

Tutkijat, ympäristöhallinto ja kaavoittajat seuraavat huolestuneina yhdyskuntarakenteen hajaantumista kasvukeskusten ympärillä. Yksittäinen omakotirakentaja etsii ja hankkii tontin sieltä, mistä sen edullisimmin tai ylipäättään saa. Antavatko maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ja kaavajärjestelmä oikeat ja riittävät lääkkeet sekä kasvukeskusten kehyskuntien kovien rakentamispaineiden hallitsemiseen että hiipuvan maaseudun hengissä pitämiseen?

Nurmijärvestä on tullut julkisessa keskustelussa esimerkki kunnasta, jonne rakennetaan omakotitaloja joka niemeen, notkoon ja saarelmaan. Kova rakentamispaine on toki kohdistunut kaikkiin kasvukeskuksiä ympäröiviin kehyskuntiin, mutta julkisuus luo mielikuvia, jotka elävät vahvoina. Kuitenkin Nurmijärvellä yli 70 % omakotitaloista rakennetaan taajamien asemakaava-alueille ja kunnan strategiassa on vahva painotus kasvun hallinnassa ja kasvun ohjaamisessa asemakaavoitettuihin taajamiin ja kyläkeskusten kehittämisessä yleiskaavoihin perustuen.

Yhdyskuntarakenne hajaantuu kehyskuntien maaseutualueilla – onko kaavoituksella keinoja sen hallintaan?

Maaseutualueiden vetovoimatekijöitä pyritään säilyttämään yleiskaavoihin perustuen. Sattumanvarainen yksittäisiin lupiin perustuva rakentaminen uhkaa maaseutumaisemaa. Nurmijärven Lepsämän kylän näkymiä.

**Aarno Kononen
Anita Pihala**

Asumisen unelma ja ekologinen harha

Oman talon rakentaminen on suomalainen unelma, johon ei ole syytä suhtautua väheksyen. Yksittäinen rakennushanke koetaan positiiviseksi, mutta mitä tapahtuu,



kun satoja pientaloja rakennetaan taajamien ulkopuolelle vuosittain 30–60 km:n säteelle Helsingistä? Tulos on nähtävissä Suomen ympäristökeskuksen seurantakartoilta ja se on ilmiönä huolestuttava. Tutkimustulosten mukaan haja-asutusalueella asujat kokevat asuvansa ekologisesti ja noudattavansa kestävästä kehityksen periaatteita voidessaan kompostoida jätteensä ja kasvattaa perunat omalla pihallaan. Kuitenkin he tuottavat moninkertaisesti hiilidioksidipäästöjä runsaalla henkilöauton käytöllä verrattuna joukko liikenteen käyttäjiin taajamissa.

Kysyntää riittää

haja-asutusalueille

Hajarakentamisenkin volyyymi noudattaa talouden suhdanteita. Kun rahaa on saatavilla, korot alhaalla ja talous kasvussa, tonttien kysyntä lisääntyy myös haja-asutusalueella. Näin kävi ennen lamaa ja uudelleen 2000-luvun vaihteessa. Asuntomarkkinat ovat muuttuneet, kun pitkäaikaiset lainat ja matalat korot ovat mahdollistaneet suurten omakotitalojen rakentamisen nuorten lapsiperheiden ensimmäisinä omistusasuntoina. Pääkaupunkiseudun tonttitarjonnan ollessa niukkaa ja hintatason korkea on selvää, että kysyjä kehyskunnissa riittää. Kehyskunnista tontin taloineen saa samalla hinnalla kuin tontin Espoosta. Aiemmin kaavatontti oli haja-asutusalueen tonttia kalliimpi, mutta nyt niiden hinnat ovat lähellä toisiaan. Hinnat ovat nousseet kehyskunnissakin, mutta vielä on riittänyt ostajia. Hintojen kohoaminen puolestaan on lisännyt maanomistajien myyntihalukkuutta. Sekä myyjien että ostajien näkökulmasta on ymmärrettävää, että tontteja on tarjolla haja-asutusalueella ja että niille riittää ostajia.

Eikö kaavoitettu tontti kelpaa?

