

*Ritva Laine, Ulla Hurmeranta,  
Maija Toukola, Marjut Mynttinen*

# Museoviranomaisten ja kuntien yhteistyö kaavoituksessa

Kuntaliiton selvitys 2006

ISBN 952-213-079-6

## ALUKSI

Kuntien ja museoviranomaisten yhteistyö kaavoituksessa nousee aika ajoin otsikoihin, kun eri osapuolten näkemykset suojelusta menevät ristiin. Ristiriidat voivat viivästyttää kaavoitusta ja hankkeita haitallisella tavalla ja toisaalta uhata kulttuuriympäristön säilymistä ja järkevää käyttöä. Monet kunnat ovat kokeneet, että ongelmat eivät ole odotuksista huolimatta vähentyneet uuden maankäyttö- ja rakennuslain aikana. Varhainen viranomaisyhteistyö ei näytä aina toimivan lain tarkoittamalla tavalla. Samansuuntaisia tuloksia on noussut esiin Kuntaliiton ja ympäristöministeriön eri selvityksissä. Myös museoviranomaiset kertovat ongelmista yhteistyössä ja tiedonkulussa.

Ongelmien kartoittamiseksi ja ratkaisujen löytämiseksi Kuntaliitossa käynnistyi keväällä 2005 tämä kuntien ja museoviranomaisten yhteistyötä ja vuorovaikutusta koskeva selvitys. Tavoitteena oli kartoittaa ongelmien laajuus ja syntyisyys sekä löytää sellaisia käytäntöjä, jotka auttaisivat osapuolia kehittämään yhteistyötä eri alueilla.

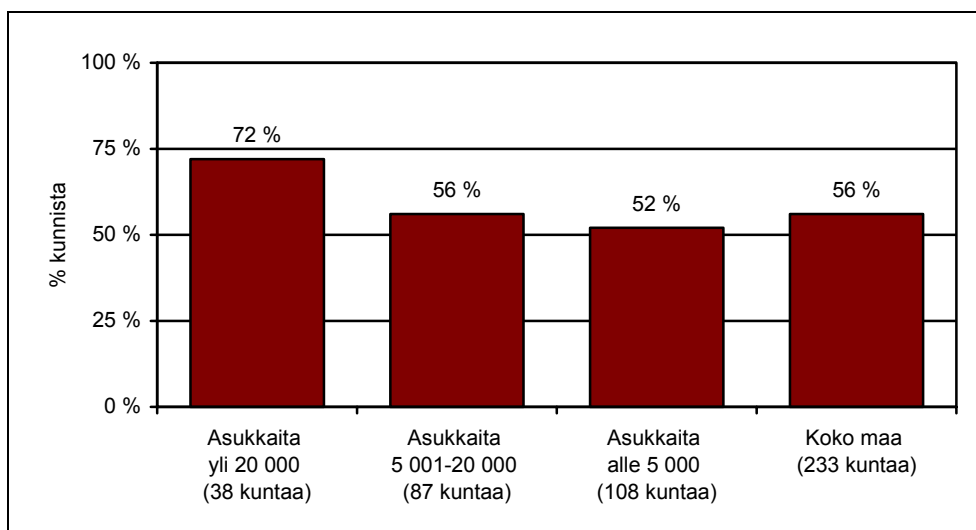
Kulttuuriympäristöä koskevat kysymykset ovat usein vaikeita, taloudellisesti merkittäviä ja sisältävät runsaasti arvovalintoja. Tästä syystä ei ole ihme, että ne johtavat aika ajoin erimielisyyksiin. Kompromissien ja valintojen tekemisessä tarvitaan asiantuntemusta, aikaa, henkilöresursseja, neuvottelutaitoja ja taloudellista pelivaraa. Kaikista näistä on paikoin pulaa. Eri alueilla ongelmat näyttävät olevan erilaisia. Ongelmien taustalla näyttää kuitenkin olevan yhdistäviä tekijöitä. Monet näistä ovat sellaisia, että niistä irti pääseminen edellyttää selkeitä muutoksia toimintatavoissa.

### Selvityksen laadinta

Selvitys tehtiin haastattelujen ja kyselyn avulla. Saatu aineisto analysoitiin Kuntaliitossa. Selvitystä laadittaessa tehtiin yhteistyötä Museoviraston ja ympäristöministeriön kanssa. Myös aiemmin Kuntaliitossa ja ympäristöministeriössä laaditut selvitykset olivat taustamateriaalina.

Haastatteluja tehtiin noin 30. Haastatellut olivat Museovirastosta, maakuntamuseoista, opetusministeriöstä, ympäristöministeriöstä, alueellisista ympäristökeskuksista sekä kunnista. Myös kaavaselvityksiä laativia konsultteja haastateltiin (Haastatellut on kirjattu liitteeseen 1).

Kysely lähetettiin kaikkien kuntien kaavoituksesta vastaavalle. Kyselyllä selvitettiin eri ilmiöiden yleisyyttä kuntakentällä. Kuntiin lähetetyssä kyselyssä vastausprosentti oli 56 % (Kuva 1) Kyselyn tulosten analysoinnin helpottamiseksi kunnat jaettiin useimpien vastausten kohdalla suuriin, keskikokoisiin ja pieniin kuntiin.



Kuva 1. Kyselyn vastausprosentit ja vastanneiden kuntien lukumäärät eri kuntakokoluokissa

Haastattelut toteutettiin kesä-elokuun aikana 2005. Osa haastatteluista tehtiin ennen kyselyn lähettämistä. Näitä haastatteluja käytettiin myös kyselyn laatimisessa. Osa haastatteluista suoritettiin kyselyvastausten saavuttua. Tällöin haastatelluilta tiedusteltiin myös kommentteja kyselyvastauksien herättämistä ajatuksista.

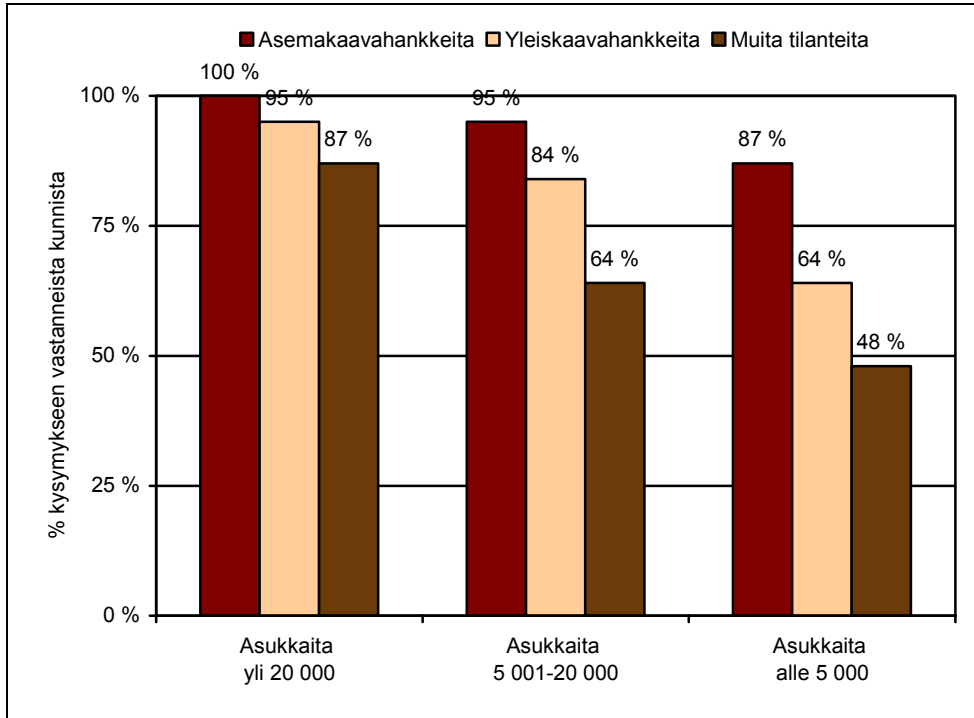
Kaikilta haastatelluilta kysyttiin teemoittain samoja kysymyksiä, mutta myös heidän edustamaansa tahoon liittyviä asioita. Lisäksi kaikissa haastatteluissa käsiteltiin haastatellun itse tärkeinä kokemia painopisteitä. Monista asioista lähes kaikki haastatellut antoivat hyvin yhteneviä kommentteja. Jos selvityksessä esitetty asia tuli esiin vain muutamien tai vain jotakin tahoa edustavien haastateltujen kommentteissa, tämä on tuotu tekstissä esiin.

## **SISÄLLYSLUETTELO**

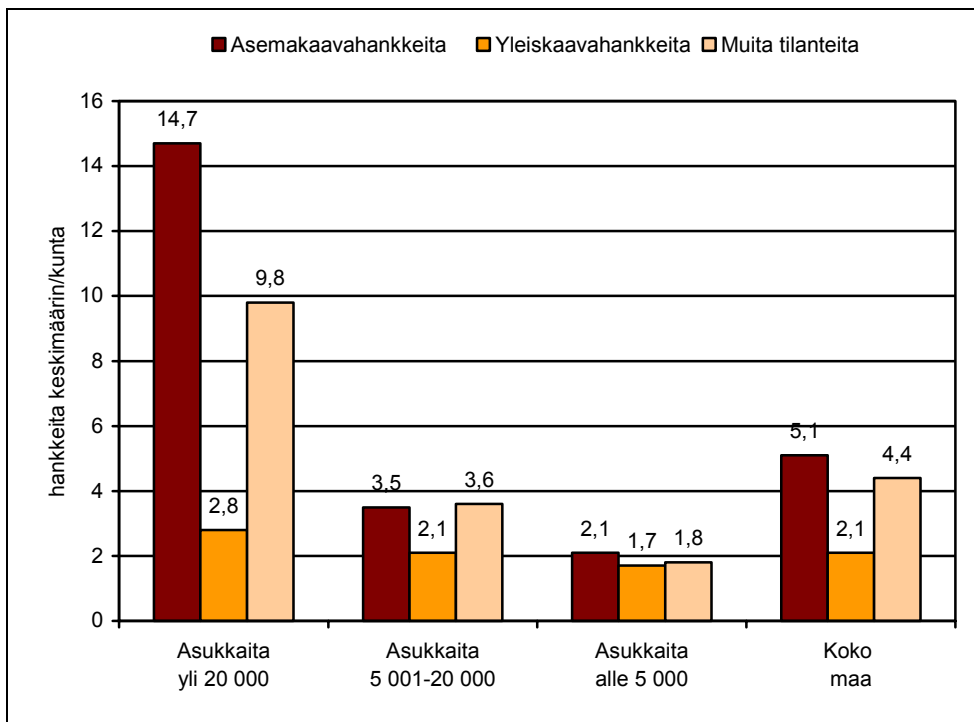
ALUKSI	2
1. KULTTUURIYMPÄRISTÖ JA KAAVOITUS	5
2. KUNNAN KANSSA YHTEISTYÖTÄ TEKEVÄT TAHOT	8
3. YHTEISTYÖOSAPUOLTEN TOIMINTA	11
3.1 MUSEOVIRANOMAISET	11
3.2 KUNTA	15
3.3 VIRANOMAISYHTEISTYÖ	17
3.4 RESURSSIT	25
3.5 TOIMINTATAVAT KAAVOITUKSESSA	26
3.6 HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ	35
4. JOHTOPÄÄTÖKSET	36
HAASTATTELUT	37

## 1. KULTTUURIYMPÄRISTÖ JA KAAVOITUS

Lähes kaikissa kunnissa on ollut viimeisen viiden vuoden aikana enemmän tai vähemmän kulttuuriympäristöä sivuavia kaava- tai muita hankkeita (Kuva 2). Etenkin suuremmissa kunnissa kulttuuriympäristöä koskevia hankkeita on ollut jopa kymmeniä (Kuva 3).

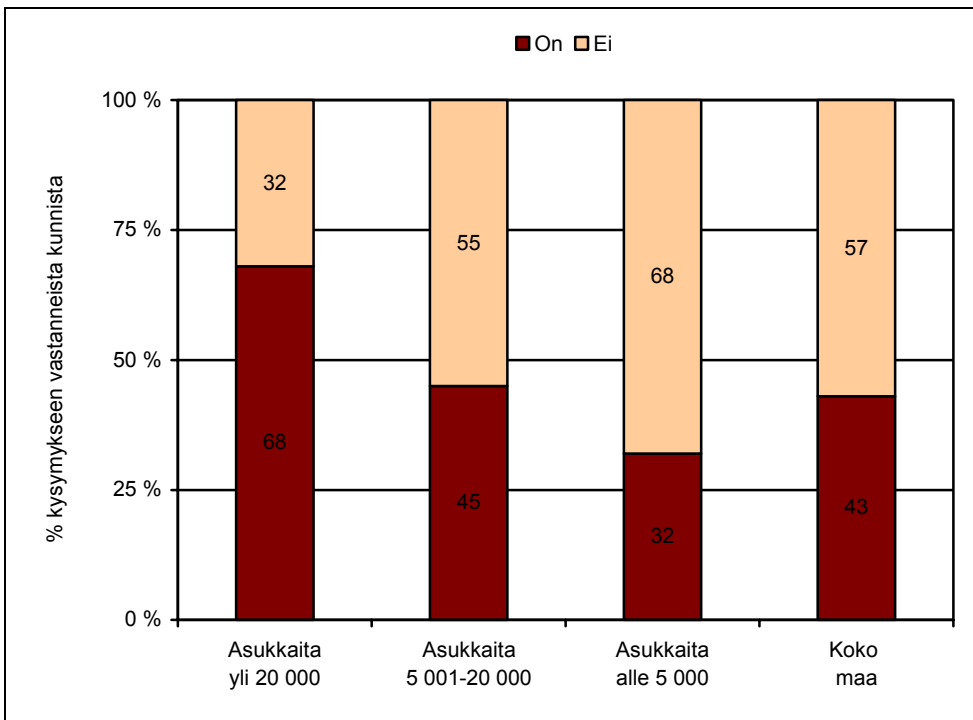


Kuva 2. Kulttuuriympäristöä koskevien hankkeiden esiintyminen erikokoisissa kunnissa vuosina 2000 - 2004

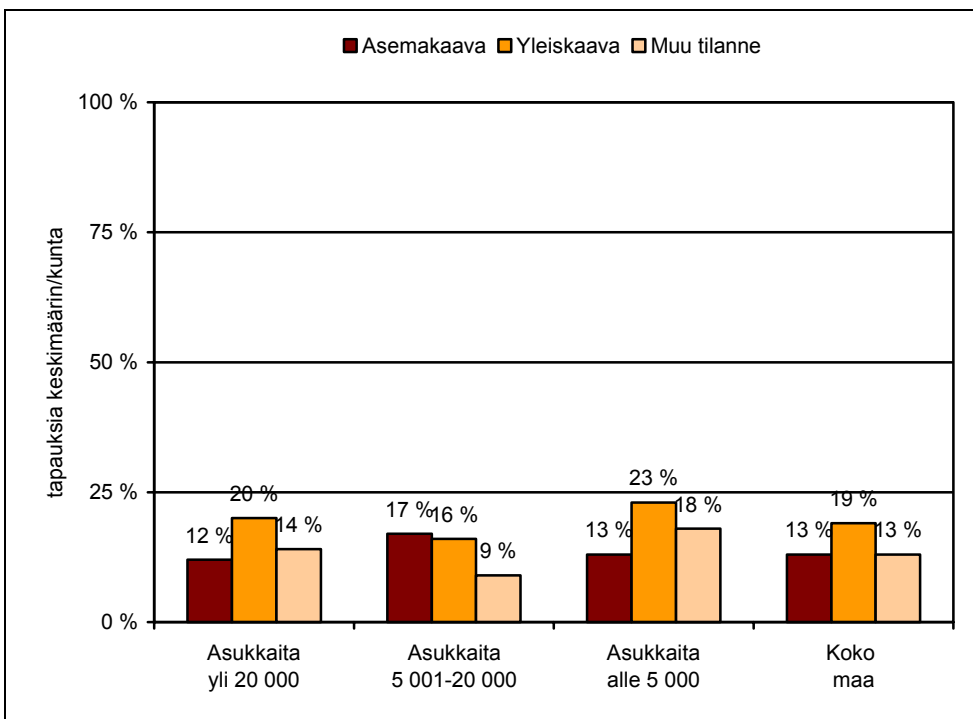


Kuva 3. Kulttuuriympäristöä koskevien hankkeiden lukumäärien keskiarvot erikokoisissa kunnissa vuosina 2000 - 2004

Kunnista 40 % kertoo, että kunnalla on ollut kulttuuriympäristöä koskeviin hankkeisiin liittyvässä yhteistyössä museoviranomaisten kanssa haitalliseksi koettuja ristiriitoja (Kuva 4). Ristiriitoja on ollut vajaassa viidenneksessä kulttuuriympäristöä koskevista hankkeista (Kuva 5).



Kuva 4. Kunnat, joilla on ollut haitalliseksi koettuja ristiriitoja museoviranomaisten kanssa tehdyssä yhteistyössä vuosina 2000 - 2004



Kuva 5. Kunnan kannalta haitallisia ristiriitoja sisältäneiden hankkeiden osuus kaikista kunnan kulttuuriympäristöä koskeneista hankkeista vuosina 2000 - 2004

Haitallisia ristiriitoja on määrällisesti eniten suurten kuntien asemakaavahankkeissa. Vilkas rakentaminen ja kehittämispaineet nostavat ristiriitoja esiin, vaikka suuret kunnat ovat tottuneempia yhteistyöhön, resursseja on enemmän ja yhteistyötavat ovat vakiintuneempia. Ristiriitaisten hankkeiden suhteellinen osuus kaikista kulttuuriympäristöä koskevista hankkeista

on kuitenkin yllättävän samanlainen erikokoisissa kunnissa. Suurin osa haastatelluista ei nähtykään kunnan koon vaikuttavan yhteistyön sujuvuuteen.

Ongelmat jakautuvat eri alueille epätasaisesti. Joillakin alueilla kuntien haitallisina pitämiä ongelmia on paljon ja toisilla tuskin lainkaan. Toimivinta yhteistyö näyttää olevan niin haastatteluiden kuin kyselyinkin perusteella Lounais-Suomessa, Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa.

Kasvavilla alueilla haitalliset ristiriidat liittyvät yleensä täydennysrakentamiseen ja sen suhteeseen vanhan rakennuskannan suojeluun. Hankelähtöiset kaavat, jotka ovat taloudellisesti merkittäviä ja suuria, tuottavat usein ongelmia. Esim. keskusta-alueille suunnitellut matkakeskukset ja kaupan hankkeet ovat usein mittakaavaltaan vaikeasti sovitettavissa vanhaan ympäristöön. Muuttotappioalueilla ongelmallisimmat tapaukset liittyvät taas yleensä vaikeuteen löytää suojelun taloudellisesti mahdollistava käyttö vanhoille rakennuksille.

Ristiriidat eivät liity vain tiettyihin kulttuuriympäristön osa-alueisiin, vaan tapaukset ovat hyvin erilaisia. Eniten ongelmia esiintyy rakennusperintöön liittyvissä tapauksissa. Näistä eniten saivat haastatteluissa mainintoja teollisuusympäristöön liittyvät kohteet, joissa suurena ongelmana on sopivan käyttötarkoituksen löytäminen. Kulttuurimaisemat nähdään taas ongelmana erityisesti pääkaupunkiseudulla ja radanvarsikunnissa, missä joudutaan etsimään uusia täydennysrakentamisalueita. Ongelmia liittyy myös ns. Punaisen kirjan (Rakennettu kulttuuriympäristö, Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt 1993) tietojen ajanmukaisuuteen. Selvitystä ollaan uusimassa, mutta vielä muutaman vuoden ajan joudutaan käyttämään osin jo vanhentunutta aineistoa. Myös arkeologiaan ja siihen liittyviin kallisiin ja aikaa vieviin selvityksiin liittyy paikoin hankaliakin ristiriitoja. Yksi ongelmatyyppi on vanhojen rakennusten tekninen käyttökelpoisuus uuteen tarkoitukseen mm. pohjaratkaisujen ja rakenteiden osalta.

