

Valtuutettu Jaakko Leppäsen ynnä muiden valtuustoaloite arkkitehtuuripoliittisen ohjelman laatimiseksi

KV 13.06.2022 § 78

Valtuutettu Jaakko Leppänen jätti 13.6.2022 valtuuston puheenjohtajalle valtuustoaloitteen arkkitehtuuripoliittisen ohjelman laatimiseksi.

Valtuustoaloitteen olivat allekirjoittaneet myös Maija Kuivalainen, Petteri Tahvanainen, Ella Partanen, Sari Huovinen, Eero Bogdanoff, Jari Korhonen, Marjatta Rätty, Tapani Nuutinen, Päivi Eteläpää, Helena Hulmi, Matti Ketonen, Pekka Rätty, Outi Mara ja Jussi Wihonen.

Päätös:

Lähetettiin kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

KRAKLIK 30.08.2022 § 121
3826/00.02.00.03/2022

Kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 20.6.2022 § 251 lähettää asian kaupunkiympäristön valmisteltavaksi.

Jaakko Leppänen ja 15 muuta valtuutettua ovat allekirjoittaneet 13.6.2022 päivätyn valtuustoaloitteen, jossa esitetään laadittavaksi arkkitehtuuripoliittinen ohjelma Joensuuhun. Ohjelman laatimista perustellaan ensisijaisesti kaupungin vetovoimaisuuden ja kaupunkikuvan vaalimisella ja parantamisella sekä kuntalaisten osallistamisen lisäämisellä. Nykyisten kaupunkikuvatoimikunnan ja Penta-ryhmän harkinta- ja toimivaltaa pidetään tarpeettoman laajana ja epäedustavana. Aloite kokonaisuudessaan on liitteenä.

Valtioneuvosto on hyväksynyt **Suomen arkkitehtuuripoliittisen ohjelman 2022–2035** (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:1, liitteenä). Julkaisun tiivistelmän mukaan ohjelman ytimessä ovat rakennetun ympäristön ekologinen, sosiaalinen, taloudellinen ja kulttuurinen kestävyys ja se tarjoaa kokonaisvaltaisen näkökulman rakennetun ympäristön tavoitteelliseen kehittämiseen. Ohjelmaan sisältyvän määritelmän mukaan arkkitehtuuripoliittisella tarkoitetaan rakennetun ympäristön kokonaisvaltaista laatua edistäviä strategisia toimintalinjoja.

Ohjelmasta on nähtävissä pyrkimys käsitellä aihetta erittäin laajasti, lähes kaikenkattavasti. Useat niistä teemoista, joita valtakunnallinen arkkitehtuuripoliittinen ohjelma käsittelee, eivät ole sellaisinaan sovitettavissa kunnan toimintaan (mm. talous ja kansainvälisyys sekä koulutus ja tutkimus) ja monet teemat ovat päällekkäisiä kuntien muun toiminnan ja linjausten kanssa (mm. ilmastomuutos ja luonnon monimuotoisuus sekä yhdenvertaisuus ja osallisuus). Linjaukset ovat rinnakkaisia tai päällekkäisiä usean kuntien toimintaa ohjaavan lain, kuten maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL), luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL), ilmastolain (423/2022) ja kuntalain (410/2105, KuntaL) kanssa. Valtakunnallisella ohjelmalla pyritään ylätasoon ohjausvaikutukseen Suomen rakennuskulttuuriin ja sen myötä positiivisiin seurausvaikutuksiin muussakin yhteiskuntakehityksessä. Kyse on pehmeästä ns. soft law -ohjauksesta, ei varsinaisesta sääntelystä.

Kaupungit ovat laatineet arkkitehtuuripoliittisia ohjelmia 2000-luvun ensimmäiseltä vuosikymmeneltä alkaen. Laatiminen perustuu vapaaehtoisuuteen, joten ohjelmien määrä ei ole suuri, vuoden 2021 tiedon perusteella 13 kappaletta. Nykyiset ohjelmat perustuvat pääosin edelliseen valtakunnalliseen arkkitehtuuripoliittiseen ohjelmaan vuodelta 1998. Kuopiossa on laadittu arkkitehtuuripoliittinen ohjelma jo kahdesti ja Lahdessa on toinen laatimiskierros käynnissä.

