



# Perspektiivejä Euroopasta



# Kaupunkiseudun imaginaari Itävallassa

Alois Humer & Eva Purkarthofer

Itävallassa kaupunkiseudun imaginaari otettiin alkuaan käyttöön tilastoyksiköinä, joilla ydin-, kehä- ja takamaat erotettiin toisistaan asukkaiden lukumäärän, asukastiheyden ja kuntien välisten työmatkaliikkumisen perusteella. Kaupunkiseudut eivät ole Itävallassa virallisia hallinnollisia alueita. Kansallisen tason epäviralliset toimijat (pääasiassa Suurten ja pienten ja kaupunkien yhdistys ja Itävallan aluesuunnittelukonferenssi) ovat viime aikoina alkaneet edistää kaupunkiseutuja yhteistyöalueina ja maankäytön suunnittelun tasona. Kaupunkiseutuajattelu on Itävallassa kuitenkin vasta kehittymässä, ja maan yhdeksässä osavaltiossa on kaupunkiseudusta useita erilaisia tulkintoja.

Jos kaupunkiseututason yhteistyötä tehdään, se aloitetaan pääosin kuntien välisellä alhaalta ylöspäin suuntautuvalla yhteistyöprosessilla. Liittovaltion viranomaiset (NUTS 2 -taso) ovat viime vuosina tarjonneet yhä enemmän järjestelmiä ja kannustimia kuntien väliseen (sektorikohtaiseen) yhteistyöhön, jota tuetaan osittain EU:n aluepoliittisella rahoituksella. Toisin kuin useimmissa Euroopan maissa, kansallisilla viranomaisilla ei ole Itävallan liittovaltiojärjestelmässä valtaa kaupunki- ja aluesuunnittelun suhteen. Näin ollen kansalliset ministeriöt ovat jonkin verran syrjässä kaupunkiseutujen kanssa käytävästä keskustelusta, eivätkä ne voi olla suorassa vuorovaikutuksessa kuntien kanssa tai neuvotella niiden kanssa suoraan. Kansallisella tasolla Itävallan kaupunkiseutuyhteistyötä tuetaan näin ollen normatiivisilla ja hajanaisilla politiikoilla, jotka eroavat perustavanlaatuisesti Suomen MAL (PE) -sopimuksista (Purkarthofer and Humer, 2019).

Ympäristöön, asumiseen, liikenteeseen, teollisuuteen, julkisen palvelun tarjontaan ja siihen liittyvään maankäyttöön liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava erilaisissa alueellisissa mittakaavoissa. Siihen liittyvät poliittiset toimivaltuudet ovat kuitenkin usein paikallisviranomaisilla. Yksi suurimmista haasteista onkin löytää sopivat mittakaavat eri kehitysasioihin puuttumiseksi. Koska kaikkien asioiden ratkaisemiseen ei koskaan ole vain yhtä alueellista mittakaavaa, kunnilla ja paikallisilla toimijoilla on oltava resursseja ja välineitä, joilla voidaan yhteisesti vastata haasteisiin. Yksi tärkeä haaste on varmistaa näiden prosessien hyväksyttävyyden ja demokraattinen vastuullisuus. Toinen huolenaihe on, että vaikka kaupunkiseudulla tehtävä yhteistyö näyttää olevan erinomainen etenemistapa, niiden vaikutusalueiden maaseutu- ja reuna-alueita tai kaupunkiseutujen välisiä alueita ei pitäisi unohtaa, koska nekin kaipaavat kehittämis- ja yhteistyömahdollisuuksia.