## 2. KUNNAN KANSSA YHTEISTYÖTÄ TEKEVÄT TAHOT

### Museoviranomaiset

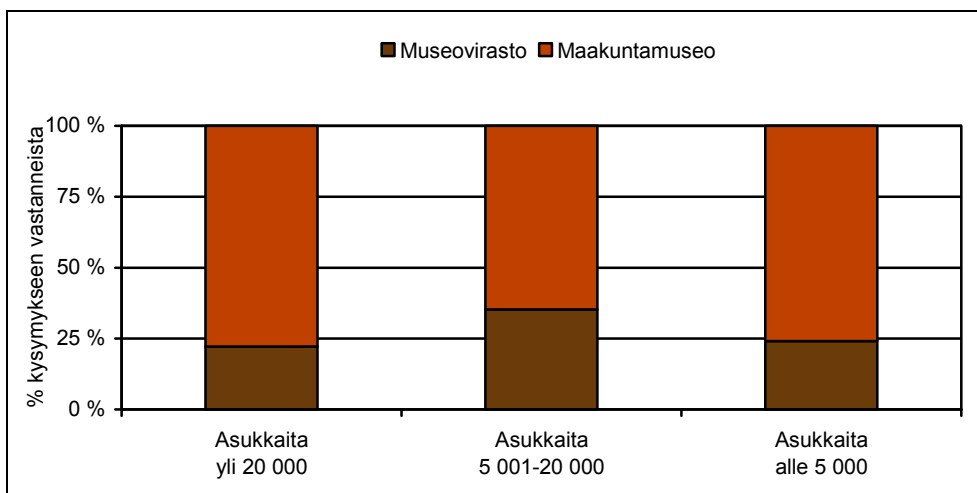
Opetusministeriön alaisen Museoviraston tehtävänä on muun muassa toimia kulttuuriperinnön ja – ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena. Eräiden maakuntamuseoiden ja Museoviraston välille on solmittu yhteistyösopimuksia (ns. delegointisopimuksia) rakennusperinnön tutkimuksen ja suojelun yhteistyöstä ja työnjaosta. Sopimukset perustuvat Museovirastoa ja museoita koskevaan lainsäädäntöön. Museovirasto hoitaa kuitenkin lähes aina rakennussuojelulain mukaiset asiantuntijatehtävät sekä vastaa valtion omistamien rakennusten suojeluun sekä kirkollisten rakennusten suojeluun liittyvistä tehtävistä. Erillisiä delegointisopimuksia on tehty myös joidenkin maakuntamuseoiden kanssa arkeologisen kulttuuriperinnön suojelusta.

Sopimukset osoittavat maakuntamuseot ensisijaisiksi asiantuntijoiksi asemakaavoitukseen, yleiskaavoitukseen ja maakuntakaavoitukseen liittyvissä tehtävissä. Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen Museovirasto on kuitenkin johdonmukaisesti ottanut maakuntakaavoituksen lausuttavakseen, vaikka maakuntamuseotkin olisivat mukana. Jotkut maakuntamuseot ja kaupunkien museot toimivat rakennusperintöä koskevien kysymysten osalta delegointisopimusten tavoin, vaikkei niiden ja Museoviraston välillä ole varsinaista sopimusta laadittuun.

Delegointisopimukset koskevat siis paikoin rakennusperinnön, paikoin arkeologian ja paikoin molempien osa-alueiden viranomaisvaltuuksia. Sopimusten tekemisen ehtona ovat olleet maakuntamuseon riittävät resurssit ja osaaminen viranomaistehtävissä toimimiseen. Museoviraston puolella sopimukset on tehty rakennushistorian ja/tai arkeologian osastojen kanssa erikseen. Sopimusten pohjalta viranomaisinakin toimivat maakuntamuseot ovat kunnallisia museoita. Maakuntamuseot saavat rahoituksensa kotikaupungeiltaan. Kotikaupungit saavat tästä osan valtionosuuksina, joissa yhtenä perusteena on kaupungin museon maakunnallinen toiminta.

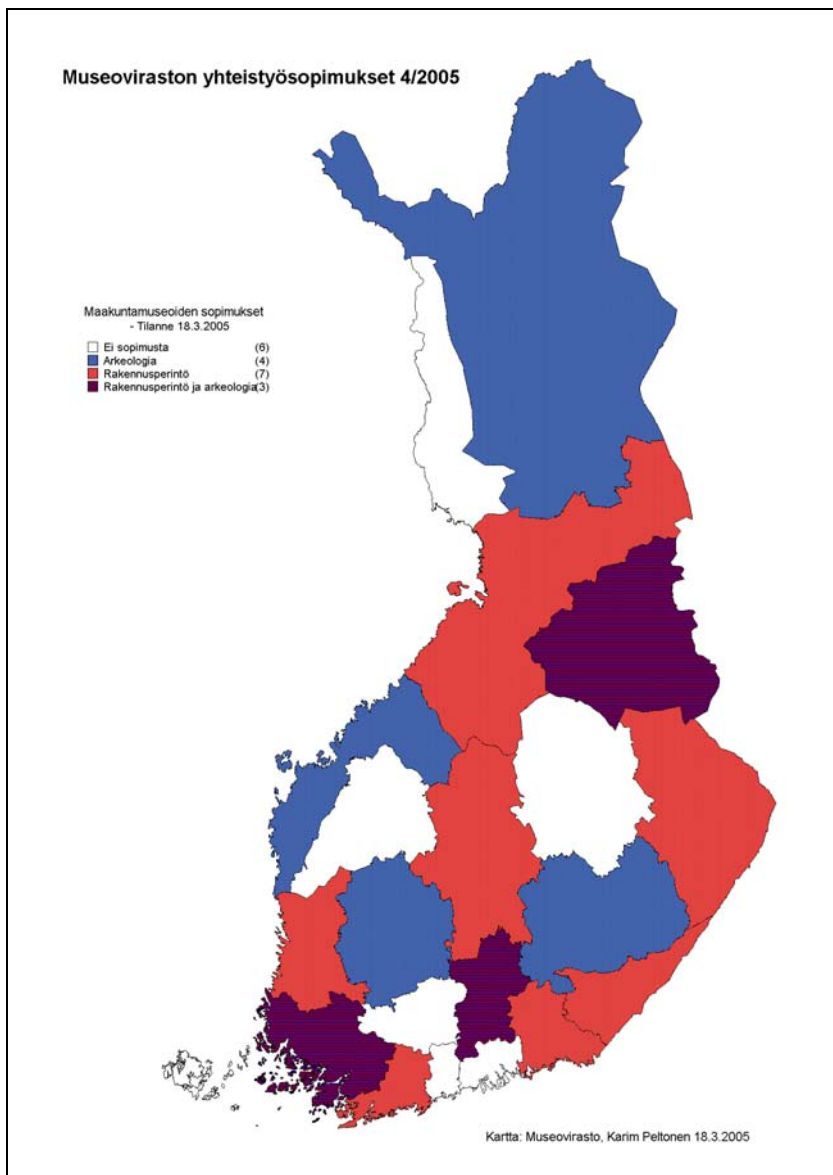
Kaikkiaan maakuntamuseoita on 20 ja niiden toiminta-alueet ovat lähes yhtenevät maakuntajaon kanssa. Rakennusperintöön liittyviä delegointisopimuksia on solmittu kymmenen maakuntamuseon kanssa ja arkeologiaan liittyviä sopimuksia seitsemän maakuntamuseon kanssa. Kuuden maakuntamuseon alueella ei ole kumpaakaan sopimusta.

Kyselyn mukaan 2/3 kunnista kokee pääasialliseksi museoviranomaiseksi maakuntamuseon. (Kuva 6). Muissa kunnissa pääasiallisena museoviranomaisena pidetään Museovirastoa. Joka kymmenes vastaaja valitsi molemmat museoviranomaiset pääasialliseksi museoviranomaisekseen.



Kuva 6. Kunnan kanssa pääasiallisesti toimiva museoviranomainen erikokoisissa kunnissa





Kuva 7. Kartta Museoviraston ja maakuntamuseoiden vastuunjaosta

Museoviranomaisten lisäksi kaavoituksen osapuolina ja kulttuuriympäristön asiantuntijoina on paikoin myös muita tahoja. Näistä tärkeimpiä ovat paikalliset museot sekä Suomen museoista koostuva Museoliitto. Lisäksi kunnissa voi olla kulttuuriympäristöön liittyviä yhdistyksiä, neuvottelukuntia ja työryhmiä. Kulttuuriympäristön puolesta toimivat myös ICOMOS ja muut kansainväliset asiantuntijajärjestöt.

## Ympäristöhallinto

Ympäristöministeriön tehtävänä on muun muassa kulttuurimaisemaa ja rakennusperintöä koskevan lainsäädännön, inventointimenetelmien ja ohjelmien kehittäminen, kulttuuriympäristön tilan seuranta, rakennusperinnön, perinnebiotooppien ja maiseman hoidon taloudellinen tukeminen sekä informaatio-ohjaus. Ministeriön alueidenkäytön osasto ohjaa kaavoitusta ja hoitaa maankäyttö- ja rakennuslakiin, valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä rakennussuojelulakiin liittyviä asioita. Asumisen ja rakentamisen osasto tukee korjausrakentamista sekä antaa rakentamista koskevia viranomaismääräyksiä.

Alueelliset ympäristökeskukset edistävät ja ohjaavat oman alueensa kaavoitusta ja valvovat, että valtakunnallisesti merkittävät kohteet otetaan huomioon kuntakaavoituksessa. Alueellisten ympäristökeskusten lakisäätöihin tehtäviin kuuluu järjestää yhdessä kunnan kanssa viranomaisneuvotteluita merkittäviin kaavoihin liittyen.

## **Maakuntien liitot**

Kuntien muodostamissa maakuntien liitoissa laaditaan maakuntakaavat, jotka ovat ohjeena kuntakaavojen laadinnassa. Maakuntien liitot tekevät kuntien tapaan yhteistyötä museoviranomaisten kanssa maakuntakaavaa laadittaessa. Maakuntakaavaa koskevien selvitysten laajuus ja kohdentaminen tulevat esiin mm. näissä viranomaisneuvotteluissa. Maakuntakaavan selvitysten laadinnassa tehtävistä valinnoista riippuu pitkälti, miten niitä voidaan hyödyntää kuntakaavoituksessa.

Maakuntien liitoilla on rooli myös kuntakaavoituksessa, kun ne osallistuvat tarpeen mukaan kuntien kaavoista pidettäviin viranomaisneuvotteluihin. Näissä neuvotteluissa liitot ottavat kantaa maakunnallisiin kysymyksiin, mutta neuvottelut antavat mahdollisuuden myös muun yhteistyön kehittämiseen.

### **3. YHTEISTYÖOSAPUOLTEN TOIMINTA**

Luvussa käsitellään kunnan ja museoviranomaisten yhteistyötä kaavoituksessa. Museoviranomaisten osalta tarkastellaan maakuntamuseoiden ja Museoviraston toimintaa, museoviranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja maakuntamuseoiden viranomaisaseman vaikutusta kuntayhteistyön sujumiseen. Kunnan osalta tarkastellaan luottamushenkilöiden, kaavoittajien ja kaavoituksessa käytettävien konsulttien asemaa ja roolia. Lisäksi pohditaan maanomistajien roolia yhteistyötilanteissa.

#### **3.1 MUSEOVIRANOMAISET**

##### **Museovirasto ja sen tapa toimia**

Museovirasto ei ole kunnille ongelmaton yhteistyökumppani. Puolet niistä haitallisia ristiriitoja kokeneista kunnista, joissa Museovirasto toimii pääasiallisena museoviranomaisena, katsoo, että Museoviraston toimintatavalla on vähintään merkittävä osuus kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumiseen (Kuva 8).

Helsingissä sijaitsevasta Museovirastosta jalkaudutaan kuntiin valikoiduissa neuvottelu- ja selvitystilanteissa. Haastattelujen perusteella Museovirasto nähdään yleisesti etäisenä ja vain isoimmista ja ongelmallisimmista tapauksista mukana olevana tahona. Kuntien henkilökontaktit Museovirastoon ovat vähäisiä ja neuvottelutilanteet harvinaisia. Museovirasto asioi eniten suurimpien kuntien kanssa. Niissä on enemmän yhteistyötä vaativia tilanteita ja jo valmiiksi muodostuneita yhteistyökäytäntöjä ja henkilösuhteita.

Valtaosa haastatelluista pitää Museoviraston tärkeimpänä vahvuutena laajaa näkemystä ja valtakunnallista asemaa. Museovirasto nähdään tahona, jolta kaavoittaja ja maakuntamuseo saavat tukea ja asiantuntemusta vaikeimpiin kaavoitusristiriitoihin. Vaikka Museovirasto yleensä asioikin vain suurempien kuntien kanssa, myös pienten kuntien kaavoittajat toivat haastateluissa esiin toiveensa Museovirastolta mahdollisesti saatavasta tuesta vaikeissa tilanteissa. Maakuntamuseot näkevät Museoviraston myös selustatukena tärkeimpiä asioita ajettaessa ja oman asiantuntemuksensa ulkopuolelle menevien kohteiden arvioinnissa.

Museovirastolta pyydetään haastateltujen mukaan entistä enemmän lausuntoja. Tämä johtuu toisaalta kulttuuriympäristön aiempaa korostuneemmasta asemasta kaavoituksessa ja toisaalta Museoviraston vähäisistä mahdollisuuksista jalkautua alueille. Museovirastossa ei ole kyetty vastaamaan lausuntojen lisääntyneeseen kysyntään, vaan lausunnot viipyvät usein pidempään kuin minkään muun sektoriviranomaisen lausunnot. Merkittävää kritiikkiä Museovirastoon kohdistuu myös kannanottojen jyrkkyyden takia. Museovirastoa pidetään haluttomana tekemään kompromisseja. Jyrkkien kannanottojen hyväksyttävyyttä kunnissa vaikeuttaa niiden perustuminen pääosin yksittäisten asiantuntijoiden näkemyksiin. Vain tärkeimmistä ratkaisuista ja valituspäätöksistä päätetään Museoviraston sisäisissä kokouksissa.

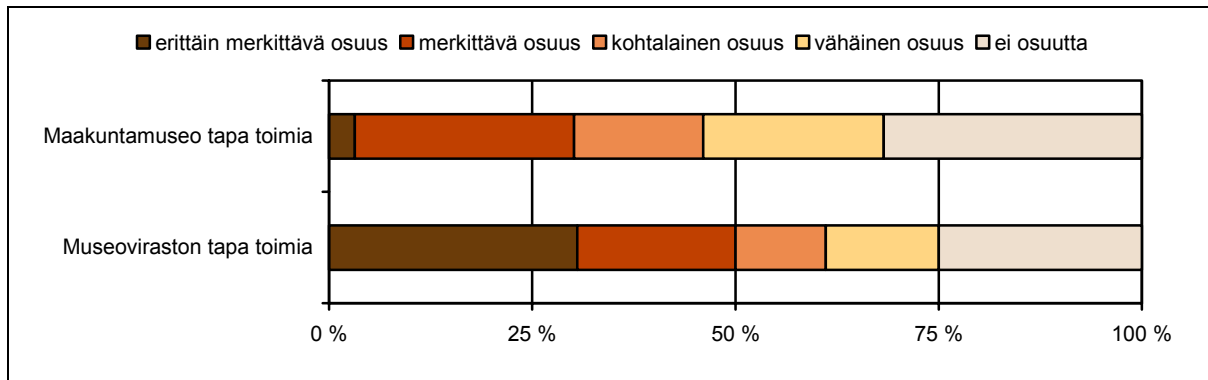
Monien kuntien, alueellisten ympäristökeskusten sekä konsulttien mukaan Museovirasto menee kulttuuriympäristön suojelemisessa paikoin liian pitkälle. Kuntakaavoittajat kokevat myös paikoin, että Museovirasto puuttuu liikaa kaavoituksen yksityiskohtiin. Lisäksi useat eri tahot nosivat näkemyksensä esiin, että Museovirasto on uuden lain tultua voimaan käyttänyt valituk-  
sia lain ja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteiden testaamiseen.

##### **Maakuntamuseo ja sen tapa toimia**

Selvityksen mukaan kuntien ja maakuntamuseoiden välinen yhteistyö sujuu monin paikoin hyvin ja monien maakuntamuseoiden toimintaan ollaan kunnissa pääosin tyytyväisiä. Kuitenkin 30 % maakuntamuseoiden alueella toimivista ristiriitoja kokeneista kunnista näki maakuntamuseon toimintatavan vähintään merkittävänä tekijänä haitallisten ristiriitojen muodostumisessa (Kuva 8).

Kunnissa nähdään maakuntamuseoiden tärkeimpinä etuina hyvä maakunnallinen ja paikallinen tuntemus, toiminnan nopeus, aktiivisuus ja Museovirastoa paremmat mahdollisuudet osallistua neuvotteluihin. Paikallisuudesta johtuen osapuolet tuntevat toisensa paremmin. Pitkään jatkuneet yhteistyösuhteet ja syntynyt luottamus ovat haastateltujen mukaan tärkeä sujuvaa yhteistyötä edistävä tekijä. Maakuntamuseoita pidetään myös tärkeinä paikallisen tason asiantuntijoina, kouluttajina ja tiedottajina.

Delegointisopimukset ovat lisänneet maakuntamuseoiden tehtäviä. Haastatellut rakennustutkijat kertoivat oman ja muiden museoviranomaisten työn koostuvan suurimmaksi osaksi lausuntojen kirjoittamisesta. Tällöin tutkimus-, dokumentointi-, opetus-, neuvonta- ja muu työ jää vähemmälle. Resurssipulan lisäksi osalla alueista on ollut myös runsasta henkilöstön vaihtuvuutta. Yhteistyörutiineja tai henkilösuhteita ei ehdi näin muotoutua ja ongelmia syntyy herkemmin.



Kuva 8. Museoviranomaisten toimintatavan osuus kunnan ja museoviranomaisen välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa. Vastaukset on jaettu kunnan alueella pääasiallisena museoviranomaisena toimivan mukaan.

### Maakuntamuseo osana kaupungin organisaatiota ja sen vaikutus toimintaan

Maakuntamuseoiden sijoittuminen alueen yhden kunnan organisaatioon ei ole ongelmatonta. Suurimmalla osalla maakuntamuseoita näyttäisi selvityksen mukaan olevan asemaansa liittyviä satunnaisia hankaluuksia ja muutamilla museoilla selkeitä vaikeuksia. Ongelmat liittyvät yhtäältä maakuntamuseon toimintaan kotikuntansa alueella ja toisaalta resurssien käyttämiseen maakunnan muiden kuntien hyväksi.

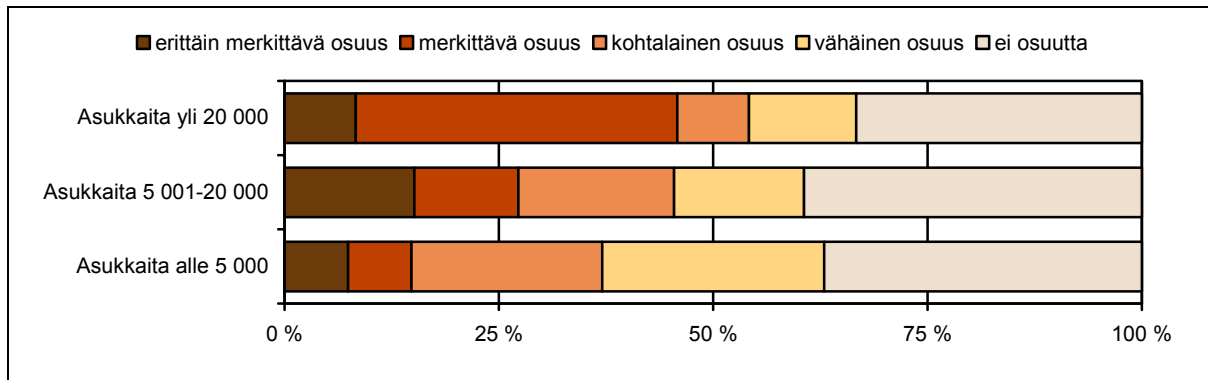
Yleisesti maakuntamuseot toimivat aktiivisimmin kotikuntansa alueella. Joillakin alueilla tämän syynä näyttää olevan se, että kaavoitus on kotikunnassa kaikkein vilkkainta. Haastatteluissa resurssien käytön kuvattiin riippuvan merkittävästi maakuntamuseoissa toimivien henkilöiden asenteista ja valinnoista sekä maakuntamuseon toimintaperinteistä. Pitkään toimineet ja vahvan aseman saavuttaneet maakuntamuseot näyttäisivät jakavan resurssinsa kaikkein tasapuolisimmin. Toisaalta näillä maakuntamuseoilla on myös resursseja eniten. Osa maakuntamuseoista on saanut asemansa vastikään. Ne ovat toimineet aiemmin isäntäkuntansa kaupungin museoina. Haastateltujen mukaan viranomaisasema ei ole lisännyt juuri maakuntamuseoiden rahoitusta valtionosuuksia lukuun ottamatta. Tällöin resurssien tasainen jakaminen koko maakunnan alueelle on ollut vaikeaa.