Hajarakentamisessa on kysymys muustakin kuin kaavatonttien niukkuudesta. On perheitä, jotka tarvitsevat ison tontin hevosten, koirien tai muiden eläinten pidon takia. Myös muut harrastukset saattavat vaatia tilaa. Lisäksi autoilijat tarvitsevat kaluston huoltoon ja säilyttämiseen isoja halleja. Osalla perheistä juuret ovat keskustaupunkia ympäröivällä maaseudulla. Yhdyskuntasuunnittelun haaste olisikin saada ne, joilla ei ole edellä mainitun kaltaisia erityisiä syitä hakeutua maaseudulle, asumaan asemakaavoitettuihin taajamiin, missä joukkoliikenne toimii

Yleiskaavoihin perustumaton suorin luvun rakentaminen johtaa suunnittelemattoman yhdyskunnan muodostumiseen.

paremmin ja palvelut ovat lähellä. Kehyskuntien nykyinen liian tiiviiksi koettujen kaava-alueiden omakotitonttitarjonta ei näytä tyydyttävän suomalaisen revierinkaijuuta ja puuhastelutilan tarvetta. Asemakaavoituksen haasteena onkin kehittää paremmin suomalaisten unelmaa vastaavia asuntoalueita, joilla yhdistyvät taajaman palvelut ja suojattu yksityisyys sekä sallitaan riittävä yksilöllisyys.

Yhdyskuntarakenne vaikuttaa talouteen

Kehyskuntiin muuttajat ovat paljolti lapsiperheitä, jolloin päivähoito- ja koulupalvelujen kysyntä kasvaa. Mitä enemmän asukkaat ovat hajallaan ympäri kuntaa, sitä kalliimmaksi palvelujen tuottaminen tulee kunnalle mm. koulukuljetuksina, kotihoidon liikennöintikustannuksina ja useiden pienten koulujen ylläpitämisenä. Hajautuvasta rakenteesta aiheutuvat kustannukset kohdistuvat kunnan lisäksi asukkaisiin ja yrityksiin, mutta myös valtion kuten tiehallinnolle yleisen tieverkon parantamistarpeina. Asukkaat ajattelevat rakentamisvaiheessa investointikustannuksia, mutta unohtavat käyttökustannukset erityisesti liikkumistarpeiden suhteen. Investointikustannustenkin ero taajamatontteihin verrattuna on pienentynyt tonttien hintaerojen vähenemisen sekä jätevesien käsittelyvaatimusten kiristymisen myötä. Kuntien päättäjät kuvittelevat asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolelle sijoitettavan rakentamisen olevan kuntien taloudelle edullista, koska se ei edellytä investointeja katuihin ja vesi- huoltoon. Samalla kuitenkin unohdetaan, että palvelujen tuottamisvelvollisuudet koskevat kaikkia asukkaita, kunta voi varautua palvelutarpeisiin pitkäjänteisesti vain myydessään itse kaavoitetut tontit. Tilanne on toinen, jos kunta vain reagoi suorin rakennuslavin ympäri kuntaa sijoittuvaan kasvuun yksityisen tonttitarjonnan ja markkinatilanteen ehdoilla.

”Miksi omalle maalle ei saa rakentaa?”

Maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä määritellään asemakaavoitettujen alueiden ul-

kopuolella suunnittelutarvealueet, jolla edellytetään 137 §:n mukaista suunnittelutarveratkaisua (vastaa hyvin pitkälle entistä taaja-asutuspoikkeuslupaa). Ellei suunniteltu rakennuspaikka sijaitse suunnittelutarvealueella, pelkkä rakennuslupa riittää. Tästä on muodostunut ns. hajarakennusoikeus/perusraken-

nusoikeus-käsite. Toisaalta Suomessa elää vielä voimakkaasti perinteinen uudisraivaaja-ajattelu, että omalle maalle tulee saada rakentaa vapaasti. Ellei tämä sitten onnistukaan, kunnan virkamiehet saavat rankkaa palautetta, kun estävät rakentamisen maanomistajan tai rakentamista suunnittelevan mielestä vain huvikseen.

Kasvukuntaa ympäröiviin maaseutumaisiin kehyskuntiin kuten Nurmijärvelle kohdistuu voimakas rakentamispaine niin asemakaavoitetuille kuin haja-asutusalueelle. Näissä kunnissa on vielä ns. hajarakentamisen alueita, joilla pelkkä rakennuslupa riittää rakentamiseen. Nämä hajarakentamiseen käytettävät alueet sijaitsevat yhdyskuntarakenteessa syrjäisimmillä paikoilla, koska keskeisemmät kyläalueet ovat jo suunnittelutarvealuetta suoraan lain nojalla. Tällöin kunta ei voi vaikuttaa rakentamisen sijoittumiseen yhdyskuntarakenteessa tai maisemassa, haja-asutusalueelle myönnettujen rakennuslupien määrään tai tilojen tasapuoliseen kohteluun. Tällainen yleiskaavoihin perustumaton suorin luvun rakentaminen johtaa suunnittelemattoman yhdyskunnan muodostumiseen.