Purkarthofer, E. and Humer, A. (2019) 'City-regional policies in the planning systems of Finland and Austria: National initiatives and European opportunities', BELGEO, 2. <https://journals.openedition.org/belgeo/32122>

# Alankomaiden suurkaupunkihallinto

Dominic Stead

Kuten monissa muissakin maissa, Alankomaissa on pyritty löytämään sopivia hallintojärjestelyjä suurkaupunkialueille jo usean vuosikymmenen ajan. Tänä aikana on keskusteltu monista erilaisista hallituksen ehdotuksista, jotka on kuitenkin hylätty. Ehdotukset ovat olleet hyvin kirjavia, uuden (neljännen) hallintotason käyttöönotosta kuntayhteistyön kautta (ehdotettu vuonna 1969) uuteen maakuntien alajakoon (ehdotettu vuonna 1975). Samalla on otettu käyttöön epävirallisia suurkaupunkihallintoa koskevia järjestelyjä, joiden ansiosta maan lakisääteinen hallintorakenne pysyy ennallaan, vaikka kuntaliitokset ovat viime vuosikymmeninä yleistyneet.<sup>1</sup>

Alankomaissa oli vuoteen 2015 asti kahdeksan suurkaupunkien lähikuntien muodostamaa "kaupunkiseutua" (*plusregio*), joihin kuuluvien kuntien oli tehtävä yhteistyötä tällä ylimääräisellä hallintotasolla. Kun kaupunkiseudut vuonna 2015 lakkautettiin, kunnat saivat oikeuden itse päättää, miten ja josko ne haluavat jatkaa yhteistyötä. Useimmat ovat päättäneet jatkaa tavalla tai toisella. Alankomaiden kaupunkiseutujen lakkauttaminen on ristiriidassa monien muiden OECD-maiden uusia erilaisia kaupunkialueita luomaan pyrkivien suurkaupunkihallinnon suuntausten kanssa.<sup>2</sup>

Koska kaupunkiseudut vastasivat alueellisesta liikennepolitiikasta, vastuu siitä siirtyi vuonna 2015 provinseille, mutta muut vastuut siirrettiin kunnille. Provinssit saavat nyt keskushallinnon rahoitusta, joka aiemmin osoitettiin kaupunkien alueellisille elimille. Poikkeuksia on kaksi: Amsterdamin (MRA) ja Rotterdam/Haag (MRDH) suurkaupunkialueet. Nämä kaksi aluetta saavat edelleen keskushallinnon rahoitusta alueellista liikennepolitiikkaa varten. Ne ovat myös maan ainoat alueet, joiden hallintojärjestelmä on suhteellisen vahva suurkaupunkihallinnon viimeisimmän uudistuksen jälkeenkin. MRDH:n osalta tämä on lisännyt alueellista yhteistyötä taloudellisen liiketoimintaympäristön vahvistamiseksi ja samalla käynnistänyt keskustelun yhteistyön laajentamisesta edelleen esimerkiksi aluesuunnittelun ja asumisen aloille. MRA:n ja MRDH:n suurkaupunkihallintojärjestelmillä pyritään täyttämään provinssi- ja kuntatasojen välistä 'kuilua': provinssia pidetään liian suurena ja vastaavasti kuntaa liian pienenä toimijana monien sosioekonomisten haasteiden tyydyttämiseksi. Vaikka MRA ja MRDH ovat suurkaupunkihallintoina samantyyppisiä, niiden välillä on myös merkittäviä eroja.

Näitä Alankomaiden järjestelyjä voidaan pitää eräänlaisena epäsymmetrisen suurkaupunkihallinnon piirissä toteutettuna kokeiluna, koska niissä pyritään sovittamaan politiikat ja toimielimet aina tiettyihin tilanteisiin sen sijaan, että pyrittäisiin ottamaan käyttöön kaikille kaupungeille soveltuvia ratkaisuja. Järjestelyt ovat epäsymmetrisiä, koska suurilla kunnilla on enemmän valtaa, resursseja ja mahdollisuuksia vaikuttaa kuin saman suurkaupunkialueen pienemmällä kunnilla – vaikka suuret kunnat kannattavatkin sopimusten tekemistä pienempien kuntien tyydyttämiseksi, jotta nämä eivät vetäytyisi vapaaehtoisista yhteistyöjärjestelyistä.

---

<sup>1</sup> Alankomaissa on tällä hetkellä 355 kuntaa (vuonna 2019), kun vuonna 1980 niitä oli 811.

<sup>2</sup> OECD (2015). *Governing the City*. Pariisi: OECD Publishing.

