

# Asemakaavoituksen keinot yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa väkiluvultaan vähenevässä kunnassa: Kouvolan tapaustutkimus

Janne Oittinen

Suurimmassa osassa suomalaisista kunnista väkiluku on kääntynyt laskuun. Asemakaavat, jotka on laadittu kunnan kasvaessa tai kunnan hakiessa kasvua, aiheuttavat toteutumattomina kunnille merkittäviä maankäytöllisiä haasteita. Kouvolan, kuten monien muiden kuntien, maankäytön suunnittelun on reagoitava tähän tilanteeseen, mutta nykyinen maankäytön suunnittelujärjestelmä on suunniteltu lähtökohtaisesti ohjaamaan kasvua. Jos kunnan tavoite muuttuu kasvun tavoittelusta väkiluvun ylläpitoon tai väkiluvun vähentyessä haittojen minimointiin, pitäisi tämän näkyä myös maankäytön ja kaavoituksen ratkaisuisissa. Kouvolan tapaustutkimus paljastaa, että osa ratkaisuisista toimii jo nykyisen järjestelmän puitteissa, mutta työkaluja on kehitettävä.

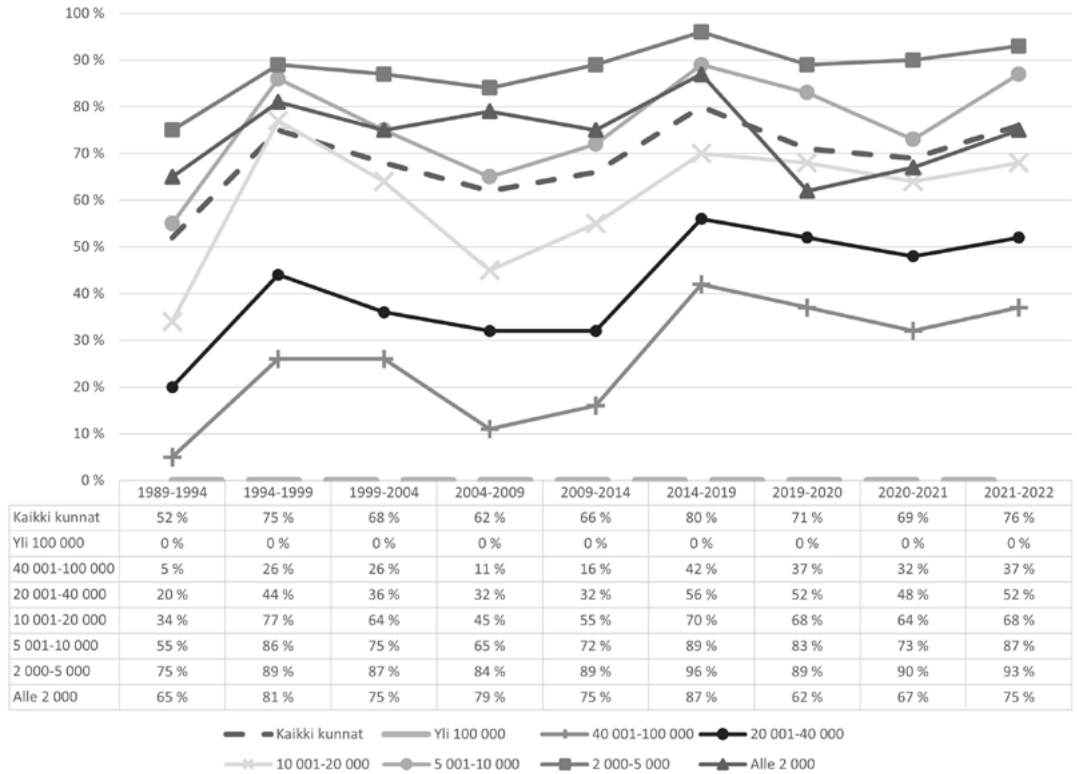
*Avainsanat: kaavojen kumoaminen, maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitustyökalut, supistuminen*

DOI: 10.33357/ys.137165.

## Johdanto

Merkittävä osa Suomen kunnista menettää väestöään (Makkonen ym., 2022). Väkiluku väheni neljässä viidestä kunnasta ennen koronapandemiaa (kuva 1), ja vastaava kehitys jatkui jälleen vuoden 2022 lopussa. Tämä artikkeli tutkii, miten maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaiset kaavoituksen työkalut

### Väkiluvultaan supistuvien kuntien osuus



**KUVA 1** Suomen kuntien väkiluvun kehitys VM:n ryhmittelyn mukaisesti. Koronapandemian vuodet on esitetty tarkemmalla vuosijaottelulla. (Lähde: Tilastokeskus, 2023)

toimivat väkiluvun vähentyessä ja miten niitä voidaan käyttää supistumisen ohjaamiseen.<sup>1</sup> Asiaa lähestytään Kouvolan kaupungissa tehtyjen ratkaisujen ja kaupungin kaavoittajien näkökulmasta.

Maankäytön ohjauksen teknis-juridisten työkalujen toimivuudesta supistumisen olosuhteissa ei ole laajasti kotimaista tutkimusta.<sup>2</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain sekä sille perustuvan kaavoitusjärjestelmämme ohjauskyky on muuttuneessa tilanteessa epäselvä. Lisäksi herää kysymys siitä, miten kaavoituksen työkaluja voisi hyödyntää innovatiivisesti estämään haitalli-

**1** Shrinking-ilmliölle ei ole vakiintunutta termiä suomeksi. Supistuminen ja taantuminen ovat yleisempiä käytettyjä käännoöksiä. Tässä artikkelissa termiä "supistuminen" käytetään kuvaamaan shrinking-ilmliöitä ja termiä "väkiluvun vähentyminen" ilmaisemaan kunnan asukasmäärän vähentymistä.

**2** Raatikainen (2004) ja Rajaniemi (2006) ovat käsitelleet aihetta eniten väitöskirjoissaan. Aiheesta on olemassa väestötieteellistä ja tilastollista tutkimusta. Yleisesti supistumisesta on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut nähtävissä tutkimusjulkaisujen määrän lisääntyminen. Esimerkiksi Fennia on julkaissut vuonna 2022 kokonaisen numeron ilmliöstä

set vaikutukset, vai pitäisikö esimerkiksi lakia muuttaa vastaamaan nykyisiä olosuhteita.

Suomen kunnilla on kaavanlaadintamonopoli. Asemakaavat on laadittu määrättyssä tilanteessa ohjaamaan maankäyttöä määrättyyn kehityksen suuntaan, mutta kunnan nykyinen tahtotila saattaa poiketa tästä. Esimerkiksi tulevaisuuden kuva voi olla eri kuin kaavaa laadittaessa. Muuttunut tilanne voi vaatia radikaalejakin ratkaisuja väkiluvun vähentyessä etenkin, jos kaavoitetut alueet eivät toteudu. Toteutumattomien asemakaavojen kumoaminen ja muuttaminen voi olla edessä useammalla kunnalla tulevaisuudessa. On nähtävissä trendi, jossa osa kunnista reagoi väkiluvun vähentymiseen tarjoamalla halvalla omakotitalotontteja, jotta kuntaan muuttaisi uusia asukkaita.<sup>3</sup> Tällaisten ratkaisujen käyttäminen hajauttaa yhdyskuntarakennetta ja aiheuttaa kunnallistekniikan rakentamisen sekä ylläpidon kautta merkittäviä kustannuksia (Humer ym., 2019; Raatikainen, 2004).

Artikkelin aluksi tarkastellaan supistumista käsitteellisenä ilmiönä ja eritellään maankäyttö- ja rakennuslain kaavoituksen työkaluja suhteessa supistumiskehitykseen. Tämän jälkeen artikkeli kytkee käsitteistöä ja työkaluja käytäntöön tarkastelemalla Kouvolan kaupungin ratkaisuja ja metodeja. Kouvossa on toimittu asemakaavoitettujen alueiden yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämiseksi ja olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ylläpitämiseksi. Kouvolaisten kaavoittajien toimenpiteisiin kuuluu muun muassa tonttien poisto tai virkistysalueeksi muuttaminen. Lopuksi artikkeli pohtii, miten työkaluja pitäisi kehittää tulevaisuudessa vastaamaan paremmin supistumisen haasteisiin.

Artikkelin tarkoitus ei ole kertoa, mitä pitää tehdä. Sen sijaan tarkoituksena on Kouvolan esimerkin kautta tuoda esille haasteita, jotka liittyvät supistuvien kuntien kaavalliseen ohjaukseen Suomessa. Tarkoituksena on avata keskustelu ja tuoda kouvolaisten kaavoittajien huomiot laajemman asiantuntijajoukon pohdittavaksi. Vaikka kaavoitusjärjestelmämme on viritetty kasvun hallinnan olosuhteisiin (Rajaniemi, 2006), Kouvolan esimerkin kautta on mahdollista tunnistaa keinoja, jotka toimivat myös supistumisen olosuhteissa.

Artikkeli ei käsittele haja-asutusalueita eikä niiden ohjausta. Samoin tutkimuksesta on rajattu pois rantakaavoitus, koska se ohjaa usein haja- tai loma-asumista. Näiden aiheiden käsittely vaatii oman tutkimuksensa. Lisäksi tutkimus on rajattu koskemaan vain teknis-juridisia kaavoitustyökaluja, koska tutkimusta niistä ei ole merkittävästi tässä kontekstissa.

---

<sup>3</sup> Esimerkiksi Ulvila, Kauhava, Forssa ja Kurikka ovat tarjonneet tontteja 1–100 € hinnoilla lähivuosina. Joissain kunnissa myydään tontteja 1–5 €/m<sup>2</sup> hinnoilla.