Osassa pieniä kuntia vieroksutaan lähikaupungin virkamiehen oikeutta puuttua naapurikunnan valmisteluun ja päätöksiin. Myös maakuntamuseon edustajat kuvaavat kuntien ohjeistamisen ja viranomaisena toimimisen paikoin hankalana. Maakuntamuseot kokevat delegointisopimusten selkeyttäneen niiden toimintaa.

Maakuntamuseoiden hankala asema voi liittyä myös isäntäkaupunkiin. Osa maakuntamuseoista pitää varsin kiusallisena, jos isäntäkaupunkiin täytyisi kohdistaa valitus. Useimmilla alueilla valitetaankin vain yhdessä ympäristökeskuksen, Museoviraston tai muiden tahojen kanssa. Muutamilla maakuntamuseoiden edustajilla oli kokemuksia myös tilanteista, joissa kunnan muut virkamiehet ihmettelevät maakuntamuseon lausuntoja, jos ne on koettu kunnan taloudellisen edun vastaisiksi.

## Museoviranomaisten keskinäinen vastuunjako

Epäselvyydet museoviranomaisten keskinäisessä vastuunjaossa ovat paikoin merkittävä kunnan ja museoviranomaisten välisiä haitallisia ristiriitatilanteita aiheuttava tekijä (Kuva 9). Vastuunjaon epäselvyys korostuu kyselyn mukaan suurimmissa ristiriitoja kokeneissa kunnissa. Myös kaikkien haastateltujen mielestä museoviranomaisten keskinäinen vastuunjako on epäselvä. Tämän nähdään aiheuttavan kunnan ja museoviranomaisten väliseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen sekaannuksia ja jopa ristiriitoja, jotka samalla myös viivyttävät kaavoitusta.



Kuva 9. Museoviranomaisten keskinäisen vastuunjaon epäselvyyksien osuus kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Epäselvyyden yhtenä syynä haastatellut pitivät sitä, että maakuntamuseoiden ja Museoviraston välistä vastuunjakoa koskevia delegointisopimuksia ei tunneta eikä myöskään aina noudateta. Kunnat ja ympäristökeskukset eivät aina tiedä kumpaan museoviranomaiseen kulloinkin tulee ottaa yhteyttä. Muutamat kuntien kaavoittajat kuvasivat yhteydenpitorutiinien muotoutuneen yrityksen ja erehdyksen kautta vuosien kuluessa. Näin henkilökohtaiset kontaktit aina kulloinkin asiasta tietävään museoviranomaiseen ovat vakiintuneet eikä vastuunjaon epäselvyys ole haitannut niin paljon.

Sopimukseen ja niiden noudattamiseen liittyy myös muita ongelmia. Muutamissa maakuntamuseoissa, joilla ei ole virallista sopimusta, toimitaan käytännössä lähes sopimustilannetta vastaavalla tavalla eli annetaan esimerkiksi viranomaislausuntoja. Viime aikoina sopimuksia on myös purettu, jonka jälkeen ilman valtuutusta annetuista lausunnoista on syntynyt hyvinkin ongelmallisia tilanteita.

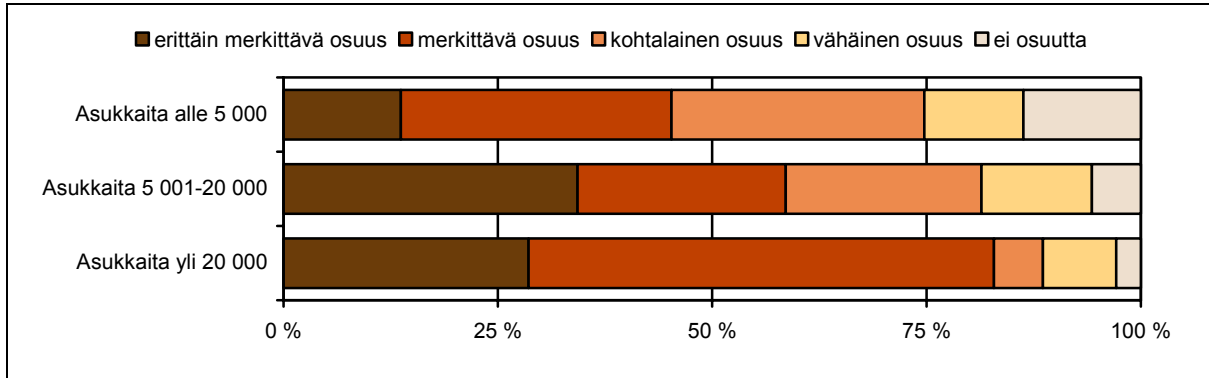
Haastattelujen mukaan epäselvyyttä lisää myös museoviranomaisten vähäinen keskinäinen yhteistyö ja tiedonvaihto. Museoviranomaiset kuvasivat keskinäisen yhteistyönsä rajoittuvan lähinnä konfliktitapauksiin liittyvään tiedonvaihtoon sekä satunnaisiin koulutustilaisuuksiin. Vähäinen tiedonvaihto näkyy mm. eri viranomaisten kannanottojen eriävinä painotuksina. Myös lausuntomenettelyssä on ilmennyt sekaannuksia. Kunnat saavat joskus useita lausuntoja ja joskus yksikään viranomaisella ei vastaa lausuntopyyntöön. Joillain alueilla haastatellut kaavoittajat kertoivat pallottelusta viranomaiselta toiselle. Oikean museoviranomaisen löytäminen voi jäädä sen varaan, kuinka kärsivällisesti kunta jaksaa selvittää asiaa. Toisilla alueilla museoviranomaisten kerrottiin hoitavan työnjaon sisäisesti, jolloin koko viranomaisaho vaikuttaa ulospäin yhtenevältä.

Ongelmallisuutta lisää kulttuuriympäristön parissa toimivien tahojen suuri määrä. Monen haastatellun mukaan olisi suorastaan ihme, jos näin suurella toimijoiden määrällä ongelmia ei tulisi. Tähän liittyen niin alueellisten ympäristökeskusten, ympäristöministeriön, paikallismuseoiden kuin kuntien kulttuuritoimenkin rooleja kaavoituksen osapuolina sekä kulttuuriympäristön asiantuntijoina toivottiin selkeytettävän.

Myös museoviranomaiset tiedostavat työnjaon epäselvyydet. Haastatteluissa tulikin esiin Museovirastossa käynnistetty työnjakoon liittyvä selvitys, jolla kartoitetaan mahdollisten uudistusten tarvetta sekä aluekohtaisesti järkevintä tapaa viranomais tehtävien hoitamiseen.

## Henkilösuhteista

Hyvät henkilösuhteet ovat merkittävä tekijä kunnan ja museoviranomaisen välisissä yhteistyötilanteissa (Kuva 10). Erityisen merkittäviä ne ovat suurimmissa kunnissa, joissa yhteistyötä vaativia tilanteita on eniten. Toisaalta vahvasti hyviin henkilösuhteisiin nojautuvalla yhteistyöllä on myös kääntöpuolensa. Muutostilanteissa esimerkiksi henkilöstön vaihtuessa se voi joutua vaikeuksiin.



Kuva 10. Hyvien henkilösuhteiden osuus sujuvan yhteistyön rakentumisessa.

Pääosa haastatelluista kuvasi henkilösuhteita alueellaan yleensä hyväiksi tai ainakin neutraaleiksi ja totesi niiden vaikuttavan myönteisesti yhteistyöhön. Hyvien henkilösuhteiden katsottiin lisäävän luottamusta, toisen osapuolen ymmärtämistä ja yhteistyön mielekkyyttä. Sovitteluratkaisuja on helpompi löytää ja päätöksiin sitoudutaan paremmin. Myös uusia yhteistyöhankkeita on helpompi käynnistää. Huonojen henkilösuhteiden kuvattiin puolestaan vaikeuttavan neuvotteluita ja olevan ääritapauksissa jopa ratkaiseva yhteistyön ongelmia aiheuttanut tekijä.

Henkilösuhteiden merkitys korostuu, kun yhteistyökumppanit ovat vakiintuneita. Maakuntamuseoissa asiantuntijoita on vain muutama, mikä rajoittaa yhteistyösopuolten määrää. Museoviraston puolella yhteyshenkilöt sen sijaan vaihtuvat useammin. Museoviraston rakennushistorian osastolla henkilöstö on jaettu erikoistumisalueiden mukaan ja kunnan kanssa yhteistyötä tekevä henkilö valikoituu tilanteen mukaan. Arkeologian osastolla on sen sijaan jakauduttu maantieteellisiin alueisiin ja alueella toimii aina sama yhteyshenkilö.

Haastatellut kuvasivat henkilösuhteiden muodostumiseen vaikuttavina tekijöinä mm. edellisistä yhteistyötilanteista kertyneitä kokemuksia, asenteita ja ennakkoluuloja. Yhteistyön sujuvuuteen vaikuttaa yhteistyön tiiveys, tiedonkulku, luottamus, toisen osapuolen kunnioittaminen sekä arvojen ja tavoitteiden avoin esiin tuominen. Myös henkilöiden persoonallisuudella sekä käyttäytymistavoilla on vaikutusta henkilösuhteisiin.

## Alueellisen ympäristökeskuksen tapa toimia

Alueellisen ympäristökeskuksen toimintatavalla ei kyselyssä nähty olevan yleisesti erityisen suurta vaikutusta kunnan ja museoviranomaisien välisiin haitallisiin ristiriitoihin. Haastattelujen perusteella neuvottelutilanteiden onnistuneisuus näyttäisi kuitenkin vaihtelevan paitsi ympäristökeskuksen myös ympäristökeskuksen edustajien mukaan. Saman ympäristökeskuksen sisällä saattaa olla sekä konflikteja sovittavia henkilöitä että sektoriviranomaisen tapaan toimivia henkilöitä.

Ympäristökeskusten edustajat kertoivat kantojensa muotoutuvan suunnittelualuetta koskevien tietojen sekä museoviranomaisilta saatujen tietojen perusteella. He näkevät oman roolinsa varsin puolueettomana, eri näkökulmia esille tuovana ja tarvittaessa puolustajaa vailla olevien arvojen esiintuojana. Museoviranomaisia pidettiin arvokkaina asiantuntijoina. Museoviranomaiset puolestaan näkevät alueelliset ympäristökeskukset kumppaneina, joiden he toivovat pitävän kulttuuriympäristöasioita esillä neuvotteluissa, joihin itse eivät osallistu.

## **3.2 KUNTA**

### **Kunnan kaavoittajan tapa toimia**

Maankäytön suunnittelua koskevissa yhteistyötilanteissa kuntaa edustaa yleensä kaavoittaja. Kuntien kaavoittajat saavat museoviranomaisilta ja ympäristökeskusten edustajilta pääosin hyvää palautetta. Useimmat kaavaprosessit sujuvat ilman suurempia ristiriitoja. Kaavoittajan tehtävää eri näkökulmien yhteen sovittajana ymmärretään.

Kunnan kaavoittajalla on jatkuva side kuntaan ja sen kehittämiseen. Yhteistyösopuudet näkevät kuntakaavoittajien mm. tästä syystä vaalivan myös kunnan kannalta tärkeitä yhteistyösuhteita sidosryhmiin. Yhteistyötä helpottaa myös se, että kunnan kaavoittajilla on hyvä paikallistuntemus ja he tuntevat alueelta tehdyt selvitykset.

### **Konsulttien käyttö kaavoituksessa**

Osa kuntien kaavoista tilataan konsulteilta. Kaavaa laativan konsultin ja kunnan yhteistyö ja vastuut määritellään sopimuksella. Suuremmissa kunnissa konsultteja käytetään suhteessa pieniä kuntia vähemmän, mutta määrällisesti selvästi enemmän. Suuremmissa kunnissa konsulttien toimeksiannot ovat rajatumpia. Pienemmissä kunnissa sopimukset laaditaan usein melko väljiksi. Tämä jättää paljon konsultin taitojen ja näkemyksen varaan.

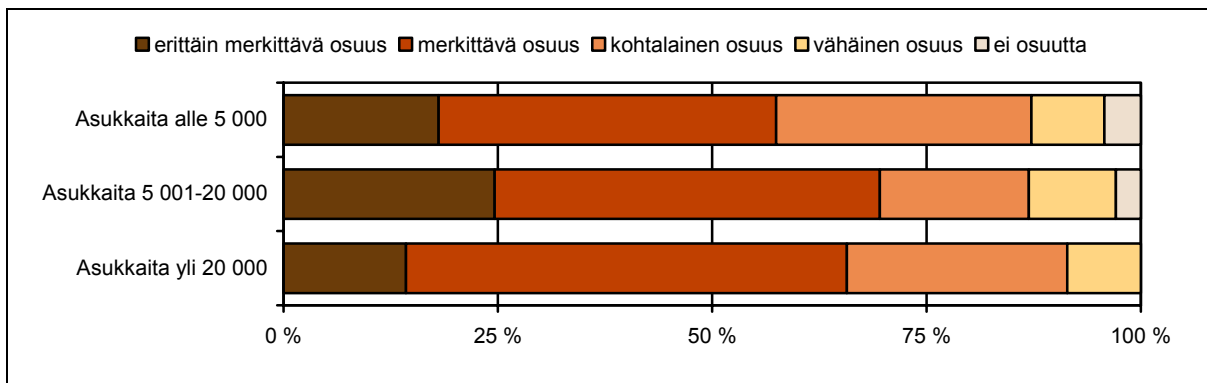
Konsulttisopimukset voivat käsittää koko kaavatyön kaikkine osatehtävineen tai vain jonkun osan siitä. Vaikka koko kaavatyö olisi annettu konsultille, se ei poista kunnan vastuita kaavatyössä. Kunnan tehtävänä on ohjata konsultin työtä ja antaa konsultin käyttöön kunnan tiedossa oleva tarpeellinen materiaali.

Hyvä konsultti suorittaa sopimuksen mukaisen tehtävänsä kunnan etua edistäen ja näkökulmia yhteen sovittaen. Viimekädessä kunta kuitenkin vastaa kaavan sisällöstä, siinä riittävästi huomioituista osatekijöistä, lausunnoista ja muusta kuulemisesta, vaikka työtä teknisesti hoitaisikin konsultti. Viranomaisyhteistyössä kuntaa edustaa kunnan kaavoituksesta vastaava henkilö. Konsultti voi olla mukana tarpeen mukaan.

Konsulttien käytön vaikeimpina ongelmina nähtiin haastatteluissa työtehtävään nähden paikoin liian suppeaksi rajattu budjetti ja aikataulu, kuntien ja konsulttien heikot ja lyhytjänteiset yhteydet toisiinsa ja museoviranomaisiin sekä konsulttien sitoutuneisuuden puutteesta johtuva lyhytjänteisempi ote ratkaisuiden etsintään.

### **Luottamushenkilöiden tapa toimia**

Luottamushenkilöiden ja kunnan virkamiesten asenteet ovat haastateltujen mukaan viime vuosina muuttuneet selkeästi kulttuuriympäristömyönteisemmiksi. Monissa kunnissa kulttuuriympäristöä pidetään aiempaa laajemmin strategisena arvona, jota korostetaan osana alueen identiteettiä. Kyselyn mukaan se, että kunnassa arvostetaan kulttuuriympäristöä, on yksi tärkeimmistä kuntien ja museoviranomaisten sujuvaan yhteistyöhön vaikuttavista tekijöistä (Kuva 11). Valtaosa kulttuuriympäristöön liittyvistä ristiriidoista onkin selvästi yksittäisiin tapauksiin liittyviä, eikä niinkään yleistä arvostusta heijastavia. Vain pienessä osassa kuntia voi selviytyksen perusteella nähdä yleisempää haluttomuutta kulttuuriympäristön vaalimiseen.



Kuva 11. Mikä osuus sillä, että kunnassa arvostetaan kulttuuriympäristöä ja se koetaan voimavarana, on sujuvan yhteistyön rakentumisessa.

Kunnissa käydään aiempaa useammin kulttuuriympäristöä koskevaa arvokeskustelua. Purkamisratkaisuja pohditaan aikaisempaa enemmän ja suojeltujen kohteiden määrää ollaan lisäämässä monissa kunnissa. Tavoitteisiin liittyvää keskustelua käydään niin virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä kuin luottamushenkilöiden kesken.

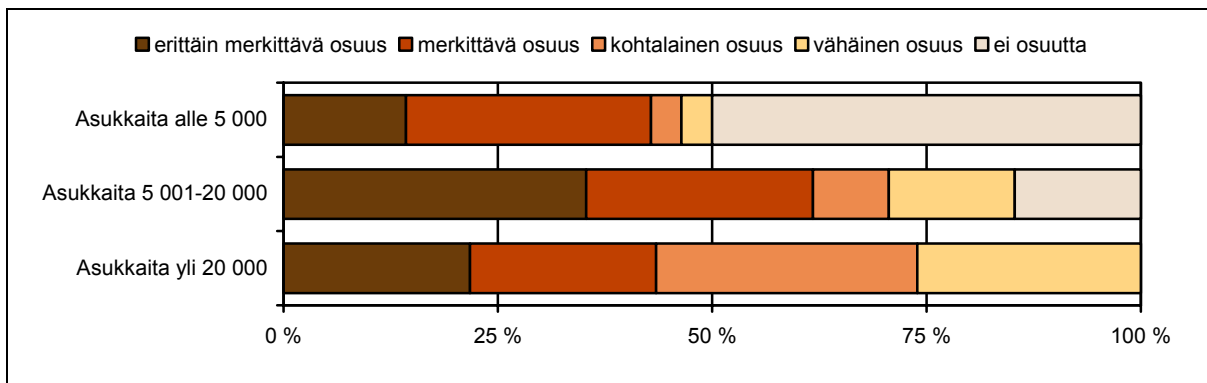
Kulttuuriympäristön osa-alueista kunnissa suhtaudutaan myönteisimmin erittäin vanhojen, harvinaisten tai näyttävien kohteiden suojeluun. Sen sijaan uudempien ja vähemmän kauniina pidettyjen kohteiden arvoa ei yhtä helposti nähdä eikä niistä olla aina yhtä mieltä. Usein suojelutarpeet tulevat myös etenkin luottamushenkilöille yllätyksenä. Viime aikoina yhä nuoremmat kohteet ovat nousseet esiin mahdollisina suojelukohteina. Uusia kohteita tulee mukaan liittyen mm. yhteiskunnallisten ilmiöiden arvostusten muutoksiin. Myös eri kohteiden harvinaistuminen ja se, miten niiden nähdään korostavan paikkakuntien omaleimaisuutta, nostavat kohteita suojelukeskusteluun. Esimerkkeinä kunnille yllätyksinä tulleista tilanteista ovat monet teollisuuden, raideliikenteeseen, uudehkoon rakentamiseen sekä maisemaan liittyvät arvot.

