



Uusillakin alueilla jätetään 10–15 % maa-alasta kuivatussyistä veden alle.

Kari I. Leväinen

# Kuntien ja yksityisten yhteistoiminnasta kaavoitus- ja rakentamisprosessissa Alankomaissa

Alankomaissa muutettiin alueiden toteuttamisen politiikkaa VINEX-suunnitelman avulla. Suunnitelmassa toisaalta määritellään kehitettävät alueet ja toisaalta pyritään siirtämään kaavoitus- ja rakentamisprosessin vastuuta yksityisille tahoille. Tämä on johtanut erilaisiin toteuttamis- ja yhteistoimintamalleihin julkishallinnon ja yksityisten välillä.

## SUOMI ON SUURI JA ALANKOMAAT PIENI VAI PÄINVASTOIN

Suomi on laaja, harvaan asuttu maa ja Alankomaat on pieni tiheään asuttu maa. Suomen pinta-ala on lähes kymmenkertainen, mutta Hollannin väestö puolestaan lähes kolminkertainen. Näin Alankomaiden asukastiheys on 460 as/km<sup>2</sup> ja Suomen 17 as/km<sup>2</sup>. Hollantilaisista 40 % asuu Randstadiksi kutsutulla alueella, jolla sijaitsevat Amsterdam, Rotterdam, Haag ja Utrecht. Puolet maa-alueesta on valloitettu merestä. Pientalotontin koko on vain 130–200 m<sup>2</sup>. Alankomaissa ihmetellään, kuinka Suomessa voi olla puutetta tonttimaasta. Voidaanko Suomessa ottaa mallia Alankomaiden uusista yhteistyömalleista?

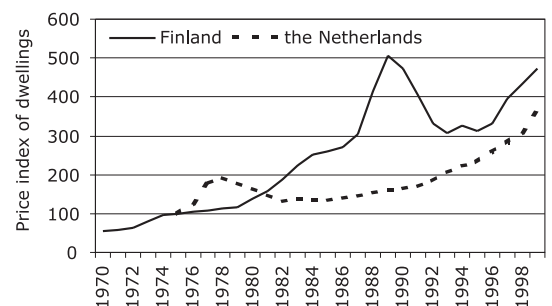
## Kunnat ovat riippuvaisia valtionhallinnosta

Alankomaissa paikallishallinto on autonominen, mutta useissa asioissa kuitenkin valtion keskushallinnon alainen tai siitä riippuvainen. Kunnat eivät voi kerätä tuloveroja, vaan erilaiset valtionavut ja -osuudet muodostavat yli 80 % niiden tuloista, kun vastaava luku Suomessa on 13 %. Julkishallinnolla on kaavoitusmonopoli sekä merkittävä rooli maapolitiikassa ja rakentamisessa.

## Kunnan maapolitiikan tulee olla itsensä kannattavaa ja kattaa kunnallistekniikan kustannukset

Kaavoituksen ja rakentamisen prosessiin kuuluu raakamaan hankinta, kaavoitus, infrastruktuurin rakentaminen ja tontinluovutus. Alankomaissa infrastruktuurin rakentaminen on kallista, sillä maa vaatii erityisiä parannustoimenpiteitä korkean pohjaveden ja pehmeän maaperän vuoksi.

Kunnat ovat pyrkineet toimimaan maapolitiikan kansainvälisesti tunnetun ”kultaisen säännön” mukaan eli tuottamaan oikean määrän rakennuskelpoisia tontteja, oikeassa paikassa ja oikealla hetkellä kohtuullisella hinnalla ja niiden tavoitteena on ollut aktiivisen maa-



Alankomaiden kiinteistökiäriä alkoi jo 1978.

Lähteet: NVM the Netherlands; Tilastokeskus.

politiikan hoitaminen. Kuntien tulee kat-  
taa koko kaavoitus- ja rakentamisproses-  
sin kustannukset tonttien myynnistä ja  
vuokrauksesta saamallaan tuloilla. Tähän  
kunnat voivat kohteittain saada myös val-  
tion avustusta. Jos jokin alue ei ole kan-  
nattava, niin tappio on katettava muiden  
alueiden tuloilla.

### Valtion tukeman asuntotuotannon osuus suuri

Sosiaalisen asuntotuotannon osuus oli  
1980-luvun puoliväliin asti n. 80 %.  
Alankomaissa nousukausi oli 1970-lu-  
vulla ja lama jo 1978–1986. Laman aika-  
na sosiaalinen asuntotuotanto on tasoit-  
tanut asuntotuotannon kokonaismäärän  
muutosta.