## Supistumisen haasteet maankäytön suunnittelun näkökulmasta

Supistuminen (shrinking) on nykyään ympäri maailmaa havaittava ilmiö, vaikka sille ei ole yhtä sovittua määritelmää (Döringer ym., 2020; Haase ym., 2016). Kyseessä on monimutkainen, dynaaminen ja systeeminen prosessi, jonka syyt ja seuraukset vahvistavat toisiaan (Hart, 2018; Hoekveld, 2012). Supistumiseen johtanut tapahtumaketju on voinut saada alkunsa mahdollisesti jo vuosikausia aikaisemmin tapahtuneesta muutoksesta tai päätöksestä (Hoekveld & Bontje, 2016). Selityksiä supistumiseen löytyy muun muassa globalisaatiosta, yhdyskuntarakenteen hajautumisesta, hedelmällisyysluvun pienentymisestä ja deindustrialisaatiosta (Döringer ym., 2020; Hoekveld, 2014; Martinez-Fernandez ym., 2012). Vaikka kunnan omat ominaisuudet vaikuttavat supistumiseen, väkiluvun vähentymisen olosuhteissa on ymmärrettävä, kuinka kunnan yksilöllinen kehitys linkittyy seudulliseen ja laajemmin globaaliin kehitykseen (Großmann ym., 2013; Hoekveld & Bontje, 2016; Rink ym., 2010). On siis mahdollista, että kunnan kokemana väkiluvun vähentyminen ei ole käännettävissä takaisin kasvuun sen omilla toimilla, koska yksittäisellä kunnalla on heikot mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi hedelmällisyyslukuun.

Supistuminen liittyy myös kaupungistumiseen. Tieteellisessä tutkimuksessa on huomattu, että suuret kaupungit kokevat väkiluvun vähentymistä harvemmin kuin pienet kaupungit (Turok & Mykhnenko, 2007)<sup>4</sup>, koska suuret kaupungit ovat pienempiä vetovoimaisempia (Hoekveld, 2014). Supistumiskehitys ei välttämättä tarkoita elinkeinoelämän heikentymistä, vaikka väkiluvun vähentyminen linkittyy usein esimerkiksi työpaikkojen vähentymiseen (Hart, 2019). Elämänlaatukaan ei väistämättä heikkene supistumisen myötä (Hirt & Beauregard, 2021). Päinvastoin väkiluvun lisääntyminenkin voi synnyttää ongelmia, vaikka kasvu nähdään positiivisena asiana.

Kuntien laatimien asemakaavojen tehtävänä voi olla esimerkiksi MRL:n mukaisten asuntotuotannon edellytysten tarjoaminen, vaikka kyseisen tehtävän voi, ainakin osittain, kyseenalaistaa väkiluvultaan vähenevissä kunnissa. Uusia asuinalueita laaditaan usein olemassa olevan yhdyskuntarakenteen reunoille, mikä aiheuttaa yhdyskuntarakenteen hajautumista (Durrant ym., 2023; Humer ym., 2019). Kun asemakaavoitus kehittyy tähän tapaan väkiluvultaan vähenevässä kunnassa, yhdyskuntarakenteen hajautuminen saattaa voimistaa supistumiskehitystä (Reckien & Martinez-Fernandez, 2011). Kaavoitettujen reuna-alueiden toteuttaminen vaatii kunnallistekniikan rakentamisen, mikä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia. Humer ym. (2019) tutkivat Itävallassa

---

<sup>4</sup> Kuvan 1, tilastollisten tutkimusten ja Raatikaisen (2004) havaintojen perusteella saman kehityksen voisi tulkita pätevän myös Suomen suhteen.

kunnallistekniikan kustannuksia rakentamisen tehokkuudeltaan eroavilla alueilla. Tuloksien perusteella uuden rakentamisen tulisi keskittyä olemassa olevan rakenteen sisään ja välttää reunoilla tapahtuvaa omakotirakentamista, josta muodostuu suurimmat kustannukset. Samaa päätelmää tukevat Raatikaisen (2004) väitöskirjan havainnot.

Yhtenä supistumisen ongelmana on työkalujen sopimattomuus kehityksen ohjaamiseksi, mikä on tunnistettu jo vuosia sitten (Hollander ym., 2009). Monien maankäytön työkalujen tarkoituksena on historiallisista syistä ohjata kasvua (Durrant ym., 2023; Green, 2011), ja ne ovat edelleen kasvuhakuisia (Humer ym., 2019; Rajaniemi, 2006; Wiechmann & Bontje, 2015). Työkalujen toimivuus on supistumisen ohjauksessa kyseenalaista (Galster, 2019). Hollander ym. (2009) kehottavat tutkimaan supistuvien kuntien kaavoittajien toimintatapoja ja ratkaisuja, jotta ymmärtäisimme paremmin heidän keinojaan käyttää kaavoituksen työkaluja. Lisäksi Hollander ym. esittävät, että kaavoittajilla ei todennäköisesti ole tarpeeksi kokemusta ja tietoa siitä, mitä supistuminen tarkoittaa ja miten siihen voidaan reagoida.

Vaikka supistuminen ei välttämättä ole kontrolloitavissa (Mäntysalo, 2006), joitain maankäyttöllisiä keinoja on olemassa. Yleisimpiä ratkaisuja ovat niin sanotut *rightsizing* ja *greening* -ratkaisut. On huomioitava, että *rightsizing*-termiä käytetään joskus kattoterminä kaikille tässä ja seuraavassa kappaleessa esitetyille ratkaisuille, joiden tarkoituksena on sopeuttaa kunnan resurssit vähentyneeseen ja mahdollisesti alueellisesti hajautuneeseen kysyntään (Hummel, 2015). Yleisesti *rightsizing* kattaa esimerkiksi yhdyskuntatekniikan, rakennuskannan ja palveluiden sopeuttamisen pienemmälle joukolle asukkaita (Béal ym., 2019; Hollander ym., 2009; Raatikainen, 2004). Vastaavaa metodiikkaa on tutkittu myös Suomessa Raatikaisen (2004) väitöskirjassa, joka käsittelee laajasti väkiluvultaan pienenevän kunnan infrastruktuurin suunnittelua ja hallintaa. *Rightsizingin* radikaaleimmat ratkaisut löytyvät Kanadan Newfoundlandin ja Labradorin pienistä kalastajataajamista. Alueen väestölle on tarjottu mahdollisuus muuttaa kokonaan pois alueelta ja sijoittautua uudelleen tiiviimmän yhdyskuntarakenteen alueelle (Côté & Pottie-Sherman, 2020). Taus-talla on ajatus vähentää hajaantuneen yhdyskuntarakenteen kustannuksia samalla, kun alueella on käynnissä rakenteellinen muutos.

Toisena laajana ratkaisuna pidetään vanhojen käyttämättömien rakennusten purkamista ja alueen "vihertämistä" (*greening*), joka voi tarkoittaa esimerkiksi pienen puiston perustamista. Tällaiset ratkaisut ovat yleisiä väkiluvultaan vähentyneissä kunnissa (Hollander ym., 2009). Tarkoituksena on muuttaa käyttämätön, mahdollisesti rappiollinen, alue vihreäksi elinym-

päristöä kohentavaksi tilaksi, jonka kehittäminen vaatii asiantuntijuutta ja resursseja (Schilling & Logan, 2008).

Schilling ja Logan (2008) huomauttavat, että rightsizing-metodit kohdistuvat yleensä huonompiaisille alueille. Tämä liittyy todennäköisesti supistuvien kuntien ilmiöön, jossa korkeasti koulutetut väestöryhmät muuttavat pois ensimmäisten joukossa (Galster, 2019). Jäljelle jäävät asukkaat kokevat esimerkiksi kiinteistöjen arvonlaskua (Schilling & Logan, 2008).<sup>5</sup> Yksi tärkeimmistä päätöksistä, jonka kunnat voivat tehdä uudessa tilanteessa, on hyväksyä tapahtunut muutos ja lopettaa pyrkimykset sen vastaiseen kasvuun (Hospers, 2014; Volkov, 2023).

## **Kaavoitus yhdyskuntarakenteen ohjaamisen työkaluna**

MRL on Suomen kaavoitusta ohjaava laki, jota täydentää maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA). MRL uudistuu maankäytön osalta 1.1.2025 alueidenkäyttölaiksi, mutta lain sisältö pysyy pääosin samana tätä artikkelia koskevin osin.

MRL on jatkumoa aiemmasta rakennuslaista. Mäntysalon (2006) mukaan suomalaisen kaavoitusjärjestelmän tarkoituksena on säädellä fyysistä ja taloudellista kasvua. Rajaniemen (2006) väitöskirja kuvaa, kuinka Suomen rakentamista ja kaavoitusta ohjaava lainsäädäntö syntyi kasvun aikakaudella, minkä perintönä kaavoitusjärjestelmään muodostui sisäänrakennettu pyrkimys hallita kasvua. MRL:iin johtanutta lainuudistustyön aikakautta on kuvattu ajanjaksoksi, jolloin kuntien talous oli heikentynyt ja kilpailu kuntien välillä oli koventunut (Mäntysalo & Nyman, 2001). Samalla uudistus siirsi kaavoitusvaltaa valtiolta kunnille. MRL:ssa, kuten sitä edeltäneissä laeissa, kuntien kaavoitusvalta näkyy muun muassa vastuuna pitää asemakaavat ajan tasalla ja tarvittaessa uudistaa niitä (Jääskeläinen ym., 2018, s. 329–330).

Neljä kaavoitusjärjestelmän työkaluista kannattaa huomioida supistumiskehityksen ohjauksen kannalta: asemakaavan ajanmukaisuus (MRL 60 ja 61 §), kaavan kumoaminen (MRL 204 §), rakennuskielto (MRL 53 §) ja asemakaavan muuttaminen toiseen käyttötarkoitukseen.<sup>6</sup> Nämä työkalut liittyvät toisiinsa supistuvien kuntien maankäytön ohjauksessa.