Kaavoituksessa monet erilaiset keskenään ristiriitaisetkin tekijät on sovittava yhteen. Ratkaisuja joudutaan usein punnitsemaan kulttuuriympäristön säilyttämisen ja monien muiden tavoitteiden välillä eivätkä ratkaisut ole itsestään selviä. Selvityksen mukaan kuntien luottamushenkilöiden toimintaa suojelukysymyksissä leimaa epätietoisuus mahdollisista taloudellisista velvoitteista kuten korvauksista tai kunnan omistamien kiinteistöjen korjauskuluista. Museoviranomaisten suojeltaviksi esittämien kohteiden teknistä kuntoa ei yleensä ole tutkittu eikä korjaus tai ylläpitokustannuksista ole tietoa. Kohteille ei myöskään aina löydetä kunnostuksen, ylläpidon ja kiinteistön kehittämisen mahdollistavaa käyttöä. Ainakaan hyvin kalliisiin ratkaisuihin kunnat eivät halua ryhtyä ilman selkeitä perusteita ja näyttöjä ratkaisun tuomista kulttuurihistoriallisesti merkittävistä hyödyistä ja vaikutuksista sekä ylläpidon mahdollisuuksista.

## Maanomistajat

Maanomistajien tavoitteiden ja kulttuuriympäristön säilyttämisen välisiin ristiriitoihin ei ole useinkaan helppo löytää kompromissiratkaisua. Maanomistajalla saattaa olla vääriä käsityksiä suojelun vaikutuksista ja vääriä odotuksia korvauksista. Maanomistajan intressit alueensa käytöstä ja suhtautuminen kohteidensa suojeluun vaikuttavat merkittävästi yhteistyön onnistumiseen kunnan ja museoviranomaisten välillä. Tilanne nähtiin hieman ongelmallisempuna suurissa kuin pienimmissä haitallisia ristiriitoja kokeneissa kunnissa (Kuva 12).





Kuva 12. Maanomistajien intressien osuus kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Maanomistajan halukkuutta kulttuuriympäristön suojeluun lisää joko kohteen arvostus tai se, että suojelusta huolimatta kannattava ja mielekäs toiminta on mahdollista. Vaikeimmissa tilanteissa kohteen purkaminen voisi mahdollistaa merkittäviä taloudellisia voittoja tuottavan toiminnan kun taas vanhan ylläpito voi olla merkittävä taloudellinen rasite. Kunnat kertovat käyttävänsä ristiriitatilanteiden ratkaisuna usein korvaavaa rakennusoikeutta.

Museoviranomaiset pitävät myös suoria yhteyksiä merkittäviin maanomistajiin. Siten pyritään muokkaamaan asenteita suojeluyönteiseksi, jotta kaavamuutos- ja muissa tilanteissa yhteistyö sujuisi mahdollisimman hyvin.

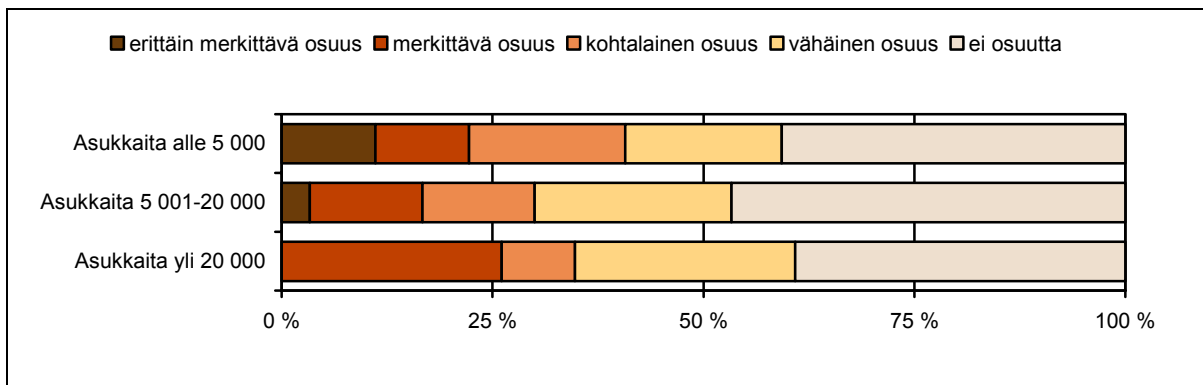
Maanomistajien suhtautuminen suojeluun vaihtelee tapauskohtaisesti. Myös paikalliset esimerkit vaikuttavat asenteisiin. Kielteisesti suojeluun ja kulttuuriperinnön ylläpitoon suhtautuvat maanomistajat pelkäävät kohteen museointia ja käyttömahdollisuuksien rajoituksia sekä suuria taloudellisten kuluja. Kulttuuriympäristön arvoa ja mahdollisuuksia ei myöskään aina tiedosteta eikä purkamiseen tarvittavista luvista tiedetä. Toisaalta monilla alueilla kulttuuriympäristöön liittyvä tieto ja myös maanomistajan näkökulmasta hyvät esimerkit ovat vaikuttaneet yksityisten maanomistajien asenteisiin. Monilla paikkakunnilla kuvataan hyvien esimerkin jälkeen kasvaneesta innostuksesta restaurointiin.

### 3.3 VIRANOMAISYHTEISTYÖ

Viranomaisyhteistyö koostuu sekä virallisesta että epävirallisesta yhteistyöstä. Viranomaisneuvottelut ja lausunnot ovat kunnan ja museoviranomaisten virallisia yhteistyömuotoja. Viranomaisyhteistyön ongelmat liittyvät yhteistyömuotoihin, eri osapuolten tapaan toimia ja kannanottojen sisältöön.

Viranomaisneuvotteluiden tarkoituksena on varhainen yhteistyö ja eri näkökulmien esille saaminen. Vuorovaikutuksen ja neuvotteluyhteyden on toivottu lisäävän kaavoituksen sujuvuutta ja jopa vähentävän valittamisen tarvetta. Kuntaliiton aiempien selvitysten mukaan viranomaisneuvotteluille asetetut tavoitteet jäävät kuitenkin paikoin toteutumatta.

Kyselyn mukaan suuri osa haitallisia ristiriitoja kokeneista kunnista katsoi, ettei viranomaisneuvotteluilla ole osuutta ristiriitoihin. Viranomaisneuvottelujen toimimattomuudella arvioitiin olevan vähintään kohtalainen osuus haitallisten ristiriitojen muodostumisessa joka kolmannessa näistä kunnista (Kuva 13).

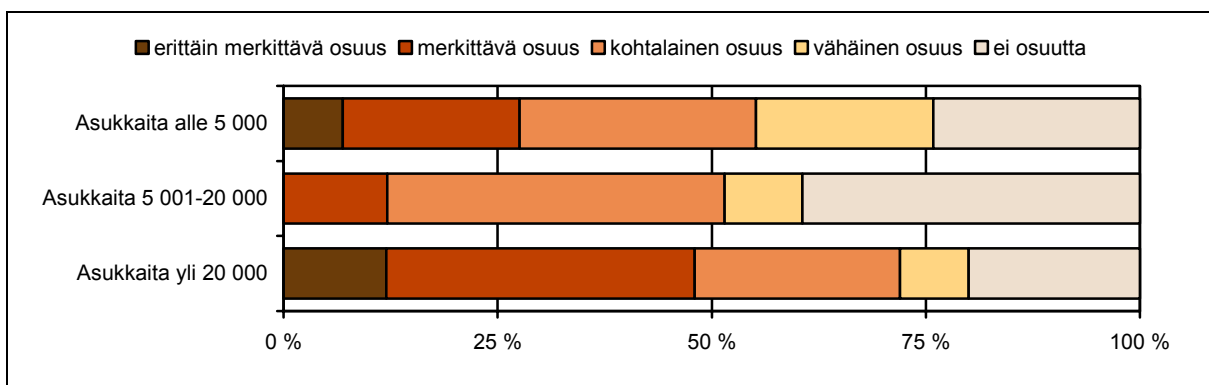


Kuva 13. Viranomaisneuvottelujen toimimattomuuden osuus kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Tärkeimmät ongelmat viranomaisneuvotteluissa ovat niihin osallistumattomuus, riittämätön valmistautuminen, neuvottelukutsujen ja materiaalin lähettämisen myöhäinen ajankohta, neuvotteluvaltuuksien puute, neuvotteluissa esitettyjen kannanottojen muoto ja jyrkkyys sekä neuvottelujen ajankohta.

Haastatellut korostivat viranomaisneuvottelujen tärkeyttä, mutta samalla kävi ilmi, että kyse oli nimenomaan yhteistyön varhaisesta aloittamisesta. Tärkeintä ei näyttänyt olevan niinkään lakisääteinen neuvottelu kuin se, että eri osapuolet saavat ajoissa tiedon kunnan merkittävistä kaavahankkeista ja pääsevät mukaan yhteistyöhön tapahtuupa se missä muodossa hyvänsä. Haastatellut kuvasivat neuvotteluissa syntyvää vuorovaikutusta ja mahdollisuutta ristiriitojen aikaiseen esiintuloon tärkeänä ja eri osapuolten välistä yhteisymmärrystä lisäävänä. Lukuisten eri tahoja edustavien haastateltujen mukaan ainoastaan lausuntojen varassa tapahtuva kommunikointi jää etäiseksi ja lisää ristiriitoja.

Kunnat pyytävät museoviranomaisilta lausuntoja kulttuuriperintöä koskevista kaavoista sekä rakennusten purkamiseen ja suojeluun liittyvistä kysymyksissä. Lausuntomenettelyn toimimattomuus nousi esiin erityisesti suurimmissa haitallisia ristiriitoja kokeneissa kunnissa (Kuva 14).



Kuva 14. Lausuntomenettelyn toimimattomuuden osuus kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Selvitys osoittaa, että lausuntojen viipyminen ja jyrkkyys ovat joillakin alueilla yleisiä. Lausunnoissa ei yleensä oteta kantaa kohteiden arvottamiseen. Lausuntojen välillä saattaa olla myös painotuseroja ja ristiriitaisuuksia. Toisaalta osa haastatelluista mainitsi lausuntojen kehittyneen ja olevan entistä selkeämpiä, asiantuntevampia ja neutraalimpia.

### Neuvotteluihin osallistuminen ja neuvottelumateriaali

Museoviranomaisten osallistuminen viranomaisneuvotteluihin vaihtelee paljon. Haastateltujen mukaan museoviranomaisten olisi tarpeen osallistua neuvotteluihin useammin kuin ne osallistuvat. Suuremmilla maakuntamuseoilla on yleensä parhaat resurssit ja säännöllisimmät rutiinit osallistua kuntien viranomaisneuvotteluihin. Sen sijaan on varsin yleistä, että pienet maakun-

tamuseot ja Museovirasto eivät osallistu neuvotteluihin. Tällaisissa tilanteissa kaavaprosessin loppuvaiheessa annetuilla jyrkillä kommentteilla on aiheutettu useita konfliktitilanteita.

Neuvotteluun osallistuvien museoviranomaisten edustajien valtuutuksen puute on satunnaisesti ilmenevä, mutta vakaviakin ongelmia aiheuttava tilanne. Jotkut kuntien ja ympäristökeskusten edustajat kuvasivat haastatteluissa, että museoviranomaiset saattavat lähettää neuvotteluihin henkilöitä, joilla ei ole neuvotteluvaltuuksia tai ylipäätään muuta mahdollisuutta kuin välittää jo ennakkoon päätetty kanta. Museoviranomaiset kertoivat neuvotteluun osallistuvan edustajan olevan valtuutettu neuvottelemaan vain omasta kulttuuriympäristön osa-alueestaan (arkeologia ja rakennusperintö), jolloin toisen osa-alueen asiat jäävät yleensä käsittelemättä. Koska valtaosassa maakuntamuseoita ei ole kuin toisen alan osaamista, Museoviraston tulisi täydentää puuttuva asiantuntemus. Periaatteessa Museovirastoa tulisi siis kuulla lähes aina. Kunnalle ei käy aina selväksi, että museoviranomainen ei edustanutkaan kaikkia osa-alueita. Haastatteluissa tuli myös esiin, että valtuutuksen puutteen takia neuvotteluissa ei aina kyetä ilmaisemaan, että asiasta saatetaan valittaa.

Kaavoitusmateriaalin myöhäinen toimittaminen on museoviranomaisten yleisin kuntiin kohdistama kritiikki viranomaisneuvotteluiden toimimattomuuden taustatekijöistä. Useat museoviranomaiset kertoivat materiaalin saapuvan joskus vain päivän tai pari ennen neuvottelua. Tällöin museoviranomaiset joutuvat osallistumaan neuvotteluun valmistautumatta tai jäämään pois neuvottelusta. Paikoitellen kerrottiin kuitenkin myös tilanteista, joissa museoviranomainen ei ole valmistautunut neuvotteluun tai perehtynyt aineistoon, vaikka se olisi lähetetty riittävän aikaisin.

## Museoviranomaisten kannanotot neuvotteluissa ja lausunnoissa

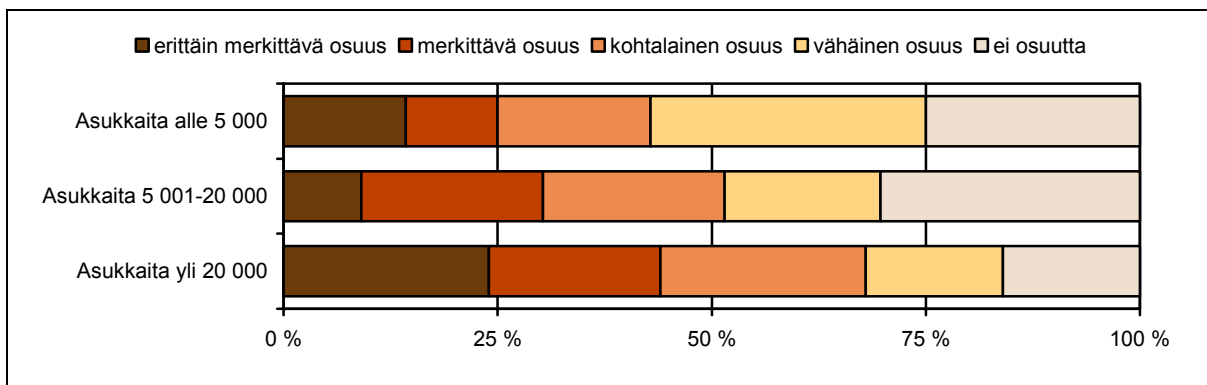
Parhaimmillaan osapuolet ilmaisevat selkeät ja perustellut kannanotonsa kaavoituksen varhaisessa vaiheessa ja ovat työn edetessä tarvittaessa valmiita neuvottelemaan ja joustamaan. Kaavaprosessin kannalta on tärkeää, että kannanotot perustuvat oikeisiin tietoihin ja edustavat eri museoviranomaisten yhteistä näkemystä.

Kuntien ja museoviranomaisten välillä on jo pitkään esiintynyt kitkaa kannanottoihin liittyen. Tärkeimpiä ongelmia ovat kannanottojen myöhään saaminen, perustelujen vähäisyys, kannanottojen jyrkkyys ja arvottamisen puute. Kannanottojen painotusten muuttuminen kesken prosessin tai henkilöiden vaihtuessa hankaloittaa yhteistyötä. Yhden tai useamman museoviranomaisen peräkkäiset kannanotot saattavat olla myös ristiriitaisia.

### Kannanottojen myöhäisyys

Kannanottojen myöhäisyys voi liittyä selvityksen mukaan sekä lausuntoihin että neuvotteluihin. Haastatteluissa kuntien ja ympäristökeskusten edustajat täsmensivät tarkoittavansa kannanottojen myöhäisyydellä sitä, että ne saadaan huomattavasti muita sektoriviranomaisia myöhemmin. Valtaosa museoviranomaisten kannanotoista perustuu olemassa oleviin tietoihin. Tämän huomioon ottaen museoviranomaisten voisi kuntanäkökulmasta odottaa pääsevän samaan aikatauluun muiden kaavoituksen osapuolten kanssa. On tietysti tilanteita, joissa selkeiden perusteltujen kantojen ilmaiseminen kaavoituksen varhaisessa vaiheessa ei ole mahdollista. Näin on esimerkiksi silloin, kun selvitykset ovat pahasti kesken. Tällöinkin on kuitenkin tärkeää, että museoviranomaiset ottavat asiaan alustavasti kantaa ja samalla tuovat esiin arviointonsa liittyvät epävarmuustekijät. Näin kunnan kaavatyoissa voidaan epävarmuudesta huolimatta edetä ja varautua vaihtoehtoihin.

Museoviranomaisten kannanottojen saaminen liian myöhään koetaan ongelmana etenkin suurimmissa haitallisia ristiriitoja kokeneissa kunnissa (Kuva 15). Ongelmaa esiintyy jonkun verran enemmän yhteistyössä Museoviraston kanssa.

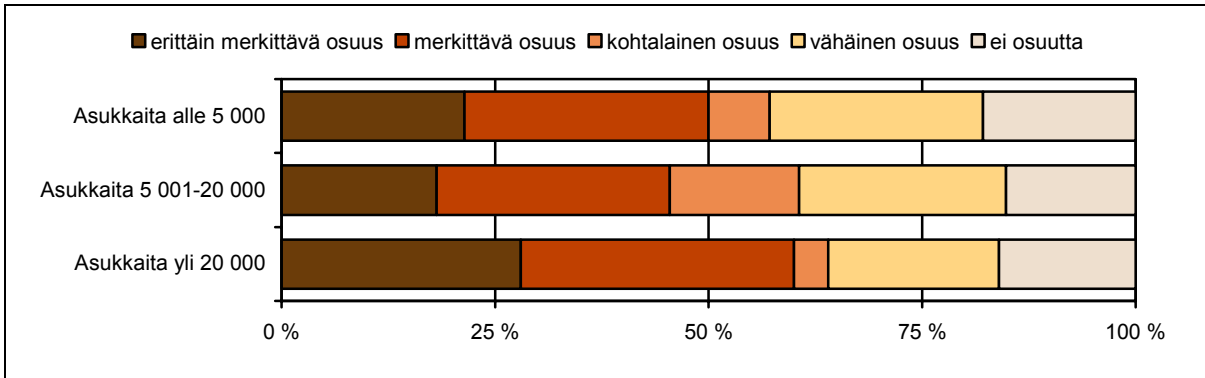


Kuva 15. Mikä osuus museoviranomaisten kannanottojen liian myöhäisellä saamisella on kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Lausuntojen viipyminen oli haastatteluissa yleisin lausuntoihin kohdistuva kritiikki. Valtaosalta museoviranomaisia lausunnot saadaan haastateltujen mukaan vasta määräaikojen jälkeen. Erityisesti Museoviraston lausuntojen kerrottiin viipyvän pidempään kuin minkään muun sektoriviranomaisen. Toisaalta todettiin, että pieni osa maakuntamuseoista kykenee toimittamaan lausuntonsa jopa muutamassa päivässä. Niin Museovirastossa kuin maakuntamuseossakin lausuntojen viipyminen tiedostetaan ja sen syyksi ilmoitetaan resurssipula. Haastattelujen mukaan pieniin maakuntamuseoihin lausuntopyyntöjä tulee vähintään kymmeniä vuodessa, isoihin museoihin satoja vuodessa ja Museovirastoon tuhansia vuodessa. Suuren määrän takia asioihin ei ehditä perehtyä toivotulla aikataululla. Moni museoviranomaisten edustaja kuvasi käyttävänsä suurimman osan työajastaan lausuntojen kirjoittamiseen ja niissä käsiteltäviin asioihin perehtymiseen. Museoviranomaiset toivat esiin myös vuodenaikojen asettamat rajoitukset lausuntojen taustatietojen (mm. maanalaiset muinaismuistot) keräämiseen. Museoviranomaiset toivoivat myös, että kunnat mainitsisivat lausuntopyynnöissään nykyisin paikoin puuttuvan lausunnon palautuspäivän.

## Kannanottojen jyrkkyys

Haastatellut korostivat neuvotteluiden merkitystä kantojen yhteensovittamisessa. Neuvottelut eivät kuitenkaan aina suju toivotulla tavalla. Museoviranomaisten jyrkät kannanotot ja joustamaton linja ovat haitallisia ristiriitoja kokeneissa kunnissa yksi selvimmin yhteistyöongelmiin vaikuttavista tekijöistä (Kuva 16).



