskitytään vain tärkeimpiin yhteissuunnittelua vaativiin teemoihin. Tyypillisesti suunnitelman valmisteluun kuluu yhdestä kahteen vuoteen. Päivittäminen pyritään tekemään rullaavasti tiedolla johtaen suunnitelman seurantatietoa hyödyntäen.

Seuraavan sivun kaaviossa on esitetty tiivistetysti kaupunkiseutusuunnittelun välineitä ja niiden suhdetta maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen suunnittelujärjestelmään. Sen jälkeen esitellään esimerkkejä siitä, miten välineitä on käytetty eri kaupunkiseuduilla.

Kaupunkiseudulla voi olla käytössään yksi tai useampi suunnitteluväline, jossa käsitellään kaupunkiseudullisia asioita. Ihanteellisessa tapauksessa eri suunnitteluvälineet ruokkivat toinen toisiaan: kaupunkiseututason vapaamuotoinen suunnittelu tuottaa tietoa seudun tarpeista ja kehittää ratkaisuja, joita voidaan hyödyntää

maakuntakaavoituksessa ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Toisaalta maakuntakaavoitus välittää valtakunnallisia ja maakunnallisia linjauksia seutu- ja kuntatasolle, minkä lisäksi maakun-

takaava tuo oikeusvaikutukset kaupunkiseudun kehittämisen kannalta tärkeille asioille. Toimiva yhteistyö prosessien välillä vähentää päällekkäisen suunnittelu- ja arviointityön vaaraa.



**Kuvio 1: Kaupunkiseudullisen suunnittelun välineet**

## **Kuntien yhteinen yleiskaava (Kotka-Hamina, Joensuu)**

Kuntien yhteinen yleiskaava on kuntien suunnitteluvälineistä sitovin, sillä oikeusvaikutteisena kaavana se toimii ohjeena yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle. Yhteinen yleiskaava voi olla myös osittain oikeusvaikutteinen tai oikeusvaikutukseton.

Kuntien yhteisen yleiskaavan valmistelussa edetään laissa säädetyn kaavoitusmenettelyn mukaisesti ja noudatetaan maankäyttö- ja rakennuslain velvoitteita (mm. sisältövaatimukset, vuorovaikutus ja vaikutusten arviointi). Kuntien yhteisen yleiskaavan tavoitevuosi asetetaan yleensä noin 10–20 vuoden päähän. Yhteisen yleiskaavaan pohjalla ja rinnalla on usein myös rakennemalli, jonka avulla visualisoidaan kaupunkiseudun tulevaa kehitystä.

Suunnitteluvälinettä käytetään usein pienemmillä ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla, missä suunnitteluprosessiin osallistuvien kuntien määrä on kohtuullinen. Kaavoitusprosessi on pitkä ja vaatii kunnilta hyvää yhteistyötä sekä vahvaa sitoutumista yhteissuunnitteluun. Keskuskaupungilla on yleensä vetovastuu suunnitteluprosessista ja päätöksenteko tapahtuu erikseen kunnanvaltuustoissa. Yhteinen yleiskaava on otettava huomioon muussa kaavoituksessa ja se sisältää toteuttamisohjelman.

Kuntien yhteinen yleiskaava voi olla myös strateginen sisältäen kaksi osaa esimerkiksi oikeusvaikutteisen osion seudullisesti merkittävissä maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinojen (MALPE) kysymyksissä ja strategisen (mahdollisesti oikeusvaikutuksettoman) osion, jolla pyritään ohjaamaan kaupunkiseudun muuta kehitystä yleispiirteisesti.

## Rakennemallit (Turku ja Tampere) ja kehityskuvat (Oulu ja Jyväskylä)

Rakennemallit ja kehityskuvat ovat tyypillisiä kaupunkiseutusunnittelun välineitä. Niiden vahvuutena on yleispiirteisyys ja keskittyminen valikoituihin ydinteemoihin. Tämä mahdollistaa yhteisten suunnitteluteemojen löytämisen kaupunkiseuduilla, joihin kuuluu suuri määrä kuntia. Suunnitelmien tavoitteena on ennakoida tulevaa kehitystä ja ohjata sitä suunnitelmassa määritetyillä reunaehdoilla.

Rakennemallit ja kehityskuvat ovat kuntien yhteiseen yleiskaavaan verrattuna joustavampi suunnitteluinstrumentti ja niiden valmistelu on lakisäateistä kaavoitusta vapaamuotoisempaa. Suunnitelmassa linjataan kaupunkiseudun kehittämisen yleiset periaatteet ja määritellään joitakin keskeisempiä toimenpiteitä toivotun kehityksen saavuttamiseksi. Suunnitelmien toimeenpano on joustavaa ja mahdollistaa reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin. Toisaalta suunnitelmien yleispiirteisyys lisää monitulkinnaisuuden vaaraa ja niiden ohjaavuus voi olla kuntien yhteistä yleiskaavaa heikompi.

Rakennemalleja ja kehityskuvia on erilaisia, osa suunnitelmista on skenaariolähtöisiä ja osa tavoitelähtöisiä. Skenaariolähtöisessä mallissa tarkastellaan seudun kehitystä erilaisten skenaarioiden muodossa. Näiden pohjalta muodostetaan seudulla tavoiteltava visio ja määritellään tavoitteet ja toimenpiteet kehityksen reunaehdoiksi. Tavoitteet ilmaistaan usein hyvin abstraktilla tasolla ja malli keskittyy sanoittamaan seudun tahtotilaa. Tavoitelähtöisessä mallissa taas mietitään alusta alkaen seudulla tavoiteltua kehitystä, eli suunnitelman lopputulosta ja siihen tarvittavia toimenpiteitä. Tavoitelähtöinen suunnitelma on usein askeleen skenaariolähtöistä mallia konkreettisempi, sillä tavoitteet on sidottu suoraan eri teemoihin ja niissä vaadittaviin toimenpiteisiin.

Käytännössä molemmissa malleissa valittu tavoitemalli on usean skenaarion perusteella muodostettu niin sanottu paras yhdistelmä. Kehityskuvien ja rakennemallien tavoitevuodet vaihtelevat 10, 20, 30 tai 40 vuoden väliltä kaupunkiseuduittain. Ne voivat myös sisältää sekä keskipitkän että pitkän aikavälin tavoitevuoden.

Rakennemallien ja kehityskuvien on hyvä sisältää toimeenpanosuunnitelma, jotta suunnitelma siirtyy toteutukseen. Toimenpidelistauksessa tulee mainita toimenpiteiden vastuutaho ja toteutusaikataulu, jotta suunnitelmasta tulee riittävän konkreettinen. Tärkeää on myös panostaa jatkuvaan vuorovaihtukseen seudun asiantuntijoiden ja luottamushenkilöiden välillä, jotta seudulle syntyy aktiivinen yhteistyöverkosto, ja että tehty suunnitelma on hyväksyttävä.

## **MAL-suunnitelma (Helsinki)**

Helsingin kaupunkiseudun kunnat laativat yhteisen MAL-suunnitelman. Suunnitelma sisältää seudun lakisääteisen liikennejärjestelmäsuunnitelman, jonka lisäksi siinä suunnitellaan seudun maankäyttöä ja asumista. Suunnitelman tavoitevuotena on vuosi 2040, jonka lisäksi suunnitelmassa luodaan lähtökohtia myös pidemmälle 2060 vuoteen tähtäävälle suunnitelmalle.

Suunnitelma on strategisesti valikoiva ja keskittyy seudullisesti merkittäviin MAL-temoihin. Suunnitelmassa muodostetaan kokonaiskuva seudun kehityksestä ja asetetaan yhteiset tavoitteet seudun kehitykselle. Suunnitelma sisältää konkreettisia toimenpiteitä temaattisten ja seudun yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suunnitelman valmistelu on tehtävä SOVA-lain mukaisesti sisältäen osallistumis- ja vaikutusten arviointisuunnitelman, sillä seudun lakisääteisen liikennejärjestelmäsuunnitelma tehdään osana suunnitelmaa. Luottamushenkilöitä ja sidosryhmiä osallistetaan suunnitelman valmisteluun ja vaikutuksia arvioidaan suunnittelun eri vaiheissa suunnitelman eri luonnosversioita arvioiden ja päivittäen.

Suunnitelma lähetetään lausuntokierrokselle, jonka jälkeen tehdään tarvittavat muutokset. Suunnitelman hyväksyy maankäytön ja asumisen osalta Helsingin seudun yhteistyökokous ja liikenteen osalta Helsingin seudun liikenteen (HSL) hallitus sekä KUUMA-kuntien johtokunta HSL:n hallituksen kuulumattomien kuntien osalta. Suunnitelmaa päivitetään pääsääntöisesti neljän vuoden välein.

## **Kaupunkiseutusuunnitelmat (Lahti ja Kuopio)**

Lahden ja Kuopion kaupunkiseuduilla seudullisen suunnitelman päivittäminen on tehty maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kokonaisuudistuksessa ehdotetun kaupunkiseutusuunnitelman mukaisesti. Käytännössä tehdyissä suunnitelmissa teemoina ovat maankäytön, asumisen, palvelurakenteen ja elinkeinorakenteen (MALPE) teemat sekä viherrakenne. Yhteisenä tavoitteena on taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä kaupunkiseutu.

Kaupunkiseutusuunnitelmien valmistelussa on tehty seudullisia selvityksiä ja tarkasteluja esimerkiksi asuntotuotantotavoitteista ja sen sijoittamisesta kestävästi. Suunnitelmissa käsitellään myös elinkeinotoiminnan sijoittumista ja pyritään varaamaan alueita elinkeinoelämälle. Elinkeinorakenteen kehittäminen on yhdistetty joukkoliikenteen kehittämiseen ja kasvu pyritään ohjaamaan kestävästi nykyistä rakennetta tiivistäen ja eheyttäen.

Lahden suunnitelmassa tavoitteet on asetettu teemoittain, kun taas Kuopion suunnitelmassa linjataan yleiset strategisen tason tavoitteet, joita toteutetaan temaattisilla toimenpiteillä. Molemmat suunnitelmat sisältävät skenaariotarkasteluja, joiden perusteella muodostetaan seudulla tavoiteltu kehityskuva, jota suunnitelmalla tavoitellaan. Käytännössä tavoitekuva syntyy usean skenaarion yhdistelmänä.

Suunnitelmissa linjataan seudun MALPE-tavoitteet ja määritellään keskeisimpiä toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi.

## 2.2 Organisoituminen

Kaupunkiseutusuunnittelu voi olla hankelähtöistä, pysyvään seudun yhteistyöverkoston tukeutuvaa, seutuorganisaation vastuulle siirrettyä tai keskuskaupungin koordinoimaa. Käytännössä suunnittelua tehdään työryhmätyönä seudun kuntien MAL-asiantuntijoiden verkostoissa. Työn ohjaamisesta vastaa usein viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä koostuva ohjausryhmä. Suunnitteluprosessin aluksi sovitaan, kuka suunnittelua koordinoi, miten päätöksenteko järjestetään, ketkä ovat osallisia ja millaisia vuorovaikutusmenetelmiä käytetään.

Päätöksenteon järjestäminen vaihtelee kaupunkiseuduittain. Suunnittelulle haetaan tavallisesti hyväksyntä seudulliselta elimeltä, kuten seutuvaltuustolta tai muulta seudun kuntien yhteistyöelimeltä tai kuntayhtymältä. Lopullinen päätöksenteko tehdään tyypillisesti seudun jokaisessa kunnassa erikseen lukuun ottamatta yhteistä yleiskaavaa, jonka hyväksyy maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti valittu yhteistyöelin.

Valtion viranomaiset voivat osallistua kaupunkiseutujen suunnitteluun asiantuntijaroolissa välittäen valtion näkökulmia suunnitteluun. Lisäksi valtion toimijat voivat tulla kumppaniksi kaupunkiseutujen kehittämiseen esimerkiksi MAL-sopimusten ja kasvusopimusten kautta, joista kaupunkiseutujen kunnat ja valtio sopivat erikseen.