Työkalujen luonteet eroavat hieman toisistaan. Rakennuskielto on väliaikainen ratkaisu, joka siirtää lopullista ratkaisua kauemmas tulevaisuuteen ja vaikeuttaa asemakaavan toteutumista. Se antaa lisäaikaa, mutta ei ratkaise ongelmaa, jos kaava on esimerkiksi selvästi vanhentunut. Asemakaavan ajan-

---

<sup>5</sup> Suomessa ilmiö on näkynyt viime aikoina esimerkiksi asunto-osakeyhtiöiden konkurseissa, joita on tapahtunut runsaasti väkiluvultaan vähenevissä kunnissa. Isännöintiliitto onkin esittänyt, että asunto-osakeyhtiöitä ajettaisiin hallitusti alas etenkin niin sanottujen muuttotappiokuntien alueilla.

<sup>6</sup> Näiden kolmen ensimmäiseksi mainitun työkalun toimintaa on käsitelty esimerkiksi Raatikaisen (2004) väitöskirjassa pintapuolisesti.

mukaisuuden arviointi on kyseenalaistus sekä arviointiprosessi, kun taas asemakaavan kumoaminen on kaavan poistamista. Kolme edellä mainittua työkalua eroaa selvästi luonteeltaan muista käytössä olevista työkaluista, koska niillä voidaan kyseenalaistaa kaavojen tarkoituksenmukaisuutta muuttuneissa olosuhteissa tai poistaa asemakaavoja. Asemakaavan muuttaminen toiseen käyttötarkoitukseen puolestaan muuttaa alueen tulevaa ja mahdollista kehitystä. Käsitellyt työkalut toimivat myös supistumiskehityksen kanssa, vaikka niiden alkuperäinen tarkoitus ei ole supistumisen ohjaaminen.

Asemakaavojen ajanmukaisuus (MRL 60 ja 61 §) arvioidaan, kun asemakaava on yli 13 vuotta vanha ja merkittävältä osin toteutumatta. Pykälän ilmaisu ”merkittävältä osin” on joustava, vaikka hallituksen esityksen (HE 101/1998) perusteluissa on mainittu, että toteutumattomuus merkittävältä osin voi olla ”esimerkiksi yli puolet rakennusoikeudesta ... tai muutoin vaikutukseltaan alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta merkittävä.” Samoin määräaika on joustava, ja sitä voidaan erityisestä syystä lyhentää viiteen vuoteen tai pidentää 20 vuoteen. Pykälä on koskenut kaikkia asemakaavoja vuodesta 2013 lähtien (MRL 209 §). Lain mukaan rakennuslupaa ei tällaisella alueella saa myöntää uuden rakennuksen rakentamiseen ennen kuin kaavan ajantasaisuus on arvioitu. Jos asemakaava on todettu vanhentuneeksi, asemakaava on muutettava ennen kuin alueelle voidaan myöntää rakennuslupa. MRL:n 60 §:n määräys on selkeä; ”[k]unnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi.” Kaavan arvioiminen vanhentuneeksi on aina vaikutuksiltaan merkittävä (Ekroos & Majamaa, 2018, s. 319). <sup>7</sup> MRL 60 §:n määräys on velvoittava, ja se voidaan tulkita kunnan aktiivisesti suoritettavaksi tehtäväksi, jotta kunnan ajantasainen kehitys voidaan taata (Jääskeläinen ym., 2018, s. 389).

Jääskeläinen ym. (2018, s. 389) toteavat, että asemakaavan sisältövaatimukset (ks. MRL 54 §) ovat tärkeässä asemassa ajanmukaisuutta arvioidessa. Tämä on johdonmukaista, kun ajattelee sisältövaatimusten merkitystä kaavaa laadittaessa. Asemakaavan ratkaisuihin vaikuttaneiden sisältövaatimusten pitäisi siis olla niitä elementtejä, joiden avulla kaavan ajanmukaisuus arvioidaan suhteessa ympäröivään maailmaan sekä sen omaan sisäiseen rakenteeseen. Ekroos ja Majamaa (2018, s. 317) toteavatkin, että toteutumattomien alueiden ajanmukaisuuden arvioinnissa on kyse näiden alueiden käytön uudelleen arvioinnista. Hallberg ym. (2020, s. 454) tukevat ajatusta ja kiinnittävät huomi-

---

<sup>7</sup> Hallituksen esityksessä (HE 101/1998) todetaan valtuuston olevan se elin, joka toteaa kaavan vanhentuneeksi. Tässä saattaa olla nykyään ristiriita, sillä huhtikuusta 2017 asti vaikutuksiltaan merkittävän asemakaavan saa hyväksyä muukin kunnallinen elin kuin kunnanvaltuusto, jolloin myös ajanmukaisuuden voi arvioida jokin muu kunnan elin.

ota siihen, että suunnitteluperiaatteet tai ylempi ohjaava kaavataso voivat myös muuttua ajan saatossa.

Raatikainen (2004) ehdottaa ratkaisuksi rakennusoikeuden vähentämistä tai poistamista väkiluvultaan vähentyvillä asemakaavoitetuilla alueilla. Rakennusoikeuden vähentäminen tai käyttötarkoituksen muuttaminen ei Ekroosin ja Majamaan (2018, s. 317) mukaan aiheuta korvausvelvollisuutta kyseisen velvollisuuden (MRL 60 §) tapauksessa. Nyman ja Mäntysalo (2014) ovat kuitenkin kritisoineet asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnin sääntelyä ja he toteavat siinä olevan epäselvyyttä. He arvioivat, että rakennusoikeuden poistaminen on käytännössä harvinaista. Yleisempänä käytäntönä he pitävät kaavan toteamista ajanmukaiseksi tai kaavan uudistamista siten, että rakennusoikeutta lisätään.

Jos asemakaava ei ole ajanmukainen tai ei muusta syystä sovi enää haluttuun tulevaisuuden kuvaan, se voidaan kumota. MRL:n 204 § määrää, että kaavan kumoamisen yhteydessä sovelletaan vastaavia säädöksiä kuin kaavoja laadittaessa. Käytännössä tämä tarkoittaa normaalin kaavaprosessin suorittamista, mutta tarkoituksena on kaavan kumoaminen (Ekroos & Majamaa, 2018, s. 1003; Hallberg ym., 2020, s. 1345; Jääskeläinen ym., 2018, s. 864). Yhtä hyvin kaavaa voidaan myös muuttaa. Tätä ajatusta tukee MRL:n 51 §, joka määrää, että "[a]semakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää." Ekroos ja Majamaa (2018) toteavat MRL 51 §:n tarkoittavan lähinnä muuttamisvelvollisuutta.<sup>8</sup>

Mäntysalo ja Nyman (2001, s. 38) toteavat, että kaavan vanhentuuessa se ei enää vastaa todellisiin tarpeisiin ja "suunnitelma muodostuu myönteisen muutoskehityksen esteeksi." Tämän voi tulkita haittaavan myös supistuvien kuntien kehitystä, vaikka Mäntysalon ja Nymanin (2001) viittauksen myönteiseen kehitykseen voi katsoa tarkoittavan kasvamista. Jos sopeutuminen supistumiseen nähdään myönteisenä kehityksenä, vanhentunut suunnitelma saattaa toimia esteenä.

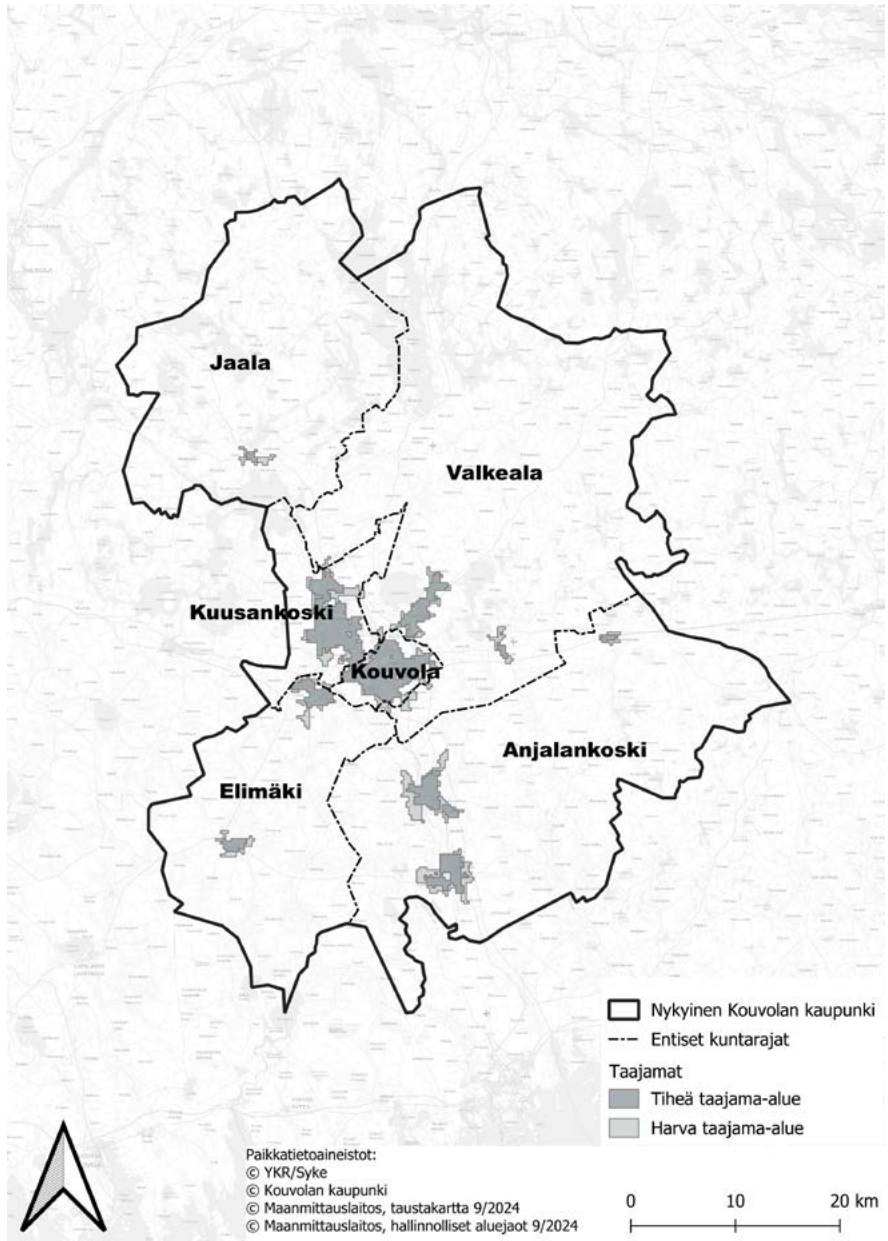
## Aineisto ja menetelmät

Tutkimus kohdistuu Kouvolan kaupunkiin Kymenlaaksossa. Kouvolan kaupungista muodostui Kymenlaakson maakunnan suurin kaupunki vuonna 2009, kun kuusi kuntaa liittyi yhteen kaupunkiseudun kokoiseksi alueeksi