Nyt asuntomarkkinat ovat nousussa,  
joten yksityissektorin kiinnostus näillä  
markkinoilla on kasvanut. Valtionosuudet  
on kohdistettu asuntorakentamisen  
tukemisen sijaan matalatuloisten ruoka-  
kuntien vuokratukiin.

### Alankomaita pidetään suunnittelijan paratiisina

Kansallisten ja maakunnallisten visioi-  
den vaikutus paikalliseen kehitykseen  
on ollut menestystekijä ja perustunut  
valtionhallinnon kohteisiin osoittamiin  
rahoitusosuuksiin ja kuntien aktiiviseen  
osallistumiseen maankäyttöprosessiin.  
Alankomaita pidetään ”suunnittelijan  
paratiisina”, jossa kaikilla kolmella jul-  
kishallinnon tasolla valtakunnallisella,  
maakunnallisella ja paikallisella on eril-  
liset toisiaan täydentävät roolinsa aluei-  
den kehittämisessä.

Perinteisesti rakentamisalueiden val-  
tionosuudet määritettiin valtakunnan ta-  
solla ja keskushallinto tarkisti huolelli-  
sesti kaikki rakentamisalueiden toteut-  
tamisen taloudelliset suunnitelmat. Pro-  
sessi johti neuvotteluihin, joissa kunnat  
pyrkivät saamaan mahdollisimman pal-

jon rahaa valtiolta. Koska tontit olivat  
yleinen hyödyke, jonka ei tarvinnut tuot-  
taa voittoa, markkinatekijöillä ei kuiten-  
kaan ollut merkittävää roolia perinteis-  
essä tontintuotannossa.

Rakennustonttien tuotantoa alettiin  
laiminlyödä 1980-luvulla, sillä tällöin  
Hollannissa oli samanaikaisesti sekä  
lama että asuntosektorin kriisi. Asunto-  
kriisi lopetti 1978 käytännössä kokonaan  
yksityisen asuntorakentamisen, joten  
aina 95 % tuotannosta tehtiin valtion  
tuella. Kunnilla oli hyvässä muistissa  
vapaahintaiseen rakentamiseen tarkoit-  
tujen tonttien markkinointiongelmien,  
joten ne arkailivat ostaa raakamaata. Kun-  
nat ajattelivat, että oli liian suuri riski  
valmistaa rakennustontteja ilman valti-  
onapuja. Lisäksi taloudellisen kriisin  
aikana kaavoittajat uskoivat nollakasvu-  
skenaarioihin. Kuitenkin taloudellinen  
kasvu alkoi jälleen ja yhdessä alhaisen  
korkotason ja heikentyneen vuokratont-  
rollin kanssa aiheutti lisääntyvää asun-  
tojen kysyntää.

### Muutoksen syytä usko markkinavoimiin

Valtionhallinto tarkisti radikaalisti peri-  
aatteitaan, sillä rakennustonttien tuotan-  
to oli laiminlyöty 1980-luvulla ja asuin-  
rakentamisen muuttunut voitollisem-  
maksi, ja teki selvityksiä yksityisen de-  
veloppaamisen eduista. Koska uskottiin  
vapaan markkinatalouden ja yksityisen  
sektorin mukaantulon tuottavan parempia  
tuotteita ja tehokkaampia tuotanto-  
prosesseja, tehtiin suunnitelma ”the  
Fourth National Planning Extra” (hol-  
lantilainen lyhenne VINEX), joka otetiin  
käyttöön 1990.

VINEX näytti, mihin asuntorakenta-  
minen tullaan sijoittamaan. Tällöin uu-  
det asuntorakentamisalueet julkistettiin  
ennen kuin kunnat olivat ehtineet hank-  
kia raakamaata. Periaatteita olivat, että  
ensiksikin uutta rakentamista ei sallita

Randstad-alueen ulkopuolella ja toisek-  
si, että uudisrakentaminen ei saa uhata  
alueen vihreää sydäntä.