### Esimerkkejä päätöksenteon järjestämisestä

Tampereen kaupunkiseudulla seutuyhteistyöstä koordinoi kaupunkiseudun yhteinen seutuorganisaatio (kuntayhtymä). Kaupunkiseutusuunnitelman päätöksenteko on delegoitu seutuhallitukselle, joka koostuu seudun kunnanhallitusten jäsenistä. Kuntajohtajakokous käsittelee seutuhallitukselle valmisteltavia asioita seudullisten työryhmien valmistelusta. Kuntajohtajakokous pidetään joka toinen viikko. Kuntajohtajat vastaavat seutuasioiden esittelystä omassa kunnassaan. Seutuvaltuuston osallistuminen päätöksentekoon lisää suunnittelun legitimitettiin ja varmuutta suunnitelman hyväksymisestä kunnissa.

Helsingin kaupunkiseudulla päätöksenteko on jaettu osiin, maankäytön ja asumisen osa-alueista päättävät Helsingin seudun yhteistyökokous ja seudun kunnat. Liikenteen osalta suunnitelman hyväksyy Helsingin seudun liikenteen hallitus (kuntayhtymä) ja KUUMA-kuntien johtokunta siihen kuuluvien kuntien osalta. MAL-työtä koordinoi ja vetää HSL ja muutama MAL-yhteistyön asiantuntija. Suunnitelmaa valmistellaan seudun asiantuntijoista muodostuvissa yhteistyöryhmissä.

Lahden kaupunkiseudulla kaupunkiseutusuunnitelman hyväksyvät alueen kunnat. Siihen kuulumattomien kuntien alueella käytetään rakennemallia, jonka hyväksyvät Päijät-Hämeen maakuntavaltuusto yhdessä rakennemallialueen kuntien kanssa.

## 2.3 Suunnitteluprosessin kulku

Kaupunkiseudullinen suunnittelu on prosessi, joka kehittyi vuosien saatossa. Suunnittelun ja hyvän yhteistyön ylläpito vaatii jatkuvaa työtä valmisteluvaiheessa ja sen jälkeen, sillä yhteistyö voi kuihtua nopeasti suunnitelman valmistuttua, jos jatkotoimenpiteitä ja yhteistyötä ei ole ohjelmoitu. Suunnittelussa tavoitellaan rullaavaa prosessia ja aktiivista seudullista verkostoa seudun asiantuntijoiden ja sidosryhmien välille.

Seudullisen organisaation perustaminen ja kaupunkiseutusuunnittelun siirtäminen seutuorganisaation vastuulle voi olla hyvä tapa tehdä kaupunkiseudullisesta yhteistyöstä vakiintuneempaa. Yhtä hyvin kaupunkiseutusuunnittelun ympärille voi muodostua asiantuntijoiden ja luottamushenkilöiden pysyviä verkostoja, joita voidaan ylläpitää esimerkiksi keskuskaupungin koordinoimana.

Suunnitteluun lähdetessä on tärkeää muodostaa kokonaiskuva prosessin kulusta alusta loppuun. On myös ensiarvoisen tärkeää osallistaa luottamushenkilöitä ja sidosryhmiä prosessiin alusta alkaen ja sen aikana, jotta suunnitelmasta tulee laajasti hyväksyttävä ja sen toteuttamiseen sitoudutaan. Yhteissuunnittelusta tavoitellaan rullaavaa prosessia ja seudun asiantuntijoiden välille muodostuvaa pysyvää seudullista verkostoa, jossa voidaan käsitellä myös muita seudullisesti merkittäviä asioita.

### Esimerkki vuorovaikutteisesta suunnittelusta

1. Kuntien aloite suunnittelun käynnistämisestä: Sovitaan vetovastuusta ja järjestäytymisestä, prosessin kulusta, suunnitelmassa käsiteltävistä teemoista, vuorovaikutuksesta, vaikutusten arvioinnista ja päätöksenteosta
2. Seudun luottamushenkilöiden ja asiantuntijoiden järjestäytyminen yhdessä sovitulla tavalla
3. Tilannekuvan muodostaminen: Tietopohjan kartoitus, selvitykset ja skenaariotarkastelut
4. Seudun vision ja tavoitteiden muodostaminen sekä niihin tähtäävien toimenpiteiden määrittäminen vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa
5. Suunnitelmaluonnoksen valmistuminen ja vaikutusten arviointi
6. Asiantuntijoiden, luottamushenkilöiden ja sidosryhmien palautteen kerääminen luonnoksesta
7. Suunnitelmaluonnoksen osien työstäminen saadun palautteen perusteella ja vaikutusten arvioinnin päivittäminen (kohtien 5–7 toistaminen tarvittaessa)
8. Lopullisen suunnitelmaluonnoksen lähettäminen lausuntokierrokselle keskeisille sidosryhmille ja viranomaisille
9. Suunnitelman viimeistely saadun palautteen perusteella
10. Suunnitelman hyväksyminen kunnallisessa (ja/tai seudullisessa) päätöksenteossa.
11. Toimeenpanovaihe
12. Seuranta ja jälkiarviointi  
-> Suunnitelman päivittäminen 3–4 vuoden välein tai tarvittaessa.



Suunnitteluprosessin tuloksena syntyvä suunnitelma sisältää kaupunkiseudun kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Kun kaupunkiseudun kunnat hyväksyvät suunnitelman, ne myös sitoutuvat poliittisesti ottamaan sen huomioon omissa kaavoissaan ja muissa toimenpiteissä. Tapauskohtaisesti myös maakuntien liitot osallistuvat suunnitteluun, jolloin ne voivat toisaalta tuoda suunnitteluun maakunnan näkökulmia ja toisaalta saada aineksia omaan suunnitteluunsa.

Suunnitelman toteuttamiseksi laaditaan yleensä toimenpideohjelma. Tämän lisäksi suurimmilla kaupunkiseuduilla on käytössä valtion kanssa solmittava MAL-sopimus, jonka kautta suunnitelman tärkeimpiä toimenpiteitä toteutetaan valtion tukemana. Tärkeimmät toimenpiteet valitaan sopimukseen MAL-neuvotteluprosessin tuloksena.

Kaupunkiseutujen kehittäminen on pitkäjänteistä, tulevaisuuteen suuntaavaa toimintaa ja se vaatii ennakkointia sekä reagointia toimintaympäristön muutoksiin. Siksi suunnittelussa on hyvä tarkastella erilaisia skenaarioita, tunnistaa uusia toimintakenttää muokkaavia ilmiöitä ja tehdä vaikutusarviointeja, joiden pohjalta hahmotellaan tulevaisuuskuvaa kaupunkiseudun kehityksestä. Yllättäviinkin muutoksiin on reagoitava nopeasti, ja siksi suunnitelmia on hyvä päivittää aika ajoin. Päivitysprosessista ei kuitenkaan kannata tehdä liian raskasta, sillä silloin suuri osa toimeenpanokaudesta kuluu päivitysprosessiin. Skenaariotarkastelut ja strateginen valikoivuus ovat osoittautuneet toimivaksi tavaksi päivittää suunnitelmia.

## Parhaita käytäntöjä

**1. Yhteinen käsitys suunnittelun tarkoituksesta** on syytä varmistaa jo suunnitteluprosessin alussa. Samalla on hyvä määritellä suunnittelun reunaehdot ja kartoittaa eri toimijoiden strategiset intressit. Näin osapuolten odotukset suunnitteluprosessille ja itse suunnitelmalle ovat yhteneväiset ja lopputulos tyydyttää todennäköisemmin kaikkia. Yhteistyö valtion toimijoiden kanssa on tärkeää, jotta suunnittelussa tulee huomioitua myös valtakunnalliset tavoitteet.

**2. Yhteistyön ja luottamuksen rakentaminen** ovat avainasemassa, kun haetaan yhteistä tahtotilaa ja sovitaan yhteen erilaisia intressejä. Tämä vaatii aikaa ja jatkuvuutta. Se edellyttää myös osapuolten avoimuutta ja seudun yhteisen edun asettamista omien intressien edelle. Eri toimijoiden, asiantuntijoiden, luottamushenkilöiden ja muiden sidosryhmien välinen luottamus syntyy säännöllisen vuorovaikutuksen kautta. Toimivia vuorovaikutusmuotoja ovat muun muassa luottamushenkilöille ja viranhaltijoille järjestettävät työpajat ja seudun eri toimijoiden väliset seutufoorumit.

**3. Selvitystarpeiden tunnistaminen** ja tarvittavien selvitysten tekeminen kannattaa tehdä seudun laajaa asiantuntijajoukkoa hyödyntäen. Olemassa olevan tietopohjan kartoittaminen ja hyödyntäminen edistää prosessin pitämistä mahdollisimman kevyenä. Esimerkiksi maakunta- ja kuntakaavoit-

tuksen yhteydessä tehtävistä selvityksistä voi olla apua kaupunkiseudun taustakartoitusten valmistelussa tai jatkoselvitysten valmistelussa.

**4. Teemakohtainen pienryhmätyöskentely** edistää eri suunnitteluteemojen syvällistä käsittelyä seudun asiantuntijoiden kesken. Teemaryhmien välistä työtä kannattaa koordinoida ja myös niihin on hyvä osallistaa luottamushenkilöitä. Työryhmäkokousten muistiot voidaan jakaa laajemmin tiedoksi eri tahoille. Seudullinen asiantuntijayhteistyö tarjoaa samalla kuntien asiantuntijoille hyvän vertaistuen lähteen.

**5. Uusien suunnitteluteemojen**, kuten palvelu-, elinkeino- ja viherrakenteen ottaminen osaksi suunnittelua perinteisten maankäytön, asumisen ja liikenteen rinnalle vaatii uutta osaamista. Osaamista kannattaa etsiä seudun laaja-alaisista asiantuntijaverkostoista. Näin voidaan sekä kartuttaa uutta tietopohjaa että luoda mahdollisuus kaupunkiseudullisten näkökulmien viemiseksi muiden toimialojen toimintaan. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen on iso tavoite, joka vaatii toimenpiteitä kaikilla toimialoilla.

**6. Vaikutusten arviointi** kannattaa kaupunkiseutusuunnittelussa tehdä iteroivasti, eli suunnitel-

maluonnosta päivittämällä vaikutusten arvioinnin perusteella. Vaikutusten arviointia voi tehdä esimerkiksi soveltaen maankäyttö- ja rakennuslain käytäntöjä tai hyödyntämällä Traficomien opasta alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien vaikutusten arvioinnista.<sup>4</sup> Seurantatiedot ja jälkiarvioinnit kannattaa hyödyntää suunnitelmaa päivittäessä.

**7. Tietomallipohjainen suunnittelu** voi helpottaa kaupunkiseudullista suunnittelua. Kaupunkiseutusuunnitelman tietomallia on kehitetty yhdessä kaupunkiseutujen kanssa ympäristöministeriön Ryhti-hankkeessa<sup>5</sup> ja se on vapaasti otettavissa käyttöön kaupunkiseutujen suunnittelussa.

**8. Seudun toimijoiden motivointi** kaupunkiseutusuunnitteluun on tärkeää, koska suunnittelua tehdään pääsääntöisesti oman työn ohella. Motivaation kannalta on tärkeää, että suunnittelu tuottaa lisäarvoa eikä se ole liian kuormittavaa. Uudistuva ja innovoiva suunnittelu vaatii seudun toimijoilta aktiivista osallistumista suunnitteluun. Jotta suunnittelu olisi myös innostavaa, asiantuntijaverkostossa on hyvä olla myös epämuodollista vuorovaikutusta ja esimerkiksi seudun tilanteeseen tutustumista kentällä. Jalkautuminen ja tutustuminen suunnittelualueisiin lisää työn konkreettisuutta.

4 Opas alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien vaikutusten arviointiin. Traficomien julkaisu 3/2023

5 Kaupunkiseutusuunnitelman tietomallit, <https://tietomallit.ymparisto.fi/kaupunkiseutusuunnitelma/v1.0/>

## 2.4 Kaupunkiseutusuunnittelun moninaisuus

Kaupunkiseudullisen suunnittelun edellytyksenä on kaupunkiseudun kuntien yhteinen tahtotila, sillä suunnitelman tekeminen on vapaaehtoista (lukuun ottamatta pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa). Käytännössä monella kaupunkiseudulla on varsin pitkä suunnitteluhistoria, johon valtakunnan politiikalla on ollut ajankohdasta riippuen vaihteleva ohjausvaikutus.