---

<sup>8</sup> On huomionarvoista, että MRL:ssä ei ole vastaavaa ajanmukaisuuden arviointia (60 ja 61 §) yleiskaavoille, vaikka MRL 42 §:n mukaan yleiskaava voi olla vanhentunut:  
"Jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetyistä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista." Yleiskaava on kuitenkin pidettävä ajan tasalla, kuten MRL 36 § määrittää: "Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla."





**KUVA 2**  
 Nykyisen Kouvolan kaupungin muodostavat kunnat ja kaupungin nykyiset taajamat.

(kuva 2). Kuntaliitosten perintönä Kouvolalla on muun muassa laaja joukko vanhojen kuntien maankäytön strategioita, minkä vaikutus näkyy nykyisen Kouvolan yhdyskuntarakenteessa. Kunnilla oli hyvin erilaiset profiilit: osa edusti selvästi maaseutumaisempia kuntia, toiset tehdaskuntia. Kuntien erilaiset maankäytölliset strategiat tähtäsivät osittain uusien asukkaiden houkuttelemiseen. Tämän seurauksena nykyisen Kouvolan asemakaavoitettu pinta-ala on suuri ja toteutumattomia asemakaava-alueita on paljon.

Pääasiallisena aineistona on haastattelututkimus. Ennen haastattelua Kouvolan kaupungin kaava-asiakirjoja ja kaupunginstrategioita tutkittiin laajalti, ja niiden perusteella muodostettiin haastattelurungon kysymykset. Kaava-asiakirjoista löytyi muun muassa tapaus, jossa asemakaavoitettuja asuintontteja oli muutettu virkistysalueeksi ja osittain kumottu. Yksittäinen asemakaava ja sen asiakirjat eivät kuitenkaan kerro taustoista, metodeista tai laajemmasta kokonaisuudesta. Haastattelututkimus valittiinkin metodiksi, sillä kaavoittajilla on paljon dokumentoimatonta tietoa (Eräranta, 2019), josta saattaa olla merkittävästi hyötyä esimerkiksi lainsäädäntöä kehittäessä. Lisäksi haastattelututkimus vaikutti parhaalta tavalta lähestyä vähän tunnettua aihetta, koska kaavoittajilla on kokemusta käytännön tilanteista (Hirsjärvi & Hurme, 2022).

Puolistrukturoitu ryhmähaastattelu toteutettiin artikkelia varten alkukesästä 2023. Haastateltavina oli kolme Kouvolan kaupungin kaavoittajaa, jolle haastattelurunko oli ennalta toimitettu. Haastattelu kesti noin kaksi tuntia. Se nauhoitettiin kokonaan sekä litteroitiin sanasta sanaan, minkä jälkeen teksti luokiteltiin erilaisilla koodeilla. Haastattelututkimus on joustava tutkimusmuoto, jolla voi saada tarkkaa tietoa kaavoittajilta (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Ryhmähaastattelu valittiin haastattelumuodoksi, koska se tarjosi kaavoittajille mahdollisuuden täydentää toisiaan eripituisten työuriensa varrelta. Lisäksi tarkoituksena oli saada aikaiseksi spontaania keskustelua (Hirsjärvi & Hurme, 2022), jolloin erilaisten kaavoittajien tiedot muodostavat laajemman kokonaisuuden. Tutkimuksen tarkoituksena on Kouvolan esimerkin kautta tuoda esille mahdollisia ongelmia ja erilaisia toimivia ratkaisuja maankäytön ohjaukseen väkiluvultaan vähenevillä alueilla.

## **Kouvolan historiallinen kehitys**

Koko Kymenlaakson väkiluku on kasvanut voimakkaasti 1870-luvulta saakka. Nykyisen Kouvolan alueen väkiluku kasvoi muun Kymenlaakson mukana (Saarinen, 1992, s. 17) vuoteen 1992 asti, jolloin se oli huipussaan lähes 95 000 asukkaassa. Tämän jälkeen väkiluku on laskenut vuoden 2022 loppuun mennessä hiukan alle 80 000 asukkaaseen (Tilastokeskus, 2023). Kouvolan seutu on

ollut äkillisen rakennemuutoksen alue kaksi kertaa tällä vuosituhanalla: vuosina 2007–2008 ja 2011–2012. Syynä molemmilla kerroilla on ollut pape-riteollisuuden murros (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2022).

Kouvolan alueella on pitkä, noin 150 vuoden, historia puuteollisuudessa, joka on ollut alueen päätyöllistäjä. Kaavoittajien mukaan tehtaiden lähialueilla on tehty koko niiden historian ajan maankäytöllisiä järjestelyjä, joissa asumista, liikennettä ja teollisuutta on sovitettu yhteen. Suunnitelmat olivat usein kasvuhakuisia, ja monet esimerkiksi 1940- ja 1950-lukujen rakennuskaavat, jotka kuvastavat ajan kasvua, ovat edelleen voimassa toteutumattomina. Esimerkiksi korkealle asetetut väestönkasvun tavoitteet ovat monin paikoin jääneet kokonaan saavuttamatta, mutta niiden väestösuunnitteiden pohjalta on laadittu edelleen voimassa olevat asemakaavat asuinalueineen. Monet näistä osittain tai kokonaan toteutumattomista kaavoista sijoittuvat maille, jotka ovat nykyään yksityisomistuksessa. Alueen vahva sitoutuminen yhteen teollisuuden alaan aiheuttaa riskejä (Hoekveld & Bontje, 2016), ja tässä tapauksessa katset tulevaisuuteen ovat olleet kasvuhakuisia.

## **Asemakaavojen ajanmukaisuus Kouvolassa**

Haastateltavien mukaan Kouvolassa asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointi suoritettiin vuonna 2012, jolloin yksi kaupungin kaavoittajista kävi kaikki kaupungin asemakaavat läpi ja arvioi niiden toteutuneisuusasteen. Vanhentuneita asemakaavoja todettiin olevan hieman alle 300, ja niiden koko vaihteli pienistä valtaviin kaava-alueisiin. Työn seurauksena huomio kiinnittyi määrättyihin toteutumattomiin asemakaavoihin, joiden toteutuminen ei olisi kustannusten näkökulmasta järkevää kaupungin eikä yksityisten maanomistajien näkökulmasta. Yksi kaavoittajien merkittävimmistä esille tuomista ongelmista oli, ettei tällaisen suuren kaavamäärän ajanmukaistamiseen ole resursseja keskimääräisen asemakaavaprosessin pituuden vuoksi. Ajanmukaistamistyön seurauksena muut kaavat ehtisivät vanhentua ja päädyttäisiin noidankehään.

Kaavoittajat kertoivat, että heillä on vuosittain työn alla noin 40–50 asemakaavaa, joista valmistuu noin 12 ja parissa ajanmukaistetaan vanhentuneita asemakaavoja. Muissa hankkeissa vanhentuneita kaavoja käsitellään mahdollisuuksien mukaan, jos sellaisia on lähellä kaavoitettavaa aluetta. Nykytilassa asemakaavojen ajanmukaisuutta tarkastellaan lähinnä MRL 60 §:n mukaisella tarkastelulla rakennuslupien käsittelyn yhteydessä.

Merkittävä ongelma on, että hektisten aikataulujen vuoksi vanhimmat kaavat saattavat pahimmillaan estää Kouvolassa esimerkiksi investointien saamisen alueelle. Tämä saattaa hankaloittaa kaupungin elinkeinoelämän

uusiutumista ja sitä kautta elinvoiman ylläpitoa, mikä voi haitata myönteistä muutoskehitystä (Mäntysalo & Nyman, 2001). Haastateltavat toivat esille huolensa nykymaailman nopeammasta muutostahdistista, jonka vuoksi 5–10 vuotta sitten laaditut kaavat saattavat olla jo vanhentuneita.

On huomioitava, että kaavoittajien mukaan Kouvolan kaupunki ei käytä rakennuskieltoa työkaluna. He kokivat rakennuskiellon jättävän ongelman ratkaisematta ja sen sijaan siirtävän ratkaisua aina vain eteenpäin rakennuskieltojen ketjuuntuessa. Lisäksi rakennuskielloista voi hakea poikkeamista esimerkiksi erilaisten lupahakemusten yhteydessä. Kaavoittajilla oli tiedossa, että muissa lähialueen kunnissa on käytössä rakennuskieltoja vanhentuneiden asemakaavojen alueilla.

