

Kuntakaavasimulaatio

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on ehdotettu siirtymistä ns. yhden kuntakaavan malliin. Kuntakaavasimulaatiohankkeessa testattiin mallin toimivuutta konkreettisten esimerkkien kautta. Samalla pohdittiin, millä muulla tavoin kuntien kaavoitusta voitaisiin sujuvoittaa. Tähän yhteenvetoon on koottu hankkeen tulokset, johtopäätökset ja terveiset lainvalmisteluun.

Hankkeen kuvaus

Kuntaliitto toteutti Kuntakaavasimulaatio-hankkeen 15.8. – 15.12.2019 yhdessä ympäristöministeriön ja viiden esimerkkikunnan: Ilmajoen, Iisalmen, Hyvinkään, Lappeenrannan ja Jyväskylän kanssa. Hankkeen verkkotyöpajoihin osallistui asiantuntijoita 37 eri kunnasta, maakuntien liitoista, Suomen luonnonsuojeluliitosta, Suomen ympäristökeskuksesta ja maamittauslaitoksesta sekä ympäristöministeriön rahoittamasta Tulevaisuuden maankäyttöpäätökset -hankkeesta. Hankkeen tarkoituksena oli selvittää yhteen kuntakaavaan siirtymisen vaikutuksia kunnan yhdyskuntarakentamisen suunnittelun ja toteutuksen prosessiin ja kunnan mahdollisuuksiin huolehtia yhdyskuntien kestävästä kehittämisestä. Lisäksi arvioitiin, miten muutos vaikuttaisi kunnan maankäytön kehittämiseen, osallistumiseen ja vuorovaikutukseen sekä kuntatalouteen.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa (Kick-off ja 1. työpaja) tehtiin tilannekatsaus kaavojen keskeisiin tehtäviin ja tavoitteisiin sekä koottiin näkemyksiä kuntakaavoituksen liittymäpinnoista kunnan muihin prosesseihin. Toisessa vaiheessa (2. ja 3. työpaja) analysoitiin esimerkkitapausten yleis- ja asemakaavoja ja mietittiin, miten nykyiset kaavamerkinnot ja määräykset voitaisiin muuntaa kuntakaavan kehittämisperiaatteiksi, toteuttamista ohjaaviksi määräyksiksi ja informatiiviseksi aineistoksi. Pohdittiin myös, miten kaavoitusprosessi, osallistuminen ja vaikutusten arviointi sekä päätöksenteko muuttuisivat. Kolmannessa eli viimeisessä vaiheessa (4. työpaja ja tulosseminaari) kunnat simuloivat yhden kuntakaavan laadintaa omassa esimerkkikohteissaan ja esittivät eri teemoista käsin, mitä yhteen kuntakaavaan siirtyminen tarkoittaisi kunnille. Tulosseminaarin tallenne on katsottavissa verkossa:

<https://www.kunta.tv/suorat-lahetykset/kuntaliitto-live/kuntakaavasimulaation-tulosseminaari-11-12-2019/>

Simulaation tulokset

Kuntakaavasimulaatiohankkeen tulokset koostuvat Kuntaliiton kokoamista eri työpajojen tuloksista keskustelumuistioineen sekä kuntien toteuttamista simulaatioharjoituksista (simulaatiohaasteesta). Myös Kuntaliitto vastasi simulaatiohaasteeseen ja esitti näkemyksensä yhden kuntakaavan vaikutuksista erityisesti kestävään kuntatalouteen. Seuraavissa kappaleissa kerrotaan tulosseminaarin keskeiset kiteytykset.



Ari-Pekka Laitalainen, Ilmajoen kunta: ”Pienen kunnan resurssit yksin eivät riitä – apua digitalisaatiosta ja kuntayhteistyöstä.”

Ilmajoen kunta edustaa useita pieniä kuntia, joiden resurssit eivät riitä uudentyypiseen digitaaliseen kaavoitukseen, vaan tulevaisuudessa tarvitaan kuntien yhteistyötä ohjelmistojen ja konsulttipalvelujen hankinnassa. Tavoitteena on jatkossakin säilyttää itsenäinen kaavoitustoimi. Yhden kuntakaavan malli saattaisi kannustaa pieniä kuntia koko kunnan alueen kattavaan kaavoitukseen. Muutosta ei kannata kuitenkaan tehdä itse muutoksen takia, vaan yhteen kuntakaavaan siirtymisen pitää tuottaa etuja kuten tehokkuutta, sujuvoittamista ja parantuvaa suunnittelun näkyvyyttä. Suurin etu olisi digitalisaation tuomassa hyödyssä – kaavajärjestelmästä riippumatta. Tiedon hallintaa pitäisi kehittää, jotta mm. selvitykset saataisiin samaan tietosisältöön. Tietojärjestelmän kehittäminen auttaisi informaation jakoa ja päätöksentekoa. Myös paikkatieto tulisi pystyä hyödyntämään entistä paremmin.