Kaupunkiseudut sopivat itse suunnitteluvälineestä, suunnitteluteemoista, suunnittelualueen laajuudesta sekä päätöksentekomenettelyistä. Kaupunkiseutujen olosuhteet, väestömäärä, yhdyskuntarakenne, kuntarakenne, historia ja yhteistyökulttuuri ovat erilaisia jokaisella kaupunkiseudulla, mikä näkyy suunnittelun tarpeissa, tavoitteissa ja toteutuksessa.

Suunnittelussa keskeistä on eri toimijoiden intressien yhteensovittaminen ja kokonaiskuvan muodostaminen kaupunkiseudun kehityksestä. Tämä vaatii kaupunkiseutusuunnitteluun vaikuttavien muiden suunnitelmien tunnistamista ja huomioimista osana suunnittelua. Tavoitteena on varmistaa tavoitteiden ja toimenpiteiden yhden-suuntaisuus ja maksimoida vaikuttavuus.

Valtio on edistänyt kaupunkiseutusuunnittelua muun muassa asettamalla lakisääteisiä velvoitteita suunnitteluun (esim. velvoite pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta, velvoite pääkaupunkiseudun kunnille yhteisen

yleiskaavan laatimisesta ja PARAS-hankkeen ja -lain aikaiset velvoitteet) sekä kannustamalla kaupunkiseudun kuntia yhteissuunnitteluun (esim. MAL-sopimuksilla ja kasvusopimuksilla). Kokemukset osoittavat, että paras tapa edistää kaupunkiseudullista suunnittelua on kaupunkiseutujen oma tahto yhdistettynä valtion kannustavaan kumppanuuteen ja tukeen.

Ylhäältä tuleva velvoite tai pehmeä ohjaus ei yksin riitä, vaan onnistunut kaupunkiseutusuunnittelu edellyttää kaupunkiseudun omaa tahtoa yhteistyöhön. Kaupunkiseudun kuntien on sovittava keskenään, ketkä osallistuvat suunnitteluun, mikä on suunnittelualue, mitä teemoja suunnittelussa käsitellään. Kuntien on myös muodostettava yhteinen visio tulevasta kehityksestä.

Joillakin kaupunkiseuduilla suunnitteluun osallistuu suuri joukko kuntia, kun taas joillakin kaupunkiseuduilla kaupunkiseutu voi rajoittua yhteen kuntaan ja joillakin kaupunkiseuduilla kaupunkiseutu voi käsittää lähes kaikki maakunnan kunnat, jolloin suunnittelun yhteensovittaminen maakunnallisen suunnittelun kanssa nousee keskeiseksi seikaksi. Kaupunkiseutusuunnittelua kehittäessä onkin otettava huomioon kaupunkiseutujen erilaisuus, erilaiset olosuhteet ja erilaiset tarpeet suunnittelu-yhteistyössä ja -teemoissa.

Seuraaviin laatikoihin on kuvattu kaupunkiseutujen erilaisia olosuhteita ja tapoja tehdä suunnittelua.

## Suunnittelukonteksti Lahden kaupunkiseudulla

Lahden seudulla kaupunkiseutusuunnitelmaa laaditaan MAL-sopimuksessa mukana olevien kuntien alueelle. Yhteistyöhön osallistuvat myös Hämeen ja Uudenmaan ELY-keskukset sekä Päijät-Hämeen liitto, jolla on vetovastuu suunnittelussa. Kaupunkiseutusuunnitelma kattaa lähes koko maakunnan lukuun ottamatta maakunnan pohjoisosan maaseutumaisia kehyskuntia. Päijät-Hämeen liitto laatii myös näiden pohjoisten kuntien alueelle rakennemallin, jonka hyväksyy maakuntavaltuusto. Näin maakunnallinen ja kaupunkiseudullinen suunnittelu kulkevat luontevasti käsikädessä.

Suunnitelmassa tarkastellaan kaupunkiseudun nykytilaa ja hahmotellaan erilaisia skenaarioita seudun kehityksestä. Niiden pohjalta muodostetaan kehityskuva, jota suunnitelmalla tavoitellaan. Teemoina ovat maankäyttö, asuminen, liikenne, palvelut, elinkeinot ja virkistysalueet. Suunnittelukontekstista erityisen tekee kaupunkiseudun ja maakunnan aluerajauksen yhteneväisyys, mikä luo synergioita seudullisen ja maakunnallisen suunnittelun välille. Suunnittelulla on pitkät perinteet, sillä ensimmäinen Lahden kaupunkiseudun rakennemalli laadittiin Lahden, Hollolan ja Nastolan alueelle jo 1960-luvun lopulla. Pitkä yhteistyöperinne luo osaltaan hyvän pohjan yhteissuunnittelulle.

## Suunnittelukonteksti Kuopion kaupunkiseudulla

Kuopion ydinkaupunkiseudun tiivis yhdyskuntarakenne levittäytyy Kuopion keskuskaupungin ja Siilinjärven kunnan alueelle. Tämä luo kilpailua kaupunkimaisten ydinkuntien välille. Kuopion maaseutumaiset alueet ja kehyskunnat muodostavat hajanaisen, kyläpainotteisen alueen ydinkeskusalueen ympärille. Hajanainen yhdyskuntarakenne, pitkät välimatkat, haastava valtakunnallinen saavutettavuus ja isot erot kaupunkimaisten ja maaseutumaisten alueiden välillä tekevät tiiviin yhdyskuntarakenteen ja joukko liikenteen kehittämistä haastavaa. Tämä luo myös haasteita yhteisten suunnitteluteemojen löytämiseen.

Kuopion kaupunkiseudulla seudullista suunnittelua on tehty jo vuodesta 2012 LOIKKA 2030 -rakennemallin muodossa. Vanhan rakennemallin pohjalta on lähdetty tekemään uutta MALPE-tee-moihin painottuvaa kaupunkiseutusuunnitelmaa. Seudun suunnittelua ohjaavat periaatelinjaukset on muodostettu nykytilan kartoittamisen ja skenaariotyöskentelyn kautta. Kaupunkiseutusuunnitelman rinnalla valmistellaan seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa ja Pohjois-Savon maakuntakaavaa 2040. Suunnittelun tavoitteet ovat kestävä yhdyskuntarakenne ja liikenne, monipuolinen asuntotuotanto sekä palveluiden ja työpaikka-alueiden saavutettavuus. Lisäksi suunnitelmassa käsitellään sekä viherrakennetta että elinkeinorakennetta.

## Suunnittelukonteksti Helsingin kaupunkiseudulla

Helsingin kaupunkiseutu metropolialueena muodostaa muista suurista kaupunkiseuduista poikkeavan kokonaisuuden, sillä kaupunkiseudulla asuu lähes 1,6 miljoona asukasta. Ydinkaupunkiseutu muodostuu Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien alueille, joiden ympärillä on laaja ja moninainen kehyskuntien muodostama alue. Pääkaupunkiseudun vaikutusalue ulottuu kaupunkiseudun ulkopuolelle muihin suuriin kaupunkiseutuihin, joista pendelöidään Helsingin kaupunkiseudulle. Valtakunnallisella tasolla kaupunkiseutu on Suomen suurin keskus, ja sillä on myös kansainvälistä vaikuttavuutta.

Kaupunkiseudun MAL-suunnitteluun osallistuvat 14 kuntaa, HSL, HSY, Uudenmaan liitto, Uudenmaan ELY-keskus, Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, liikenne- ja viestintäministeriö ja ympäristöministeriö. Suunnittelua tehdään sekä virkahenkilö- että luottamushenkilökokoonpanoilla. Jo suunnitteluun osallistuvien tahojen määrä ja valmistelun kerroksellisuus tekee suunnittelu yhteistyöstä vaativaa. Lisäksi kaupunkimaisista ja maaseutumaisista alueista koostuva kehysalue aiheuttaa omat haasteensa yhteisistä periaatteista sopimiseen. Jännitettä aiheuttaa myös ydinkaupunkiseudun kuntien välinen kilpailu asukkaista, vähittäiskaupan sijoittumisesta ja muista elinkeinotoimijoista.

Seudulla on pitkät perinteet MAL-suunnittelusta ja suunnitelmaa päivitetään rullaavasti neljän vuoden välein. Kaupunkiseudun lakisääteinen liikennejärjestelmäsuunnitelma tehdään osana MAL-suunnitelmaa. Suunnitelman sisältö on rajattu MAL-teemoihin ja sen tavoitteena on hiilineutraali, menestyvä ja hyvinvoiva kaupunkiseutu. Suunnitteluprosessin aikana muodostetaan kaupunkiseudun yhteinen tahtotila ja sovitaan kaupunkiseudun kehittämisperiaatteista. Suunnitelma toimii seudun lähtökohtana valtion kanssa käytäviin MAL-sopimusneuvotteluihin, joissa haetaan valtion tukea suunnitelman kärkihankkeille. Kunnat hyväksyvät suunnitelman ohjeellisena ja sitoutuvat noudattamaan siinä sovittuja periaatteita omassa toiminnassaan.

# 3 Suunnittelun tavoitteet ja teemat

## 3.1 Suunnittelun tavoitteet

Kaupunkiseutusuunnittelulle voidaan asettaa yleisen tason strategisia tavoitteita, kuten elinvoimaisuus ja kestävyys, joihin yhdistetään temaattisia toimenpiteitä. Suunnitelman tavoitteet voidaan myös johtaa suoraan temaattisista kokonaisuuksista, kuten väestön kasvuun varautumisesta, keskustojen kehittämisestä ja yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä. Tällöin toivottu lopputulos ohjaa suunnittelua.

Kun kyse on maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta suunnittelusta, kuten yhteisestä yleiskaavasta, suunnittelussa korostuu alueidenkäytön suunnittelu ja toimintojen ohjaaminen kaavalle tyypilliseen tapaan. Kuntien omien tavoitteiden lisäksi on otettava huomioon valtakunnalliset ja maakunnalliset tavoitteet, sillä kaavahierakien mukaisesti yleispiirteisempi suunnittelu ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua.

Kaupunkiseutusuunnittelun tavoitevuosi asetetaan tyypillisesti 12–20 vuoden päähän. Suunnitelma

voi sisältää myös pidemmän aikavälin tavoitteita 30–40 vuoden päähän. Suunnitelmaan kirjattujen toimenpiteiden tavoiteväli on usein lyhyempi, esimerkiksi neljä vuotta. Suunnitteluyhteistyön jatkuvuus ja suunnitelman ajantasaisuus voidaan varmistaa päivittämällä suunnitelmia esimerkiksi neljän vuoden välein.

Suunnitelmien tyypillisiä tavoitteita ovat kestävyys, elinvoimaisuus ja hyvinvointi. Kysymys on laaja-alaisista tavoitteista, joihin pääseminen vaatii kokonaisvaltaista suunnittelua sekä erilaisten rajoitteiden yhteensovittamista. Onnistumisen edellytyksenä on, että kunnat yhdessä sitoutuvat kehittämään kaupunkiseututasolla toimivaa kokonaisuutta. Tämä tarkoittaa, että yksittäisten kuntien tarpeet välittyvät riittäviin kaupunkiseututasolle, ja että kaupunkiseudun yhteinen tavoite huomioidaan riittävän hyvin yksittäisten kuntien toiminnassa. Pääpaino toteutuksessa on kuitenkin kaupunkiseutusuunnitelmassa linjattujen toimenpiteiden toteuttamisessa. Myös sidosryhmiltä vaaditaan yhteistyötä ja sitoutumista suunnitelmaan.

## Kestävyys

Kestävyys kaupunkiseutusunnittelun tavoitteena voidaan ymmärtää spesifisti ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tai luonnon monimuotoisuuteen liittyvänä tavoitteena. Se voidaan ymmärtää myös laajemmin sosiaalisena, taloudellisenä, ekologisena ja kulttuurisena kestävyytensä.