## **Tarve muutoksille ja kumoamiselle**

Tällä hetkellä Kouvolassa yleisimpänä syynä asemakaavoitettujen alueiden tonttien poistoon on vesihuoltoverkoston uudistus. Vesihuoltoverkoston lähestyessä uusimisen hetkeä alueen asemakaavat tutkitaan ja tarvittaessa alueelle tehdään muutoksia, kuten poistetaan asemakaavamassaa:

*”Niin vesihuoltoverkkoa uudistettiin, ja silloin tuli tarve tarkistaa sitä asemakaavaa ja tosiaan sitä kautta sitten muutettiin asemakaavaa, jotta vesihuoltoverkko saadaan järkeviin kohtiin ja siellä oli toteutumaton asemakaavamassaa. Tontteja ja muuta ja sitten oikeastaan tutkittiin se, että minkälainen, että miten paljon tuolla on tarvetta ylipäättänsä asumiselle.”*

Haastattelun perusteella näiden rightsizing-metodien tarkoituksena on sopeuttaa vesihuoltoverkosto vähentyvälle väestölle, ja samalla asemakaava muutetaan vastaamaan nykytilannetta. Kaavoittajat kertoivat, että maanomistajat pitävät yleensä tärkeämpänä asumisen edellytysten turvaamista kuin toteutumattomiin tontteihin keskittymistä, sillä niiden myyminen saattaa olla lähes mahdotonta:

*”...olen ymmärtänyt, että he sen myös ymmärtää, että täällä ei sitten välttämättä sillä toteutumattomalla kaavavarannolla ei ole välttämättä arvoa, vaan se arvo on hyvä elämä siinä omissa talossansa.”*

Kouvolan tapauksessa toteutumattomien alueiden muuttaminen nykyistä käyttöä vastaavaksi on myös verotuksen kannalta asukkaille järkevää. Pahimassa tapauksessa kaavoittajat kertoivat, että omakotiasujan kiinteistöveroitus saattaa moninkertaistua, kun 80 vuotta sitten kaavoitettu käyttötarkoitus ei vastaa nykyistä käyttöä. Sama ongelma saattaa muodostua nykyiselle pellolle, joka on asemakaavassa täynnä toteutumattomia omakotitontteja.

Koska alueen kiinteistöt ovat menettäneet käyttötarkoituksen mukaista arvoa (Schilling & Logan, 2008), kaavoittajat pohtivat kaupungin velvollisuutta muuttaa tällaisia alueita nykyistä vastaavaan käyttöön, mikä helpottaisi maanomistajien taloudellista taakkaa.

Ajastaan jäänyt asemakaava saattaa olla maanomistajalle kallis myös muista taloudellisista syistä. Koska Kouvolassa ei ole välttämättä kysyntää tonteille, maanomistajan on usein järkevintä hyväksyä tonttien poistot ja jatkaa alueen käyttöä nykyisessä muodossa. Maanomistaja säästää Kouvolan tapauksessa muun muassa vesihuoltoliittymien ja tonttien lohkomisen aiheuttamat kustannukset, jotka saattavat olla kalliimpia kuin tontin myyntiarvo.

## **Asemakaavojen kumoaminen ja muuttaminen**

Haastattelun hetkellä Kouvolassa ei ollut kokemusta kaavahankkeista, joissa kaava vain kumottaisiin, ellei oteta huomioon ranta-asetuksia. Pelkän kumoamisen sijaan hankkeissa on ollut usein ratkaisuna kumoamisen, muutosten ja poistojen yhdistelmä. Raatikaisen (2004) ehdottama rakennusoikeuden poisto näyttäisi siis toteutuneen Kouvolassa. Kaavoittajat muistelivat, että ajanmukaistamisen yhteydessä Kouvolassa on myös ollut tapauksia, joissa rakennusoikeutta on vähennetty yksityisen omistamalta maalta samalla, kun käyttötarkoitus on muutettu vastaamaan toteutunutta tilannetta. Yhdessä tällaisessa tapauksessa Kouvolan kaupungin toimista valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman menestystä (Korkein hallinto-oikeus, 2012). Tämä antaa merkin siitä, että edellä mainittu toiminta on tarkoituksenmukaista ja mahdollista supistuvilla alueilla.

Kaavoittajat eivät näe merkittäviä ongelmia asemakaavojen kumoamisessa kiinteistöteknisestä näkökulmasta. Alueen muuttaminen kaupungin omistamaksi alueeksi käynnistää normaalit kiinteistötekniset toimenpiteet, joissa omistus siirretään kaupungille. Kaavoja on muutettu ja kumottu yksityisten tahojen sekä kaupungin omistamilta mailta. Useimmiten muutos yksityisen maalla on kuitenkin muutos vastaamaan nykyistä tilannetta, mikä usein tarkoittaa käyttötarkoituksen muutosta rivitalosta omakotitaloksi ja rakennusoikeuden vähentämistä.

Haastateltavien mukaan tonttien kumoamisen lisäksi toteutumattomia alueita on muutettu puistoiksi ja lähivirkistysalueiksi. Tärkeimpänä hyötynä alueen muuttamisesta virkistysalueeksi on se, että virkistysalueen muuttaminen takaisin korttelialueeksi on haastavampaa ja virkistysalueeksi kaavoittaminen antaa selvän signaalin siitä, että asia on käsitelty loppuun, kuten kaupungin kaavoittaja totesi:

*”Joo silleen, jos mieltii, että oli puhe siitä, että kumotaanko vai tehdäänkö viheralueeksi tai johonkin muuhun, niin kyllähän jos jossakin taajaman laitamalla kumotaan, niin sitten voi tulla se, että joidenkin vuosien päästä haluukin tähän suunnittelutarveratkaisulla vielä yhden tönön, mutta jos se on asemakaavassa viheraluetta, niin sittenhän se on totaalinen kieltö siihen rakentamiseen, että sitä ei voi avata muuten kun kaavamutoksella.”*

Jos kaava kumotaan, alueesta tulee haja-asutusaluetta, jolle on edelleen mahdollista rakentaa. Kun alue muutetaan virkistysalueeksi, rakentaminen estetään ja sitä kautta yhdyskuntarakennetta voidaan helpommin kontrolloida. Metodi kuuluu rightsizing ja greening -ratkaisuihin, mutta sillä on ennaltaehkäisevä orientaatio tulevaisuuteen. Virkistysalueen etuna on myös se, että sitä voidaan käyttää olemassa olevien tonttien yhdyskuntatekniikan rakentamiseen. Kaavan kumoaminen ei siis välttämättä poista ongelmaa, vaan saattaa tuoda uusia ongelmia seuraavien vuosikymmenten riesaksi. Kouvolan tapauksessa asemakaavan kumoamisen haasteena pidettiin myös tiedon välittymistä seuraavalle suunnittelijasukupolvelle siitä, että alue on nähty joskus kannattamattomaksi suunnaksi rakentaa.

## **Historian ja työkalujen aiheuttamat haasteet**

Koska Kouvolalla on pitkä historia tehdasyhdyskuntana, kaupungissa on paljon rakennettua kulttuuriympäristöä. Kaavoittajien mukaan osasta näistä alueista on purettu rakennuskanta osittain tai kokonaan, mutta usein esimerkiksi alueiden viherympäristöjen habitaatteihin liitetään kulttuurihistoriallisia ja luontoarvoja. Nämä alueet on joissain tapauksissa muutettu virkistysalueiksi, jotka on varustettu suojelumerkinnällä. Monessa tapauksessa tällaiset alueet saattavat olla nykyisen yhdyskuntarakenteen sisällä tai aivan vieressä, jolloin alueiden muuttaminen virkistysalueiksi ja hyödyntäminen virkistyskäytössä on järkevää. Kyseisissä tapauksissa puhutaan enemmän rewilding-ratkaisuista (Perino ym., 2019) kuin greening-ratkaisuista, koska kyseessä on luonnon monimuotoisuuden suojelu.

Kouvolassa on kaavoittajien mukaan käyty keskustelua vanhojen hylättyjen tai laiminlyötyjen rakennusten hankkimisesta tontteineen kaupungin omistukseen asemakaava-alueilla. Kaupunki voisi ostaa kiinteistön, purkaa rakennukset ja myydä kiinteistön tyhjänä eteenpäin tai pitää sen itsellään esimerkiksi reservivarantona. Tällainen toiminta saattaa olla järkevää esimerkiksi pääosin asutetuilla alueilla, joihin kaupunki on jo rakentanut kunnallistekniikkaa. Vastaavaa pohdintaa kuvaa hyvin erään haastatellun kaavoittajan huomio:

*"Siis keskusteluahan on käyty tällaisista asioista, että pitäisikö Kouvolan kaupungin kaupunkina alkaa ostaa huonolla ylläpidolla olevia vanhoja rakennuksia tontteineen. Sellaisia, mitkä on tyhjiillään, millä ei ole mitään arvoa, niissä on joku kosteusongelma tai joku tällainen ja kaupunki purkaisi rakennuksen ja myisi sen tontin sitten eteenpäin, koska me ollaan yhteiskuntana investoitu sinne yhdyskuntatekniset järjestelmät, ja ne ovat yleensä palveluiden lähellä."*

Keino saattaisi estää yhdyskuntarakennetta leviämistä esimerkiksi Humer ym. (2019) varoittamalla tavalla, sillä uusia asuinalueita ei välttämättä tarvitsisi kaavoittaa yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle. Ongelmaksi prosessissa voi muodostua omistussuhteiden selvittäminen, omistajien tavoittaminen sekä varmistuminen rakennusten käyttämättömyydestä. Kaavoittajat näkevät järkevämmäksi rakennusten purkamisen kiinteistöltä, jolloin esimerkiksi rakennukseen kohdistuvalta ilkeivallalta voidaan välttyä.