# Norjan kaupunkiseudut

Daniel Galland & Hege Hofstad

Kaupunkiseutujen kaavoitus nousi Norjassa esiin vastauksena kansallisen hallituksen yleiseen aluekehitysohjelmaan, jonka tavoitteena on edistää kestäviä kaupunkiseutualueita sisällyttämällä siihen ympäristönsuojelun, ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen, taloudellisen elinvoimaisuuden sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja hyvinvoinnin tavoitteita (Norwegian Ministry of the Environment, 2012). Näiden kunnianhimoisten tavoitteiden edistämiseen liittyy toki monimutkaista alueellista dynamiikkaa Norjan suurimmilla kaupunkiseuduilla, joissa useat toisistaan riippuvaiset toimijat vastaavat aluekehityksestä. Vuonna 2012 allekirjoitetussa parlamentaarisessa ilmastopimuksessa asetettiin kansalliseksi tavoitteeksi nollakasvu, jonka mukaan henkilöliikenteen kasvu suurimmilla kaupunkiseuduilla olisi katettava julkisen liikenteen, pyöräilyn ja kävelyn avulla. Tämän jälkeen tavoitteena on ollut kiinnittää huomiota hallinnon kaikkiin tasoihin ja sisällyttää sopimukseen useita kansallisia suunnitelmia ja strategioita, kuten kansallinen liikennesuunnitelma (Norwegian Ministry of Transport and Communications, 2017).

Hallituksen ja suurimpien kaupunkiseutujen välillä on Norjassa tehty monitasoisia, sopimusperusteisia yhteistyösopimuksia, jotka ovat avainasemassa nollakasvutavoitteen saavuttamisessa. Kaupunkiympäristösopimuksia (*bymiljøavtaler*) ja kaupunkikehitys-sopimuksia (*byutviklingsavtaler*) kehitettiin sen varmistamiseksi, että maankäyttöä, asumista ja infrastruktuuria koskevat tavoitteet sovitetaan yhteen tavoitteen saavuttamiseksi, ja samalla voidaan koordinoida paikallisia ja kansallisia toimijoita ja sitouttaa niitä kaupunkialueiden suunnittelustrategioihin. Norjan paikallishallinnon nykyaikaistamisministeriön ja Norjan neljän suurimman kaupunkiseudun (Trondheim, Oslo/Akershus, Bergen ja Nord-Jæren/Stavanger) välillä allekirjoitetut kaksi sopimustyyppiä yhdistettiin hiljattain kaupunkien kasvusopimukseen (*byvekstavtaler*), ja niitä laajennettiin koskemaan myös viittä pienempää kaupunkiseutua, jotta voitaisiin vahvistaa maankäyttöä ja liikennejärjestelmän kehittämistä koskevaa koordinoitua kansallisen, alueellisen ja valtiollisen tason välillä. Tässä yhteydessä kunnat ovat nyt sitoutuneet vähentämään hajautumista kaupungeissa ja kehittämään julkisen liikenteen keskuksia entistä tiiviimmin.

Osa keskeisistä kaupunkiseutujen maantieteellisistä haasteista liittyy nollakasvutavoitteen saavuttamiseen sellaisissa yhteyksissä, joissa sopimusalueen koko kasvaa tai tilanteissa, joissa on tehtävä päätöksiä suurten julkisten tilojen (esim. sairaalat) sijoittamisesta. Sopimukseen perustuvien kaupunkisopimusten täytäntöönpanolla on myös laillisuusvaikutuksia. Vaikka sopimusten tavoitetta sovittaa yhteen suunnittelutavoitteita ja koordinoida suunnittelutoimijoita voidaan pitää ”epämuodollisena” suunnitteluun liittyvänä innovaationa, nämä politiikan välineiksi tarkoitetut sopimukset voivat vaikuttaa Norjan aluesuunnittelu-järjestelmän ”muodolliseen” hierarkiasuhteeseen paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla. Vaikka odotukset sopimusten toimivuuden kannalta ovat yleisesti korkeat, on edelleen epäselvää, kuka on itse asiassa vastuussa niiden täytäntöönpanosta.

Norwegian Ministry of the Environment. (2012). *Norwegian Climate Policy. Report No. 21 (2011-2012) to the Storting (white paper) Summary*. Oslo.