Kestävyyden kokonaisvaltainen huomioon ottaminen edellyttää sen tarkastelua kaupunkiseutusunnittelun eri teemoissa maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta palvelurakenteen, elinkeinorakenteen ja viherrakenteen kehittämiseen.

Energiantuotanto on usein kaupunkiseutujen suurin päästölähde, ja siksi suunnittelulla pyritään vähentämään energian kokonaistarvetta rakentamalla tiivistä yhdyskuntarakennetta ja edistämällä asumisen ja rakentamisen energiatehokkuutta. Toiseksi suurin päästölähde on usein liikenne, ja siksi kasvu pyritään ohjaamaan jo olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen tai muutoin joukkoliikenteelle, pyöräilylle ja kävelyllä otollisiin sijainteihin liikkumistarvetta hilliten ja kestävästi liikennettä edistäen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota viheralueiden ja ekologisten yhteyksien säilymiseen kasvun vaatiessa yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja yhä uusien alueiden käyttöönottoa.

## Elinvoimaisuus

Elinvoimainen kaupunkiseutu on kilpailukykyinen ja houkutteleva sekä asukkaiden että yritysten silmissä. Kaupunkiseudun työllisyys on hyvä ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset ovat kunnossa, esimerkiksi työpaikka-alueiden kehittämiseen on varauduttu ja seudulla on saatavilla osaavaa työvoimaa. Elinvoimaisella kaupunkiseudulla on toimiva yrityskulttuuri, jota ylläpidetään yhteistyössä kuntien, yritysten ja muiden sidosryhmien kanssa. Niin ikään toimiva liikenne ja liikkuminen ovat edellytys elinvoimaiselle kaupunkiseudulle.

Elinvoimainen kaupunkiseutu syntyy kuntien yhteistyöllä. Kun oman kunnan ja kaupunkiseudun menestys suhteutetaan valtakunnalliseen ja kansainväliseen kilpailuun, huomataan, että yhteistyö on keino pärjätä kovenevassa kilpailussa. Perinteisesti elinvoimaisuus liitetään taloudelliseen kasvuun ja väestönkasvuun. Usein puhutaan myös kaupunkiseudun pito- ja vetovoimasta, sillä elinvoimaisen kaupunkiseudun muodostavat ihmiset ja heidän toimintansa.

Elinvoimaisuuden muodostavat monet yksittäiset tekijät ja kaupunkiseutu kokonaisuutena. Elinvoimaisuutta kehittäessä on hyvä tukeutua seudullisiin analyyseihin ja pyrkiä ratkaisemaan juuri kyseisellä kaupunkiseudulla esiintyviä haasteita ja ongelmia.

## Hyvinvointi

Asukkaiden hyvinvointi tulee huomioida suunnittelussa sekä omana teemanaan, että osana elinvoimaisuutta ja kestävyyttä. Esimerkiksi, kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus ja viihtyisät elinympäristöt ovat tärkeitä asukkaiden pito- ja vetovoimatekijöitä. Parhaimmillaan kaupunkiseudulta löytyy monipuolista asuntotuotantoa ja palveluita kaikkien väestöryhmien tarpeisiin. Lisäksi terveelliset ja viihtyisät elinympäristöt edistävät kaupunkilaisten hyvinvointia.

Elinvoimainen ja kestävä kaupunkiseutu on houkutteleva ja viihtyisä ja tarjoaa asukkailleen mahdollisuuksia. Peruspalvelut on turvattu ja ne ovat hyvin saavutettavissa, mikä tekee asukkaiden arjesta sujuvaa. Hyvin toimivalla kaupunkiseudulla kuntarajat menettävät merkityksensä koko kaupunkiseudun palveluiden ja tarjonnan ollessa asukkaiden saavutettavissa toimivalla joukkoliikenteellä. Näin kaupunkiseutu edistää asukkaiden hyvinvointia.

Suunnittelussa pyritään varmistamaan hyvinvoinnin edellytykset myös jatkossa varautumalla tulevaan väestön kasvuun ja asukkaiden tarpeisiin ennakoivasti. Toimenpiteinä voivat olla esimerkiksi asumisen laadun edistäminen ja monipuolinen asuntotuotanto eri väestöryhmien tarpeisiin. Samalla pyritään ehkäisemään eriytymiskehitystä ja kehittämään kaupunkiseudun eri alueita tasapuolisesti.

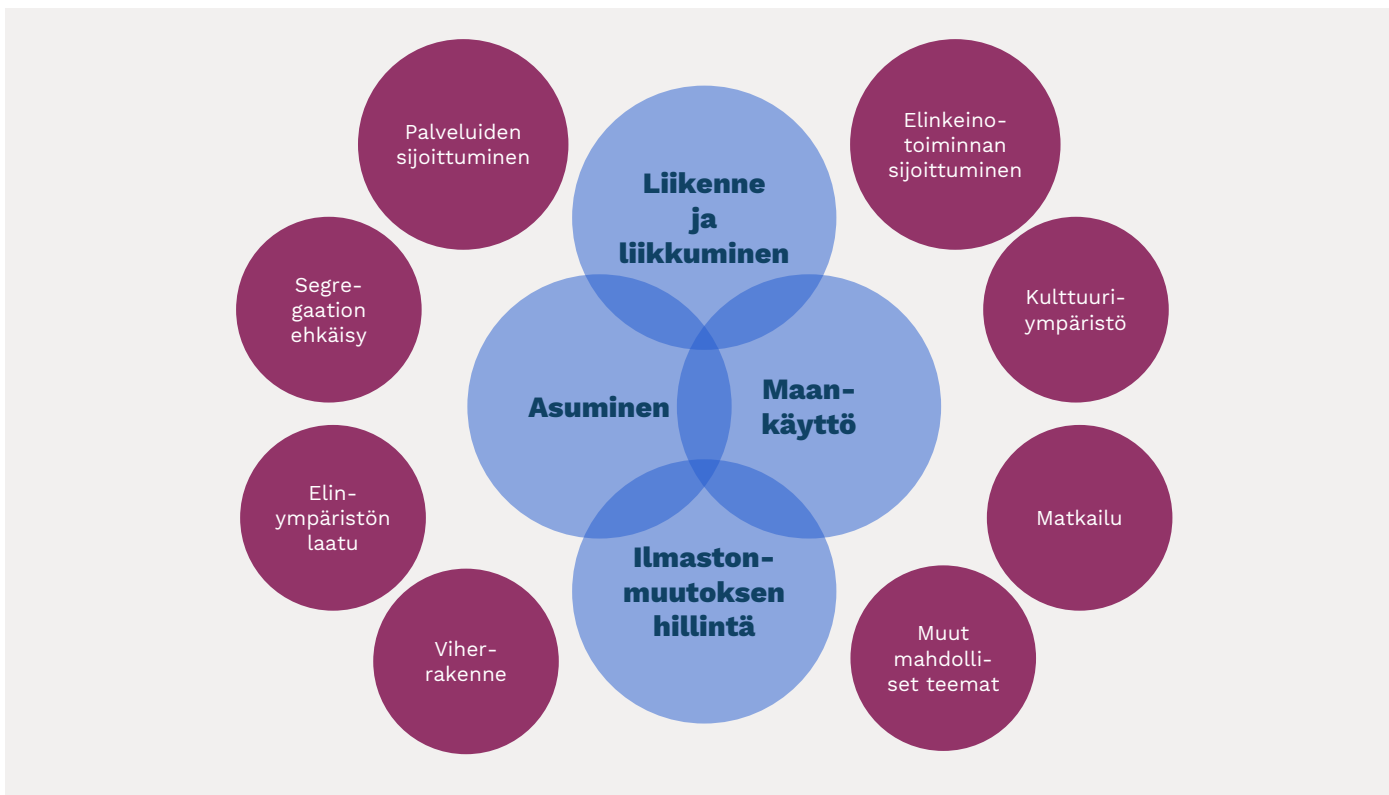
## 3.2 Suunnitteluteemat

Kaupunkiseutusunnittelun sisältöä ei ole määritelty laissa, vaan kaupunkiseudut päättävät itse suunnitelman sisällöstä. Olennaista suunnitteluteemojen ja toimenpiteiden valinnassa on niiden linkittyminen suunnitelmalle asetettuihin tavoitteisiin. Mahdollisuudet suunnitteluteemojen valinnassa ovat lukuisat.

Nykyisellään kaupunkiseutusunnitelmissa painottuvat maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen. Myös elinkeinoelämän ja palveluiden sijoittuminen sekä viherrakenne huomioidaan suunnitelmissa sijoittumisen ja saavutettavuuden näkökulmista. Niin ikään asumisen ja elinympäristön laatu ja segregaaation ehkäisy ovat tunnistettu kaupunkiseututasoisesta tarkastelusta hyötyviksi teemoiksi. Lisäksi ilmastonmuutoksen hillintä on keskeinen suunnittelun tavoite, joka linkittyy läpileikkaavasti kaikkiin suunnittelussa käsiteltäviin teemoihin.

Muita seudullisen suunnittelun teemoja ovat esimerkiksi matkailu, virkistys- ja luonnonsuojelualueiden jatkuvuus, kulttuuriympäristö ja kyläkeskusten sekä maaseutumaiden alueiden kehittäminen. Usein myös SUMP-suunnitelma (sustainable urban mobility plan), eli kestävä liikenteen kehittämissuunnitelma tehdään osana suunnitelmaa, sillä kevyen liikenteen verkko ulottuu koko kaupunkiseudun alueelle.





**Kuvio 2: Kaupunkiseudullisen suunnittelun teemoja**

### **Yhteisten suunnitteluteemojen valinta**

Kaupunkiseutusunnittelulle on tyypillistä strategisuus ja visioiva valikoivuus. Suunnittelussa keskitytään kaupunkiseututasoon merkittäviin suunnittelukysymyksiin yksityiskohtaisen suunnittelun pysyessä kuntatasolla. Suunnittelua tehdään tarvelähtöisesti kaupunkiseutujen erityispiirteet ja erilaiset olosuhteet huomioiden.

Seudullisia suunnitteluteemoja voidaan löytää sekä seudullisten analyysien että yksittäisten kuntien tarpeiden perusteella – sama ongelma voi koskea useampaa kuntaa. Moni ilmiö tai ongelma itsessään on seudullinen, kuten kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus tai segregaation ehkäisy. Olennaista suunnitteluteemojen valinnassa on kaupunkiseudun kuntien ja muiden toimijoiden halukkuus ja tarve tehdä yhteistyötä teemojen kehittämiseksi kaupunkiseudulla.

Yhteisten teemojen valitseminen voi olla hankalaa, jos kaupunkiseudun kuntien väliset erot esimerkiksi väestökehityksessä ja yhdyskuntarakenteessa ovat suuria. Tällainen tilanne voi syntyä etenkin kaupunkimaisen keskustaajungin ja maaseutu- maisten kehyskuntien välille. Yhteinen intressi löytyy usein liikenteestä: kun toiminnot sijoittuvat kaupunkiseuduilla eri kuntiin seudun sisällä syntyy liikennetarvetta, joka vaatii yhteisiä ratkaisuja. Liikennejärjestelmäsuunnittelu onkin hyvä lähtökohta seudulliselle suunnittelulle.

Kaupunkiseuduilla voidaan tehdä kaupunkiseutusunnittelun rinnalla seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma omana prosessinaan tai liikennejärjestelmäsuunnitelma voi olla osa kaupunkiseutusunnitelmaa (kuten Helsingin seudulla). Mikäli liikennejärjestelmäsuunnittelua tehdään erillisenä prosessina, on tärkeää varmistaa eri suunnitelmien yhteensovittaminen.

EU-lainsäädännön myötä seudullisen kestävän liikenteen SUMP-suunnitelma on lähitulevaisuudessa

todennäköisesti tulossa pakolliseksi seuduilla, joissa keskustaajungin väkimäärä ylittää 100 000 asukasta. SUMP-suunnitelmaa koskevat vaatimukset määritellään Euroopan laajuisia liikenneverkkoja (TEN-T) koskevassa asetuksessa. SUMP-edellytykset kannattaa ottaa huomioon seudullisia liikennejärjestelmäsuunnitelmia ja kaupunkiseutusunnitelmia laadittaessa. Näin EU-velvoitteisiin vastataan olemassa olevia prosesseja kehittämällä ja mahdollisimman resurssitehokkaasti.

