



Kristiina Rinkinen

Selkeä maapolitiikka

Asemakaavoitus on luultua nopeampaa, paljastaa tuore tutkimus. Nopeimmin kaavoittavat kunnat ovat kyenneet hyödyntämään maankäyttö- ja rakennuslain liikkumavaraa toimintatapoja kehittäessään.

Kasvuseutujen tonttipulan yhtenä keskeisenä syynä on perinteisesti pidetty asemakaavoituksen hitautta.

Kaavoitukseen kuluva aikaa tutkittiin kuitenkin perusteellisemmin ensimmäistä kertaa vasta nyt. Kuntaliiton ja ympäristöministeriön hankkeessa selvitettiin myös keston syitä ja kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa keston.

Kaavoituksen sujuvoittamiseen löytyi runsaasti keinoja. Tutkimustietoa ja kuntien käytäntöjä on koottu Kuntaliiton tuoreeseen julkaisuun, joka sopii tonttutuotannon ja kaavoituksen prosessien kehittämiseen kaiken kokoisissa kunnissa.

Kaava valmistuu yleensä alle vuodessa

Asemakaavaprosessi kestää kasvuseuduilla keskimäärin vähän yli kymmenen kuukautta. Noin 60 % tutkimuskuntien asemakaavoista valmistui alle vuodessa. Nopeimmin kaavoittavassa Lahdessa lähes kaikki kaavat saatiin valmiiksi tässä ajassa.

Alle vuoden suunnitteluaikaa tuskin voi luonnehtia pitkäksi, kun kaavoilla luodaan edellytyksiä laadukkaan elin- ja toimintaympäristön toteuttamiseksi jopa vuosikymmeniksi eteenpäin.

Vain viidennes tutkituista kaavoista

Tonttutuotantoketjussa yksittäisen vaiheen kestoa tärkeämpää on ennakoitavuus.

osaksi kuntien erilaisilla toimintatavoilla. Prosesseissa vaikuttaa olevan jonkin verran historiallista painolastia: toimitaan tietyllä tavalla, koska ”niin on aina ennenkin tehty”, vaikka kukaan ei enää tiedä eikä muista, miksi.

Nopeimmin kaavoittavat kunnat ovat hyödyntäneet rohkeasti maankäyttö- ja rakennuslain liikkumavaraa toimintatapoja kehittäessään. Menettelyjä on kevennetty ja ”tyhjäkäyntiä” vähennetty ohjaamalla resursseja entistä tarkoituksenmukaisemmin.

Toimintatapojen lisäksi kuntien välisiä eroja selittävät joiltakin osin kaavojen ja kuntien erityispiirteet. Esimerkiksi kunnan historia, maanomistus tai maantieteellinen sijainti voivat vaikuttaa kaavoituksen haasteellisuuteen. Suunnittelun vaikeuskerrointa lisäävät muun muassa vaativa maasto ja huomioitavien lajien runsaus.

Kokonaisohjaus ratkaisee

Tietyt tekijät ovat yhteisiä kunnille, joissa kaavoitus sujuu. Olennaista on määritellä suuret linjat, yhteinen näkemys kunnan kehittämistavoitteista. Sovittujen tavoitteiden kirjaaminen strategioihin ja ohjelmiin ei riitä: myös niiden toteutuminen tulee varmistaa.

Asemakaavoitusta nopeuttaa maankäytön pääperiaatteiden määrittely esimerkiksi yleiskaavassa tai rakennemallissa. Tällöin peruskysymyksistä ei tarvitse kiistellä enää asemakaavoitusvaiheessa. Yleiskaavan yhteydessä tehdyistä selvityksistä voi myös olla apua yksityiskohdaisemman kaavan laatimisessa.

Kaavoituksen ohjelmointiin kannattaa kiinnittää huomiota, sillä käynnissä

olevien kaavojen määrä voi vaikuttaa kokonaisuuden toimivuuteen. Kaavatoiden kohtuullinen lomittuminen on hyväksi, sillä yhden kaavan odotteluvaiheessa voi edistää toista. Liian suuri samanaikaisesti työstettävien kaavojen määrä voi kuitenkin hajottaa resursseja.

Hajarakentamisen pelisäännöistä on hyvä sopia, ettei suunnittelematon rakentaminen vaikeuta alueiden kehittämistä tulevaisuudessa. Kokemusten mukaan hajarakentamiseen liittyvät lupakäsittelyt vievät helposti aikaa kaavojen valmistelulta.

Ennakoivasta maapolitiikasta etua

Oman maan kaavoittaminen antaa kunnalle parhaat edellytykset säädellä kaavoituksen kestoa ja ajoitusta. Nopeimmin kaavoittavat kunnat, kuten Lahti, Oulu ja Jyväskylä hankkivatkin systemaattisesti ja hyvissä ajoin raakamaata asemakaavoitukseen tulevilta alueilta.