Norwegian Ministry of Transport and Communications. (2017). *National Transport Plan 2018-2029. Report to the Storting (white paper)*. Oslo.

# Pohdintaa ruotsalaisesta näkökulmasta

Lukas Smas

Tammikuussa 2019 kaikista Ruotsin entisistä *lääninvaltuustoista* tuli *seutuja*. Esimerkiksi Tukholman lääninvaltuustosta tuli Tukholman alue. Uudistus ei ollut vain nimenmuutos, vaan se merkitsi myös sitä, että uudet seudut ovat vastuussa aluekehitys- ja kasvupolitiikasta, ja hajanaisen välitason hallinnon yhdentymisestä. Kaikilla Ruotsin seuduilla on nyt samat vastuut kysymyksistä, joiden hoito ja hallinto oli siroteltu eri instituutioiden kesken 1990-luvun puolivälistä lähtien. Tuolloin muun muassa Länsi-Götanmaan ja Skånen seuduille annettiin erityisiä säädöksiä. Joissakin tapauksissa läänin hallintoneuvosto, joka on seututasoisen keskushallintovirasto, vastasi aluekehitys- ja kasvupolitiikasta. Joissain tapauksissa niistä vastasivat puolestaan suoraan valitut lääninvaltuustot, ja joissain muissa tapauksissa taas kunnalliset ja seudulliset yhdistykset.

Göteborgin, Malmön ja Tukholman suuremmat suurkaupunkialueet ovat harjoittaneet aluesuunnittelua eri tavoin tämän ajanjakson aikana ja jo ennen sitä. Tukholmalla on pitkäaikainen, 1900-luvun puoliväliin ulottuva perinne aluesuunnittelusta. Göteborgissa on ollut myös aluesuunnittelutoimintaa, mutta uudistuksen myötä Tukholman seudun ja Skånen on nyt harjoitettava lakisääteistä aluesuunnittelua.

Skåne on kuitenkin vuodesta 2005 lähtien työskennellyt strategisesti integroimalla aluekehitys- ja kasvupolitiikan kattavaan kunnalliseen suunnitteluun alueen yhteisessä strategisessa visiossa, niin kutsutussa rakennekuvassa (*strukturbild*). Rakennekuvan käsitteestä (jota voidaan ehkä verrata Saksan *Leitbild*-käsitteeseen) on nyt tullut vakiintunut spatiaalinen imaginaari ja innoitus muille alueille (eli Itä-Götanmaan alueelle, jota voitaisiin pitää Ruotsin neljäntenä kaupunkiseutuna). Rakennekuvan käsitettä käytetään tällä hetkellä sekä lakisääteisissä aluesuunnitelmissa että strategisissa poliittisissa asiakirjoissa. Uudet alueelliset imaginaarit ovat usein laajempia niin mittakaavaltaan kuin myös laajuudeltaan, ja ne ulottuvat hallintoalueita kauemmas.

Toisenlaista, ehkä ristiriitaista, kehitystä on sellaisten kaupunkisopimusikäntöjen syntyminen, jotka perustuvat kuntien ja keskushallinnon välisiin neuvotteluihin infrastruktuuri-investoinneista sekä liikenneinfrastruktuurin, asumisen ja maankäytön yhdistämisestä. Hallituksen direktiivi *kansallinen asunto- ja infrastruktuurineuvottelumenettely* keskittyy kehittämään rahoitusohjelmaa ja strategiaa suurnopeusraiteille Tukholman, Göteborgin ja Malmön välillä. Menettely jatkaa Ruotsin perinteitä siinä, että hallitus nimittää tietyt neuvottelijat tai komitean johtamaan työtä ja järjestämään neuvotteluja eri toimijoiden välillä.

Neuvottelujen kaupunkipainotteisuuteen ja neuvottelutulosten sopimusperusteisuuteen ehkä liittyvät myös Ruotsin kaupunkiseutujen merkittävimmät tulevaisuuden haasteet. Kaupunkien välistä kilpailua kannustavan kaupunkikeskeisyyden yhtensovittaminen alueelliseen näkökulmaan saattaa olla haasteellista, erityisesti hallintojärjestelmässä, jossa tilanne on epäselvä jo seututasolla ja jonka poliittinen merkitys on melko vähäinen. Kaupunkien sopimuspolitiikka uutena monitasoisen hallinnon lakisääteisiä suunnittelumenettelyjä vastaavana muotona asettaa kyseenalaiseksi myös hyväksyttävyyden ja demokratian. Siirtyvätkö nämä sopimus pohjaiset lähestymistavat enemmän kohti tilannekohtaista suoraa demokratiaa?