Juha Kantanen, Jyväskylän kaupunki: ”Jos kehittämisperiaatteita muutetaan hankekaavoituksen yhteydessä, on arvioitava, kuinka laajoja selvityksiä ja arviointeja tarvitaan.”

Jyväskylän tapauksessa nykyinen Jyväskylän strateginen yleiskaava voisi esitystavaltaan vastata kaupunkiseutukaavaa, jolloin nykyiset osayleiskaavat muuttuisivat kuntakaavan kehittämisperiaatteiksi. Yleispiirteisen suunnittelun roolin arvioitiin tällöin heikkenevän erityisesti aluevarausten toteutumisen kannalta. Hankekaavojen ohjauksessa tarvitaan vahvaa yleispiirteistä suunnittelua, jotta viherrakenteen ja liikennejärjestelmän suunnittelu ja rakentaminen toteutuvat. Nykyiset yleis- ja asemakaavataso nimet kertovat suunnittelun mittakaavasta, tarkoituksesta ja sisältövaatimuksista, jolloin kuntalaisten ja luottamushenkilöiden on helpompaa ymmärtää, mistä kulloissakin tilanteessa on kyse. Ehdotettu yhden kuntakaavan malli ei toisi Jyväskylään uusia parannuksia, vaan maankäytön ja rakentamisen ohjaus toimii nykyisen lain puitteissa. Uudistusta pitäisi viedä eteenpäin parantamalla nykyisiä kaavavälineitä.

Sari Niemi, Iisalmen kaupunki: ”Yhdessä kuntakaavassa voitaisiin huomioida niin strategisen tason kuin asemakaavataso asiat. Samalla strateginen osa pysyisi ajan tasalla.”

Iisalmissa nykyiset strategiset yleiskaavat voitaisiin muuttaa osaksi yhden kuntakaavan strategista kehittämisperiaateosaa. Yhden kuntakaavan malli asettaisi strategisen suunnittelun tason arvoonsa osana kuntastrategiaa, kun yksityiskohtaisia suunnitelmia tehtäessä avataan tarvittaessa myös strategisia kysymyksiä. Tunnistettiin, että muutaman korttelin kokoisten asemakaavojenkin vaikutukset voivat olla koko kaupungin laajuiset, jolloin vaikutusten arviointia tulisi tehdä koko kaupungin tasolla. Tietomallin hyödyntäminen voisi suoraviivaistaa kunnan sisäisiä prosesseja. Haasteiksi tunnistettiin teknisen toteutuksen, prosessien ja oikeusvaikutusten osalta aiheutuva työ määrä eri tasoilla toimiville viranhaltijoille.

Janne Oittinen, Hyvinkään kaupunki: ”Ajantasaisen tiedon saatavuutta ja kaavojen tietomallipohjaisuutta tulisi kehittää.”

Hyvinkään esimerkki koski keskustan kauppakeskuksen hankekaavaa. Kaava vastaisi sellaisenaan rakentamista ohjaavana kuntakaavaa, jonka taustalla olisivat yleiskaavasta johdetut kehittämisperiaatteet. Yhdyskuntarakenteen kehittämiseen tarvittaisiin jatkossakin kahta kuntakaavatasoa, vaikka niiden suhdetta muokattaisiin ja tietomal-



lipohjaisuutta kehitettäisiin. Kehittämisperiaatteiden avaaminen hankekaavan kohdalta muuttaisi kaavan vaikuttavuutta ja vaikutusten laajuutta merkittävästi ja johtaisi laajaan vuorovaikutukseen. Eri luontoisten asioiden ohjaaminen yhden kuntakaavan käsitteellä vaikeuttaisi ymmärrystä: minkälaiset oikeusvaikutukset erilaisilla merkinnöillä olisi, miten sitovia ne olisivat ja kuka niistä päättäisi? Jatkuvasti päivittyvä informatiivinen aineisto olisi hyvä asia, mutta pystyttäisiinkö se riittävällä tavalla huomioimaan rakennusluvan yhteydessä? Vahvuutena olisi joka tapauksessa digitalisaation hyödyntäminen ja tietomallipohjaisen suunnittelun kehittäminen.

Maarit Pimiä, Lappeenrannan kaupunki: ”Sama aluevarausten esitystapa ei toimi eri mittakaavoissa – tarvitaan sekä yleispiirteistä että toteutusta ohjaavaa esitystapaa”.