Kuva 16. Museoviranomaisten jyrkkien kannanottojen ja joustamattoman linjan osuus kunnan ja museoviranomaisten välisen haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Myös museoviranomaiset itse tiedostavat linjojensa tiukkuuden ja kannanottojensa vahvuuden. Osa museoviranomaisista näkee suojelun toteutuvan vain vaatimalla mahdollisimman paljon. Nähdään, että muunlainen menettely johtaisi kulttuuriympäristön huomioinnin vähenemiseen. Toisaalta osa museoviranomaisista näkee asian huomattavasti laajemmin. Sujuvimman yhteistyön alueilla niin kuntien kuin museoviranomaisten edustajat korostivat toisen osapuolen ymmärtämistä. Näillä alueilla kauttaaltaan jyrkkiä kannanottoja ei esiintynyt, vaan osapuolten asenteita kuvattiin kohtuullisiksi. Valikoiden esiin nostetut tärkeät arvot ja kohteet saivat arvonsa mukaisen huomioinnin ja kunnioituksen. Useiden museoviranomaisten mukaan tärkeintä on joskus tyytyä hyvään parhaan sijasta. Muutoin voidaan vaikeuttaa yhteistyötä, joka on tulevaisuuden ja kokonaisuuden kannalta yksittäistä kohdetta tärkeämpi.

Jyrkkiin kannanottoihin liittyen useimmat museoviranomaiset totesivat, että kunnalla on kaavamonomopolin myötä mahdollisuus omiin ratkaisuihin museoviranomaisten kannoista huolimatta. Kuntien tarve välttää kaavatyötä voimakkaasti pitkittävää valitusta painaa kuitenkin vaakakupissa valintoja tehdessä. Museoviranomaiset toivat esiin myös kuntien joustamattomuuden esimerkiksi silloin, kun kunnassa on etukäteen asetettu kaavalle kerrosalatavoite, joka ei mahdollista suojelua. Pahimmillaan kumpikaan osapuoli ei katso voivansa tinkiä tavoitteestaan ja neuvottelu ajautuu umpikujaan.

Joissain tapauksissa jyrkästi kulttuuriympäristöä puoltavia kannanottoja pidettiin perusteltuina ja museoviranomaisten tehtävän luonteeseen kuuluvana. Toisaalta haastatellut toivat esiin tilanteita, joissa museoviranomaisella on ollut jyrkkä ja neuvotteluissa jopa keskustelusta kieltäytyvä suhtautuminen kaikkeen kulttuuriympäristön muokkaamiseen. Jyrkkä linja vaikeuttaa kunnassa kohteiden asettamista keskinäiseen arvojärjestykseen ja kannanottojen merkitys voikin jäädä vähäiseksi. Useat kuntakaavoittajat korostivat kuntien halua arvokkaiden kohteiden suojeluun, mikäli merkittävimpiä kohteita tuotaisiin museoviranomaisten kannanotoissa selvästi esiin.

## Kulttuurihistoriallisten kohteiden arvottaminen

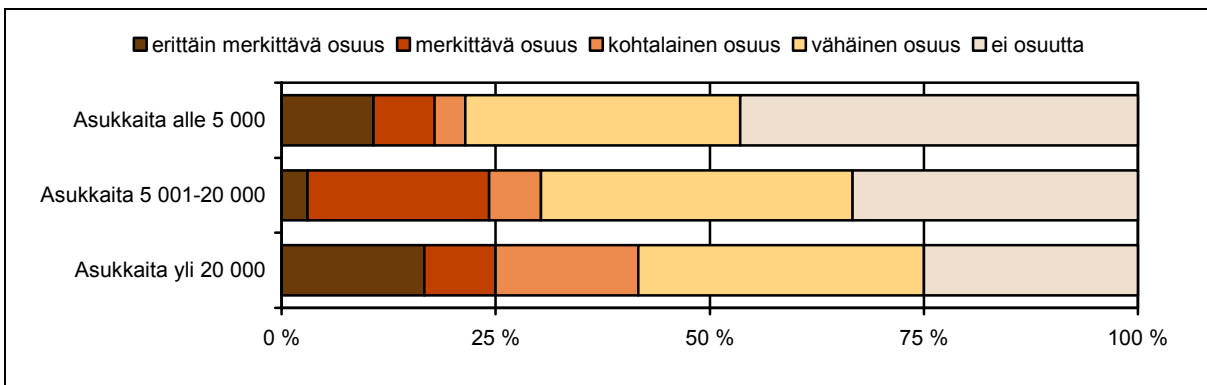
Monet kunnat pitävät ongelmana sitä, että museoviranomaiset eivät arvota kohteita. Kunnat toivoisivat saavansa edes suuntaa antavan arvion kulttuuriympäristökohteiden arvokkuudesta suhteessa toisiinsa. Kuntien edustajat toivoivat myös muutoin nykyistä laajemmin perusteluja ja materiaalia, johon lausunto tukeutuu. Kun perusteet olisivat näkyvissä, niiden painoarvo olisi helpommin tulkittavissa ja kunnissa voitaisiin keskittyä merkittävimpien kohteiden vaalimiseen. Museoviranomaiset eivät kuitenkaan yleensä halua tehdä arvottamista. Osa museovi-

ranomaisista ja muista haastatelluista pitää syynä tähän museoviranomaisten asemaa kulttuuriympäristön suojelijoina. Mistään kohteesta ei haluta antaa mahdollisesti purkamiseen tai muuten tuhoutumiseen johtavaa kannanottoa. Virallisempina perusteena museoviranomaiset painottavat kunnan roolia eri tekijöiden yhteen sovittajana ja käyttömahdollisuuksien arvottajana. Museoviranomaiset myös näkevät, että kunta suojelee tärkeiden kohteiden lisäksi enemmän myös muuta kulttuuriympäristöä, jos mitään kohdetta ei ole paljastettu vähemmän arvokkaaksi.

Museoviranomaisten mukaan heidän uskalluksensa kulttuuriympäristön arvottamiseen lisääntyisi, jos kulttuuriympäristön arvostus kunnissa lisääntyisi. Museoviranomaiset voisivat silloin paremmin luottaa kunnan tekevän kulttuuriympäristön kannalta hyviä päätöksiä. Valtaosa haastatelluista näki toivottavana kehityksenä, että kuntien kaavoittajat ja museoviranomaiset lisääntyvässä määrin mieltäisivät yhdessä kohteille paikallisiin arvoihin sovitettua arvotukset.

### Kannanottojen muuttuminen ja ristiriitaisuus

Museoviranomaisen kantojen muuttuminen kesken prosessin on suhteellisen harvinainen, mutta paikallisesti merkittävä ongelma haitallisia ristiriitoja kokeneissa kunnissa (Kuva 17).

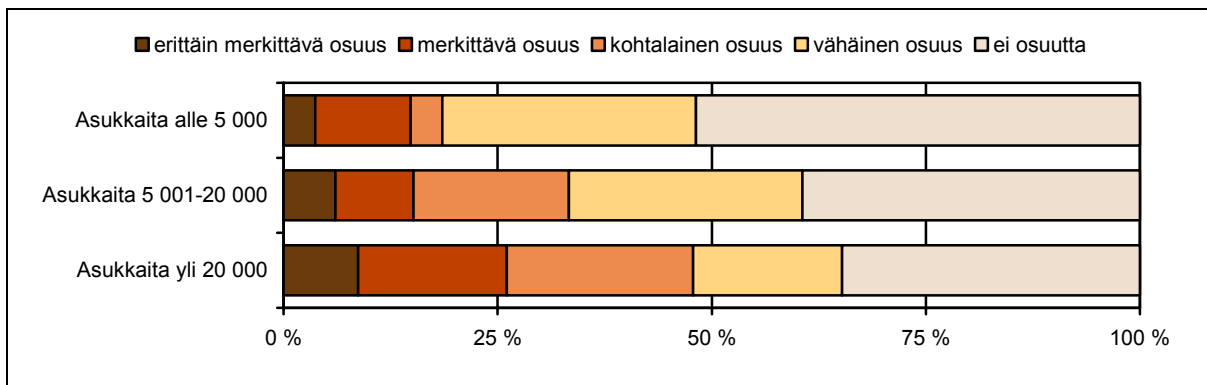


Kuva 17. Mikä osuus museoviranomaisten kannanottojen muuttumisella kesken prosessin on kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa

Haasteltujen mukaan saman museoviranomaisen kannanottojen tai niiden painoarvojen muuttuminen liittyi yleisimmin asiaa käsittelevien henkilöiden erilaisiin tulkintoihin tai henkilövaihdoksiin. Museovirastossa arkeologian ja rakennusperinnön osastojen vuoropuhelun vähäisyys koettiin kunnissa ongelmalliseksi. Ajan ja arvostusten muuttuessa vaihtuvia painoarvoja ja kantoja haastatellut ymmärsivät parhaiten.

Lausunnoissa esitetyt painotukset vaihtelevat sekä saman organisaation eri henkilöiden että eri museoviranomaisten välillä. Ristiriitaisten tai jotkin osa-alueet käsittelemättä jättävien lausuntojen taustalla nähdään maakuntamuseoiden ja Museoviraston riittämätön yhteydenpito. Helsingissä hajallaan sijaitseviin osastoihin jakautuneen Museoviraston kokonaiskannan selvittäminen voi olla vaikeaa. Lausuntopyyntö esitetään usein Museovirastossa kunnan kanssa tavallisimmin asioivalle henkilölle eikä lausuntopyyntö tuolloin yleensä tavoita muita Museoviraston osastoja. Tällöin kunnan saama Museoviraston lausunto voikin kertoa vain yhden osaston kannan. Myöhemmin prosessissa eteen saattaa tulla kulttuuriympäristöön liittyviä ongelmia, joita lausunnossa ei ole käsitelty lainkaan. Maakuntamuseoissa lausunnonanto ei perustu niinkään osastoihin vaan toimipaikassa olevaan osaamiseen. Osaamis- ja painotuserojen vuoksi lausunnoissa voi jokin osa-alue tällöinkin jäädä käsittelemättä ja ongelmia syntyä asian tullessa esiin kaavoituksen myöhemmässä vaiheessa.

Eri museoviranomaisten painoarvoltaan erilaisia tai peräti ristiriitaisia kannanottoja esiintyy eniten suurimmissa haitallisia ristiriitoja kokeneissa kunnissa (Kuva 18).



Kuva 18. Eri museoviranomaistahojen ristiriitaisten kannanottojen osuus kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa

Haastateltujen mukaan eri museoviranomaisten yhtenevien kantojen saavuttaminen riippuu hyvin pitkälle museoviranomaisten keskinäisestä kanssakäymisestä ja yhteistyöruutiineista. Museoviranomaisten keskinäiset ongelmat näkyvät kunnissa ristiriitaisina tai toisen museoviranomaisen kannan ohittavina kannanottoina. Tämä heikentää kunnan luottamusta museoviranomaisiin. Muuttuvien ja ristiriitaisten lausuntojen pohjalta on vaikea tehdä sisällöllisesti järkeviä kaavaratkaisuja.

Kulttuuriympäristöä käsitellään useissa eri laeissa. Kannanottojen pohjana toimivat maankäyttö- ja rakennuslaki, muinaismuistolaki ja rakennussuojelulaki. Lakeja tulkitaan monella tavalla ja kulttuuriympäristöön liittyviä tulkintaristiriitoja on esiintynyt. Puolet suurista kunnista nostikin lakien tulkintaan liittyneet erimielisyydet vähintään merkittäväksi yhteistyön ristiriitoihin vaikuttavaksi tekijäksi.

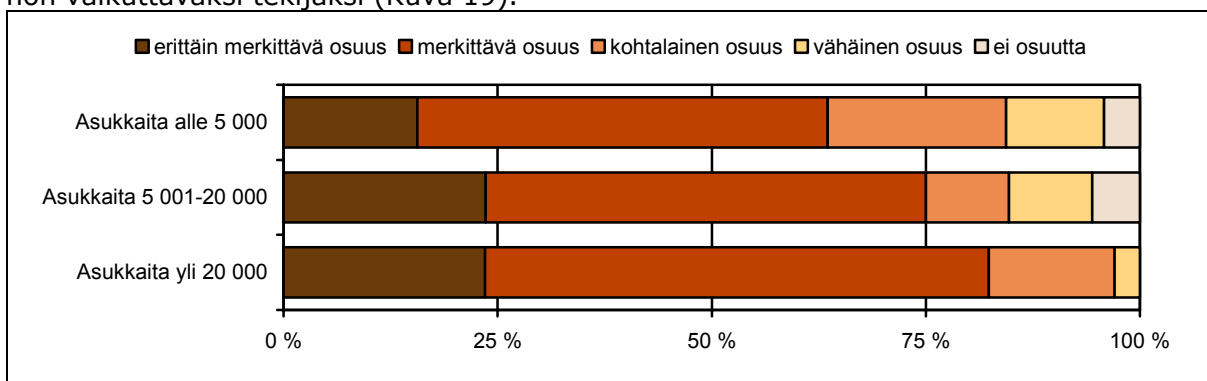
### Muu vuorovaikutus ja tiedonkulku

Edellisissä luvuissa kuvattujen viranomaisneuvotteluiden ja lausuntojen lisäksi kuntien ja museoviranomaisten välisen yhteistyön sujuvuuteen vaikuttavat muu vuorovaikutus ja tiedonkulku. Selvityksen perusteella vuorovaikutus- ja tiedonkulkutavat voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Nämä ovat kaavaneuvottelut ja työryhmät, henkilökohtainen yhteydenpito sekä tiedottaminen ja koulutus.

Epäviralliset käytännöt nousivat suurimmissa kunnissa jopa tärkeämmiksi kuin viralliset yhteistyökäytännöt vertailtaessa yhteistyön sujuvuuteen vaikuttavia tekijöitä. Pienemmissä kunnissa epävirallista yhteistyötä on vähemmän eikä sen merkitys korostu samassa määrin.

### Kaavaneuvottelut ja työryhmät

Kaavaneuvotteluita järjestetään merkittävimpien kaavojen kohdalla viranomaisneuvotteluiden lisäksi. Vähäisempiin kaavoihin liittyen järjestetään tarvittaessa vain kaavaneuvotteluita. Kaavaneuvotteluiden etuina pidetään niiden epävirallisempaa otetta ja väljemmin määriteltyjä toimintatapoja. Kaavaneuvottelut nousivat kyselyssä hyvin merkittäväksi sujuvaan yhteistyöhön vaikuttavaksi tekijäksi (Kuva 19).



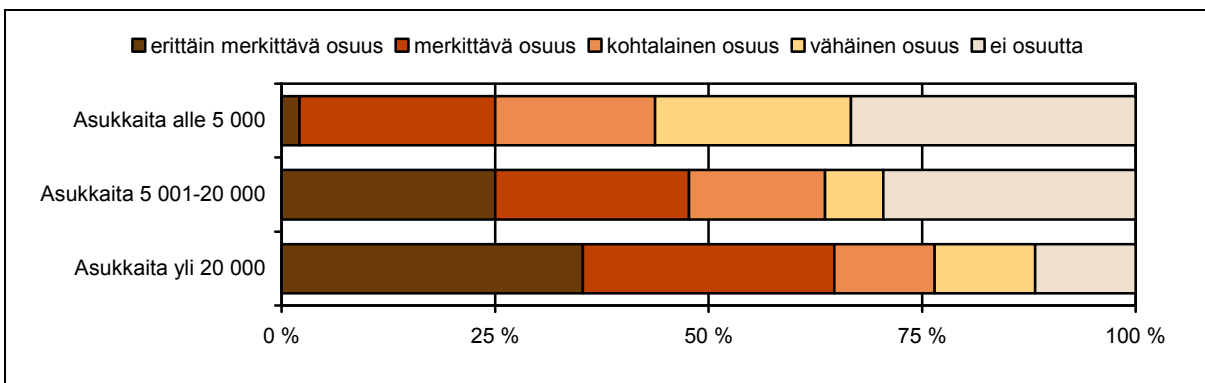
Kuva 19. Kaavaneuvottelujen ja muiden epävirallisten neuvottelujen osuus sujuvan yhteistyön rakentumisessa.

Kaavaneuvotteluiden lisäksi yhteistyötä tehdään paikoin mm. erilaisissa työryhmissä ja muissa yhteistyötilanteissa. Nämä jäävät kuitenkin yleensä harvinaisiksi, vaikka niitä arvostetaan kaikkien yhteistyöosapuolten keskuudessa. Monien haastateltujen mukaan yhteistyön aktiivisuus määräytyy pitkälti resurssien mukaan. Alueilla, joissa yhteistyötä tehdään aktiivisimmin, haastatellut kuvasivat työryhmiä ja epävirallisia yhteistyötilanteita tärkeimmäksi tai erittäin tärkeäksi yhteistyön sujuvuuteen vaikuttavaksi tekijäksi. Hyvän yhteistyön ja onnistuneiden hankkeiden kerrottiin lisäävän luottamusta ja kiinnostusta myöhempään yhteistyöhön. Luottamuksen kautta myös vaikeimmista asioista neuvottelun kerrottiin helpottuneen.

Lähes kaikkien haastateltujen mukaan yhteistyötä ja osallistumista rajoittava este on siihen kuluva aika. Muutamien kommenttien mukaan kokoukset vievät resursseja niin paljon, että muulle työlle ja asioihin valmistautumiseen jää entistä vähemmän aikaa. Tämä korostaa tarvetta kiinnittää entistä enemmän huomiota neuvotteluiden ja työryhmien laatuun ja tehokkuuteen.

### Henkilökohtainen yhteydenpito

Kuntakoko vaikuttaa henkilökohtaisen yhteydenpidon määrään (Kuva 20) Henkilökohtainen yhteistyö näyttää tukevan hyviä henkilösuhteita, luottamusta ja ristiriitojen ratkaisemista. Yhteydenpito edellyttää kuitenkin resursseja. Epävirallisestikin ilmaistu kanta edellyttää aina asiaan perehtymistä. Haastatteluissa yhteistyön merkitystä korostivat varsinkin henkilöt, jotka katsoivat kuntansa ja museoviranomaisten väliset suhteet toimiviksi.

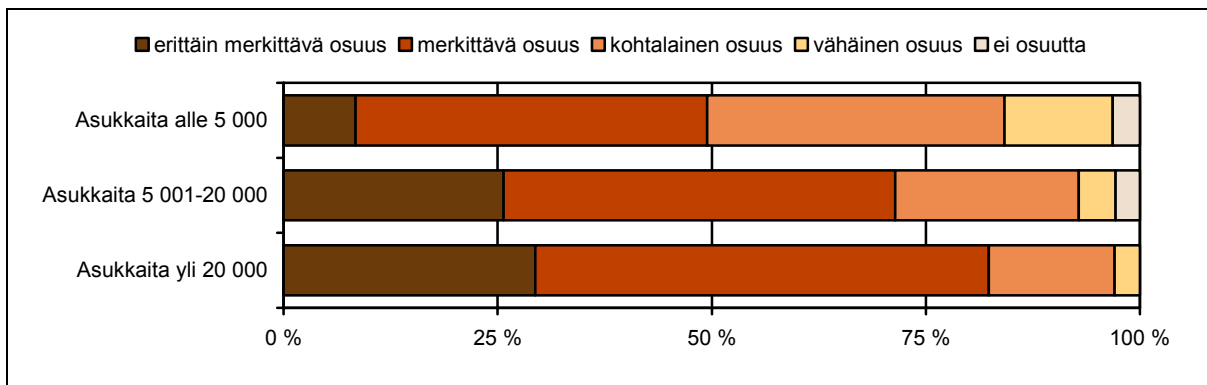


Kuva 20. Epävirallisen yhteydenpidon osuus sujuvan yhteistyön rakentumisessa.

### Tiedottaminen ja koulutus

Tiedottaminen ja koulutus nousivat kyselyssä huomion arvoiseksi osaksi yhteistyötä. Myös valtaosa haastatelluista korosti tiedottamisen ja koulutuksen merkitystä ja niiden yhteisymmärrystä lisäävää vaikutusta. Museoviranomaiset toivovat saavansa tietoa kunnan nykyisistä ja tulevista hankkeista ja niiden perusteista. Museoviranomaisten yhteistyökumppanit halusivat tietoa mm. museoviranomaisten toiminnasta ja asiantuntija-avun mahdollisuuksista. Korostuneimmin haastatteluissa kaivattiin internetsivuilta saatavaa perustietoa ja laajaa eri osapuolet tavoittavaa koulutusta.