# Kaupunkiseutu ja englantilainen ”territoriaalinen arvoitus”

Simin Davoudi

Kaupunkiseutujen imaginaareilla on Isossa-Britanniassa pitkä historia. Brittiläisen maantieteilijän Robert Dickinsonin väitetään keksineen termin vuonna 1947. Ennen tätä tunnettu skotlantilainen kaupunkisuunnittelija Patrick Geddes viittasi kaupunkiin ja niin kutsuttuun takamaahan vuonna 1915 termillä konurbaatio. Fawcett kehitti hänen ajatustaan edelleen vuonna 1932. Hän sovelsi morfologisia periaatteita (yhtenäisiä rakennettuja alueita) Ison-Britannian kaupunkiseutujen (konurbaatioiden) kartoittamiseen. 1970-luvulla työmatkatietoja käytettiin kaupunkialueiden rajaamiseen ensisijaisesti Peter Hallin työn kautta. Myöhemmin toiminnallisina kaupunkiseutuina tunnetuiksi tulleet alueet edustavat nyt vallitsevaa kaupunkiseutuimaginaaria sekä Isossa-Britanniassa että sen ulkopuolella. Tämä talouteen perustuva imaginaari on mainittu usein keskusteluissa, jotka koskevat poliittisen vaikutusvallan ”väliportaan” rakennetta ja rajoja. Väliportas sijaitsee kansallisen hallinnon ja paikallishallinnon välillä. Tällaiset keskustelut eivät kuitenkaan ole vielä johtaneet muodollisten kaupunkiseutu- tai aluehallintojen perustamiseen Englannissa. Koska perustuslaillista ratkaisua ei ole tehty, peräkkäiset hallitukset ovat luoneet kaupunkiseutu- ja/tai aluetasolla erilaisia epävirallisia institutionaalisia järjestelyjä, jotka seuraavat hallitukset vain purkavat.

Viimeisin esimerkki on työväenpuolueen hallituksen 1990-luvulla perustamien alueellisten instituutioiden purkaminen ja niiden korvaaminen epäsymmetrisellä kaupunkialuehallinnolla vallansiirtosopimuksen (Devolution Deal) mukaisesti. Kuten nimestä käy ilmi, kyseessä on ”sopimusjärjestely” kansallisten ja paikallisten hallitusten välillä. Viimeksi mainituille luvataan enemmän resursseja ja eritasoisia valta- ja vastuualueita, jos ne (naapurikunnat) kokoontuvat ja muodostavat yhdistelmäviranomaisia, joilla on valittu pormestari sopimuksen kattamalle alueelle. Lontoon ja Manchesterin lisäksi yhdistelmäviranomaisilla ei ole strategista suunnitteluvaltaa. Paikallishallinnoilta on myös tullut paljon kielteistä palautetta, koska ne tuntevat joutuvansa hyväksymään ylhäältä tulevia, ennalta määrättyjä järjestelyitä saadakseen kansalliselta hallitukselta lisää resursseja aikana, jolloin käytössä on säästötoimia ja jolloin niiden talousarvioihin tehdään merkittäviä leikkauksia. Tästä huolimatta kaikkialle Englantiin on perustettu useita erityyppisiä ja -muotoisia yhdistelmäviranomaisia. Niiden merkittävin tulevaisuuden haaste on muuttaa nämä ”järjestetyt avioliitot” kestäväksi ja tuottavaksi yhteistyöksi, jonka avulla voidaan nousta joidenkin asianosaisten kuntien välisen syvään juurtuneen kilpailun yläpuolelle. Toinen ratkaisevan tärkeä kysymys on kaupunkiseudun imaginaarin kiistanalainen luonne, joka vahvistaa tiettyjä suhteita ja tekee muista suhteista näkymättömiä.