Helsingin arkkitehtuuripoliittinen ohjelma (2009) koostuu kolmesta yhtä laajasta osasta – kirjailija Kjell Westön subjektiivisesta Helsingin sielun kuvauksesta, neutraalimmin rakennetusta kaupunkirakentamisen historiikista ja varsinaisesta ohjelmaosasta. Ohjelman seitsemän teemaa kytkeytyvät puhtaasti arkkitehtuuriin ja kaupungin toimintatapoihin hyvän arkkitehtuurin edistämiseksi. Keinoja ovat mm. tiedon ja koulutuksen lisääminen, palkitseminen ja kilpailujen lisääminen. Ohjelma ei pyri sellaiseen kokonaisvaltaisuuteen kuin uusin valtakunnallinen ohjelma. Helsinki lienee uudistamassa ohjelmaansa.
Ohjelma verkossa: https://www.hel.fi/static/rakvv/syr_apoli_preflight15.pdf

Lahden voimassa oleva arkkitehtuuripoliittinen ohjelma (2010) painottuu arkkitehtuuriin, kuten Helsinginkin ohjelma, mutta asettaa ohessa tavoitteita kaavoitukselle, rakennusjärjestykselle, yleisten alueiden suunnittelulle, rakentamiselle ja ylläpidolle ja rakentamisen lupien arvioinnille. Historian ja identiteetin kuvauksen jälkeinen ohjelmallinen osa on otsikoitu rakennetun ympäristön eriteemaisiksi laatutavoitteiksi. Valmisteltavana olevan Lahden arkkitehtuuripoliittisen ohjelman luonnos (2021) kertoo olevansa hyvän rakentamisen opas julkisen ja yksityisen sektorin rakennusalan ammattilaisille ja asukkaille. Luonnoksen johtavat teemat ovat Lahden imago, maisema ja kaupunkivihreä, rakennettu ympäristö ja kaupunkitilat. Hyvän ympäristön saavuttamisen keinoiksi nostetaan otsikkotasolla kilpailut ja hyvä suunnittelu, tieto, riittävä aika suunnittelulle sekä osallistuminen ja viestintä.
Ohjelmat verkossa: <https://www.lahti.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaupunkiympariston-suunnittelu/lahden-arkkitehtuuripoliittinen-ohjelma/>

Kuopion arkkitehtuuripoliittinen ohjelma vuodelta 2017 asettaa tavoitteita kaupunkiympäristölle, antaa toimenpidesuosituksia tavoitteiden saavuttamiseksi, tukee hyvää rakentamista kaupunkiympäristöön ja rakentamiseen liittyvässä päätöksenteossa ja suunnittelussa ja on oppaana rakennetun ympäristön kanssa toimiville. Ohjelmalla tavoitellaan Kuopion ominaispiirteiden tunnistamista, ymmärtämistä ja vahvistamista, tavoitellaan kestävää ja laadukasta kaupunkiympäristöä ja viestinnän ja vuorovaikutuksen kehittämistä. Ohjelman konkreettista antia ovat kävelykeskustan toteuttamiselle ja viheralueille sekä muille erityyppisille alueille asetetut laatutavoitteet, joiden toimintaa ohjaava vaikutus voi olla vahva, koska ohjelma on hyväksytty valtuustotasolla.
Ohjelma verkossa:
https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7450879/Apoli_250x210_FINAL_web.pdf/00136840-82ff-493f-a8e4-c559a522bc0d

Kaupunkien **ohjelmien sitovuus** määrittyy sen mukaan, kuinka niistä päätetään. Helsingin vuoden 2009 ohjelma on merkitty kaupunginhallituksessa tiedoksi, joten ohjausvaikutus on lähtökohtaisesti hyvin heikko. Kaupunginvaltuuston hyväksymät ohjelmat rinnastuvat ohjausvaikutukseltaan kaupunkistrategiaan ja talousarviotavoitteisiin. Luontevaa olisi nojata arkkitehtuuripoliittisessa ohjelmassa KuntaL 37 §:ään kirjattuihin kuntastrategiaa koskeviin säännöksiin, jolloin ohjelma voidaan kytkeä talousarvioon ja olemassa oleviin käytäntöihin, kuten raportointiin. Useissa ohjelmissa puhutaan ohjelmien toteutumisen seurannasta, mutta ohjelmiin kirjoitetun perusteella seuranta ei vaikuta systemaattisesti järjestetyltä.

