



Helsinki, 27.9.2011

## Lausunto Kulttuuriympäristö maakuntakaavoituksessa -oppaan luonnoksesta

Viite Dnro YM 58/5511/2011

Suomen Kotiseutuliitto pyytää esittää lausuntonaan otsikkoasiasta seuraavan:

### Kulttuuriympäristö hallinnon näkökulmasta

Oppaan laatiminen on erittäin tärkeitä, sillä hyvin laadittu maakuntakaava on paras väline kulttuuriperinnön hoidossa. Ainoastaan maakuntakaavassa voivat valtion viranomaiset vahvistamismenettelyssä puuttua kaavaan ja sen määräyksiin. Opas on siten tärkeä hyvän ja yhtenäisen käytännön luomiseksi koko maassa. Koska kulttuuriympäristö on edelleen kunnissa ns. heikko intressi, sen mahdollisuuksia paikallisen identiteetin vahvistajana ja kehittäjänä ei vielä täysin oivalleta. Tämän vuoksi tarvitaan oppaan tarjoamaa perustietoutta kaavan laatimisvaiheessa sekä edelleen merkinnöissä ja toteuttamisvaiheessa. Toivottavasti hyvän käytännön kokemukset tulevat oppaan käsikirjoituksesta annetuissa kommentteissa selkeästi esiin.

Maakuntakaavan valtakunnallisen aseman vahvistaminen on myös tärkeää, jotta kuntatason poliittinen päätöksenteko ei pääse kävelemään siinä korostettujen päämäärien yli.

Lisäksi lausunnonantajien joukkoon olisi hyödyllistä lisätä niiden korkeakoulujen ja yliopistojen edustus, joissa alan opetusta ja tutkimusta harjoitetaan.

### Opas kansalaisjärjestöjen näkökulmasta

Suomen Kotiseutuliitto kiittää kommentointimahdollisuudesta, sillä se näyttää olevan tällä kertaa ainoa kansalaisia edustava lausunnonantaja. Koska järjestöjen on vaikea seurata hallinnossa tekeillä olevia ohjeita ym. ja olla samanaikaisesti perillä alan tapahtumista eri puolilla maata, olisi erittäin toivottavaa pyytää kannanottoja useilta, maantieteellisesti eri alueilla toimivilta järjestöiltä. Kansalaisjärjestöjen rooli perustuslain 20§ vasten on haastava. Siksi niiden on tarpeen olla mukana oppaan tarkoittamassa kehittämistyössä sekä tuoda esiin niitä ongelmia, joita on kohdattu ja joita todennäköisesti on edelleen odotettavissa.

Opas on tarkoitettu ammattisuunnittelijoille ja viranomaisille ja on ammattilaisillekin vaikealukuinen. Sisältö on hyvin kattava, mutta jäsentely vaatisi linjaamista, sillä nyt lukijaa vaivaa liiallinen toisto – samat asiat tulevat useampaan kertaan esille. Nykyisissä kunnissa virkamiehillä, luottamushenkilöillä sekä konsulteilla on tietoa aukkoja, joita oppaan avulla pyritään poistamaan. Selkeys auttaa sisällön ymmärtämistä.

Kansalaisille maakuntakaavan suunnitteluprosessi on kovin pitkä. Monivaiheisena heidän on sitä vaikea hallita sekä hahmottaa, miten se ohjaa kunnan suunnittelua, yleis- ja asemakaavoitusta. Siksi oppaasta pitäisi saada myös lyhennetty, tiivistetty versio. Lukujen loppuun voisi piirtää myös "laatikoita", joissa on pelkistettynä oleelliset asiat ja jotka avaisivat nykyistä paremmin pitkää tekstiä.

### **Yksityiskohtaisia huomioita**

Kohdassa 1.2. pitäisi kulttuuriympäristön merkitystä maakuntakaavassa painottaa enemmän. Taloudellisten tekijöiden ohella kulttuuriympäristö tulisi nähdä myös sosiaalisena ja inhimillisenä voimavarana. Maakuntakaavan merkitystä olisi myös korostettava voimakkaammin (4. kappale). Tässä mielessä toiminta yhteistyössä korkeakoulujen ja yliopistojen kanssa selventäisi merkityksiä ja kehittäisi käsitteistöä.