Kuva 21. Riittävän tiedonkulun osuus sujuvan yhteistyön rakentumisessa.

Haastatteluissa tuli esiin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kulttuuriympäristöön liittyvä koulutustarve. Kaavoittajat suosittelivat museoviranomaisille kaavoituskäytäntöjen vankempaa haltuunottoa sekä rakennusten teknisiin mahdollisuuksiin ja kuntoon liittyvää koulutusta. Maakuntamuseot ja ympäristökeskukset ovat tarjonneet kunnille koulutusta. Museoviraston koulutuspäivät on suunnattu yleensä maakuntamuseoille. Koulutustilaisuuksien lisäksi ohjeistusta ja tiedon levitystä voidaan toteuttaa myös oppaiden ja muun tiedottamisen avulla.

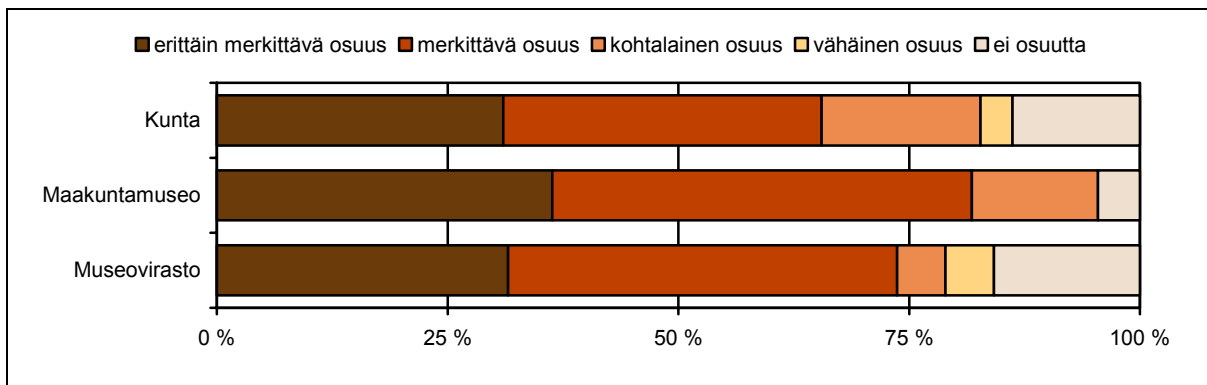
Haastatteluissa neuvottelu- ja koulutuspäiviä ja muita keskustelutilaisuuksia pidettiin periaatteessa hyvinä, mutta käytännössä kalliina ja resursseja vievinä. Esimerkiksi maakuntamuseot ovat joutuneet nykyisin luopumaan lähes kaikesta koulutuksen tarjoamisesta. Periaatteellisesta tärkeydestään huolimatta koulutus jäi kyselyssä melko taka-alalle yhteistyön sujuvuuteen vaikuttavien tekijöiden joukossa.

Medialla on myös merkittävä osa tiedonkulussa. Mitä enemmän tiedotusvälineet saavat asiallista osapuolten yhteistyöhön perustuvaa tietoa, sitä vähemmän ristiriitoja kärjistäviä otsikoita esiintyy ja sitä enemmän yhteistyötä lisäävät esimerkit saavat tilaa.

Niukkojen resurssien takia osapuolilla ei ole mahdollisuutta panostaa ”turhiin” yhteydenottoihin. Tiedottaminen tavoittaa useampia yhtä aikaa. Entistä laajempaan ja avoimempaan tiedottamiseen panostaminen esimerkiksi internetsivujen välityksellä on mm. tästä näkökulmasta perusteltua. Moni asia on selvitettävissä ilman yhteydenottoa. Laajemman tiedottamisen avulla osapuolet ovat paremmin selvillä mm. viranomaisneuvottelua ja lausuntopyyntöä vaativista asioista, yhteyshenkilöistä eri asioissa sekä monista muista kysymyksistä.

### 3.4 RESURSSIT

Resurssipula on tärkeä yhteistyön ristiriitoja aiheuttava tekijä. Kyselyssä (Kuva 22) vastaajat määrittivät itse tahot, joiden resurssipulan merkitystä halusivat kommentoida. Noin puolet haitallisia ristiriitoja kokeneista kunnista nosti jonkun tai useamman tahon resurssipulan esiin ja keskimäärin 70 % näistä piti resurssipulaa vähintään merkittävänä ristiriitoja aiheuttavana tekijänä. Myös ympäristökeskusten ja maakuntien liittojen resurssipulasta tuli muutamia mainintoja.



Kuva 22. Eri tahojen resurssipulan osuus kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Resurssipula nousi esiin hyvin yleisesti kyselyn avovastauksissa sekä haastatteluissa. Lähes kaikki haastatellut mainitsivat maakuntamuseoiden tilanteen. Ongelmana nähtiin liian pieni henkilöstö valtavaan työmäärään nähden. Resurssipulasta johtuen välttämättömien lausuntojen ja neuvotteluiden jälkeen maakuntamuseoiden asiantuntijoille ei jää juurikaan aikaa muihin asioihin kuten inventointeihin, työryhmiin, epäviralliseen yhteydenpitoon ja maastokäynteihin. Paras resurssitilanne on jo pitkään toimineilla ja kulttuuriympäristön tutkimukseen panostaneilla suurimpien kaupunkien maakuntamuseoilla. Näissäkin kaupungeissa resurssitilanne on tiukentunut sitten 1980-luvun, mutta toistaiseksi ne ovat vielä tasolla, jolla toimintaa voidaan harjoittaa kysyntää ja kiinnostusta vastaavalla tasolla. Pienemmissä maakuntamuseoissa tilanne on puolestaan paikoin niin heikko, että se vaikuttaa maakuntamuseon yhteistyösuhteisiin.

Haastattelujen ja kyselyn mukaan myös Museovirastolla on liian vähän resursseja. Henkilökuntaa ei ole riittävästi perehtymään kaikkiin tapauksiin tai noudattamaan kaikkia viranomaisneuvottelukutsuja. Erytisen ongelmallisena Museoviraston resurssipula koetaan alueilla, joissa ei ole muita museoviranomaisia ja myös paikalliset kysymykset yritetään ratkaista Museoviraston kanssa.

Kunnissa toivotaan tukea kulttuuriympäristöä koskevien selvitysten laadintaan. Resurssipulan takia laajempien selvitysten laatiminen on vaikeaa. Monet kuntien edustajat kuvasivat, että kunnassa arvostetaan kulttuuriympäristöä ja että siihen haluttaisiin panostaa. Usein arvokasta kulttuuriympäristöä sisältävien alueiden kaavoittaminen tulee selvityksineen ja suojeleineen muiden alueiden maankäyttöä kalliimmaksi, mikä vähentää mahdollisuuksia ja intoa työhön. Lukuisten kuntien toiveena onkin, että myös kulttuuriympäristön kaavoitusta ja suojelelun tuettaisiin valtion taholta luonnonsuojelun tapaan. Näin suojeleukohteet eivät jäisi kokonaan kaavoittamatta tai aiheuttaisi nykyisenkaltaisia yllättäviä ongelmatilanteita. Suojelehuja siis on, mutta ilman minkäänlaista valtion tukea suojele nähdään jossain tapauksissa ylitsepääsemättömänä taloudellisena rasitteena.

Museovirasto on perustamassa resurssipulan lieventämiseksi alueellisia toimipisteitä. Museoviraston ja opetusministeriön edustajien mukaan alueellisilla toimipisteillä pyritään parantamaan paikallisella tasolla virastolle nykyisin kuuluvien tehtävien hoitoa. Suurin osa maakuntamuseoista on vastustanut näiden alueellisten toimipisteiden perustamista, sillä niiden pelätään leikkaavan maakuntamuseoiden resursseja ja tehtäviä. Museoviraston ja opetusministeriön edustajien mukaan päällekkäisyyksiä alueellisten pisteiden ja maakuntamuseoiden toiminnassa pyrittäisiin välttämään. Kuitenkin useampi haastateltu valtion viranomaisen totesi, että uusilla toimipisteillä saattaa olla vaikutusta maakuntamuseoihin.

### 3.5 TOIMINTATAVAT KAAVOITUKSESSA

Monet eri tekijät kaavaprosesseissa vaikuttavat kuntien ja museoviranomaisten yhteistyön sujuvuuteen. Selvityksessä tarkastelun kohteena ovat olleet yhteistyön aloitus, kaavoille ase-

tettävät tavoitteet, kaavojen ajanmukaisuus, selvitykset ja vaikutusten arvioinnit, kulttuurihistoriallisten kohteiden arvottaminen ja tavat ratkaista ristiriitatilanteita.

## **Yhteistyön aloitus**

Yhteistyön aloitusajankohta, aloitustapa sekä oikeiden yhteistyökumppanien löytäminen ovat olennaisia prosessin onnistumisen kannalta.

Haastateltujen mukaan yhteistyön määrä eri kunnissa vaihtelee. Monissa kunnissa yhteistyötä tehdään, jos kaava vähänkin sivuaa kulttuuriympäristöä. Joillakin alueilla yhteistyö katsotaan tarpeelliseksi vain erittäin merkittävään kulttuuriperintöön liittyvissä kaavoitusprosesseissa. Yhteistyötarpeen määrittelyssä keskeisiä tahoja ovat kunta ja ympäristökeskus. Myös museoviranomainen valitsee osallistuuko se neuvotteluihin vai ei. Yhteistyötarpeen arviointia vaikeuttaa se, että suunnittelun alkuvaiheessa osapuolet eivät aina tiedä alueella olevasta arvokkaasta kulttuuriympäristöstä. Kyse voi olla myös rajanvedosta liittyen arvojen merkittävyyteen ja neuvotteluyhteistyön tarpeeseen. Yhteistyötarve voikin edellä mainituista syistä nousta esiin vasta, kun kaavatyö on jo edennyt pitkälle. Uuden näkökulman ilmaantuminen prosessin loppuvaiheessa on usein ongelmallista.

Yleisimmin myöhään ilmenneen yhteistyötarpeen syynä on tiedonkulun vähäisyys. Kunnissa tiedonpuute liittyy usein sellaisiin kulttuuriympäristön arvoihin, jotka ovat nousseet esiin vasta äskettäin. Museoviranomaiset eivät puolestaan saa tietoa sellaisista kunnan kaavoitushankkeista, joista ne eivät saa lausuntopyyntöä tai neuvottelukutsua.

Osa haastatelluista näki, että yhteistyö aloitetaan sopivaan aikaan. Osa taas näki, että yhteistyötä tulisi epävirallisella tasolla tehdä nykyistä aikaisemmin esim. ennen mahdollista viranomaisneuvottelua. Yli puolet haastatelluista ja useat kyselyssä avovastauksia antaneet mainitsivat yhteistyön mahdollisimman aikaisen aloittamisen vaikuttavan olennaisella tavalla yhteistyön sujuvuuteen.

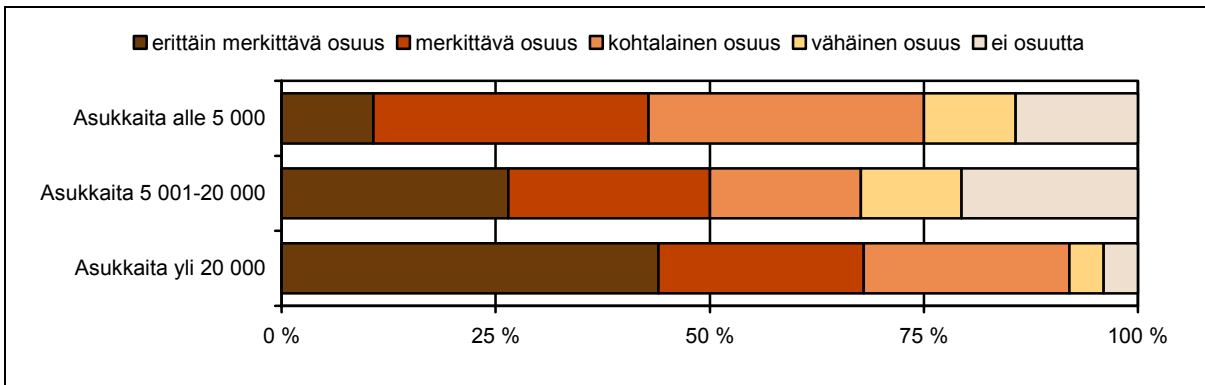
Merkittävimpien kaavojen yhteistyö alkaa lakisääteisesti viranomaisneuvottelulla. Menettely näyttää olevan usein hyvin vaativa ja raskas eikä sillä aina saavuteta niitä tavoitteita, jonka takia se järjestetään. Neuvottelun varhaisesta ajankohdasta johtuen viranomaisneuvotteluihin ei läheskään aina saada sellaista aineistoa, jonka pohjalta kaavasta voitaisiin asiallisesti neuvotella. Aineistoon ei myöskään aina ehditä tutustua tai museoviranomaiset eivät saavu neuvotteluun lainkaan.

Maakuntamuseoilla on Museovirastoa paremmat mahdollisuudet osallistua paikallisia kaavoja koskeviin viranomais- ja kaavaneuvotteluihin. Haastateltujen mukaan yhteistyö maakuntamuseoiden kanssa käynnistyy yleensä samaan aikaan kuin muidenkin sektoriviranomaisten kanssa. Tällöin suunnitelmissa on vielä varaa joustoon. Museovirasto sen sijaan osallistuu harvoin ensimmäisiin neuvotteluihin.

Museoviranomaiset toivovat kuntien toimivan ajoissa myös lausuntojen kohdalla. Lausuntopyyntöön toimittaminen mahdollisimman aikaisin jättää enemmän aikaa tarvittavien tietojen kokoamiseen. Toisaalta on todettava, että suurin osa museoviranomaisten lausunnoista pohjautuu jo olemassa oleviin tietoihin. Tästä näkökulmasta museoviranomaisten lausuntojen kohdalla pitäisi voida toimia samassa aikataulussa kuin muidenkin viranomaisten kohdalla.

## **Kaavan tavoitteet**

Kaavojen tavoitteisiin liittyvät näkemyserot vaikuttavat merkittäväällä tavalla haitalliseksi koettuihin ristiriitoihin (Kuva 23). Asia korostuu erityisesti suurimmissa ristiriitoja kokeneissa kunnissa.



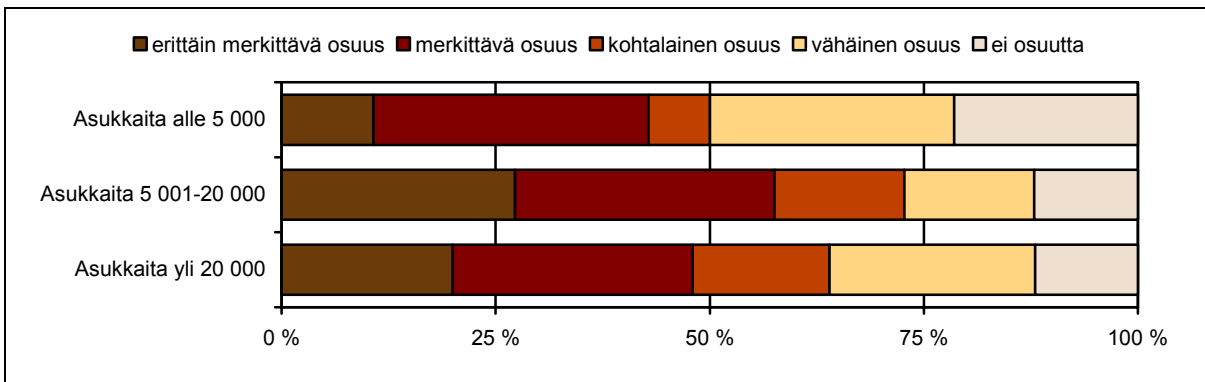
Kuva 23. Tavoitteisiin liittyvien näkemyserojen osuus kuntien ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Haastateltujen mukaan tavoitteisiin liittyviä näkemyseroja on eniten kaavan tai kohteen sijaitessa keskeisellä paikalla ja kun alueeseen kohdistuu kovia rakentamispaineita. Muuttotappio-alueilla paineita ei yleensä ole, mutta siellä tavoiteristiriitoja aiheuttaa mm. vaikeus löytää suojelun taloudellisesti mahdollistava käyttö.

Museoviranomaisten tavoitteena on kulttuuriympäristön mahdollisimman laaja säilyminen. Myös kunnat arvostavat kulttuuriympäristöä ja toivovat voivansa suojella sitä mahdollisuuksien mukaan. Kunnilla on kuitenkin myös lukuisia muita tavoitteita, joiden toteutumisesta tulee huolehtia. Kulttuuriympäristö ei ole koskaan ainoa tavoite ja ristiriitoja saattaa syntyä, jos kunta katsoo jonkin muun tavoitteen tärkeämmäksi eikä yhteensovittaminen onnistu.

Joillakin alueilla tavoite-eroista johtuvia ristiriitoja on vain satunnaisesti ja näkemyksistä kyetään neuvottelemaan. Sen sijaan joillakin alueilla ristiriidat ovat yleisempiä ja lähes kaikessa vuorovaikutuksessa esiintyviä. Ääritapauksissa tavoite-erot säilyvät lukkiutuneina kaavasta toiseen ja ristiriitojen sävyttämästä vuorovaikutuksesta on saattanut syntyä kierre. Kummallakaan puolella tavoitteista ei tingitä eikä neuvotteleminen onnistu. Myös vahvat maanomistajat vaikuttavat paikoin kaavojen tavoitteisiin ja niihin liittyviin ristiriitoihin.

Eri osapuolilla saattaa olla myös erilaisia näkemyksiä siitä, onko kaavalla ylipäättään vaikutuksia kulttuuriympäristöön. Haitallisia ristiriitoja kokeneista kunnista noin puolessa tämä oli vaikuttanut merkittäväällä tavalla ristiriitojen muodostumiseen (Kuva 24). Erimielisyydet voivat liittyä esimerkiksi siihen, mitä kysymyksiä kaavalla on tavoitteena ratkaista. Museoviranomaiset saattavat katsoa, että esim. yleiskaavalla on vaikutusta arvokkaaseen kulttuuriympäristöön, kun samaan aikaan kunnassa nähdään, että kyseisellä kaavatasolla asioita ei vielä lopullisesti ratkaista. Tavoitteisiin liittyvän yhteisymmärryksen löytyminen oli haastateltujen mukaan verrannollinen siihen, miten paljon osapuolilla on mahdollisuus keskustella asioista eri yhteyksissä.



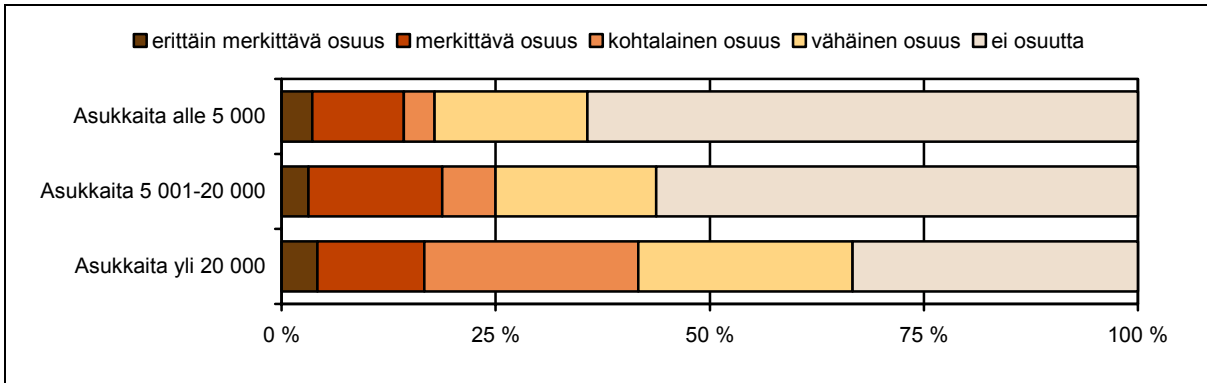
Kuva 24. Mikä osuus erimielisyydellä siitä, onko kaavalla vaikutusta kulttuuriympäristöön, on kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Monet haastatellut kuvasivat, että tiedon ja hyvien kokemusten karttuessa ymmärrys muiden osapuolten tavoitteita kohtaan lisääntyy eivätkä ristiriidat syvene niin pahoiksi. Kuntien edus-

tajien mukaan tavoitteista päästään sopuun sitä helpommin mitä laajemmassa mittakaavassa asioita tarkastellaan. Tällöin kaikki osapuolet näkevät omien etujensa toteutuvan edes joissakin asioissa tai kokonaisuuden kannalta. Kokonaisuuksien kautta on helpompi tarkastella myös ratkaisujen kestävyyttä pitkillä aikavälillä.