Suunnittelutarvealueiden määrittäminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 16 § antaa kunnalle mahdollisuuden osoittaa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä suoraan lain nojalla määriteltujen suunnittelutarvealueiden lisäksi suunnittelutarvealueita laissa tarkemmin määritellyin edellytyksin. Tällainen määräys voi olla voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Esimerkiksi Nurmijärvellä vuonna 2003 voimaan tullessa rakennusjärjestyksessä kaikki asemakaavoitettujen alueiden ulkopuoliset alueet on määritelty suunnittelutarvealueiksi turvaamaan suunnittelurauha osayleiskaavojen laatimisen ajaksi. Tämä on lain suoma väline saattaa kaikki uudisrakentaminen suunnittelutarveratkaisun myötä harkittavaksi kaikille samojen kriteerien avulla. Tällöin myös kaikkien haja-asutusalueen tilojen rakentamisen osalta on käytössä yhtenäinen ja tasapuolinen lupamenettely.

Monet ovat arvostelleet mitoittavia yleiskaavoja vaikeaselkoisiksi laskelmiksi eikä suunnitteluksi. Ne ovat kuitenkin ainoa keino edes yrittää hallita tilannetta.

Luottamushenkilö ja yksittäinen lupapäätös

Yksittäisestä suunnittelutarvekaisusta päätettäessä luottamushenkilöillä voi olla vaikea hahmottaa useista myönteisistä luvista seuraavat yhteisvaikutukset, joita ovat mm. yhdyskuntarakenteen hajaantuminen, kyläkoulujen laajentamistarpeet, koulukuljetukset viimeistään yläasteelle, yksityisautoilun lisääntyminen ja keskustan palvelujen kehittymisen hidastuminen asukkaiden ollessa hajallaan pitkin kuntaa. Tällainen rakenteen hajaantuminen ei myöskään tue joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä. Asukkaat pitävät kuitenkin toimivaa joukkoliikennettä tärkeänä.

Onko maankäyttö- ja rakennuslaista yhdyskuntarakenteen kanssa pitämiseen?

Asiantuntijat ovat huolissaan yhdyskuntarakenteen hajaantumisesta mm. Nurmijärven kaltaisissa maaseutumaisissa voimakkaasti kasvavissa kehyskunnissa. Samaan aikaan syvän maaseudun kunnat kokevat muuttotappiota. Olosuhteet ja ongelmat ovat erilaisia maan eri alueilla, mutta lain keinovalikoima ei ole riittävän monipuolinen ja tehokas näiden erilaisten ongelmien ratkaisemiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslain myötä päätösvaltaa siirtyi valtionhallinnolta kuntiin, mitä kokonaisuutena pidettiin hyvänä.

Kaikilla maankäyttöä koskevilla päätöksillä vaikutetaan yhdyskuntarakenteeseen. Tämä koskee yksittäisiä lupapäätöksiä, yleiskaavoja sekä mm. kaupallisten palveluiden sijoittumispäätöksiä. Kuntapäätäjät ovat viime kädessä vastuussa kuntien yhdyskuntarakenteen muodostumisesta. Ovatko kuntapäätäjät valmiita kantamaan päätösvallan siirtymisen mukanaan tuoman vastuun? Tältä osin tulisi selvittää lain toimivuutta erityisesti lupahallinnon osalta kehyskunnissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain ainoa uusi väline maaseutualueiden rakentamisen hallintaan oli suunnittelutarvealueiden määrittely suoraan lain nojalla olevien suunnittelutarvealueiden lisäksi. Suomen

ympäristökeskuksen yhdyskuntarakenteen kehittymistä koskevat selvitykset antavat aiheen vakavasti pohtia, voiko nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki sekä muu yhdyskuntarakenteeseen vaikuttava säätely pitää yhdyskuntarakennetta kasvukeskusten ympärillä koossa?

Maaseutualueiden mitoittavat yleiskaavat – purukumillako paikkaamme vuotavan ohjausjärjestelmän?