Tontinluovuttajana kunta voi varmistaa tonttien rakentamisen haluttuna aikana ja järkevinä kokonaisuuksina. Tällöin palveluiden toteuttaminen voidaan ajoittaa tarpeita vastaavasti. Myös investoinnit, kuten kunnallistekniikka, saadaan heti tehokkaasti käyttöön.

Maanhankinta ei aina ole mahdollista esimerkiksi maanomistuksen pirstaleisuuden tai maan korkean hinnan vuoksi. Yksityistä maata kaavoitettaessa on tärkeää, että neuvottelut maankäytösopimuksesta aloitetaan varhain. Nykyisellään neuvottelujen venyminen saattaa joissakin kunnissa viivästyttää kaavan hyväksymistä jopa vuodella.

Maapoliittinen ohjelma on hyvä väline kunnan toimintaperiaatteista sopimiseen:

sujuvoittaa kaavoitusta

kesti yli kaksi vuotta. Joissakin kunnissa näin pitkään kestäneiden kaavojen osuus oli kuitenkin lähes puolet. Erot kuntien välillä ovat siis merkittävät.

Toimintatavat selittävät kuntien eroja

Teknisluonteinen asemakaava voidaan nopeimmillaan saada valmiiksi jopa alle kahdessa kuukaudessa. Joissakin kunnissa tämä kaavoituksen ”minimikesto” oli kuitenkin paljon pitempi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on kaikille sama, joten erot selittyvät suureksi

”Alle vuoden suunnitteluaikaa tuskin voi luonnehtia pitkäksi, kun kaavoilla luodaan edellytyksiä laadukkaan elin- ja toimintaympäristön toteuttamiseksi vuosikymmeniksi eteenpäin.”

usein pelkkä tietoisuus kunnan valmiuksista järeidenkin keinojen käyttöön parantaa kunnan ohjausmahdollisuuksia ja on omiaan johtamaan neuvottelutulokseen.

Maapoliittisen ohjelman johdonmukainen noudattaminen on luottamuksen kannalta ensiarvoisen tärkeää: se takaa yhteistyökumppaneille tasapuolisen kohtelun.

Käsittelyvaiheiden määrä kohtuulliseksi

Harva on tullut ajatelleeksi, että maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetään vain yhtä päätöksentekokäsittelyä: ”asemakaava-

”Prosesseissa vaikuttaa olevan jonkin verran historiallista painolastia: toimitaan tietyllä tavalla, koska ’niin on aina ennenkin tehty’, vaikka kukaan enää tiedä eikä muista, miksi.”

van hyväksyy kunnanvaltuusto”.

Kaavalle kannattaa tietenkin hakea poliittinen ja osallisten hyväksyntä jo tätä ennen, mutta käsittelyjen määrä voidaan harkita kaavakohtaisesti. Vähämerkityksisten kaavojen käsittelyvaiheiden vähentäminen onkin vapauttanut resursseja merkittävien kaavojen valmisteluun.

Muiden kuin merkittävien kaavojen päättämistä voidaan lain mukaan delegoida kunnanhallitukselle tai kaavoituksesta vastaavalle lautakunnalle. Tämä on selvästi nopeuttanut kaavoitusta. Esimerkiksi Turussa jopa 70 % tutkimusajan kaavoista hyväksyttiin ympäristö- ja kaavoituslautakunnassa.

Vuoropuhelu tukee päätöksentekoa

Sujuva päätöksenteko edellyttää luottamusta ja selkeää työnjakoa valmisteli-

joiden ja päätöksentekijöiden välillä. Avoin ja johdonmukainen toiminta tuo ennakoitavuutta kaikille osapuolille.

Nopeimmin kaavoitavassa Lahdessa panostetaan varhaiseen vuorovaikutukseen. Aktiivinen kanssakäyminen niin osallisten, virkamiesten ja viranomaisten kuin luottamushenkilöiden kanssa

on sitouttanut osapuolia ja sujuvoittanut asioiden eteenpäinviemistä. Kun eri näkemyksiä on saatu soviteltua ajoissa, on päätöksentekokin loppuvaiheessa helppoa.

Valitusten ripeä käsittely tärkeää

Mahdollinen muutoksenhaku ei sisällynyt tutkimukseen vaan kaavoituksen kestoa mitattiin vireilletulosta hyväksymiseen. Tontin tarvitsijan näkökulmasta tietenkin myös valitusten käsittelyaika on kestoa, mutta siihen kunnalla on vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa.