### Kaavojen ajanmukaisuus

Kaavojen ajanmukaisuuteen liittyvät erimielisyydet ovat vähintään merkittävä yhteistyön ongelmiin vaikuttava tekijä joka viidennes haitallisia ristiriitoja kokeneessa kunnassa.



Kuva 25. Mikä osuus erimielisyydellä kaavojen ajanmukaisuudesta on kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

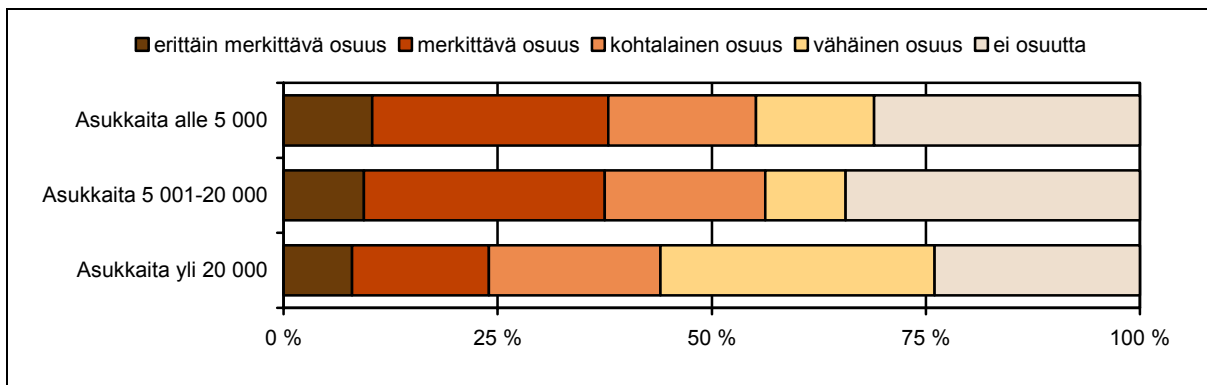
Kaavojen uusiminen vie resursseja. Toisaalta myös vanhentuneet kaavat aiheuttavat ongelmia mm. purkamis- ja uudisrakentamistilanteissa. Ongelmana voi myös olla nykyisiin arvoihin nähden kohtuuttoman suuri rakennusoikeus. Kaavan rakennusoikeuden alentaminen aiheuttaa aina keskustelua. Kunnan harkintaa asiassa haittaa epätietoisuus mahdollisista korvauksista.

### Selvitykset ja vaikutusten arvioinnit

Alueesta ja kohteesta olemassa oleva tietopohja vaikuttaa yhteistyön onnistumiseen. Perusteltuihin ja luotettaviin tietoihin perustuva näkemys ymmärretään paremmin ja ristiriitoja syntyy vähemmän. Joissain kunnissa kulttuuriympäristöä koskevat tiedot ovat hyvin ajan tasalla ja aiemmin koottua tietoa voidaan hyödyntää kaavahankkeissa. Toisissa kunnissa lähes kaikki tieto on kerättävä jokaista kaavaa varten erikseen.

#### Olemassa oleva aineisto

Suuri osa haastatelluista piti kunnan heikkoa perusinventointien tilaa tärkeänä ristiriitoja aiheuttavana tekijänä. Monien mielestä ajantasainen tieto on paljon olennaisempi tekijä kuin yksittäiset yhteistyökäytännöt. Kyselyssä (Kuva 26) puutteelliset inventoinnit kunnassa nähtiin merkittävänä haitallisiin ristiriitoihin vaikuttavana tekijänä useammin pienissä ja keskisuurissa kuin suurissa ristiriitoja kokeneissa kunnissa. Myös museoviranomaisella on merkitystä. Museoviraston toimiessa pääasiallisena museoviranomaisena puutteelliset inventoinnit ovat vähintään merkittävä tekijä runsaassa puolessa haitallisia ristiriitoja kokeneista kunnista. Maakuntamuseoiden kohdalla vain joka kolmas vastaa näin. Haastateltujen mukaan useissa viranomaisvaltuudet saavuttaneissa maakuntamuseoissa kuntien kulttuuriympäristöjä on inventoitu jo monien vuosikymmenten ajan.



Kuva 26. Mikä osuus puutteellisilla inventointitiedoilla koko kunnassa on kunnan ja museoviranomaisten välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Maakuntamuseot ovat jo 1970 ja -80 luvulta lähtien tehneet Museoviraston ohjeiden mukaisesti rakennetun ympäristön inventointeja. Osa kunnista on osallistunut näiden inventointien rahoitukseen. Yleensä inventoinnit tehtiin maakuntamuseoiden voimavaroilla ja pääasiassa museoiden käyttöön. Inventoinnit tehtiin usein luettelomaisesti eikä niitä ole juurikaan hyödynnetty kuntien kaavoituksessa tai muussa suunnittelussa.

Nykyisin inventointeja laaditaan resurssien mukaan alueilta, joihin kohdistuu eniten kehittämispaineita. Joillain alueilla inventointeja on päivitetty ja niiden pohjalta on tehty hoito-ohjelmia. Inventointeja on laadittu myös kulttuuriympäristöohjelmissa sekä EU-rahoitteisissa ja muissa kehittämishankkeissa. Perusinventointien kerääminen ja rahoittaminen ovat aiempaa kunta- ja ympäristökeskusvetoisempia, mutta edelleen toteutustavaltaan hyvin vaihtelevia. Inventoinnin päämaksajana on yleensä kunta. Kustannuksiin ja inventointityön tekemiseen saattavat kuitenkin osallistua myös ympäristökeskus, maakuntamuseo, Museovirasto sekä muut tahot.

Haastateltujen mukaan laadukkaat, kattavat ja ajantasaiset perusinventoinnit tukevat kaavoitusyhteistyötä ja nopeuttavat kannanottojen tekemistä. Museoviranomaiset ovat varmemmalla pohjalla ja kuntien on helpompi arvioida museoviranomaisten kannanottojen painoarvoa. Haastateltujen mukaan hyvät inventoinnit ovat yksi tärkeimmistä sujuvaan yhteistyöhön vaikuttavista tekijöistä, vaikka nekään eivät takaa täydellistä ristiriidattomuutta.

Perusinventointien tärkein ongelma on niiden tekemisen kalleus. Rahoitusongelmista keskeisimmät liittyivät kalliisiin arkeologisiin inventointeihin. Museoviraston arkeologian osasto inventoi vuodessa noin 6 kuntaa kokonaisuudessaan. Inventoitaviksi valitaan kuntia, joiden arkeologiasta tiedetään hyvin vähän tai kuntia, joiden maankäyttöön kohdistuu tulevaisuudessa paljon maankäytön paineita. Arkeologian osaston mukaan tarve inventointeihin olisi kuitenkin nykyisiä mahdollisuuksia paljon suurempaa mm., koska arkeologiset inventoinnit vanhentuvat n.30 vuodessa. Nykyisin käytössä on myös kehittyneempää tekniikkaa ja tieteelliset menetelmät ovat kehittyneet, joten tutkimuksista saadaan aiempaa enemmän irti.

Inventointien tekemiseen liittyvistä muista ongelmista haastatellut mainitsivat joidenkin inventointeja laativien konsulttien heikon ammattitaidon, turhien tietojen keräämisen sekä inventointien paikoin heikot käyttömahdollisuudet kaavoituksessa. Eri tahojen keräämän tiedon hajanaisuuden vuoksi paljon arvokasta tietoa jää myös käyttämättä tai tehdään päällekkäistä työtä.

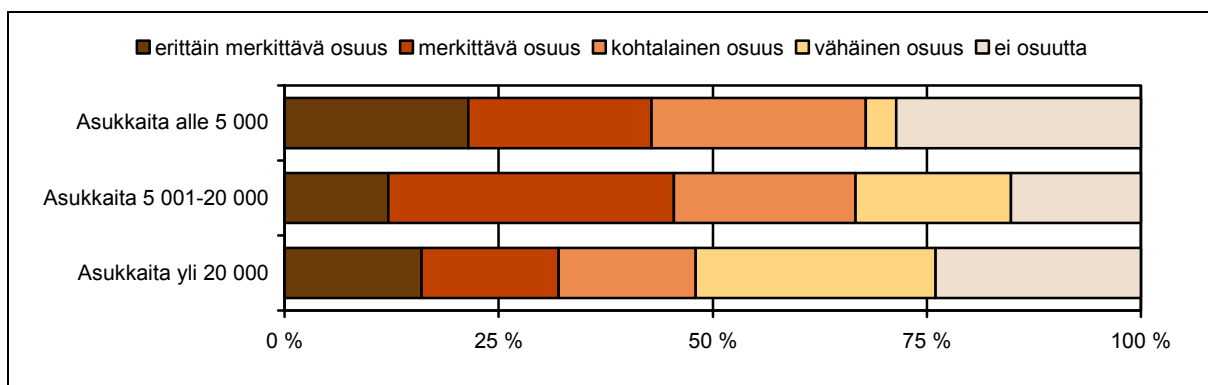
Haastatteluissa mainittiin ongelmana myös kohteiden teknisten inventointien puute, jonka seurauksena korjauskelvottomiakin kohteita saatetaan vaatia suojeluun. Haastatteluissa ja kyselyn avovastauksissa nousi esiin useita toiveita siitä, että museoviranomaiset kiinnittäisivät nykyistä suurempaa huomiota säilytettäväksi esitettyjen kohteiden tekniseen kuntoon ja korjausmahdollisuuksiin. Arvokkuudesta huolimatta rakennuksen tekninen kunto on joskus jo niin heikko, että kunnostus ja ylläpito eivät ole enää mahdollisia tai kokonaisuuden kannalta kannattavia.

Inventointien kehittämistä pidetään tärkeänä. Monissa haastatteluissa mainittiin muutamien paikkakuntien onnistuneet kokeilut paikkatietopohjaisista perustietorekistereistä. Museoviraston ja ympäristöministeriön yhteistyönä onkin ryhdytty kehittämään paikallisten kokeiluiden pohjalta valtakunnalliseksi käytännöksi soveltuvaa paikkatietopohjaista inventointijärjestelmää.

### Kaavakohtaiset selvitykset

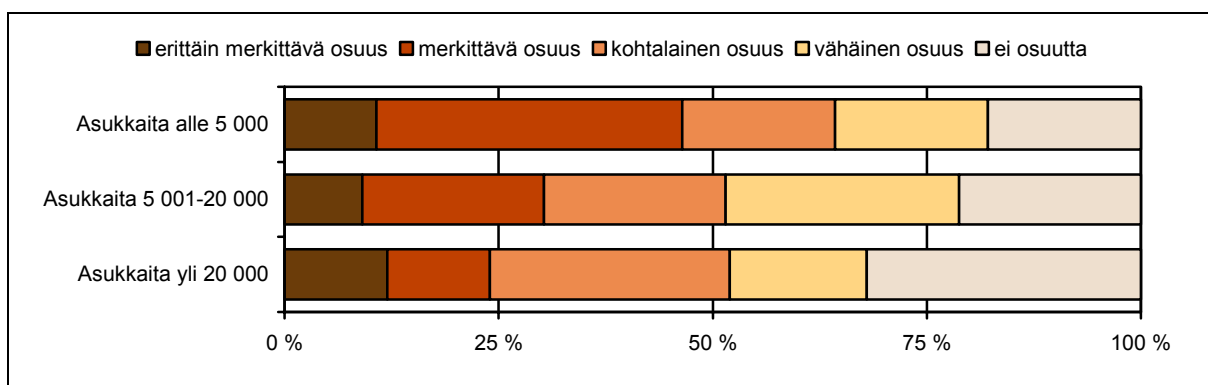
Samantyyppisiin kaavoihin kohdistuvat selvitysvaatimukset vaihtelevat eri alueellisten ympäristökeskusten alueilla. Haastateltujen mukaan joidenkin ympäristökeskusten alueella kulttuuriympäristöselvityksiä laaditaan lähes kaikista kaavoista. Toisten ympäristökeskusten alueilla selvityksiä laaditaan vain kaikkein merkittävimmistä kaavoista ja kulttuuriympäristökohteista. Selvitysten määriin vaikuttavat myös alueella muodostuneet rutiinit ja käytettävissä olevat resurssit.

Erimielisyydet kulttuuriympäristöstä tehtävien selvitysten tarkkuudesta ovat vähintään merkittävä ristiriitoin vaikuttava tekijä vajaan puoleen haitallisia ristiriitoja kokeneista kunnista (Kuva 27). Suhteellisesti eniten selvitysten tarkkuudesta on erimielisyyksiä pienissä ja keskikokoisissa kunnissa, joissa selvitysten laadinta ei ole yhtä rutinoitunutta kuin suurissa kunnissa. Koska resurssit kunnissa ovat rajalliset, kunnissa toivotaan harkittavan huolella kalliiden selvitysten todellista tarvetta eri kaavatilanteissa. Haastatteluissa nousi esiin kuntien epäily, että museoviranomaiset vaativat selvityksiä myös muihin tarpeisiin kuin kaavaan liittyvien kysymysten ratkaisemiseen. Museoviranomaisten mukaan liian suuret selvitysvaatimukset ovat yleensä johtuneet museoviranomaisten väärinkäsityksistä koskien kaavan tavoitteita ja kaavalla ratkaistavia asioita.



Kuva 27. Mikä osuus erimielisyydellä kulttuuriympäristöön tehtävän selvityksen tarkkuudesta on kunnan ja museoviranomaisen välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Haastatteluissa nousi esiin toive eri kaavatasoilla tarvittavien selvitysten tarkkuutta kuvaavasta ohjeesta. Kyselyssä ohjeiden kaipaajiksi osoittautuivat erityisesti pienimmät ristiriitoja kokeneet kunnat (Kuva 28).



Kuva 28. Mikä osuus puutteellisilla ohjeilla eri kaavatasoilla tarvittavista selvityksistä on kunnan ja museoviranomaisen välisten haitallisten ristiriitojen muodostumisessa.

Osa haastatelluista toivoi selvitysten laadinnasta ohjetta, joka auttaisi selvitysten rajaamista kaavataso- ja alueellisiin kohteisiin. Sopivan tarkkuuden määrittely tapahtuu kuitenkin paitsi kaavataso- ja alueellisiin kohteisiin, myös kyseisen kaavan kohteeseen ja tavoitteiden mukaan. Tästä syystä kaavatasoihin perustuvia ohjeita on vaikea laatia. Kaavatasoja koskevat ohjeet saattaisivat johtaa myös joidenkin yksittäisten kaavojen kannalta tarpeettomiin selvityksiin.

Haastateltujen mukaan selvitykset tulevat usein itse kaavoitustyötä kalliimmaksi. Erityisesti maanalaisten muinaismuistojen tutkiminen on hidasta ja kallista käsityötä. Arkeologian rahoitusongelmia helpottaa usein kehittyvillä alueilla alueen kaavoituksesta saatava arvonnousu. Sen sijaan alhaisen maanhinnan alueilla selvityksiin on vaikea löytää rahoitusta ja alueen kaavoitus viivästyy joskus pahastikin.

Selvityksissä tehdään päällekkäistä työtä. Haastateltujen mukaan kunnissa ei aina tiedetä, mitä selvityksiä maakuntamuseo on tehnyt, mitä tietoja Museovirastolla on, mitä selvityksiä yksityiset maanomistajat tai yhdistykset ovat teettäneet tai mitä maakuntakaavaa varten on selvitetty. Kaava voidaan tällöin kunnassa perustaa vain omiin ja jopa uusiin selvityksiin, vaikka valmista tietoa olisi esim. maakuntatasolla olemassa. Haastateltujen mukaan ympäristökeskukset ovat korostaneet maakunnallisten selvitysten hyödyntämistä. Museoviranomaiset näkevät maakunnalliset selvitykset muita osapuolia enemmän tausta-aineistona, jonka lisäksi on tärkeää selvittää myös kyseisen kunnan ja kohteiden historian kannalta olennaisia asioita.

Olemassa olevan aineiston käytön lisäksi turhaa työtä voidaan välttää selvitysten riittävällä kohdentamisella. Joidenkin haastateltujen ympäristökeskusten edustajien mukaan kaavoissa tehtäviä ratkaisuja varten ei aina tarvita niin tarkkoja selvityksiä kuin laaditaan.

Useiden haastateltujen mukaan kuntien ja muiden tahojen selvitysaineistoja tulisi pyrkiä levittämään ja käyttämään nykyistä laajemmin. Useat haastatellut kaipasivat mm. kuntien teettämien selvitysten levittämistä mm. ympäristökeskukselle, Museovirastolle ja alueen maakuntamuseolle. Tietoa ehdotettiin levitettäväksi myös suurelle yleisölle yleisemmän internetversion tai julkaisun kautta. Tämä palvelisi osaltaan sekä asenteiden muuttumista että suojeltujen rakennusten uusien käyttäjien löytymistä.

## Selvitysten tilaaminen

Kulttuuriympäristöselvitysten yleisimmin haastatelluissa mainittu ongelma on selvitysten vaihteleva ja paikoin hyvinkin heikko taso. Vaikka lähes poikkeuksetta kaikki selvitykset tilataan alaa tuntevilta konsulteilta, tämä ei takaa onnistumista, jos kunnassa ei ole osaamista työn tilaamisessa. Tilaaminen vaatii aiheeseen liittyvää tietämystä ja tilauksen rajaamista kaavan kannalta tarpeellisiin asioihin. Selvityksiä laativilla konsulteilla ei ole useinkaan tietoa alueella aikaisemmin tehdyistä selvityksistä tai kaavan tavoitteiden kannalta olennaisesta selvityksen rajauksesta.

Myös selvitystyön ohjaaminen vaatii osaamista. Haastatellut korostivat kunnan ja selvitystä laativan henkilön yhteistyön merkitystä. Molemmat ovat vastuussa yhteydenpidosta toisiinsa ja muihin työn onnistumisen kannalta tarpeellisiin tahoihin. Jos tilaamisen ja ohjauksen osaaminen on heikkoa, selvityksen tulos jää pitkälti selvitystä tai kaavaa laativan konsultin osaamisen varaan. Tällöin konsultti tekee valinnat siitä, mihin selvitys painottuu ja miten kohteiden arvo kuvataan ja minkälaisia johtopäätöksiä selvityksestä vedetään.