Samaan tapaan muita teemoja kehittäessä on hyvä ottaa huomioon kansallisen ja EU-lainsäädännön kehitys ja pyrkiä ennakoimaan tulevat vaatimukset kaupunkiseutusunnitelman sisällössä. Tavoitteena on välttää päällekkäistä suunnittelua, varmistaa tavoitteiden ja toimenpiteiden yhdensuuntaisuus ja edistää synergiahyötyjä. Näin kaupunkiseutujen kehittäminen on tehokasta ja kehittämisen kokonaisvaikuttavuus paranee.



## Parhaita käytäntöjä

1. Kuntien sitoutuminen suunnittelu yhteistyöhön syntyy yhteisten, eri kunnille merkityksellisten suunnitteluteemojen kautta. Eri toimijoiden ja toimialojen suunnittelutarpeita kannattaa tunnistaa heti suunnittelun alussa esimerkiksi jo olemassa olevista strategioista ja muista suunnitelmista ja päätöksistä. Keskeistä on löytää yhteistyöhön motivoiva seudullinen ajuri - tavoite tai teema, joka kantaa yli yksittäisten suunnitteluprosessien.
2. Yhteiset tavoitteet ja teemat löytyvät vuorovaikutteisen prosessin kautta. On myös hyvä tunnistaa eri tavoitteiden yhtymäpinnat ja varmistaa niiden samansuuntaisuus. Suunnitteluteemat tulisi valita tavoitteiden perusteella. Suunnittelua tehdään strategisesti valikoiden ja osa valituista teemoista voidaan huomioida suunnittelussa vahvemmin, osa löyhemmin. Myös tavoitteiden ja toimenpiteiden aikajänteet voivat olla erilaisia.
3. Kaupunkiseudun yhteisen vision muodostaminen ja sen visualisointi yksinkertaisesti kehityskuvan tai rakennemallin muodossa voi helpottaa seudullisen suunnittelun tarkoituksen ja merkityksen hahmottamista. Suunnitelmat ja visualisoinnit ovat myös usein yleispiirteisiä, mikä jättää suunnitteluun joustavuutta. Toimenpiteiden tarkempi rajaus määritellään yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

## Kuopion ja Jyväskylän vyöhykemalli

Suunnittelualueen jakaminen erilaisiin vyöhykeisiin voi helpottaa yhteisten suunnitteluteemojen löytämistä kaupunkiseuduilla, joissa kuntien välillä on suuria eroja ja yhteisten tavoitteiden saavuttaminen vaatii kunnilta erilaisia toimenpiteitä. Esimerkiksi Kuopion ja Jyväskylän seudulla on käytetty vyöhykepohjaista lähestymistapaa. Seudulla on tunnistettu erilaisia vyöhykkeitä ja sovittu erilaisista toimenpiteistä ja periaatelinjauksista, joita kyseisten vyöhykkeiden kehittämisessä tulee noudattaa. Vyöhykkeet ovat seudullisia ja ne eivät välttämättä noudata kuntarajoja.



4. Vuorovaikutus ja eri osapuolten osallistaminen suunnitteluprosessiin lisää suunnitelman hyväksyttävyyttä. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden osallistuminen suunnitteluprosessiin lisää kuntien sitoutumista suunnitelmaan ja sen toteuttamiseen. Suunnitelma on helpompi kokea kunnan omaksi, kun kunta on ollut mukana alusta alkaen.

5. Seudullinen organisaatio, joka koordinoi suunnittelua ja tuottaa seudullista tietoa sekä selvityksiä seutuyhteistyön tarpeisiin voi helpottaa yhteisten tavoitteiden määrittelyä sekä suunnittelutarpeiden ja toimenpiteiden tunnistamista. Koordinoitu, usean kunnan yhdessä tekemä toimenpide voi olla yhden kunnan toimenpidettä vaikuttavampi.

6. Tasapainoinen kehitys. Kaupunkiseutusuunnittelussa tulee edistää kaupunkiseudun tasapainoista kehittämistä. Pääkeskusten kehittämisen lisäksi suunnittelussa voidaan tuoda esiin myös alakeskusten ja muiden alueiden kehittämistä. Kyläkeskusten kehittäminen ja eri alueiden omaleimaisuuden säilyttäminen ja kehittäminen voivat lisätä kehyskuntien tarttumapintaa ja motivaatiota seudulliseen suunnitteluun. Kaupunkiseudun erityispiirteiden ja erilaisten väestöryhmien tarpeet huomioiva suunnittelu synnyttää monipuolista kaupunkiseutua.

### **Tampereen seudun palveluverkkomalli**

Tampereen kaupunkiseudulla on onnistuttu hyvin palveluverkon suunnittelusta. Koska kaupunkiseudun kunnat ovat erilaisia sen on heijastuttava myös suunnitelman sisältöön. Palveluverkkomallin periaatteena on ollut sekoittunut rakenne, monikeskuksinen palveluverkko, hierarkkisuus ja palveluverkon mitoittaminen tulevaan kasvuun suhteutettuna. Käytännössä palveluita on pyritty säilyttämään koko kaupunkiseudun alueella uudelleen järjestelemällä niitä eri tasoihin keskuksiin. Tavoitetta on konkretisoitu toimenpiteillä, jotka voivat olla erilaisia eri puolilla kaupunkiseutua. Kaupunkiseudullisen ajattelun ansiosta kuntien on ollut helppo sitoutua palvelurakenteen muutoksiin. Jatkossa palveluverkon suunnittelu edellyttää yhteistyötä hyvinvointialueiden kanssa.

# 4 Vuorovaikutteisuus suunnittelussa

## 4.1 Yhteistyö on vuorovaikutusta

Kaupunkiseutusuunnittelu perustuu kuntien väliin yhteistyöhön, jota tehdään vuorovaikutteisesti viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden, asukkaiden ja sidosryhmien kanssa.

Käytännössä kaupunkiseutusuunnittelua tehdään kahdella tasolla, joista ensimmäisen muodostaa seudun virkahenkilöiden välinen valmisteluyhteistyö. Toisen suunnittelutason muodostaa poliittinen päätöksenteko, johon osallistuvat valmistelun ohjauksesta ja valmiin suunnitelman hyväksymisestä vastaavat luottamushenkilöt. Kolmantena ulottuvuutena on prosessiin vaihtelevassa määrin liittyvä asukas- ja sidosryhmävuorovaikutus.

Poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun eriytymisen sekä vaihtelevasti toteutetun asukas- ja sidosryhmävuorovaikutuksen on katsottu erityisesti tutkimuksen piirissä aiheuttavan kaupunkiseutusuunnitteluun legitimitetti- ja osallisuusvajetta.

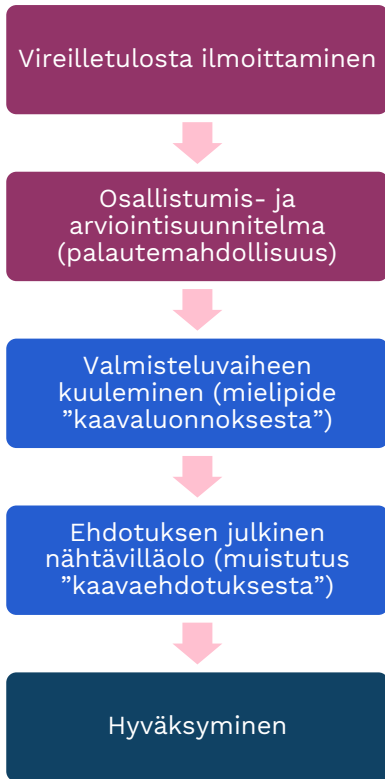
Vuorovaikutusta suunniteltaessa on tärkeä ymmärtää kaupunkiseutusuunnittelun rooli suhteessa oikeusvaikutteiseen kunta- ja maakuntakaavo-

tukseen. Samoin on syytä tehdä ero kaupunkiseutusuunnittelun ja mahdollisen MAL-sopimuksen ja siinä sovittavien toimien välillä.

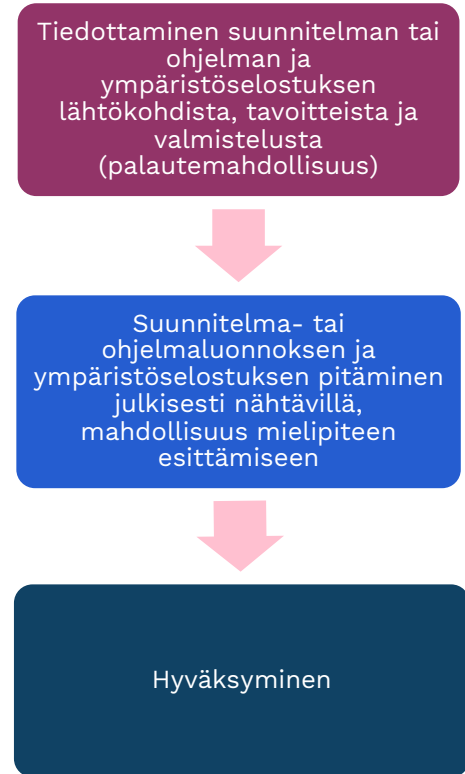
Jos kaupunkiseutusuunnittelua toteutetaan MRL:n mukaisin maakunta- tai yleiskaavoin, vuorovaikutusprosessia koskevat maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset. Jos taas kyse on kuntien vapaa-muotoisesta yhteisestä suunnittelusta, kehikkoa vuorovaikutuksen toteuttamiseen voi hakea suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointikäytännöistä (SOVA).

SOVA-lain menettelyvaatimukset ja velvollisuus tehdä varsinainen ympäristöarviointi koskevat erityisesti lakisääteisiä suunnitelmia ja ohjelmia, mutta lakiin sisältyvän ympäristövaikutusten selvittämistä koskevan yleisen velvoitteen (SOVA-lain 3 §) voidaan katsoa koskevan myös vapaamuotoista kaupunkiseutusuunnittelua.

### MRL:n mukainen kaavoitusprosessi



### SOVA-lain mukainen suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointiprosessi



**Kuvio 3: Kaavio vuorovaikutuksen järjestämisestä MRL:n/SOVA-lain mukaan.**

Yllä olevassa kaaviossa on kuvattu lakisääteisiä suunnitelmia ja ohjelmia koskeva arviointiprosessi. Jos ympäristövaikutusten selvittäminen tehdään SOVA-lain 3 §:n mukaisen yleisen velvoitteen nojalla, vaikutusten arvioinnin laajuus ja tarkkuustaso on suunnitelmakohtaisesti tarpeen mukaan määritettävissä. Arviointi tehdään osana suunnitelman valmistelua ja siihen kuuluu tarpeellisessa määrin vaihtoehtojen vertailua sekä vuorovaikutusta ja osallistumismahdollisuuksia.

Riippumatta siitä, tehdäänkö kaupunkiseutusuu-  
nittelua maankäyttö- ja rakennuslain mukaan tai  
vaapaamuotoisin menettelyin, vuorovaikutuksessa  
kannattaa suosia jatkuvaa keskusteluuyhteyttä eri  
osapuolien kanssa. Kaupunkiseutusunnitteluun  
osallistuu paljon eri toimijoita, mikä näkyy kaupun-  
kiseutuun kohdistuvina moninaisina intresseinä.  
Yhteistyössä tarvitaan seudullista ajattelua ja  
kompromisseja. Eri osapuolten on hyvä hahmottaa,  
että kyse kokoavasta ja valikoivasta strategisen  
tason suunnitelmasta, jota kuntakaavat tai sopi-  
musperusteiset toteuttamisohjelmat täydentävät.