Luku 2.1. kertoo maakuntakaavan tehtävistä. Onko missään analysoitu nykyisen maakuntakaavan sisällön toimivuutta ja tehty niiden arvioiden pohjalta kehittämisehdotuksia? Mihin nyt tehdyt ehdotukset perustuvat? Onko otettu huomioon mahdollisia aikaisempia "epäonnistumisia" merkintöjen ja kulttuuriperinnön vaalimisen ym. suhteen?

2.3. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät yleensä ole riittävän hyvin tulleet huomioonotetuiksi suunnittelun lähtökohtina. Maakuntakaavassa pitäisi edellyttää jokaiseen RKY-kohteeseen liittyvää kuvausta siitä, miten arvot on otettu huomioon suunnittelun lähtökohtina. Pelkkä toteamus "on otettu huomioon" ei riitä.

Kulttuuriympäristö liittyy kiinteästi myös muihin ajankohtaisiin asioihin, kuten aluerakenteen toimivuuteen, yhdyskuntarakenteen eheyteen, jota tiivistäminen ei välttämättä edistä, elinympäristön laatuun, yhteysverkkojen sujuvuuteen, energian tuotantoon ja huoltoon sekä metropolialueiden erityiskysymyksiin. Ilmastonmuutos ja globaalit uhat tuovat mukanaan monia vaikeasti ennakoitavissa ja hallittavissa olevia kysymyksiä. Samalla paikallisia ja kansallisia tavoitteita on punnittava kansainvälisiä sopimuksia ja toimintamalleja vasten.

3.2. Aluehallinnon kulttuuriympäristön asiantuntijat ovat merkittäviä maakunnan liiton asiantuntemuksen täydentäjiä. Aluehallinnon voimavarat olisikin mitoitettava sellaisiksi, että niillä pystytään lainsäädännön mukaiset ohjaustoiminnat tuottamaan. Viranomaisten ohella pitäisi hyödyntää myös muita alueen voimavaroja, kuten järjestöjä ja riippumattomia asiantuntijoita. Tähän tarjoaa hyvän mahdollisuuden perustettavaksi ehdotettu maakuntakaavan kulttuuriympäristöryhmä, kunhan siihen otetaan mukaan myös kansalaisjärjestöjen edustajia.

3.3 Kansalaisten osallistuminen edellyttää tietoja ja taitoja, jota ei esim. peruskoulu tuota. Siksi olisi välttämätöntä saada meneillään olevasta kaavaprosessista hyvin toimitettuja lehtiartikkeleita ja muutakin mediaa mukaan. Toistaiseksi osallistuminen on enimmäkseen ollut ei-palkitsevaa; asioiden ymmärtäminen vaatii ponnistelua eikä toivottuja tavoitteita saavuteta.

3.4. Tässä yhteydessä avoimia kysymyksiä ovat: Miten kuvataan tavoitevaiheen (s.13) Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) käsittely ja niitä koskevat päätökset? Miten osalliset saavat niistä tiedon? Ovatko viranomaisneuvottelujen muistiot riittäviä? Pääsevätkö osalliset vuorovaikutteisesti arvioimaan vaikutuksia? Kuinka vuorovaikutus hoidetaan? Kaavaprosessin ja erityisesti tavoitevaiheen kuvauksessa osalliset olisi otettava paremmin huomioon. Myös luvun loppulause on kovin lyhyt, sinänsä hyvä, mutta kaipaasi täydennystä.