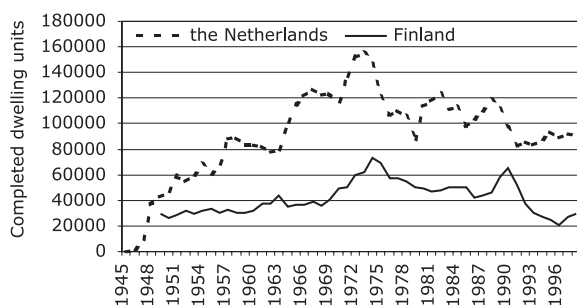
Hallitus teki selväksi, että rakentami-  
nen vuosina 1995–2005 tulee tapahtu-  
maan joko kaupungeissa tai ns. VINEX-  
alueilla. Rakennuttajat, rakentajat ja kei-  
nottelijat tietysti huomasivat välittömäs-  
ti, että heidän täytyy hankkia maata näiltä  
alueilta, mutta paikallishallinnossa odo-  
tettiin vieläkin hallituksen tukipäätöstä  
ennen maan ostamista. Joissain tapauk-  
sissa kunnat jopa pyysivät luotettavia  
rakentajia ostamaan maata.

Valtion rooli maankäytön suunnitte-  
lussa on muuttunut. Mahdollisuudet saa-  
da valtiolta rahoitusta infrastruktuurin  
rakentamiseen ovat huonontuneet ja sitä  
voi saada vain VINEX-alueille.

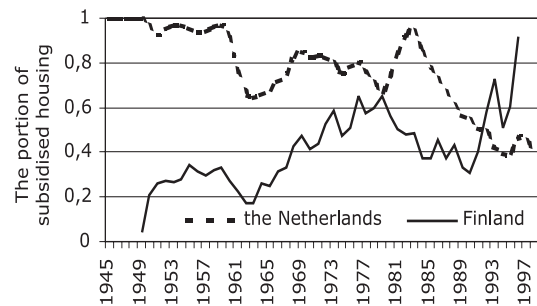
Julkinen sektori on siirtynyt tarjoajasta  
mahdollistajaksi ja sääntelijästä stimu-  
loijaksi. Tämä kehitys näyttää jäävän py-  
syväksi, sillä julkissektori on ajettu alas.

### Useita erilaisia yhteistyömalleja

Valtio on 1980-luvulta lähtien korosta-  
nut julkisen ja yksityisen sektorin yh-  
teistyön merkitystä ja yhteistyöhön liit-  
tyvä ilmasto onkin parantunut. Yksityis-  
tä yritystä maanomistajana ei enää pide-  
tä ongelmana, vaan siitä odotetaan saa-  
tavan hyötyäkin. Tosin kunnat kokevat,  
että yksityiset rakentajat toteuttavat pa-  
rempituottoiset paikat ja jättävät huo-  
nommat kunnille. Kunnat pelkäävät me-  
nettävänsä määräysvaltansa yksityisille,  
mutta joutuvansa kantamaan projektien  
riskit, ja että voiton tavoittelu johtaa  
maan hinnan kohoamiseen. Toisaalta  
kunnan ja yksityisten osaamisen yhdis-  
täminen on tullut mahdolliseksi. Kunta  
haluaa yksityiseltä todellista riskien kan-  
tamisen osallistumista ja rakentamisen  
laatua pitkällä tähtäimellä. Yksityinen  
haluaa voittoa investoinnilleen, hyvän  
kassavirran ja aseman projektin hallin-  
nossa. Kuntien perustarve on laadussa,



**Valmistuneet asunnot.**  
Lähteet: CPD in the NL;  
Tilastokeskus.



**Valtion tukema asuntotuotanto Alankomaissa on ollut jopa  
80 % kokonaistuotannosta. Nykyään se on noin 40%.**  
Lähteet: NVM the Netherlands; Tilastokeskus.

kun yksityisellä se on puolestaan taloudellisessa tuloksessa.

**Maan vaihtaminen rakennusoikeuteen.** Monet rakentajat ovat ostaneet maata rakentamista varten potentiaalisilta alueilta. Heidän tarkoituksensa ei ole vain tehdä maakaupoilla voittoa, vaan keino turvata oma tuotantonsa. Kunnat pitävät rakennustuotantoa kunnallisena tehtävänä ja ovat halukkaita ostamaan maata. Rakentajat ovat puolestaan halukkaita myymään maata kunnille. Maata vastaan he saavat rahaa (usein vähemmän kuin ovat itse maksaneet). Kun kunta on kaavoittanut alueen ja rakentanut kunnallistekniikan, saa yksityinen osapuoli ostaa sovitun määrän rakennustontteja. Yksityisellä osapuolella on usein mahdollisuus vaikuttaa alueen asemakaavaan. Kunta kantaa tässä mallissa pääosan taloudellisesta riskistä. Jos maan hinnoista sovitaan ja rakentaja on sitoutunut ostamiseen, niin markkinariski tonttien kaupaksi saamisesta voidaan siirtää kunnalta rakentajalle.