Kaupunkiseutusunnitteluprosessin alussa on  
hyvä muodostaa kokonaiskuva vuorovaikutuksen  
ja osallistamisen tarpeista ja laatia vuorovaiku-  
tussuunnitelma, jossa kerrotaan asukkaiden ja  
sidosryhmien kanssa järjestettävän vuorovaikutuk-  
sen toteutuksesta. Aito vuorovaikutus on jatkuvaa  
ja sellaista, että eri ryhmien tarpeet otetaan  
huomioon kaupunkiseutusunnittelussa.

Osallistettavia ryhmiä ovat ainakin seuraavat

- Kaupunkiseudun kuntien viranhaltijat
- Kaupunkiseudun kuntien luottamushenkilöt
- Valtion viranomaiset
- Seututason päätöksentekokoelimet, kuten seu-  
tuvaltuusto, seutuhallitus, yhteistyökokous tai  
maakuntavaltuusto
- Asukasryhmät (esim. nuoret, seniorit, kevyen  
liikenteen käyttäjät jne.)
- Järjestöt
- Elinkeinoelämä, yritykset ja palveluiden tuottajat
- Muut relevantit sidosryhmät

Kaupunkiseutusunnittelussa haasteena on saada  
luottamushenkilöt ja asukkaat kiinnostumaan  
suunnittelusta. Motivaatio kumpuaa siitä, että kau-  
punkiseutusunnittelu koetaan merkitykselliseksi,  
ja että kohderyhmät kokevat voivansa vaikuttaa  
suunnittelun tavoitteisiin ja sisältöihin. Suunnitte-  
lusta pitää tehdä ymmärrettävää ja tuttua asuk-  
kaille ja luottamushenkilöille.

Luottamushenkilöt tulevat seudun kunnista ja  
seudullisen ajattelun sisäistäminen vaatii työtä.  
Seudullisen elimen, kuten seutuvaltuuston perus-  
taminen voi helpottaa seudullisen näkemyksen  
muodostamista. Asukkaita taas voidaan osallistaa  
suunnitteluun kansalaispaneelien ja kyselyiden  
avulla. Osallistamisessa tärkeää on kaupunkiseu-  
tusuunnittelun näkyväksi tekeminen konkreettisin  
esimerkein. Ihannelilanteessa osallistamisesta  
päästään aktiiviseen vuoropuheluun sidosryhmien  
kanssa.

Vuorovaikutusta on syytä tehdä myös muiden  
kaupunkiseutuun vaikuttavien suunnitelmien  
tekijöiden kanssa suunnitelmien samansuuntaisuu-  
den ja parhaan vaikuttavuuden varmistamiseksi.  
Esimerkiksi liikennejärjestelmäsuunnittelua ja kau-  
punkiseutusunnittelua on hyvä tehdä rintarinnan  
yhteistyössä. Suunnitelmien ristipölytys työpa-  
joissa ja informaation jakaminen ovat hyviä tapoja  
aloittaa yhteistyö. Myös seurantaa kannattaa tehdä  
koordinoiden ja yhteensovittaen. Kannattaa myös  
arvioida mahdollisuuksia suunnitteluprosessien  
yhdistämiselle, sillä se voi säästää resursseja ja  
vähentää päällekkäistä työtä.

## 4.2 Kuntien välinen vuorovaikutus

Kaupunkiseutusuunnittelussa on tärkeää, että seudun kaikilla kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa suunnitelman sisältöön, ja että kunnat tuntevat tulleensa kuulluksi. Suunnittelun tulisi lähteä keskustelusta ja yhteisten tavoitteiden määrittelystä. Suunnitteluprosessin aikana on tärkeää pitää kaikki osapuolet ajan tasalla ja järjestää yhteisiä tapauksia, joissa suunnitelmaa työstetään yhdessä. Tarkoituksena on rakentaa yhteistyökulttuuria ja luottamusta toimijoiden välillä.

Viranhaltijoiden välisen yhteydenpidon lisäksi tulee huolehtia siitä, että myös kaupunkiseudun luottamushenkilöillä on mahdollisuus osallistua tavoitteiden määrittelyyn, ja että he ovat vähintäänkin tietoisia suunnittelun olemassaolosta. Koska kyseessä on erityisosaamista vaativa ala, suunnittelijan tulee kiinnittää huomiota suunnittelun ymmärrettäväksi tekemiseksi luottamushenkilöille, joilla ei ole välttämättä ole kattavaa alan asiantuntemusta. Tarvitaan kertausta ja yksinkertaistamista.

Työpajat ja muu keskusteleva vuorovaikutus ovat myös oiva keino sitouttaa luottamushenkilöitä kaupunkiseudulliseen suunnitteluun. Kun luottamushenkilöt osallistuvat suunnitelman ideointiin, suunnitelma tulee tutuksi ja siihen sitoutuminen on mielekkäämpää. Luottamus ja yhteistyökulttuuri syntyvät ajan kanssa. Samoin ne voivat myös säilyä, ja siksi niitä tulee vaalia. Jatkuva vuoropuhelu ja avoin yhteistyö lisäävät onnistumisen todennäköisyyttä. Lisäksi tarvitaan seudullisen ajattelun

sisäistämistä. Käytännössä tämä vaatii toistoa ja jatkuvaa työtä, sillä luottamushenkilöt vaihtuvat valtuustokausittain.

Viisas seutusuunnittelija tunnustelee ja ennakoii, mitkä suunnittelutavoitteet ja teemat voivat olla kipukohtia eri kaupunkiseudun kunnille. Avoin vuoropuhelu, tietopohjainen suunnittelu, tavoitteiden tunnetuksi ja ymmärrettäväksi tekeminen tekevät seudullisesta suunnittelusta helpommin hahmotettavaa. Kaupunkiseudullinen suunnittelu sisältää aina jännitteitä ja suunnittelu politisoituu helposti esimerkiksi suunnitelman ja MAL-sopimuksen mennessä sekaisin.

Viisas seutusuunnittelija pitää suunnitteluprosessin langat käsissään ja erottaa prosessista asiantuntijavalmisteluun ja poliittisen sopimisen. Prosessia voi jännevöittää suunnittelemalla vuorovaikutuksen ja poliittisen vaikuttamisen paikat ja ajankohdat omaan asiakirjaansa, esimerkiksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan. Näin turvataan paitsi vuorovaikutteinen valmistelu myös mahdollisuus poliittisen ohjaukseen.

Konfliktitilanteessa tarvitaan seudullista herkkyyttä ja tilannetajua. Konfliktien eskaloitumisen sijaan tulisi pureutua jännitteiden juurisyihin ja pyrkiä rakentamaan kompromissia. Kerran menetettyä luottamusta on vaikea saada takaisin, ja siksi seudullista yhteistyökulttuuria ja luottamusta tulee vaalia.

Yksi keino erilaisten intressien yhteensovittamiseen ja konfliktien ratkaisemiseen on seudullisesta





näkökulmasta toimiva seutuorganisaatio. Seutuvaltuuston kautta suunnitteluun voidaan puolestaan saada kaupunkiseututason poliittista ohjausta. On myös hyödyllistä, että kaupunkiseutusunnittelun valmistelulle ja koordinaatiolle on nimetty selkeä vastuutaho, joka huolehtii suunnittelun etenemisestä aikataulussa.

### **4.3 Asukas- ja sidosryhmävuorovaikutus**

Kaupunkiseutusunnittelun hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että asukkaat ja muut sidosryhmät pääsevät vaikuttamaan suunnitteluun jo alusta eli tavoitteiden asettamisesta alkaen. Asukkaiden tarpeiden nostaminen suunnittelun keskiöön saa

asukkaat kiinnostumaan suunnittelusta ja osallistumaan siihen.

Osallistaminen kannattaa nähdä suunnittelun voimavarana: Se tuo kaupunkiseutusunnitteluun uusia näkökulmia ja edesauttaa kaupunkiseudun toimijoiden ja asukkaiden tarpeisiin vastaavien kaupunkiseutujen syntymistä. Kyse on myös kaupunkiseudun veto- ja pitovoiman kehittämisestä. Eri sidosryhmien välinen vuorovaikutus ja niin sanottu ristiin pölyttäminen voi myös synnyttää uusia ideoita ja oivalluksia suunnittelun tueksi.

Vuorovaikutuksen kannalta on tärkeää, että suunnittelusta tiedotetaan riittävästi ja että sen luonne ja asema suunnittelujärjestelmässä kuvataan selkeästi.

Visuaaliset esitykset ja yksinkertaiset tiivistykset sekä konkreettiset toimenpiteet auttavat suunnitelman ymmärtämisessä. Myös saavutetut tulokset on hyvä tehdä näkyviksi osallisille ja suunnittelun kohteena oleville.

Suunnittelusta voidaan tehdä mielenkiintoista asukkaille ja muille sidosryhmille konkretisoimalla suunnitelman tavoitteita sidosryhmille merkityksellisellä sisällöllä. Asukkaiden kannalta tärkeitä kriteerejä ovat viihtyisä ja turvallinen elinympäristö, eri väestöryhmien tarpeita vastaava asuntotuotanto ja asukkaiden hyvinvointi. Kyseisiä teemoja ei voida mitata määrällisin metodein, ja siksi myös laadullisia kriteerejä tulisi ottaa osaksi suunnitelmien vaikutusten arviointia ja seurantaa.



Hankkeessa tehdyn kyselyn<sup>6</sup> perusteella asukas- ja kansalaisjärjestöjen osallistaminen on haastavaa, ja siksi heidän kanssaan tehtävään vuorovaikutukseen tulee panostaa. Asukkaita ja sidosryhmiä voidaan osallistaa kaupunkiseutusuunnitteluun kyselyin sekä järjestämällä yleisötilaisuuksia ja mahdollisuus kommentoida valmisteilla olevaa suunnitelmaa. Uudet innovatiiviset tavat osallistaa asukkaita, kuten seutulaispaneelit ja paikallisraadit, ovat osoittautuneet hyväksi tavaksi kerätä asukkaiden ja paikallisjärjestöjen näkemyksiä seudulliseen suunnitteluun.

6 Hemminki, 2023, Kaupunkiseudullisen suunnittelun tilannekuva, Suomen Kuntaliitto.

## Parhaita käytäntöjä

**Monipuoliset menetelmät.** Asukkaille kannattaa tarjota monipuolisia mahdollisuuksia ottaa kantaa suunnitteluun. Osa tutustuu suunnitteluun mielellään fyysisesti paikan päällä esimerkiksi kaavakävelyllä, kun taas osa suosii netissä järjestettävää etäinfotilaisuutta. Jotkut taas eivät kiinnostu suunnittelusta lainkaan. Vuorovaikutusprosessiin alussa on hyvä pohtia, miten osallistumisen eri kanavista sekä osallistumisen vaikuttavuudesta viestitään. Osallistamisen on myös oltava oikea-aikaista ja riittävän laaja-alaista.

**Selkeä ja havainnollinen viestintä.** Asukas- ja sidosryhmävuorovaikutuksessa on tärkeää kytkä suunnittelun vaikutukset asukkaiden arkeen ja sidosryhmien toimintaan. Tämä voidaan tehdä pilkkomalla suunnitelmaa osiin ja yksinkertaistamalla käytettyä ammattikieltä. Kun viestiä kansanomaistetaan, kirkastuu samalla oma ymmärrys suunnittelusta. Motivaatiota sitoutua suunnitteluun voidaan nostaa konkretisoimalla suunnitelman hyötyjä. Samaan tapaan vaikeista aiheista on hyvä puhua avoimesti ymmärrystä edistäen ja kompromisseja hakien.

**Kaupunkitilan hyödyntäminen.** Yksinkertaisten visualisointien ja tiivistelmien tuottaminen ja jakaminen sidosryhmille voi olla erinomainen tapa viestiä kaupunkiseutusuunnittelusta. Kaupunkitilaan voidaan myös merkitä kohteita tai lisätä infotauluja, joissa kerrotaan, mitä kaupunkiseutusuunnittelulla on saatu aikaan tai millaisia toi-

menpiteitä kyseisellä alueella aiotaan tehdä. Näin asukkaat ja kaupunkitilan käyttäjät voivat saada tietoa kaupunkiseutusunnittelun merkityksestä arkipäivässään.