4.2. RKY-kohteita käsittelevää tekstiä pitäisi täydentää niin, että korostetaan tietyn suoja-alueen tarpeellisuutta kohteen ympärillä. Tällainen menettely on jo käytössä luonnonsuojelualueilla. Maisemat ja näkymät sekä erilaiset kohdekokonaisuudet edellyttävät kartanmukaista rajausta laajempaa "suoja-aluetta". Lähtöaineistoihin olisi lisättävä myös kuntakohtaiset kulttuuriympäristöohjelmat, joita on laadittu jo n. 50:ssä kunnassa. Lisäksi erilaiset suojeleohjelmat puuttuvat luettelosta.

4.3. Maisemarakenne ja luonnonpiirteet ovat tärkeitä selvityksiä. Alan asiantuntemus on verrattain nuorta eikä sillä vielä ole vaikuttavia perinteitä. Kuitenkin perinteinen agraarimaisema muuttuu (katoaa) nopeasti, joten sen merkitys sekä vaaliminen vaatii hyvää asiantuntijuutta. Tähänastiset maisemataarkastelut ovat etupäässä rajoittuneet valtakunnallisesti, ehkä myös maakunnallisesti merkittäviksi luokiteltuihin alueisiin. Eurooppalainen maisemaa koskeva yleissopimus kuitenkin korostaa kaikkea maisemaa ja sen tärkeää merkitystä ihmisille, sekä velvoittaa tunnistamaan ja analysoimaan maisemat koko valtiolliselta alueeltaan. Oppaan tässä kohdassa ei käy riittävän selvästi ilmi, koskevatko ohjeet myös muuta maisemaa kuin em. esimerkinomaisia pienialaisia arvokkaiksi luokiteltuja maisema-alueita. Maakuntien vetovoimaiset matkailu- ja virkistysmaisemat eivät rajoitu niihin, eivät myöskään maisemien arvot ja arvostukset eivätkä varsinkaan muutospainheet. Myös kaupunkimainen maisema, kuten esim. ”savupiipputeollisuus”-alueet, ovat uhattuina. Toivomme maakuntakaavan suunnittelun ohjauksen ja merkintöjen kehittämisen ottavan painokkaasti huomioon nämä tärkeät elementit. Kohtaan ”Tiet ja kulkureitit” toteamme, että sanamuoto ”on hyvä ottaa” tuntuu vääraltä – mielestämme ”on ehdottomasti tarpeen ottaa maakuntakaavaan” ja vielä riittäväillä määräyksillä, joilla varmistetaan tien luonteen, kuten esim. korkeuden säilyminen entisellään.

5.3. Kulttuuriympäristöä koskevan vaikutusten arvioinnin tärkein tehtävä on tukea kaavaratkaisujen valmistelua, mikä on usein unohtunut lähtökohta kaikentasoisessa kaavoituksessa. Kun maakuntakaavoituksella on hierarkiassa korkea sija, on tärkeää, että siinä laaditaan ja myös vaaditaan perusteelliset ja riittäviin tietoihin pohjautuvat vaikutusten arvioinnit. Tämä vaihe on saatava myös osallisten tietoon ja vuorovaikutukseen. Toistaiseksi arviointi kaavojen toteutumisen vaikutuksista erityisesti suhteessa RKY-kohteisiin on ollut puutteellista.

Vaikutusten arviointi ei yleisesti ole toteutunut siten kuin etukäteen suunniteltiin. Siksi tätä kohtaa tulisi vielä enemmän painottaa ja avata. Oppaan lisäksi tarvitaan pikaisesti erillinen lähinnä yleis- ja asemakaavataso arviointiopas neuvomaan vaikutusten selvittämisessä ja arvioinnissa.

Kokemustemme mukaan määräykset ovat liian väljiä eikä niihin liity sellaisia reunaehtoja tai selvennyksiä, joiden avulla kulttuuriympäristön arvoja huonontavat ratkaisut hylättäisiin. Koska maakuntakaavan tulisi siirtää alemmistasoisiin kaavoihin sekä valtakunnallisten että maakunnallisten kulttuuriperintökohteiden vaalinta ja estää niiden arvojen vaarantuminen, on määräysten ja merkintöjen sekä niihin kuuluvien lausumien oltava selkeitä myös muille kuin ammattilaisille. Kuka päättää, ovatko tehdyt selvitykset riittäviä ja ovatko niissä esitetyt arvot otettu huomioon? Viranomaisneuvotteluissa tulee olla esillä asiantuntijoiden selkeät kannanotot ja ne tulee kirjata luotettavasti muistioihin, joihin osalliset voivat perehtyä ja vedota tarpeen mukaan.