Yhtenä maaseutualueiden kasvun hallinnan ja sijoittumisen ohjaamisvälineenä yhdyskuntarakenteen hallitsemiseksi on otettu käyttöön ns. mitoittava yleiskaava, joka perustuu emätilakohtaiseen rakentamismahdollisuuksien tarkasteluun. Emätilan poikkileikkausajankohtana käytetään aiemman rakennuslain voimaantulon ajankohtaa eli vuotta 1959. Mitoittavaa yleiskaavaa on käytetty rantayleiskaavoissa, joissa on tiloittain osoitettu rantarakennuspaikkojen lukumäärä perustuen tilajaotushistoriaan ja emätilan rakentamishistoriaan sekä rantaviivan pituuteen.

Monet ovat arvostelleet mitoittavia yleiskaavoja vaikeaselkoisiksi laskelmiksi eikä suunnitteluksi. Ne ovat kuitenkin ainoa keino edes yrittää hallita tilannetta.

Maaseutualueiden yleiskaavoissa mitoitus perustuu edullisuusvyöhykkeisiin eli sijaintiin yhdyskuntarakenteessa, maisemallisiin arvoihin sekä tilajaotushistoriaan ja emätilan jo toteutettuun rakentamiseen. Kasvupainealueilla lupamenettely ei oikeusvaikutteisen yleiskaavan myötä muutu suunnittelutarvealueella, joka määräytyy suoraan lain nojalla.

Mitoittava oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa on otettu huomioon tasapuolisuus olosuhteiltaan vastaavien tilojen kesken, toimii myös lupapäätösten perusteena, olipa kyseessä suunnittelutarvekaisu tai suora rakennuslupa. Lisäksi sen avulla voidaan paremmin ohjata rakentamisen sijoittumista kaavan muut tavoitteet huomioon ottaen. Mitoituksen tasosta riippuu rakentamismahdollisuuksien kokonaismäärä yleiskaavan alueella. Toteutumisen ajoitus riippuu täysin kysynnästä ja tarjonnasta.

Yhdyskuntarakenne ja maaseutualueiden vesihuollon ratkaisut

Uuden lisän maaseutualueiden kaavoituksen ongelmakenttään ovat tuoneet

haja-asutusalueiden vesiosuuskunnat. Niiden mukana on tullut erittäin suuri paine lisätä rakentamista vesi- ja viemäriputkien varsilla osuuskuntaan liittymisen kustannusten pienentämiseksi. Turvattu talousveden saanti on hyvä asia ja jätevesien keskitetty puhdistaminen vähentää ympäristön kuormittumista, mutta ohjaavatko putket jatkossa rakentamista haja-asutusalueilla muiden tavoitteiden kustannuksella. On ristiriitaista, että ympäristöhallinto on huolissaan yhdyskuntarakenteesta ja toisaalta avustaa siitä riippumatta vesiosuuskuntia. Toisaalta kuntapäätäjät kamppailevat voimakkaasti kasvavissa kunnissa väestönkasvua vastaavien palvelujen järjestämiseksi kestävä talouden raameissa. Vaarana onkin, että haja-asutuksen keskitetyn vesihuollon tukemiseksi kunnissa tehdään päätöksiä lisätä rakentamista verkostojen varsille siten, että syntyy kallista yhdyskuntarakennetta.

Osataanko tehdä oikea diagnoosi ja antaa oikeaa lääkettä?

Yhdyskuntarakenteen hajaantumisen hallinta on kuin potilaan hoitamista. Potilasta hoitavat vuorotellen eri lääkärit, joilla kenelläkään ei ole kokonaiskuvaa eri hoitokeinojen yhteisvaikutuksista. Onko ilmastonmuutos se uusi virus, joka pakottaa uusien lääkkeiden ja hoitokeinojen kehittämiseen sekä velvoittaa lääkäreitä ottamaan ne käyttöön.

Jos yhdyskuntarakenne hajaantuu kaavoituksen nykyisillä ohjausvälineillä tai niiden käyttövoilla, onko kehitettävä uusia välineitä ja tarkistettava lainsäädäntöä? Onko jo liian myöhäistä vai onko jotain vielä tehtävissä? Vai hyväksytäänkö nykyinen kehitys sen kalleudesta ja toiminnallisuuden heikkenemisestä huolimatta sekä ilmastonmuutosta kiihdyttävänä ilmiönä? Miten yhdyskuntarakenteen merkitys eri toimijoiden talouteen ja ilmastonmuutokseen saadaan yleisesti tiedostettua ja mukaan osaksi valtiollista, seudullista ja kunnallista päätöksentekoa?

Kirjoittajat toimivat Nurmijärven kunnan maankäytössä, Aarno Kononen kaavoituspäällikkönä ja Anita Pihala kaavoitusinsinöörinä. Sähköposti etunimi.sukunimi@nurmijarvi.fi.