**Keskustelutilaisuudet.** Erilaiset keskustelutilaisuudet viranhaltijoiden ja sidosryhmien välillä ovat hyvä tapa lisätä vuorovaikutteisuutta kaupunkiseutusunnitteluun. Esimerkiksi vuosittaiset seutufoorumit viranhaltijoille ja päättäjille ovat hyvä ja säännöllinen tapa keskustella seudun tulevaisuudesta.

**Työpajatyöskentely.** Seudullista tahtotilaa voidaan nostattaa erilaisin työpajoin ja vuorovaikutustilaisuuksin. Työpajatyöskentely ja osaava fasilitointi ovat toimiva tapa osallistaa sidosryhmiä suunnitteluun. Seudulliseen suunnitteluun liittyy paljon jännitteitä, ja siksi on tärkeää ylläpitää positiivista ilmapiiriä ja tuoda suunnittelua esiin positiivisessa valossa esimerkiksi konkreettisia tuloksia esittelemällä. Hyvä yhteishenki, innostunut ja kannustava yhteistyö mahdollistaa otollisen tilan uusien innovaatioiden syntymiselle. Myös vaikeat asiat tulee uskaltaa nostaa seudulliseen keskusteluun. Tällöin ymmärryshakuinen vuorovaikutus nousee keskeiseksi keinoksi päästä eteenpäin suunnittelussa.

**Eri prosessien integrointi.** Kunta- ja seututason suunnitteluprosessien – ja sitä kautta myös osallistumisprosessien – integrointi keskenään voi myös lisätä osallistumishalukkuutta. Toisaalta kaikki eivät koskaan kiinnostu, joten on löydet-

tävä ne ihmiset, jotka ovat kiinnostuneita oman seudun suunnitteluteemoista. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman soveltaminen ja vastaavan osallistamissuunnitelman laatiminen kaupunkisedulle on hyvä tapa tehdä vuorovaikutuksesta järjestelmällisempää. Myös kokeiluille ja kehittämiselle kannattaa varata tilaa ja aikaa.

### **Tampereen seutupaneeli ja muita digitaalisia vuorovaikutuksen tapoja**

Tampereen kaupunkiseudulla asukasosallistamista on tehty digitaalisen seutulaispaneelin avulla. Myös paikalliset pitäjäraadit ja pelillisin keinoin toteutettavat digitaaliset asukaskyselyt voivat olla hyvä tapa osallistaa asukkaita. Lisäksi sosiaalisen median keskustelualustat voivat tarjota aktivointikanavana asukasosallistamiselle. Joskus digiosallistamista tehokkaampaa on jalkautuminen kentälle. Vuorovaikutuksen tarkoitus ja kohde määrittelevät toteutustavan. Myös eri metodien yhdistelmät voivat olla toimiva ratkaisu vuorovaikutukseen.

### **Kuopion kuntaparityöpajat**

Kuopion seudulla on käytössä kuntaparityöpajat, joissa työestetään kaupunkiseudullisen suunnittelun teemoja. Yhteistyö on tuottanut hyviä tuloksia seudullisen tahtotilan nostattamisessa.

# 5 Vaikuttavuus

## 5.1 Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arvioinnissa on kyse sekä kaupunkiseutusunnittelun vaikuttavuudesta kaupunkiseudun kehitykseen että suunnitelmassa linjattujen periaatteiden ja toimenpiteiden riittävyden arvioinnista suhteessa suunnitelmalle asetettuihin tavoitteisiin. Tästä syystä vaikutusten arviointia tulee tehdä jo suunnitteluvaiheessa sekä toimeenpanovaiheen alkamisen jälkeen sopivin aikavälein, jolloin puhutaan jälkiarvioinnista. Osa toimenpiteistä on arvioitavissa lyhyellä aikavälillä ja osa toimenpiteistä vaatii pidemmän aikavälin, ennen kuin niiden vaikuttavuutta voidaan arvioida. Vaikuttavuuden varmistamiseksi toimenpiteiden vaikutusten arviointia on hyvä tehdä säännöllisin väliajoin, tällöin puhutaan suunnitelman seurannasta.

Suunnitteluvaiheessa tehtävässä vaikutusten arvioinnissa olennaista on, että suunnitelma sisältää riittävästi konkreettisia toimenpiteitä, jotka siirtyvät toteutukseen. Suunnitelman vaikutusten arviointia on hyvä tehdä iteroivasti suunnitelman valmisteluvaiheessa, jotta suunnitelmaan kirjatut toimenpiteet ovat mahdollisimman tehokkaita ja riittäviä suhteessa suunnitelmalle asetettuihin tavoitteisiin. Iteroivassa suunnitteluprosessissa toimenpiteitä voidaan tarvittaessa muokata. Mikäli

suunnitelman sisältöä merkittävästi muutetaan, myös vaikutusten arviointia on syytä päivittää.

Kaupunkiseutusunnittelu on hyvin moniulotteista ja kompleksista, eikä asetettuja tavoitteita, kuten hiilineutraalisuutta voida saavuttaa ainoastaan kaupunkiseutusunnittelulla. Vaikutusten arvioinnissa onkin hyvä huomioida kaupunkiseutusunnittelun yhtymäpinnat muihin toimialoihin ja eri toimijoiden toimenpiteiden yhdensuuntaisuus, jotta tavoitteisiin päästään. Ihannetilanteessa toimialojen välisillä synergioilla voidaan lisätä suunnitelmien vaikuttavuutta. Kaikkia kaupunkiseutujen ongelmia ei kuitenkaan ole mahdollista ratkaista kaupunkiseutusunnittelussa vaan on tunnistettava oikea taho ja väline, jolla kyseinen ongelman voidaan ratkaista. Tässäkin yhteistyöllä voidaan saada aikaan enemmän ja kokonaisvaltaisempaa koko kaupunkiseutua hyödyttävää muutosta.

Kaupunkiseutusunnittelulla pyritään pysyvään muutokseen ja suunnittelulle onkin hyvä asettaa sekä keskipitkän että pitkän aikavälin tavoitteita. Suunnittelussa tarvitaan myös joustavuutta reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja muovata suunnitelman tavoitteita ja toimenpiteitä. Strateginen suunnittelu yhdistettynä konkreettisiin toimenpiteisiin toimii tässä tarkoituksessa hyvin.

Vaarana on kuitenkin kaupunkiseutusuunnittelun epäjatkuvuus ja herkkyys politiikan muutoksille. Vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että ne sektorit, joiden toiminnassa on yhtymäpintaa kaupunkiseutusuunnitteluun, tunnustavat ja tuntevat suunnitelman edistävät sen toimeenpanoa omassa toiminnassaan. Kaupunkiseutusuunnittelu voisikin hyötyä vakaammasta statuksesta suunnittelujärjestelmässä.

Benchmarking eli kaupunkiseutujen välinen positiivinen vertailu ja vertaisoppiminen ovat hyviä tapoja kannustaa toimijoita kaupunkiseudullisen suunnitelman toimeenpanoon. Kaupunkiseutujen suunnittelussa on myös yhtymäpintaa sekä kansalliseen ja Euroopan unionin alue-, kaupunki- liikenne- ja koheesio politiikkaan. Tällaisten yhtymäpintojen hyödyntäminen voisi olla tapa lisätä suunnittelun vaikuttavuutta ja löytää lisää resursseja suunnitelmien toimeenpanoon.

## 5.2 Suunnitelmien toimeenpano

Kaupunkiseutusuunnittelua tehdään useimmin niin sanotun virallisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolelle sijoittuvin suunnitelmin, kuten rakennemallein, kehityskuvin ja kaupunkiseutusuunnitelmin. Suunnitelmat eivät sisällä oikeusvaikutuksia ja käytännössä niiden toimeenpano perustuu kunnanvaltuuston tai seudullisen toimielimen hyväksymispäätökseen: hyväksymällä suunnitelman kunnat sitoutuvat poliittisella tasolla huomioimaan suunnitelman kuntakaavoituksessa ja muussa toiminnassaan. Suunnitelman laiminlyömi-

sestä ei seuraa sanktioita ja sitoutuminen perustuu luottamukseen.

Tämän lisäksi suunnitelma voi sisältää toimeenpanosuunnitelman, johon kunnat sitoutuvat niin ikään kunnanvaltuuston hyväksymispäätöksellä. Toimenpiteet voivat olla sekä yleisiä periaatelinjauksia että konkreettisia toimenpiteitä. Kaikissa kaupunkiseutusuunnitelmissa ei ole varsinaista toimeenpano-osiota, vaan ajatuksena on, että suunnitelmassa linjatut periaatteet otetaan huomioon kuntien työssä. Vaikuttavuuden kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että suunnitelmat sisältäisivät riittävästi konkreettisia toimenpiteitä, joiden vastuutaho on nimetty ja toimeenpano aikataulutettu.

Seitsemällä suurimmalla kaupunkiseudulla kaupunkiseudullinen suunnittelu kytkeytyy kuntien ja valtion väliseen MAL-sopimukseen, jolloin suunnitelman sisältämistä toimenpiteistä ja niiden rahoituksesta neuvotellaan valtion kanssa.

Silloin, kun kaupunkiseudullisen suunnittelun välineenä käytetään maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kuntien yhteistä yleiskaavaa, yhteinen yleiskaava sellaisenaan ohjaa kuntien yksityiskohtaisempaa kaavoitusta. Joskus kaupunkiseutusuunnitelman toimeenpano voi edellyttää muutoksia myös maakuntakaavatasolla.

## 5.3 Seuranta

Kaupunkiseutusuunnitelmalla tulisi olla jonkinlainen seurantamekanismi. Seurantatyöstä vastaa

usein seudullinen MAL-asiantuntijoiden verkosto tai seutuorganisaatio, joka kokousta seudun tarpeen mukaan. Joillakin kaupunkiseuduilla seurannalle on oma sivusto, jonne seurantatietoa kerätään reaaliaikaisesti. Seuranta on kuitenkin haasteellista, sillä osa suunnitelmista sisältää vähän konkreettisia toimenpiteitä, ja tulokset ovat mitattavissa verrattain hitaasti.

MAL-sopimuseuduilla sopimukseen liittyy seurantavelvoite ja monia yhdyskuntarakenteeseen, asuntotuotantoon ja liikennejärjestelmään kehittämisen liittyviä osioita seurataan osana sopimusmenettelyä. Kaupunkiseututasoisen suunnitelman seurannassa kannattaa soveltuvin osin hyödyntää MAL-sopimuksen seurantaan päällekkäisen työn välttämiseksi.

Seurannassa keskeistä on sopivien seurantaindikaattorien valinta. Seurantaindikaattorien valinnan tulisi lähteä suunnitelman tavoitteista. Tämä kuitenkin aiheuttaa haasteen, jos suunnitelman tavoitteet ovat hyvin laajat ja yleisellä tasolla. Seurantaan on hyvä valita yksinkertaisia indikaattoreita, jotka täydentävät toisiaan. Seurannan ei tulisi painottua ainoastaan määrällisiin indikaattoreihin, vaan myös laadullisia indikaattoreita tulisi sisällyttää seurantaan, sillä kaikki suunnitelman tavoitteet eivät ole mitattavissa määrällisin indikaattorein. Olennaista indikaattoreiden valinnassa on tavoitelähtöisyys. Lisäksi seurannassa ja vaikutusten arvioinnissa on hyvä arvioida suunnitelman toimenpiteiden ja tavoitteiden ristiriitaisuuksia sekä pyrkiä niiden välttämiseen tai lieventämiseen.

## 5.4 Päivittäminen

Kaupunkiseutusunnitelmia täytyy päivittää aika ajoin tarpeen niin vaatiessa. Hyvä tapa ajoittaa päivitysprosessi ovat neljän vuoden väliset syklit, sillä silloin suunnitelman päivittäminen voidaan ajoittaa esimerkiksi hallituskausittain tai tukemaan valtion kanssa käytäviä MAL-sopimusneuvotteluja niiden piirissä olevilla kaupunkiseuduilla. Olennaista on kuitenkin arvioida päivittämisen tarve, sillä myös harvempi päivittämissykli voi olla sopiva osalla kaupunkiseuduista. Kaupunkiseuduilla, joilla on käytössä kuntien yhteinen yleiskaava, suunnittelu-prosessi aloitetaan usein nykyisen kaavan vanhe-tessa ja lähestyessä sille asetettua tavoitevuotta. On kuitenkin hyvä muistaa aloittaa päivitys ajoissa, sillä kaavoitusprosessi vie tyypillisesti kahdesta kuuteen vuotta ja kaupunkiseutusunnitelman päivitysprosessi yhdestä kahteen vuotta.