Luku 5.3 sisältää hyvin keskeistä asiaa kulttuuriympäristön arvojen ylemmältä kaavatasolta alemmalle välittymisen kannalta. Sinänsä hyvään tekstiin toivomme vielä lisäpainotuksia ja mm. kaupunkiympäristön mainitsemista maisemarakenteen ohella.

6.3. Maakuntakaavamääräykset pitäisi erityisesti kaupunkikuvan, maiseman ja yleensä näkymien säilymiseksi merkitä kunnolla ja pitävästi – säilyttää avoimet tilat, tärkeät suunnistuslinjat ja yhteenkuuluvuudet maisemassa. Määräysten lisäksi tarvitaan perusteluteksti varmistamaan lopputulos. Onko mahdollista luoda suojavyöhykkeitä? Entä kehittää niitä koskevia merkintöjä? Tai rajata rakentamisen maksimikorkeutta näkymien varjelemiseksi?

Kohdassa, joka alkaa: ”Suojelumääräyksellä ei voida velvoittaa maanomistajaa...” on epäselvää, mitä velvoitteita suojelumääräykset ylipäätään asettavat maanomistajille. Toisaalta Euroopan Unionin maatalouspolitiikka asettaa kansallisille viljelijöille toiminnan rajoituksia, jotka voivat hyvinkin toimia kansallisen kulttuuriympäristön suojelun vastaisesti.

6.3. "Kulttuuriympäristön huomioonottaminen maakuntamääräyksissä" esittelee seikkaperäisesti maakuntakaavan yleis- ja erityismääräyksiä sekä käsitteellisesti että esimerkkien avulla. Monet alu-

eiden erityisominaisuuksia ilmaisevista merkinnöistä eroavat kuitenkin vain vähän toisistaan. Tällöin esimerkitkin jäävät aikalailla abstraktille tasolle.

Tekeillä oleva opas on erittäin tarpeellinen ja merkittävä, joten sen sisältöön kannattaa panostaa. Koska nykyinen suunnitteluilmapiiri on kovin kiireinen ja tekijät vaihtuvat, on tarpeen riittävän arvovaltaisella ja huolella laaditulla opasaineistolla luoda edellytyksiä ja esikuvia hyvälle suunnittelulle. Käsikirjoituksen monipuolista sisältöä tulisi edelleen jäsentää ja tiettyjä käytännössä hankaliksi osoittautuneita kohtia vielä tehokkaammin avata opastaviksi.

Kansalaisten osallistuminen edellyttää pohjatietoja, joita muualta muuttaneilla asukkailla ei juuri ole. Maakuntakaavan hyvä suunnitteluprosessi voi niitä välittää ja siten vahvistaa kotoutumista. Vasta kulttuuriympäristöä koskevan tiedon avulla asukkaat voivat perustellusti ottaa kantaa alueen kehittämishankkeisiin. Kansalaisten kiinnostus kulttuuriympäristöä kohtaan lisääntyy koko ajan. Kulttuurimatkailukin kotimaassa kasvaa. Kaukonäköisessä maakunnan suunnittelussa painotetaan alueen kulttuuriperinnön arvoa rikastuttavana resurssina.

Suomen Kotiseutuliitto odottaa oppaan jatkokehittelyn tuloksia ja toivoo jatkossakin saavansa mahdollisuuden esittää kommenttejaan.

Helsingissä 27.9.2011

Lassi Saressalo  
pääsihteeri  
[lassi.saressalo@kotiseutuliitto.fi](mailto:lassi.saressalo@kotiseutuliitto.fi)  
050 590 2210