Joensuun kaupunkistrategia on muutaman viime valtuustokauden aikana laadittu yhtenä, kaupungin kaikki toimialat kattavana. Strategiaa **konkretisoidaan lukuisilla ohjelmilla**. Kuluvalla vaalikaudella on hyväksytty ilmasto-ohjelma (KH 10.1.2022), osallisuusohjelma (KV 31.1.2022), maaseutuohjelma (KV 31.1.2022), henkilöstöohjelma (HETYJ 12.4.2022), Urheilukaupunki Joensuu -ohjelma (KH 6.6.2022) ja digiohjelma (KH 20.6.2022). Lisäksi yhtiöitä koskevat linjaukset on hyväksytty niiden tavoite- ja tulossopimuksissa (OMOHJ 22.2., 21.3. ja 28.3.2022). Valmistelussa ovat omistajapoliittinen ohjelma (aiempi KV 2017), maapoliittinen ohjelma (aiempi KV 2018), asuntopoliittinen ohjelma (uusi) ja Opiskelijakaupunki Joensuu -ohjelma (uusi). Muita lakiin perustuvia ohjelmia ovat kotouttamisohjelma (KV 31.1.2022), tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma (KV 30.9.2019), lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma 2021–2025 (KV 9.11.2020) ja kaavoituskatsaus (KH 17.1.2022). Strategian toimeenpanoa tukevat lisäksi metsänhoidon linjaus (KH 3.12.2018), liikuntapaikkasuunnitelma (KV 24.2.2019), kulttuuripaikkasuunnitelma (KV 31.8.2020), hankintaohje (KH 7.9.2020),

kulttuuriohjelma (KH 13.11.2021) ja maankäytön toteutusohjelma ja väestöennuste MATO (KH 25.1.2021).

Ohjelmat kattavat kaupungin toiminnot varsin laajasti. On totta, että erillistä kaupungin ulkoiseen ilmeeseen, kaupunkikuvaan ja rakentamistapaan kohdistuvaa ohjelmaa ei ole. Sen sijaan mm. kestävä kehitys, ilmastonmuutoksen torjumiseen ja siihen sopeutumiseen, maapolitiikkaan, maankäytön toteuttamiseen, kaupunkiympäristöön ja elinvoimaan liittyvät ohjelmat on jo laadittu tai ovat laadittavana, ja nykyisen käytännön mukaan ne uudistetaan valtuustokausittain. Nämä teemat ovat monelta osin päällekkäisiä sen kanssa, mitä valtakunnallisessa esityksessä arkkitehtuuripoliittisen ohjelman sisällöstä on kuvattu. Ei ole tarkoituksenmukaista laatia samoja toimintoja koskevia eri ohjelmia, koska siten aiheutetaan vain hämminkiä ja sekaannuksia eikä tavoiteta johdonmukaista ohjaavuutta. Jos Joensuulle päätetään laatia arkkitehtuuripoliittinen ohjelma, on sen asema osana kaupungin strategiaa täsmennettävä ohjelmia harkittava ja rajattava tarkkaan. Luontevin ajankohta laatimiselle on silloin, kun strategiaa ja siihen liittyvä ohjelmien kokonaisuutta lähdetään uudistamaan.

Arkkitehtuuripoliittisen ohjelman **suhde maankäytön suunnitteluun** on myös syytä hahmottaa. Kaavoitus, siihen liittyvät lupamenettelyt ja rakentamisen lupamenettelyt ovat kunnan lakisääteistä toimintaa, joissa keskeinen ohjausväline on maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä sen nojalla annetut asetukset ja muut määräykset. Määräyksistä esimerkkeinä voi mainita asema- ja yleiskaavat sekä rakennusjärjestyksen. Maankäytön suunnittelussa on perustana lisäksi lakisääteinen kaavahierarkia – yleispiirteisempi oikeusvaikutteinen kaava on oikeudellisesti ohjeena laadittaessa tai muutettaessa yksityiskohtaisempaa kaava. Maakuntakaava ohjaa siten yleiskaavaa tai asemakaavaa ja yleiskaava asemakaavaa. Lisäksi on ymmärrettävä, että kaupunginvaltuuston hyväksymä yleiskaava tai osayleiskaava on samalla kaupungin virkaorganisaatiolle toimeksianto laatia yleiskaavan toteuttavia asemakaavoja tai asemakaavan muutoksia. Se on siten sinällään asemakaavoitusohjelma, joskin yleensä ilman täsmällistä ajoitusta. Joensuulaisen toimintatavan mukaan ajoitus täsmennetään MATO-ohjelmassa ja kaavoituskatsauksessa.