Päivitysprosessi alkaa edellisen toimeenpanokau-den seurantatiedon keräämisellä. Päivitysprosessissa tärkeää onkin seurannassa syntyneen tiedon ja muiden olemassa olevien selvitysten hyödyntäminen tilannekuvan muodostamisessa. Kaupunkiseutusunnittelun toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja myös uusia selvityksiä tarvitaan. Suunnitelmaa tehdessä on myös hyvä tehdä iteroivasti vaikutusten arviointeja ja muokata suunnitelmaa niiden perusteella haluttuun suuntaan. Myös erillistä jälkiarviointia tarvitaan suunnitelman vaikuttavuuden todentamiseksi. Skenaariotyökentely ja erilaisten ennusteiden hyödyntäminen suunnittelussa helpottaa päivitysprosessia.

Prosessiin lähdeettäessä on taas muistettava seudun luottamushenkilöiden aktiivinen ja jatkuva osallistaminen prosessiin, jotta myös päivitetty suunnitelma on hyväksyttävä ja seudun sen hetkistä tahtotilaa ilmentävä. Luottamushenkilöiden vaihtuminen valtuustokausittain lisääkin kaupunkiseudullisen suunnittelun vaikeutta, sillä poliittiset näkemykset voivat vaihtua valtuustokausittain ja suunnittelu vaatii uusien henkilöiden jatkuvaa tutustuttamista seudullisen suunnittelun pariin.

### Parhaita käytäntöjä

**Resurssiviisas ja automatisoitu seuranta** on jatkuvaa ja systemaattista. Mikäli mahdollista, kaupunkiseutua koskevien eri suunnitelmien ja niiden mukaisten toimenpiteiden seuranta kannattaa yhdistää yhdeksi prosessiksi, jossa kerrytetään ja hyödynnetään yhteistä tietopohjaa.

**Vaikutusten sanallistaminen ja visualisointi** on tarpeen, jotta seuranta olisi ymmärrettävää ja palvelisi suunnitelman valmistelua ja myöhempää päivittämistä. Yksittäisten indikaattoritietojen kokoaminen taulukkoon ei riitä, vaan tulisi panostaa ilmiöiden ymmärtämiseen ja vaikutusarvioinnin tulosten kääntämiseen sanalliseksi tekstiksi.

**Tarvitaan sekä määrällisiä että laadullisia indikaattoreita.** Kaupunkiseutusunnittelulla on sekä suoria että välillisiä vaikutuksia, eikä kaikkea ole mahdollista mallintaa määrällisin indikaattorein.

Seurantaan ja vaikutusten arviointiin tulisi liittää myös laadullista arviointia ja toimintaympäristön kuvauksia sekä arvioida prosessien kehittymistä. Saatujen tulosten analysointi ja syöttäminen takaisin suunnitteluprosessiin päivittämisen yhteydessä lisää suunnitelman vaikuttavuutta.

**Yhteisten seurantaindikaattorien** mahdollistaisi eri kaupunkiseutujen kehityksen vertailun. MAL-sopimuksen piirissä olevilla kaupunkiseuduilla on jo kehitetty systemaattista seuranta, jonka pohjalta voitaisiin työstää kaupunkiseutuja laajemminkin palvelevia indikaattoreita. Kaupunkiseutujen erilaisista olosuhteista ja toimintaympäristöstä johtuen täysin identtinen malli ei ole tarkoituksenmukainen, vaan kaupunkiseutukohtaisten indikaattoreiden valinnassa on olennaista niiden yhteys suunnitelman tavoitteisiin ja toimenpiteisiin.

**Seurantatieto on hyödyksi kaupunkiseutusunnitelman jalkauttamisessa**, kun kunnat voivat niiden avulla määrittää omien maankäyttöä ja asumista koskevien ohjelmiensa tavoitteita ja seurata niiden toteutumista. Näin kunnat voivat hyödyntää seudun yhteistä tietopohjaa ja välttyänsä päällekkäiseltä työltä.

## **Esimerkki: MAL-sopimusten seuranta**

MAL-sopimusten seuranta on tehty MAL-kaupunkiseuduilla jo pitkään. Eri kaupunkiseutujen seurantaraportit ovat erilaisia, mutta niillä on myös yhteisiä piirteitä.

Helsingin seudulla vaikutusten arviointi on hyvin kattavaa, sisältäen sekä määrällistä että laadullista vaikutusten arviointia ja seuranta. Arviointiin osallistuu sekä seudun omat että ulkopuoliset asiantuntijat. Myös toimenpiteiden ristiriitaisuus on otettu huomioon ja vaikutusten arviointia tehdään luonnosvaiheessa iteroivasti etsien parasta mahdollista vaihtoehtoa tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, SYKE ja Traficom ovat valmistelleet MAL-sopimusten valtakunnallista vaikuttavuuden seuranta. Keväällä 2023 valmistuva seurantakatsaus tuloksia seurantaindikaattoreista, jotka kuvaavat MAL-sopimuksille asetettujen yleisten tavoitteiden toteutumista kaupunkiseutujen kehityksessä. Tämä työ voi toimia pohjana yhteisten indikaattoreiden määrittämisessä.





# 6 Suositukset

## 1 Vapaaehtoisuuden ja strategisuuden säilyttäminen

Säilytetään kaupunkiseutusuunnittelu tarvelähtöisenä seutujen omista lähtökohdista kumpuavana strategisena suunnitteluna, johon yhdistetään konkreettisia toimenpiteitä. Suunnittelun on oltava jatkossakin riittävän joustavaa ja erilaiset menettelytavat mahdollistavaa. Valtion roolina on kannustaa kaupunkiseudun kuntia yhteistyöhön.

## 2 Tuen ja riittävien resurssien varmistaminen

Tunnistetaan kaupunkiseutujen valtakunnallinen merkitys. Ohjataan suunnitteluun ja toimeenpääntöön riittävä tuki ja resurssit. On tärkeää, että kaupunkiseudun kuntien lisäksi myös valtiotoimijat ja maakunnan liitot tukevat omalla toiminnallaan kaupunkiseudullista suunnittelua.

## 3 Suunnittelun kehittäminen

Jatketaan kaupunkiseutusuunnittelun kehittämistä kuntien ja valtion yhteistyönä. Edistetään Kaupunkiseutusuunnittelijan käsikirjassa tunnistettujen hyvien käytäntöjen ja suositusten jakamista valtakunnallisesti.

## 4 Vaikutusten arvioinnin ja seurannan kehittäminen

Kehitetään ja edistetään kaupunkiseutusuunnittelun vaikutusten arviointia ja yhteismitallista seuranta. Yhteisten indikaattorien lisäksi tarvitaan kaupunkiseutukohtaisia indikaattoreita, jotka valitaan tavoite- ja toimenpidelähtöisesti. Pidetään seuranta yksinkertaisena niin, että se sisältää sekä laadullisia että määrällisiä indikaattoreita.

## 5 Verkosto-oppimisen ja kokeilukulttuurin edistäminen

Tuetaan kaupunkiseudullista kehittämistä olemassa olevien kansallisten ja kansainvälisten verkostojen kautta, ja kehitetään uusia menettelytapoja. Lisätään kaupunkiseutujen välistä vuorovaikutusta ja luodaan mahdollisuuksia niiden väliseen vertaisoppimiseen.

## 6 Tavoitteiden ja toimenpiteiden selkeyttäminen

Kaupunkiseutusuunnittelu on strategista ydintee-moihin painottuvaa suunnittelua. Suunnitelmassa määritellään selkeät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla tavoitteet saavutetaan. Lisäksi määritellään toimenpiteiden vastuutahot, aikataulu ja toteutus. Suunnitteluprosessi ja päätöksenteko pidetään

mahdollisimman yksinkertaisena. Sopiva suunnittelun aikajänne on 10–15 vuotta. Suunnittelun aikana luodaan näkymiä myös kaupunkiseudun pidemmän aikavälin kehitykselle.

## **7 Jatkuvaan vuorovaikutukseen ja viestintään panostaminen**

Lisätään suunnittelun hyväksyttävyyttä ja suunnitelmaan sitoutumista aktiivisella ja jatkuvalla vuorovaikutuksella luottamushenkilöiden kanssa koko suunnitteluprosessin ajan. Varmistetaan asukkaiden, elinkeinoelämän, palvelujen tuottajien ja muiden kaupunkiseutujen kehityksen kannalta olennaisten sidosryhmien riittävä ja oikea-aikainen osallistuminen suunnitteluun. Kaupunkiseutusuunnittelun tunnetuksi tekeminen on avainasemassa vaikuttavuuden lisäämiseksi.

## **8 Suunnittelusynergioiden huomioiminen**

Kiinnitetään erityistä huomiota kaupunkiseutusuunnittelun ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittamiseen. Huomioidaan myös muut kaupunkiseututasoa koskevat suunnitelmat ja politiikkalinjaukset. Tunnistetaan synergioita, varmistetaan tavoitteiden samansuuntaisuus sekä vältetään päällekkäistä työtä.

## **9 Kaupunkiseututasoihin tavoitteisiin kannustaminen**

Kannustetaan kaupunkiseudun kuntia ajattelemaan seudullisesti ja etsimään yhteisiä ratkaisuja kaupunkiseututasolla. Kannustetaan kaupunkiseutuja

muodostamaan yhteisiä strategisen tason tavoitteita periaatelinjauksia seudullisissa kysymyksissä, joille löytyy tukea paikallistasolta.

## **10 Seudullisen ajattelun edistäminen ja yhteisen resurssin osoittaminen suunnitteluun**

Kaupunkiseudun yhteinen etu on tärkein suunnittelua ohjaava periaate. Siirrytään vastakkainasettelusta ja osaoptimoinnista kaikkien tarpeet tunnistavaan ja yhteistä etua edistävään toimintaan. Seudullisen organisaation tai muun yhteisen resurssin osoittaminen suunnittelun tueksi edistää kaupunkiseudun suunnittelu-yhteistyötä. Samalla syntyy seudullinen keskustelufoorumi.

## **11 Uusien kumppanuuksien kehittäminen**

Selvitetään mahdollisuuksia kehittää ja kokeilla uusia kumppanuuksia kaupunkiseutukehittämisessä, esimerkiksi elinkeinoyhteistyötä tai yhteistyötä hyvinvointialueiden kanssa.

Taustoistusta ja perusteluja suosituksille löytyy Kaupunkiseudullisen suunnittelun tilannekuva -julkaisusta (Hemminki 2023) sekä KAUPSU-hankkeen vuorovaikutusosion loppuraportista (Ramboll Finland, joulukuu 2022).

Käsikirjan on kirjoittanut Mervi Hemminki. Sen muokkaukseen ovat osallistuneet myös Anne Jarva, Kati-Jasmin Kosonen ja Eero Purontaus sekä muut ohjausryhmän jäsenet.

Hankkeen ohjausryhmässä toimivat:

Juha Nurmi, ympäristöministeriö  
Kaisa Mäkelä, ympäristöministeriö  
Samuli Alppi, ympäristöministeriö,  
Petteri Katajisto, ympäristöministeriö  
Olli Voutilainen, työ- ja elinkeinoministeriö  
Hanna Perälä, liikenne- ja viestintäministeriö  
Suvi Jousmäki, Traficom  
Anne Jarva, Suomen Kuntaliitto  
Kati-Jasmin Kosonen, MAL-verkoston koordinaatio ja  
Eero Purontaus, MAL-verkoston koordinaatio

**KUNTA  
LIITTO**

Kommun-  
förbundet



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

## Kaupunkiseutusuunnittelijan käsikirja

ISBN 978-952-293-883-1 (pdf)

Helsinki 2023