Kouvolassa on kuntaliitoksen takia jouduttu miettimään useiden tässä artikkelissa esitettyjen ratkaisuiden järkevää toteutustapaa. Kaavoittajien kertoman perusteella nykyisen Kouvolan ongelmana on kuntaliitosta edeltäneiden kuntien kasvuhakuisuus. Osassa entisistä kunnista väestöennusteet laadittiin niin suuriksi, että nähtiin tarpeellisenä kaavoittaa laajoja asuinalueita, jotka sittemmin eivät toteutuneet. Näiden Kouvolan kanssa yhteen liittyneiden kuntien perintö vaikuttaa nykyisen Kouvolan kaupungin sisällä siten, että Kouvolan taajamat ovat eriarvoisissa asemassa sijaintinsa puolesta ja aikaisempien investointien valossa. Osa alueista on selvästi elinvoimaisempia kuin muut, mikä näkyy esimerkiksi tonttikysyntänä. Vanhojen paperitehtaiden taajamat ovat huomattavasti heikommassa asemassa kuin Kouvolan keskustaajama, mikä Kouvolan kaavoittajien mielestä näkyy jo kaupunkikuvassa.

Vaikka Kouvolassa käytetään onnistuneesti kaavoituksen työkaluja, kaavoittajat päätyivät myös kyseenalaistamaan toimintatapojaan. Esimerkiksi haastateltaville etukäteen lähetetty haastattelurunko herätti pohdintaa:

*"Niin näistä monet näistä kysymyksistä on tämmöisiä mitkä on herännyt nyt meilläkin kysymykseksi, mutta ei ole vielä välttämättä vastausta."*

Kaavoittajat kuvasivat tekemistään iteroivaksi ja kertoivat prosessin kehittävän kaava kerrallaan vaihtoehtojen puutteessa. Kokonaisuudessaan he joutuivat ratkaisemaan paljon ongelmia oman kunnan sisällä: valtion tasolla ei ole varsinaisesti ohjausta asioiden ratkomiseksi, eikä keskustelua ole riittävästi muiden kuntien kanssa. Haastateltavat totesivatkin tarvitsevansa tilaisuuksia, joissa asiaa voitaisiin käsitellä laajemmalla joukolla. On ilmeistä, että Kouvo-

lan kaavoittajat eivät ole ongelman kanssa yksin Suomessa. Kouvolaalaisilla on käytössä omia menetelmiä, mutta samalla he miettivät voisiko asioita tehdä järkevämmiin. Kyseessä on siis vielä vahvasti kehittyvä ja elävä prosessi.

## **Asemakaavan ja yleiskaavan suhde**

Kouvolassa kasvun aikakauden asemakaavojen kumoaminen tai muokkaaminen tapahtuu esimerkiksi muiden kaavahankkeiden yhteydessä ilman laajempaa alueellista tarkastelua. Kuten Raatikainen (2004) on esittänyt ja haastateltavat totesivat, yhdyskuntarakenne pitäisi ensin ratkaista taajamayleiskaavoissa ennen kuin asemakaavoja voidaan laajemmalla mittakaavalla kumota tai tehdä kumoamista vastaavia toimenpiteitä. Kouvolassa yleiskaavat ovat määrätyn aikakauden tuotteita, jotka eivät välttämättä vastaa sitä tulevaisuutta, jota kohti Kouvola on nyt kehittymässä. Myös kaupungin kaavoittajat tunnistavat ongelman:

*"...koska nää nykyiset yleiskaavatkin on jo peruja sieltä kun on ajateltu, että on ne kukoistavat ja kasvavat tehdasyhdyskunnat. Se ajattelu on sieltä vuosikymmenten takaa, niin nyt pitäisi sitten päivittää se tähän nykypäivään."*

Vanhentuneet yleiskaavat aiheuttavat pullonkaulan asemakaava-alueiden muutoksille nykyistä laajemmassa mitassa. Kouvolan alueilla, joilla yleiskaava on ajantasainen, on kumottu muun muassa kerros- ja rivitalotontteja. Kaavoittajat totesivat, että ajantasainen yleiskaava saattaisi mahdollistaa vesihuoltoverkon uudistamisen progressiivisemmin kuin reagoimalla sen hetkisiin tarpeisiin. Lisäksi kaavoittajat pitivät ongelmana maakuntakaavaa, jonka mukaisesti yleiskaavaa on kehitettävä. Vaikka kunta alkaisi muuttamaan taajamien yleiskaavoja mukailleen supistumiskehitystä, päivittämätön maakuntakaava saattaa aiheuttaa haasteita. Kaavoitusjärjestelmämme hierarkkisuus toimii tässä tilanteessa hieman ongelmallisesti. Se ei salli alhaalta ylöspäin tulevaa muutosta, mikä vahvistaa Mäntysalon ja Nymanin (2001, s. 38) havainnon, jonka mukaan vanhentunut kaava haittaa kehitystä.

Ongelmana on myös resurssien puute. Kaupungilla ei ole tarpeeksi työvoimaa laatimaan yleiskaavoja, ja muutenkin keskustelussa tuli selväksi, että kaavoittajia ei tunnu olevan Suomessa tarpeeksi. Sama ongelma on todettu Kuntaliiton (2003) ja ympäristöministeriön (Vatilo, 2023) uusissa selvityksissä. Nykyisellään kaavoittajat korjaavat ongelmat asemakaavoituksen yhteydessä, vaikka kyseinen taso on tarkoitettu rakentamisen ohjaamiseen eikä yhdyskuntarakenteen kokonaisvaltaiseen ohjaamiseen. Jos yleiskaavat olisivat ajanmukaisia, asemakaavoitus olisi kaavoittajien mielestä sujuvampaa.



## Keskustelu

Hollander ym. (2009) ovat oikeassa siinä, että kaavoittajien toimintaa pitäisi tutkia nykyistä enemmän supistumiskehityksen yhteydessä. Kouvolan tapaus osoittaa tämän ja tuo samalla huolestuttavia ongelmia esille. Yhtenä ongelmana on laajemman keskustelun ja yhteistyön puute. Merkittävässä osassa Suomen kuntia väkiluku joko vähentyy tai kääntyy pian laskuun. Jos ongelmaa ratkotaan jokaisessa kunnassa erikseen, kokoontumatta missään vaiheessa yhdessä keskustelemaan, innovointi ja parhaat ratkaisut jäävät jakamatta.

Asemakaavojen kumoaminen tai muu rakentamisen mahdollisuuksia vähentävä prosessi olisi järkevää saada nykyistä nopeammaksi ja keveämmäksi. Kouvolan tapaus tuo esille hyvin tämän ongelman, sillä vanhentuneita asemakaavoja on Kouvolassa huomattava määrä. Nykyinen lainsäädäntö ei ole suunniteltu tällaiseen tilanteeseen, eikä tuleva laki tuo muutosta. Esimerkiksi ajanmukaisuuden arviointi paljastaa ongelmat vain yhdellä kaavatasolla. Se ei laukaise tarvetta arvioida yleiskaavan tai maakuntakaavan ajanmukaisuutta. Jos toteutumattoman alueen asemakaava todetaan vanhentuneeksi, mutta se on yleiskaavan mukainen, syntyy tilanne, johon laissa ei varsinaisesti ole ratkaisua.

Asemakaavan muuttaminen yleiskaavan vastaisesti on haasteellista, sillä hierarkkisuus on suunnittelujärjestelmän tärkeimpiä piirteitä, kuten ympäristöministeriö (2014) toteaa. Kouvolan kaavoittajat olivat kuitenkin huomanneet, että vanhentunut yleiskaava saattaa haitata asemakaavojen muuttamista. Havainto tuo esille, kuinka ongelmallinen suunnittelujärjestelmämme hierarkkisuus on supistumiskehityksen olosuhteissa. Kaavoittajat kokivatkin, että työ asemakaavojen muuttamiseksi ja kumoamiseksi pitäisi aloittaa ylemmältä tasolta. Jos voimassa oleva yleiskaava olisi uudempi kuin alueella oleva asemakaava ja yleiskaavassa ei enää olisi toteutumattomaa aluetta, asemakaavan kumoaminen olisi loogista. Todellisuudessa resursseja yleiskaavojen muuttamiseksi ei välttämättä ole, kuten Kouvolan kaavoittajat vahvistivat. Haasteen saattaa aiheuttaa myös maakuntakaava, joka ohjaa yleiskaavojen laatimista. Toimintojen sijoittelua pitäisi tarkastella uudelleen väkiluvun vähentyessä (Raatikainen, 2004), mikä kuuluu ylemmän tason kaavoille. Ympäristöministeriö (2014, s. 217) toteaa: *"Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että kukin kaavataso huolehtii sille kuuluvista tehtävistä ja kaavat pidetään ajan tasalla."*

Ajanmukaisuuden arviointi on nykyään suunnattu asemakaavoitetuille alueille, jotka ovat merkittäviltä osin toteutumatta. Tämän määrittelyn poistaminen voisi helpottaa ja edesauttaa kaavojen toteutusta vanhentuneiksi. Ajanmukaisuuden arvioinnissa sisältövaatimukset ovat tärkeässä asemassa

(Jääskeläinen ym., 2018, s. 389), mutta prosessiin voisi kytkeä myös vaikutusten arviointimenettelyn (MRL 9 § ja MRA 1 §). Jos oletetaan, että sisältövaatimukset ovat tärkeässä asemassa kaavan arvioinnissa, niin on syytä tarkastella myös sitä, millaiset vaikutukset kaavalla on nyky muodossaan. Jos kaava on suunnattu kasvuun, jota ei ole, kaavan perusidea on vääristynyt. Se pyrkii johonkin, mitä ei voida saavuttaa. Asemakaavojen ajanmukaisuuden arvioinnin kriteeristöissä on syytä huomioida myös toteutumismahdollisuudet, joita esimerkiksi Kouvolan kaavoittajat tarkastelevat, kun he tutkivat kaava-alueita vesihuoltoverkon saneerausta ajatellen.