Prosessiin kulunut aika voi jopa kaksin- tai kolminkertaistua, jos kaavasta valitetaan. Asemakaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika on hallinto-oikeuksissa 9,5 kuukautta ja jatkovalituksen

korkeimmassa hallinto-oikeudessa lähes saman verran.

Vain noin 9 %:sta kaavoja valitetaan. Tutkimuskunnissa osuus oli tätäkin pienempi. Valituskaavat ovat kuitenkin usein merkittäviä kunnan kehittämisen ja asuntotuotannon kannalta. Kaavavalitusten välttäminen ja niiden käsittelyn nopeus onkin keskeistä, kun pyritään vastaamaan tonttikysyntään.

Maaliskuun alussa voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslain muutos valitusoikeuden rajaamisesta sai valmisteluaikaanaan laajasti kannatusta kestotutkimukseen osallistuneilta.

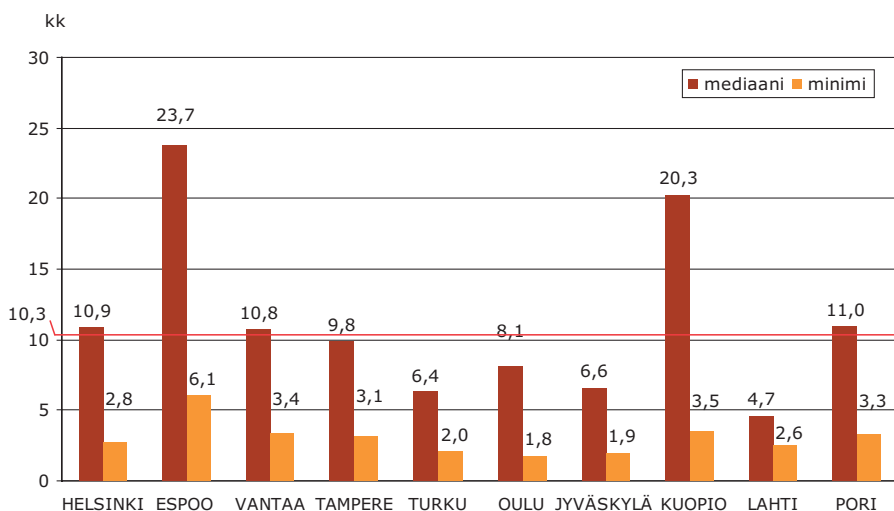
Välineitä tonttituotannon edistämiseen

Kaavoituksen kestoa tutkittiin 54 kunnassa keskeisillä kasvuseuduilla. Tutkimus perustui laajoihin asiantuntijahaastatteluihin, joita tehtiin kunnissa, alueellisissa ympäristökeskuksissa ja maakuntien liitoissa. Myös rakennusalan edustajia kuultiin.

Tilastojen lähtötiedot koottiin asemakaavoituksen seurantalomakkeilta. Kaavoja tutkittiin vuosina 2004 ja 2005. Seurantaa on tarkoitus jatkaa ja laajentaa koskemaan kaikkia kuntia.

Asemakaavoituksen kesto -tutkimus on osa Kuntaliiton laajempaa tonttituotannon edistämiseen tähtäävää hankekonaaisuutta. Seuraavaksi valmistuu hanke julkisen ja yksityisen sektorin maankäytön yhteistyöstä.

Kirjoittaja on maisema-arkkitehti, joka työskentelee Kuntaliitossa tutkijana. Sähköposti kristiina.rinkinen@kuntaliitto.fi.



Lähde: Kuntaliitto. Lähtötiedot: Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/ asemakaavoituksen seurantalomakkeet touko-kesäkuu 2006

Asemakaavaprosessin mediaani- ja minimikesto kymmenessä suurimmassa kaupungissa vuosina 2004 ja 2005. Kaikkien tutkimuskuntien keskimääräinen kesto oli 10,3 kk. Kuntien väliset erot ovat moninkertaiset. Keskinäinen vertailu on kuitenkin vaikeaa ja edellyttää kuntien erityispiirteiden ja kaavatyypin hyvää tuntemista. Esimerkiksi Kuopiossa ei tutkimusaikana tehty lainkaan pieniä kaavoja, mikä nostaa kaavoituksen keston mediaania. Kuopion hitautta selittää myös kaavojen kuuluttaminen vireille kerran vuodessa, jolloin ”tilastollista tyhjäkäyntiä” voi olla kuukausia.

LISÄTIETOA

- *Asemakaavoituksen kesto on vaikuttava* (Rinkinen, 2007). Julkaisua voi tilata verkkokirjakaupasta www.kunnat.net/kirjakauppa.
- www.kunnat.net/tonttituotanto