## Ratkaisujen syntymistapa

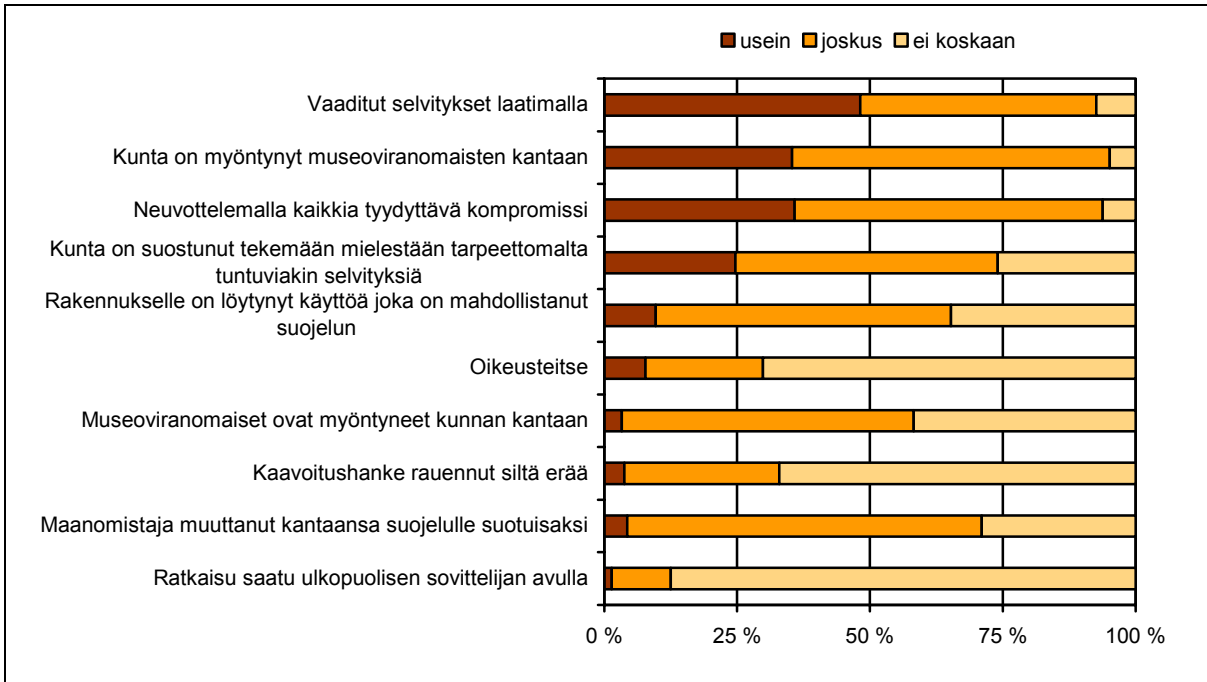
Kaavoja laaditaan kunnissa erilaisiin tarpeisiin. Kaavan laadinnan tavoitteena on toteuttamiskelpoinen kaava. Yhteistyössä esiintyvistä ongelmista huolimatta ratkaisuun pyritään ja keinoja ratkaisun saavuttamiseen on monia. Yhteistyön ja sen tulevan sujumisen kannalta ei ole yhdentekevää, minkälaisia ratkaisumalleja löydetään ja käytetään. Selvityksessä kunnilta kyettiin erilaisten ratkaisumallien yleisyyttä ristiriitatilanteissa (Kuva 29).

Suurimmassa kuntakokoluokassa ristiriitatilanteiden ratkaisu löytyy yleisimmin ”neuvottelemalla kaikkia tyydyttävä kompromissi” (Kuva 30). Puolet suurimmista kunnista kertoi neuvot-

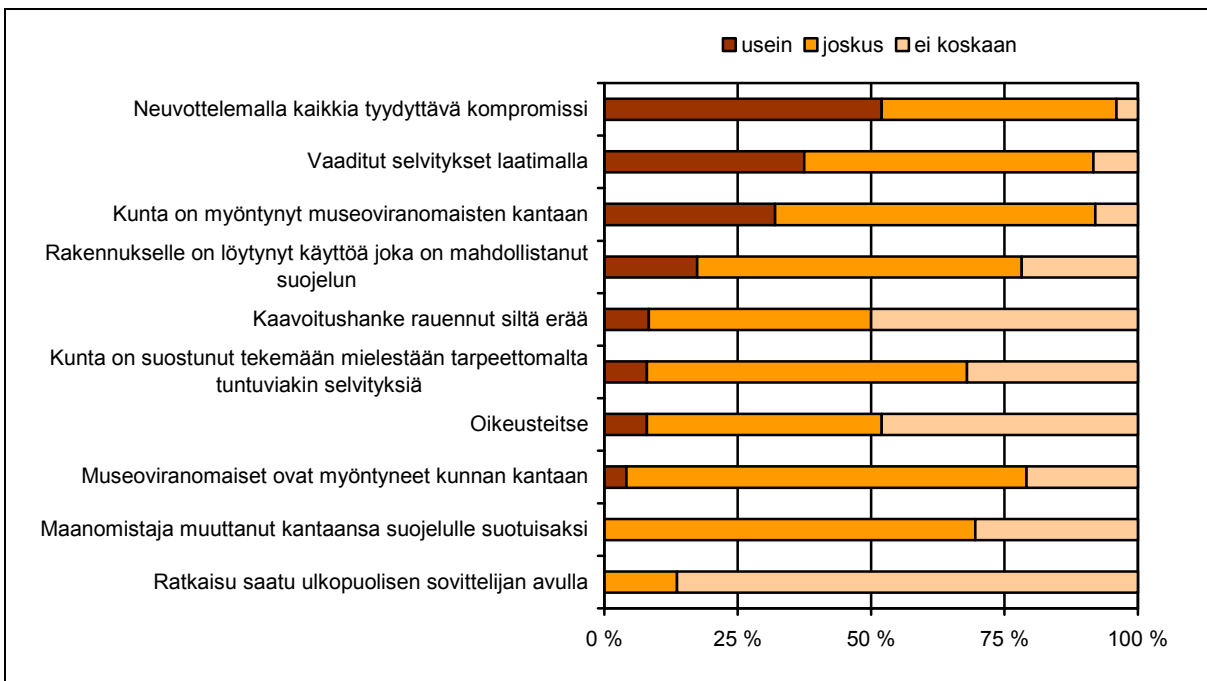


teluratkaisuun päädyttävän usein. Toiseksi nousi vastaus ”vaaditut selvitykset laatimalla”. Kes-  
kikokoisissa kunnissa yleisin ratkaisu oli ”vaaditut selvitykset laatimalla”. Seuraavaksi yleisim-  
pänä oli vaihtoehto ”kunta myöntyy museoviranomaisten kantaan”. Kolmanneksi yleisin oli  
”kunta on suostunut tekemään mielestään tarpeettomilta tuntuviakin selvityksiä” sekä vasta  
neljänneksi yleisin ratkaisu oli ”neuvottelemalla kaikkia tyydyttävä kompromissi”.

Pienistä kunnista yli puolet kertoi yleisimmän ratkaisun olevan ”vaaditut selvitykset laatimalla”.  
Seuraavaksi yleisimmin vastattiin, että ”kunta on suostunut tekemään mielestään tarpeetto-  
malta tuntuviakin selvityksiä”. Lähes yhtä yleisiä olivat myös vaihtoehdot ”kunta on myöntynyt  
museoviranomaisten kantaan” sekä ”neuvottelemalla kaikkia tyydyttävä kompromissi”. Suu-  
rimpien ja pienimpien kuntien välillä on tapausten lukumääristä johtuvia eroja. Suurissa kun-  
nissa tapausten joukkoon mahtuu hyvin erilaisia edes joskus ratkaisuun johtaneita tilanteita,  
koska tapauksia on useita kymmeniä.



Kuva 29. Ristiriitojen ratkaisun syntymistavat kaikissa kunnissa.



Kuva 30. Ristiriitojen ratkaisun syntymistavat suurimmissa kunnissa

Ratkaisumallien osalta museoviranomaiset eivät paljontaan poikenneet toisistaan. Ainoa suurempi ero liittyi ratkaisuun "vaaditut selvitykset laatimalla". 60 % kuntavastaajista vastasi mallia käytetyn usein, kun Museovirasto toimi alueella pääasiallisena museoviranomaisena. Maakuntamuseoiden kohdalla vastaava luku oli 45 %.

Haastatteluissa neuvotteluratkaisua pidettiin kaikkein toivottavimpana ja oikeusteitse saatavaa ratkaisua vähiten toivottavana. Joidenkin haastateltujen mukaan oikeuttakaan ei tule liikaa välttää ja kaavoja jäädyttää, mikäli oikeusprosessin jälkeen tilanteessa päästäisiin jälleen eteenpäin. Kyselyssäkin näkynyt suurten kaupunkien vahvempi neuvotteluasema tuli esiin myös haastatteluissa. Vastaavasti pienet kunnat joutuvat useammin argumenttien puuttuessa vain myöntymään museoviranomaisten kantaan.

### **Kulttuuriympäristön uuden käytön löytäminen**

Uuden käytön löytäminen kulttuurihistoriallisesti arvokkaille kohteille oli kyselyn avovastauksissa eniten kommentoitu ongelma. Tämä näkyi kyselyssä myös siten, että tilanne, jossa "rakennukselle on löytynyt muuta käyttöä, joka on mahdollistanut suojelun" ei ollut läheskään yleisin ristiriitojen ratkeamisen tapa (Kuvat 29 ja 30). Ilman käyttäjää suojelu on taloudellisesti vaikeaa. Haastateltujen mukaan suojelun kaikkein tärkein edellytys on useimmiten vanhan toiminnan jatkuminen tai uuden käytön löytyminen.

Sopivan käyttäjän puutteessa rapistuvat kulttuuriympäristökohteet ovat ongelma kaikenlaisissa kunnissa. Syrjäisissä ja taantuvissa kunnissa asunnoista ja liiketiloista on usein ylitarjontaa ja huonokuntoisille jopa keskustassa sijaitseville kohteille on vaikea löytää käyttäjää ja kunnostajaa. Tärkeimpänä esteenä uusien käyttäjien löytymiselle pidetään pelkoa suurista korjauskustannuksista ja mahdollisista homevaurioista sekä suojelun aiheuttamista velvoitteista. Paikoin suojeluun esitettävät rakennukset ovat teknisesti korjauskelvottomia. Myös kohteiden koko ja laajuus voi lisätä niiden ongelmallisuutta. Mm. varuskunta-alueille ja kasarmeille, rautatievarikoille ja teollisuusrakennuksille on usein vaikea löytää uutta entisen hengen ja suojeluarvon säilyttävää toimintaa.

Kaikki haastatellut tahot toivat esiin oman voimattomuutensa ja resurssipulansa uusien käyttötarkoitusten etsinnässä. On hyvä huomata, että ongelmana ei ole vain käyttäjän, vaan myös suojelun kannalta hyväksyttävän käyttötarkoituksen löytäminen. Tässä kunnat tarvitsevat museoviranomaisten apua.

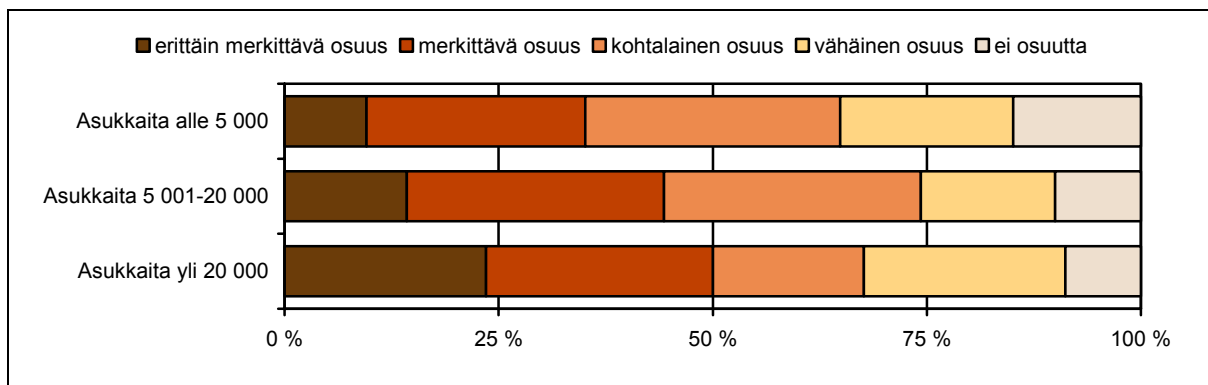
Haastateltujen mukaan yleisimmin uudet käyttäjät on löydetty uusien käyttäjien ilmoittaessa halukkuudestaan kohteen kunnostukseen ja siinä toimimiseen. Uusia käyttäjiä etsitään usein koko kaavoitusprosessin ajan niin kunnan kuin museoviranomaisten kontaktien avulla. Kaava-alueiden ulkopuolella useimmiten yksityisten mailla sijaitsevien kohteiden käytön suunnitteluun ei yleensä riitä resursseja.

Osassa suurimpia kuntia kohteita markkinoidaan erilaisissa tilaisuuksissa sekä julkaisujen ja median avulla. Suoria neuvotteluita käydään rakennuttajien, sijoittajien, kunnostajien ja muiden toimijatahojen kanssa. Eräs haastateltu kuvasi suojelukohteita markkinoitavan mahdollisilla kunnostusapurahoilla. Käyttäjää vaille oleviin kohteisiin pyritään sijoittamaan myös kunnan, museoviranomaisten sekä alueella toimivien järjestöjen toimintoja. Osa haastatelluista korosti tiedottamista, toiset riittäviä muunteluvapauksia. Kannattajansa löysivät myös energiamaksu- ja kiinteistöverohelpotukset sekä muut vanhojen rakennusten ylläpidon taloudellista kannattavuutta lisäävät toimet.

### 3.6 HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ

Kuntien ja museoviranomaisten yhteistyö onnistuu erilailla eri alueilla. Hyvät esimerkit voivat auttaa ongelmien kanssa kamppailevia kehittämään yhteistyötään.

Haastatellut kuvasivat erilaisten työryhmien, neuvottelukuntien, koulutuspäivien ja maastokäyntien sekä muiden vapaaehtoisuuteen perustuvien tilanteiden tukevan yhteistyötä. Kulttuuriympäristöstrategia- ja kulttuuriympäristöohjelmajärjestelyjä pidettiin hedelmällisinä. Lukuisia mainintoja saivat myös aikainen yhteistyö, laajojen alueiden tarkastelu samanaikaisesti sekä pitkäjänteinen ja jatkuva yhteistyö. Museoviranomaisten osallistumista kunnan projekteihin pidetään suurimmissa kunnissa merkittävämpänä kuin pienissä (Kuva 31).



Kuva 31. Mikä osuus museoviranomaisten osallistumisella kunnan projekteihin on sujuvan yhteistyön rakentumisessa.

Edellisten lisäksi aluearkkitehtitoiminta keräsi muutamia erittäin tyytyväisiä kommentteja. Aluearkkitehdit ovat parantaneet kuntiensä mahdollisuuksia toimia kulttuuriympäristöä säilyttävällä ja kehittäväällä tavalla.

Perinnerakennusmestari on Pirkanmaalla toimiva pilottihanke, jossa alueelle on palkattu kulttuuriperinnön kunnostuksen ja korjauksen taitava rakennusmestari. Tältä sekä yksityiset että kunnat voivat kysyä neuvoa kohteiden kunnostukseen.

Erityisen merkittävässä kaavahankkeissa on perustettu kunnan ja museoviranomaisten edustajista koostuvia erityiselimiä. Näissä neuvotellaan kyseisen alueen kulttuuriympäristöä koskevista ratkaisuista.

Kulttuuriympäristöohjelmia on laadittu seutu-, maakunta ja kuntatasolla. Kulttuuriympäristöohjelmat mainittiin monissa kunnissa hyvänä käytäntönä, jonka avulla kunnan ja museoviranomaisten yhteistyö on tiivistynyt. Kulttuuriympäristöohjelmat ovat lisänneet kulttuuriperintöön liittyvää tietoisuutta sekä asukkaiden kiinnostusta myös vapaaehtoiseen suojeluun. Toistaiseksi kuntia koskevia ohjelmia on laadittu vajaat 30 ja suurin piirtein saman verran on tekeillä. Kulttuuriympäristöohjelmat laaditaan useimmiten kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyönä.

Kulttuuriympäristöohjelmien hyviä kokemuksia kuvaavien useiden kommenttien lisäksi haastatteluissa tuli esiin resurssien käytön kannalta myös muutama epäily ohjelmien laadinnan kannattavuudesta. Nämä epäilyt tulivat lähinnä alueilta, joissa kunnan kulttuuriympäristöstä oltiin muutoinkin selvillä.

#### 4. JOHTOPÄÄTÖKSET

- 1) Museoviraston ja maakuntamuseoiden keskinäiseen työnjakoon liittyvät epäselvyydet haittaavat yhteistyötä. Museoviraston ja maakuntamuseoiden välisiä työnjakoa koskevia sopimuksia ei tunneta kunnissa ja sopimusten määrittelemä vastuunjako on epäselvä. Sopimuksia ei myöskään aina noudateta. Yhteistyötä voidaan sujuvoittaa selkeyttämällä Museoviraston ja maakuntamuseoiden välistä vastuunjakoa ja tiedottamalla siitä kunnille.
- 2) Kuntien kannalta museoviranomaiset eivät ole kaikilla alueilla suunnanneet riittävästi resursseja maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämään yhteistyöhön, muun muassa museoviranomaisten kannanotot viipyvät haitallisella tavalla. Viranomaisneuvottelut eivät aina toimi, kun koko museoviranomaistahoa edustava toimivaltainen edustaja ei osallistu kokoukseen. Onnistunut yhteistyö edellyttää museoviranomaisilta yhteistyömenettelyjen merkityksen ymmärtämistä ja sen mukaista resurssien suuntaamista.
- 3) Museoviranomaisten asiantuntemus saadaan usein puutteellisesti kuntien käyttöön. Kunnat odottavat, että jyrkkien kannanottojen sijasta museoviranomaiset arvottaisivat kohteita kannanotoissaan. Tämä auttaisi kuntia kohdentamaan omat toimenpiteensä oikealla tavalla.
- 4) Kulttuuriympäristöä koskevien selvitysten ajantasaisuus on keskeistä niin hyvän yhteistyön onnistumiselle kuin ratkaisujen löytämiselle. Selvitysten laatiminen vie suuren osan kuntien rajallisista kaavoitusresursseista. Kunnat toivovatkin museoviranomaisilta tukea selvitysten laatimiseen ja mahdollisuutta hyödyntää museoviranomaisten laatimia selvityksiä kaavoitus työssään.
- 5) Kunnat voivat vaikuttaa yhteistyön onnistumiseen parantamalla tiedotustaan museoviranomaisille vireille tulevista kaavoista. Varhainen tiedonsaanti kunnan keskeisistä hankkeista voisi helpottaa museoviranomaisia kohdentamaan asiantuntemuksensa nykyistä paremmin.
- 6) Kunnat eivät aina toimita neuvotteluaineistoa ajoissa viranomaisneuvotteluun osallistuville. Aineiston aikaisempi lähettäminen mm. museoviranomaisille on edellytys onnistuneelle neuvottelulle.
- 7) Konsultteja käytetään useissa kunnissa kulttuuriympäristöä koskevien kaavojen laatimiseen ja selvitysten tekemiseen. Monen osapuolen yhteistyötilanteet ovat vaativia. Yhteistyön onnistuminen edellyttää kunnilta osaamista konsulttityön tilaamisessa ja ohjaamisessa.
- 8) Viranomaisneuvottelujen määrää ja ajankohtaa koskevia maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä tarkentamalla voidaan tehostaa viranomaisyhteistyötä.
- 9) Uhka suojelusta mahdollisesti aiheutuvasta korvausvelvollisuudesta vaikuttaa kuntien toimintaan. Suojeluun liittyvien korvaussäännösten ja vastuiden selkeyttäminen helpottaisi kunnan kaavaratkaisuja ja vähentäisi kunnan ja museoviranomaisten välisiä ristiriitoja.

## **HAASTATTELUT**

### **Museovirasto**

Härö Mikko  
Koskinen Helinä  
Schauman-Lönnqvist Marianne

### **Maakuntamuseot**

Heinonen Jouko, Lahti  
Jaatinen Toimi, Tampere  
Kostet Juhani, Turku  
Lampinen Olli, Jyväskylä  
Mäkinen Antti, Kajaani

### **Kunnat**

Halinen Ilkka, Jyväskylä  
Hanka Irmeli, Kajaani  
Hintsanen Timo, Turku  
Holmila Ilkka, Järvenpää  
Jouhki Erkki, Lappeenranta  
Nyman Tor, Hyvinkää  
Pirilä Heikki, Tornio  
Seppänen Kaija, Raahe  
Pyykkönen Hannu, Raahe  
Sortti Sirkka, Mänttä

### **AYK:t**

Engström Outi, Lounais-Suomi  
Kankaanpää Heikki, Häme  
Laine Tarja, Uusimaa  
Stranden Leena, Pirkanmaa  
Tuuttila Tapio, Pohjois-Pohjanmaa

### **Ympäristöministeriö**

Rutanen Hertta  
Virtala Satu-Kaarina

### **Opetusministeriö**

Salonen Päivi

### **Konsultit**

Ahonen Teija  
Putkonen Lauri