Kaavat sisältävät pääosin toiminnallista ja määrällistä ohjausta, mutta erityisesti yksityiskohtaiset kaavat sisältävät myös kaupunkikuvaan liittyvää ohjausta. Viime mainituista keskeisimpiä ovat mm. eri käyttöön varattavien alueiden tarkkojen rajojen osoittaminen, rakennusten täsmällisen sijainnin ohjaaminen rakennusalueella, rakennuksen korkeuden ohjaaminen kerrosluvulla ja julkisivumateriaaleihin liittyvä ohjaaminen. Edellä kuvatut ohjausvaikutukset ovat lakiin perustuvia eivätkä esimerkiksi kunnan tekemät arkkitehtuuripoliittiset linjaukset voi ohittaa niitä oikeusvaikutuksiltaan.

On huomattava, että linjauksilla, ohjeilla ja määräyksillä on erittäin vaikeaa ohjata kaupunkikuvallista ja esteettistä laatua. Ääripäistä voisi sanoa, että kireälle asetettu sitova ohjaus tekee luovan kaupunki- ja rakennussuunnittelun mahdottomaksi poistamalla liikkumavaran suunnittelusta ja saattaa johtaa esimerkiksi porsaanreikien etsimiseen. Liian väljä ohjaus taas ei yleensä johda muutoksiin käytännössä, mahdollistaa liikaa variaatioita eikä anna tukea yksittäisten hankkeiden arvioimiseen. Ylipäätään on vaikeaa muuttaa sanallisesti asetettuja tavoitteita suunnitelmaksi ja varsinkin valmiiksi rakennetuksi ympäristöksi. Itse asiassa kaavat ovat tähän tarkoitukseen luotuja välineitä, joissa toteuttamista ohjataan sekä kartalla että karttamerkinnöillä selityksineen ja sanallisilla määräyksillä.

Arkkitehtuuripoliittisen ohjelman sisältö on syytä sovittaa edellä mainittuihin reunaehtoihin; strategiaan, muihin ohjelmiin ja kunnan lakisääteisten tehtävien sisältöön ja säännöspereustaan. Arkkitehtuuripoliittiselle ohjelmalle sopiva sisältö olisi Joensuun kaupunkikuvan, rakennusten ja kaupunkirakentamisen historian ominaispiirteiden tunnetuksi tekeminen ja tavoitteiden asettaminen alueiden ja rakennusten kaupunkikuvalliselle laadulle. Ohjelma olisi selkeintä kohdentaa ensimmäisessä vaiheessa enintään kantakaupungin yhtenäiselle asemakaava-alueelle, millä voitaisiin rajata työhön tarvittavaa työmäärää ja kohdentaa työ

yhtenäiselle alueelle. Myöhemmässä vaiheessa ohjelman laajentaminen identiteetiltään erilaisille maaseutualueille ratkaistaisiin ensimmäisen vaiheen kokemusten perusteella.

Ensimmäisen arkkitehtuuripoliittisen **ohjelman laatiminen olisi hyvä ajoittaa osaksi kaupungin seuraavan strategian ja sen toimeenpano-ohjelmien laatimisprosessia**. Valmistelevat työt (historiaa, ominaispiirteitä ja identiteettiä kuvaavat osat) voitaisiin tehdä nykyisen valtuustokauden lopulla. Tulevaisuuteen linjaavat tavoitteet ja toimenpiteet ideoitaisiin ja ratkaistaisiin osana strategia- ja ohjelmaprosessia.

Kaupunkikuvatoimikunnan asema, kokoonpano ja mahdolliset täydentävät menettelyt ratkaistaisiin osana kokonaisuutta. Penta-ryhmän asemasta on syytä päättää arkkitehtuuripoliittisesta ohjelmasta irrallaan, koska se kytkeytyy pikemmin kulttuurin kuin kaupunkirakenteen toimialaan. Julkisen taiteen ohjelman laatimisesta on keskusteltu. Tältä osin aloitteen kuuluu olla kulttuuripalveluilla.

Valmistelija: kaavoituspäällikkö Juha-Pekka Vartiainen

Kaupunkiympäristöjohtajan päätösehdotus:

Kaupunkirakennelautakunta päättää

esittää kaupunginhallitukselle, että se antaisi edelle kirjoitetun vastauksen valtuutettu Jaakko Leppäsen ynnä muiden valtuustoaloitteeseen arkkitehtuuripoliittisen ohjelman laatimiseksi.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Kaavoituspäällikkö Juha-Pekka Vartiainen oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.