Ruotsin Plan- och (2010:900) on asemakaavaa vastaavaa yksityiskohtaista kaavaa (detaljplan) koskien säädetty toteutusaika, joka on vähintään viisi vuotta ja enintään 15 vuotta. Toteutusaikaa voidaan jatkaa viidellä vuodella kerrallaan. Suomessa vastaava sääntely toimii kaavan ajanmukaisuuden arvioinnin kautta, mutta Ruotsin tapauksessa mekanismi on vahvempi, koska toteutumaton rakennusoikeus häviää toteutusajan umpeuduttua (HE 101/1998). MRL:ia säädettäessä asemakaavojen ajanmukaisuuden sääntelyyn oli haettu tätä ruotsalaista mallia, mutta se ei toteutunut, joten suomalaisissa asemakaavoissa rakennusoikeus voi säilyä ikuisesti toisin kuin ruotsalaisissa kaavoissa (Mäntysalo & Nyman, 2001; Nyman & Mäntysalo, 2014).

Ympäristöministeriö (2014) kiinnittää huomiota muutamaan asiaan arvioinnissaan maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Ensinnäkin asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin toimivuutta on yleisesti vaikea tarkastella. Ongelmia saattaa aiheuttaa arviointityökalun epäselvyys, resurssien puute, haasteet rakennusoikeuden poistamisessa (Mäntysalo & Nyman, 2001; Nyman & Mäntysalo, 2014) ja kuntien valta vaikuttaa prosessiin. Lisäksi ympäristöministeriö (2014) huomauttaa, että nykyiset haasteet, kuten ilmastonmuutos, voivat kasvattaa tarvetta tarkastella asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin työkalua aiempaa laajemmista näkökulmista. Samoin on syytä korostaa kahta ympäristöministeriön (2014, s. 44) lausetta: *"Oletettavaa on, että asemakaavojen ajanmukaisuus on jatkossa yhä tärkeämpi kysymys myös yhdyskuntien toimivuuden kannalta"* ja *"[a]semakaavojen ajanmukaisuuden arviointia tulisi kohdistaa ajanmukaisuuden kannalta erityisen merkittäviin kysymyksiin."* Jo vuonna 1992 ympäristöministeriön raportissa on todettu, että hitaasti toteutuneet kaavat saattavat vanhentua sisällöllisesti, jolloin kaavan mukaisesti toteutettu rakentaminen ei välttämättä vastaa tarpeita (Ympäristöministeriö, 1992). Ajanmukaisuuden arviointi saattaa olla eräs tärkeimmistä työkaluista supistuvissa kunnissa. Se antaa tilannekuvan, joka saattaa johtaa toimenpiteisiin ja sallii niin sanotun normaalin tilanteen kyseenalaistamisen. Kunnan kasvaessa kaavat korvautuvat kysynnän voimalla, kun taas supistuessa kaavat

eivät korvaudu yhtä automaattisesti. Reagointi supistumiseen on todennäköisesti hitaampaa sopeutumisen näkökulmasta. Supistumiskehitys ei ole vastakohta väkiluvun kasvamiselle maankäytössä, sillä kasvun alueellista kohdentumista voidaan ohjata, mutta supistumisen ei (Galster, 2019; Mäntysalo, 2006). Ennakoinnista tulee siis yhä tärkeämpää.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota asemakaavoihin, jotka ovat osittain muutettuja tai joiden määräykset ovat selvästi vanhentuneita. Kyseisten kaavojen keskeinen kantava idea saattaa olla muuttunut. Kouvolassa kaavoittajat kiinnittivät huomiota Otto-Iivari Meurmanin laatimaan alkuperäiseen asemakaavaan vuodelta 1931. Kaava on vielä voimassa pieninä suikaleina eri puolilla Kouvolan nykyistä keskustaa. Toisaalta Kouvolassa on nähtävissä detaljitason kaavoja, joissa jopa rakennusoikeus on jäänyt määrittelemättä. Samoin rakennuksia purkaessa saatetaan joutua tilanteeseen, jossa asemakaava on todettava vanhentuneeksi. Asemakaavan ajanmukaisuus ei ole yksinkertainen asia, ja sen arviointia on syytä kehittää.

Ajanmukaisuuden arvioinnin jälkeen on syytä miettiä jatkotoimenpiteitä. Asemakaavojen kumoaminen maankäytön ohjaamisen välineenä on mielenkiintoinen toimi, sillä se edustaa näkemyksen muutosta kunnassa ja uudenlaista perspektiiviä tulevaisuuteen. Kunta ajattelee tällöin mahdollisesti tulevaisuuttaan laajemmin kuin vain kasvuna ja sen ohjaamisena, minkä osana poliittinen harkinta ja päätöksenteko ovat tärkeitä (Mäntysalo, 2006). Silloin kunta voi pyrkiä toisenlaiseen tulevaisuuden hallintaan, kohti olemassa olevan yhdyskuntarakenteen kestävyyttä. Muutos kertoo asenteiden vaihtumisesta ja ongelmien tunnustamisesta sekä tarpeesta ratkaista ongelmat, ainakin jollain tasolla. Kouvolan käyttämä metodi, jossa tontteja muutetaan asemakaavamutoksella esimerkiksi virkistysalueiksi, on toimenpiteenä lähellä kumoamista, mutta metodina pidemmälle harkittu. Se on osoitus, että kaavoitusjärjestelmämme toimii supistumisen olosuhteissa, ainakin osittain, niin sanottujen rightsizing ja greening -metodien avulla. Yleisesti ottaen asemakaavan tehtävänä on tähdätä toteutukseen lyhyellä aikavälillä, joten kaavan nopean vanhenemisen on oltava perusominaisuus.

Kouvolan tapauksessa asemakaavojen kumoaminen on usein halpaa, koska kaikille alueille ei ole rakennettu kunnallistekniikkaa. Kyseisille alueille ei ole siis tehty aikaisempia investointeja, eikä kunnallistekniikan purkamisestakaan aiheudu kustannuksia kaavoja kumottaessa. Lisäksi kunnallistekniikan rakentamattomuus saattaa olla etu Kouvolan tapauksessa, koska rakennuskieltoja ei välttämättä tarvita kontrolloimaan rakentamista. Raatikainen (2004) pitää väitöskirjassaan todennäköisenä, että kunnallistekniikkaa pitää vaiheittain sopeuttaa tulevaisuudessa, ja hän antaa tästä prosessikuvauksen.

Supistuvalla alueella on syytä miettiä, mitä kunnallistekniikalle alueella tapahtuu ja miten rakentaminen ohjautuu alueella jatkossa. Alueesta voi tulla käytännössä haja-asumisen aluetta, jolloin kunnallistekniikka on siirrettävä esimerkiksi kiinteistökohtaiseksi tai vesiosuuskunnan vastuulle (Raatikainen, 2004). Alueen muuttuessa takaisin haja-asutusalueeksi olisi mietittävä, mikä ohjaa alueen kehitystä kaavan kumoamisen jälkeen ja miten kehitystä ohjataan. Vaihtoehtoisesti on tarkasteltava, onko parempi esimerkiksi muuttaa alue virkistysalueeksi Kouvolan käyttämän metodin mukaisesti.

## Johtopäätökset

Artikkelissa esitetyt ratkaisut supistumiseen kuuluvat rightsizing ja greening-strategioihin, mutta niistä poiketen ongelmia pyritään ennaltaehkäisemään MRL:n mukaisilla työkaluilla. Kaavoitusjärjestelmämme on suunniteltu ohjaamaan kasvua, joten järjestelmä joutuu toimimaan tilanteessa, johon sitä ei ole tarkoitettu. Määrättyjä strategioita on edelleen mahdollista käyttää supistumisen ohjauksessa ennakoimalla tulevia kehityskulkuja, joita halutaan välttää ja pyritään estämään. On kuitenkin todennäköistä, että Kouvola ja sen kaltaisissa kunnissa joudutaan turvautumaan tulevaisuudessa myös olemassa olevan rakenteen supistamiseen, jolloin artikkelin käsittelemät strategiat tulevat tarpeeseen. Kaavoitusjärjestelmää pitää kehittää toimimaan tässä uudessa tilanteessa.

Kouvolan tapauksessa vanhentuneet asemakaavat luovat erään merkittävimmistä ongelmista, sillä niitä on runsaasti ja niiden päivittäminen on haastavaa. Ongelmaa hankaloittaa historiallisten kasvuhakuisten yleiskaavojen lainmukainen asema ja resurssien puute niiden ajanmukaistamiseksi. Tällainen kaavojen vanhentuminen on haastava ilmiö, jota pitäisi tutkia laajemmin ja miettiä, miten ongelmaan on mahdollista reagoida lainsäädännöllisesti nykyisessä tilanteessa. Lisää painetta aiheuttaa infrastruktuurin päivittäminen, jota varten vain osin toteutuneille alueille on tehtävä linjaavia ratkaisuja, mikä sopii nimenomaan yleiskaavatasoiselle työlle.

Eräs tärkeimmistä havainnoista Kouvolan tapauksessa on se, että toteutumattomia kaava-alueita ei ole vain kumottu, vaan kunnan kehitystä on mietitty pidemmälle ja alueita on muutettu virkistysalueiksi. Yhdyskuntarakenteen ohjauskeinona tämä ratkaisu on tehokkaampi kuin asemakaavan kumoaminen. Samoin olosuhteet saattavat vaatia olemassa olevan tilanteen vakiinnuttamista mieluummin kuin asemakaavan mukaisen toteutuksen edistämistä. Kaavoittajilla on selvä tarve työkalujen ja metodien kehittämiseksi, mutta toiminta vaatii laajempaa keskustelua, ohjausta ja vertaistukea, jotka näyttävät puuttuvan.

Kouvolan kaupungin esimerkki osoittaa, että toimenpiteitä tehdään jo askelia on otettu oikeaan suuntaan. Kaavoittajat painivat kuitenkin niukoin resurssein rakennemuutoksen tuoman supistumiskehityksen kanssa. On tärkeää, että kaavoittajat keskustelevat haasteistaan yhdessä ja aihe saa ansaitsemansa huomion valtakunnan tasolla.