**Integroitu rakentaminen.** Tässä mallissa kunta on vastuussa ulkoisesta kunnallistekniikasta ja huolehtii alueen kivi- ja puustojen rakentamisesta. Integroidussa rakentamisessa osa suunnitellusta alueesta siirretään yksityiselle osapuolelle. Ulkoisen kunnallistekniikan rakentamisohjelma ja kustannusosuus määritellään sopimuksissa. Tästä ovat esimerkkejä Ijburg lä-



Kirjoittaja Delftissä.

hellä Amsterdania ja Ypenburg lähellä Haagia.

**Yhteisyritys.** Joko kunta tai yritys omistaa maan, joka voidaan siirtää julkishallinnon ja yksityisen yhteiselle joint-venture-yritykselle. Riskit ja toteutus jaetaan kunnan ja yksityisten osapuolien kesken, esimerkiksi Leidschendam kunnan osuus lähellä Haagia sijaitsevalla 7 000 asunnon rakentamisalueella on 30 %. Muilla alueilla kunnan osuus on tavallisesti 50 %.

**Yksityinen toteutus (concession model).** Tässä mallissa rakentaminen on pääosin yksityistä. Kunta huolehtii alueen ulkopuolisen kunnallistekniikan kustannuksista. Toisin kuin edellisissä malleissa kunnalla ei tässä tapauksessa ole taloudellista riskiä. Sopimuksessa on kuitenkin ehtoja eri osapuolille.

### Yhteisyrityksistä hyviä kokemuksia

Yleisimmät mallit ovat olleet "Maan vaihto rakennusoikeuteen" (64 % VINEX-alueilla, 68 % muualla), "Joint-venture" (27 % VINEX-alueilla, 1 % muualla) ja "Concession" (3 % VINEX-alueilla, 26 % muualla). Pienillä alueilla VINEXin ulkopuolella yksityinen toteutus on tyypillisintä. Traditionaalista tapaa ei enää juuri käytetä, sillä rakentajat hankkivat useimmissa kunnissa vähintään osan alueesta maasta ennen kuntaa. Rakentajat voivat hankkia maata myös täytämällä merta, mistä esimerkkejä ovat Almere (3 000 asuntoa vuodessa) ja Ijburg Amsterdammassa, jossa merta täytetään 18 000 asunnon alta. Laajoilla VINEX-alueilla joint-venture on tavallinen yhteistoiminnan muoto ja siitä on saatu positiivisia kokemuksia, joista voitaisiin ottaa oppia Suomessakin.

**Kirjoittaja on professori Teknillisen korkeakoulun maanmittausosastolla. Hän toimi syksyllä 1999 kutsuttuna professorina Delftin Teknillisessä Yliopistossa. Sähköposti: kari.levainen@hut.fi.**

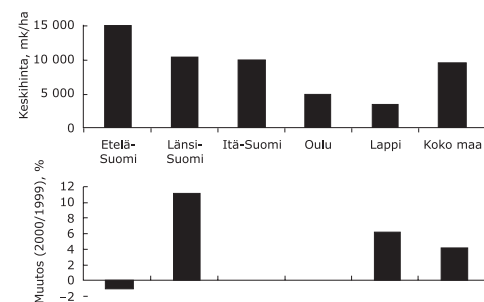
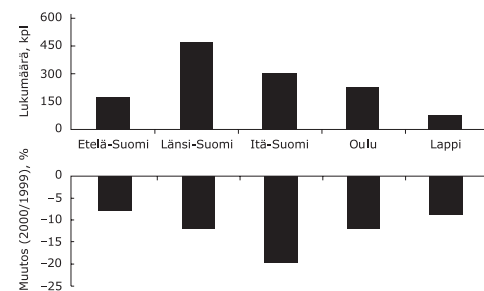
### Lähde

Leväinen Kari I. & Korthals Altes Willem K. *The Public-Private Co-operation in Land Development – A Comparative Study in Finland and in the Netherlands.* The Cutting Edge 2000, London 6–8 September 2000, The Royal Institution of Chartered Surveyors.

© Simo Hannelius



**"Metsätila myytävänä" on toistaiseksi harvinainen otsikko valtatievarressa. Asiantuntijat arvioivat kysynnän lisääntyneen Etelä-Suomessa.**



**Yli 10 hehtaarin tilakaupat ja niiden keskihinnat alueittain vuonna 2000 ja niiden muutos edellisestä vuodesta.**