## Kiitokset

Olen erittäin kiitollinen Kouvolan kaupungin kaavoittajille haastattelusta ja keskusteluista. Kiitän Raine Mäntysaloo ja Annamari Vuolaa artikkelin luonnoksen kommentoinnista ja sen selkeyttämisestä. Haluan myös kiittää Jenni Kujalaa case-esimerkin havaitsemisesta ja siihen liittyvistä keskusteluista.

### *Kirjallisuus*

- Béal, V., Fol, S., Miot, Y., & Rousseau, M.** (2019). Varieties of right-sizing strategies: Comparing degrowth coalitions in French shrinking cities. *Urban Geography*, 40(2), 192–214. <https://doi.org/10.1080/02723638.2017.1332927>
- Côté, I., & Pottie-Sherman, Y.** (2020). The Contentious Politics of Resettlement Programs: Evidence from Newfoundland and Labrador, Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 53(1), 19–37. <https://doi.org/10.1017/S0008423919000921>
- Durrant, D., Lamker, C., & Rydin, Y.** (2023). The Potential of Post-Growth Planning: Re-Tooling the Planning Profession for Moving beyond Growth. *Planning Theory & Practice*, 24(2), 287–295. <https://doi.org/10.1080/14649357.2023.2198876>
- Döringer, S., Uchiyama, Y., Penker, M., & Kohsaka, R.** (2020). A meta-analysis of shrinking cities in Europe and Japan. Towards an integrative research agenda. *European Planning Studies*, 28(9), 1693–1712. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1604635>
- E Kroos, A., & Majamaa, V.** (2018). *Maankäyttö- ja rakennuslaki* (4., uudistettu laitos). Edita Publishing Oy.
- Eräranta, S.** (2019). *Memorize the Dance in the Shadows? - Unriddling the Networked Dynamics of Planning Processes through Social Network Analysis* [väitöskirja, Aalto-yliopisto]. <https://aalto.fi/handle/123456789/36177>
- Galster, G.** (2019). Why Shrinking Cities Are Not Mirror Images of Growing Cities: A Research Agenda of Six Testable Propositions. *Urban Affairs Review*, 55(1), 355–372. <https://doi.org/10.1177/1078087417720543>
- Green, N.** (2011). A Chronicle of Urban Codes in Pre-Industrial London's Streets and Squares. Teoksessa S. Marshall (toim.), *Urban Coding and Planning* (s. 25–43). Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780203717561-7>
- Großmann, K., Bontje, M., Haase, A., & Mykhnenko, V.** (2013). Shrinking cities: Notes for the further research agenda. *Cities*, 35, 221–225. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.07.007>
- Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V., & Rink, D.** (2016). Varieties of shrinkage in European cities. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 86–102. <https://doi.org/10.1177/0969776413481985>
- Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Rantala, H., & Reinikainen, J.** (2020). *Maankäyttö- ja rakennuslaki* (4., uudistettu painos). Alma Talent.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi HE 101/1998. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980101>
- Hartt, M.** (2018). How cities shrink: Complex pathways to population decline. *Cities*, 75, 38–49. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.12.005>

- Hartt, M.** (2019). The Prevalence of Prosperous Shrinking Cities. *Annals of the American Association of Geographers*, 109(5), 1651–1670. <https://doi.org/10.1080/24694452.2019.1580132>
- Hirt, S., & Beauregard, R.** (2021). Must shrinking cities be distressed cities? A historical and conceptual critique. *International Planning Studies*, 26(1), 1–13. <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1661226>
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H.** (2022). Tutkimushaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus.
- Hoekveld, J. J.** (2012). Time-Space Relations and the Differences Between Shrinking Regions. *Built Environment*, 38(2), 179–195. <https://doi.org/10.2148/benv.38.2.179>
- Hoekveld, J. J.** (2014). Understanding Spatial Differentiation in Urban Decline Levels. *European Planning Studies*, 22(2), 362–382. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.744382>
- Hoekveld, J. J., & Bontje, M.** (2016). Intra-Regional Differentiation of Population Development in Southern-Limburg, the Netherlands: Intra-regional differentiation of population development. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 107(3), 282–297. <https://doi.org/10.1111/tesg.12149>
- Hollander, J. B., Pallagst, K., Schwarz, T., & Popper, F. J.** (2009). Planning shrinking cities. *Progress in Planning*, 72(4), 223–232.
- Hospers, G.-J.** (2014). Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement. *European Planning Studies*, 22(7), 1507–1523. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.793655>
- Humer, A., Sedlitzky, R., & Brunner, D.** (2019). When does population growth pay off? A case study of suburban land consumption to assess the Lower Austrian infrastructural cost calculator. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34(1), 331–344. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-09639-7>
- Hummel, D.** (2015). Right-Sizing Cities: A Look at Five Cities: Right-Sizing Cities: A Look at Five Cities. *Public Budgeting & Finance*, 35(2), 1–18. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12056>
- Jääskeläinen, L., Hurmeranta, J., Syrjänen, O., & Wähä, S.** (2018). *Maankäyttö- ja rakennuslaki* (5., uudistettu painos). Rakennustieto Oy.
- Korkein hallinto-oikeus** (2012). Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, Taltionumero 2359. Antopäivä 7.9.2012.
- Kuntaliitto** (2023). Teknisen toimen asiantuntijoiden osajapula kunnissa. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Teknisen-alan-osaajapula-loppuraportti-30.3.2023.pdf>
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., & Cunningham-Sabot, E.** (2012). Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 213–225. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01092.x>
- Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Makkonen, T., Inkinen, T., & Rautiainen, S.** (2022). Mapping spatio-temporal variations of shrinkage in Finland. *Fennia - International Journal of Geography*, 200(2). <https://doi.org/10.11143/fennia.119495>
- Mäntysalo, R.** (2006). Kunnan supistumiskehityksen hallinta – esimerkkinä Suomussalmi. Teoksessa H.-L. Hentilä, R. Mäntysalo, & L. Soudunsaari (toim.), *EkoSuKaT – Ekotehokkuus Supistuvissa ja Kasvavissa Taajamissa: Muuttuvan yhdyskuntarakenteen fyysinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys: Loppuraportti*. Oulun yliopisto. <https://oulurepo.oulu.fi/handle/10024/34563>
- Mäntysalo, R., & Nyman, K.** (2001). Kaavoitus—Suunnittelua? *Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Julkaisu A 30. Oulun yliopisto, Arkkitehtuurin osasto. Oulun Yliopistopaino. <http://jultika.oulu.fi/files/ISBN9514265629.pdf>
- Nyman, K., & Mäntysalo, R.** (2014). Patologisia piirteitä maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa: Tapaus Savonlinnan Kasinonsaari. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42(3), 324–339.

- Perino, A., Pereira, H. M., Navarro, L. M., Fernández, N., Bullock, J. M., Ceaușu, S., Cortés-Avizanda, A., Van Klink, R., Kuemmerle, T., Lomba, A., Pe'er, G., Plieninger, T., Rey Benayas, J. M., Sandom, C. J., Svenning, J.-C., & Wheeler, H. C.** (2019). Rewilding complex ecosystems. *Science*, 364(6438), eaav5570. <https://doi.org/10.1126/science.aav5570>
- Plan- och bygglag 2010:900. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900\\_sfs-2010-900/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/)
- Raatikainen, S.** (2004). *Pienenevän infrastruktuurin suunnittelu ja hallinta* [väitöskirja, Oulun yliopisto]. <https://urn.fi/URN:ISBN:9514272943>
- Rajaniemi, J.** (2006). *Kasvun kaavoitus: Tapaus Raahe 1961-1996*. Messon.
- Reckien, D., & Martinez-Fernandez, C.** (2011). Why Do Cities Shrink? *European Planning Studies*, 19(8), 1375–1397. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.593333>
- Rink, D., Haase, A., Bernt, M., & Mykhnenko, V.** (2010). D7 discussion paper on cross-cutting challenges, research report for the EU 7FP project Shrink Smart—Governance of Shrinkage within a European Context (No. 225193). Helmholtz Centre for Environmental Research.
- Saarinen, J.** (1992). Seutusuunnittelu Kymenlaaksossa 1942-1992. *Kymenlaakson Seutukuntakaavaliiton julkaisuja A:27*. Kotka: Kymenlaakson seutukaavaliitto.
- Schilling, J., & Logan, J.** (2008). Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities. *Journal of the American Planning Association*, 74(4), 451–466. <https://doi.org/10.1080/01944360802354956>
- Tilastokeskus** (2023). Suomen virallinen tilasto (SVT): Tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990-2022, PxWeb-tietokanta. [https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_vaerak/statfin\\_vaerak\\_pxt\\_11ra.px/](https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/)
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A.** (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Turok, I., & Mykhnenko, V.** (2007). The trajectories of European cities, 1960–2005. *Cities*, 24(3), 165–182. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2007.01.007>
- Työ- ja elinkeinoministeriö** (2022). ÄRM-toimintamallin toimivuuden arviointi. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:68*. Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-914-8> ISBN: 978-952-327-914-8
- Vatilo, M.** (2023). Ympäristöministeriön kaavoittajaselvitys 2023. *Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:38*. Ympäristöministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165194>
- Volkov, S.** (2023). Managed urban shrinkage in Russia: Logic, opportunities, and implementation. *Terra Economicus*, 21(2), 101–115. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2023-21-2-101-115>
- Wiechmann, T., & Bontje, M.** (2015). Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities. *European Planning Studies*, 23(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.820077>
- Ympäristöministeriö** (1992). Kaavojen toteuttamisen edistäminen: Kaavojen toteuttamistyöryhmän mietintö. *Työryhmän raportti 3/1992*. Ympäristöministeriö: kaavoitus- ja rakennusosasto. VAPK-kustannus.
- Ympäristöministeriö** (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. *Suomen ympäristö 1/2014*. Ympäristöministeriö: rakennetun ympäristön osasto. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/42827>