Lappeenranta on laaja kaupunki, jossa on hyvin erilaisia alueita: keskusta-, taajama- ja haja-asutusalueita. Haja-asutusalueella suunnitteluun voisi riittää yksi kuntakaavataso: voimassa olevat yleiskaavat voitaisiin muuttaa kuntakaavaksi, jossa kehittämissperiaatteet linjaisivat oikeusvaikutteisesti laajempia pidemmän aikavälin kehittämistarpeita ja sen toteuttamisosa ohjaisi suoraan rakentamista mm. kyläalueella. Sen sijaan tiiviisti rakennetulla kaupunkialueella tarvittaisiin useamman tason suunnittelua: maankäytön kokonaiskuvan ohjausta ja yksityiskohtaisia määräyksiä toteutuksen ohjaamiseen. Myös kehittämissperiaatteet olisi sidottava paikkaan eivätkä ne voisi olla pelkästään sanallisia. Jatkossakin tarvittaisiin sekä yleispiirteinen että yksityiskohtainen aluevarausten ja määräysten esitystapa. Yhden kuntakaavan mallissa yksittäinen hanke voisi aiheuttaa kehittämissperiaatteiden muuttamistarpeen, jolloin kaavaprosessi voisi hidastua ja sen kokonaiskestoa olisi entistä vaikeampi arvioida. Ilman taustalla olevaa oikeusvaikutteista laajemman tason strategista tahtotilaa yleinen kokonaiskuva voisi hämärtyä.

Hankkeen johtopäätökset

Hankkeen johtopäätökset muodostettiin hankkeen työpajojen ja simulaatioharjoitusten (simulaatiohaasteen) tulosten pohjalta.

Kunnan tavoitteiden toteuttamiseksi on tärkeää, että maapolitiikka ja kaavoitus kulkevat käsi kädessä yleispiirteiseltä tasolta toteutusta ohjaavalle tasolle.

Kunnan maankäyttöpolitiikan linjaukset konkretisoituvat yleispiirteisessä suunnittelussa. Jos yleiskaavaa ei ole, kuntastrategian tulisi olla velvoittavampi. Nykytilanteessa yleiskaavoituksessa ratkaistaan tärkeimmät yhdyskuntarakentamisen kehittämissuunnat ja määritetään pitkän tähtäimen tavoitteet, joiden tarkkaa toteutustapaa ei vielä tunneta tai toteuttamiseen on useita vaihtoehtoja tai mahdollisuuksia. Yleiskaavoissa myös osoitetaan kokonaiskuva, johon tarkemmassa suunnittelussa voidaan nojautua. Päätöksenteko hankaloituu, jos asioista ei ole sovittu eikä niihin ole sitouduttu pitkäjärjenteisesti yleiskaavatasolla. Pelisäännöistä täytyy sopia aikaisessa vaiheessa, jotta päätöksiä voidaan tehdä vaiheittain. Jos kuntakaavassa joudutaan tarkastelemaan hanke kerrallaan kunnan strategiaa, strategiasta voi tulla myötäilevä ”myötäilevä ameeba” ja kokonaisuus alkaa vinoutua. Maankäytön toteuttamisen välineet on sidottu asemakaavaan, ja jos niistä halutaan pitää kiinni, tarvitaan asemakaavamaista säätelyä. Osa kuntakaavan kehittämissperiaatteista voisi liittyä lähiympäristön laatuun, mutta ne eivät olisi yhtä velvoittavia kuin varsinaiset asemakaavanomaiset kuntakaavamääräykset, jolloin rakennusvalvonta ei pysty niiden toteutumista varmistamaan.



Kunnan maankäytön ja palvelujen järjestämisen vastuut ovat laajoja ja ne liittyvät useisiin rinnakkaisiin prosesseihin. Kunnat ovat hioneet prosessinsa sujuviksi ottaen huomioon paikalliset tarpeet ja lähtökohdat.

Kunnan tulosvastuullinen maapolitiikka, kunnallistekniikan ja lähipalvelujen suunnittelu ja investoinnit sekä kunnassa toimivien yritysten toiminnasuunnittelu edellyttävät pitkäjärjenteistä, tulevaa yhdyskuntarakennetta ja muuta maankäyttöä luotettavasti ennakoivaa maankäytön suunnittelua kunnassa. Kiinteistöjärjestelmän sekä liikenneväylien suunnittelu ja toteutusvastuut valtion, kunnan ja yksityisen tahon kesken edellyttävät selkeää alueellista, taajamarakentamisen määrään kytkeytyvää vastuunjakoa kunnan sisällä. Maankäyttöön liittyvät oikeudet ja velvollisuudet tulee olla kiinteistötasolla kattavasti kohdennettuja oikeusvaikutteisessa rakentamista ohjaavassa kaavassa. Epäselväksi jää, miten yhden kuntakaavan mallissa olisi voitu ratkaista katurjen toteuttamiseen, haltuunottoon tai kadunpitovelvollisuuteen liittyvät velvoitteet.

Tunnistetut lupajärjestelmän ja suunnittelujärjestelmän välisen suhteeseen liittyvät kysymykset ovat pitkälti yleisiä eikä niiden kannalta välttämättä ole sinänsä merkitystä sillä, onko kuntakaava yksi- vai kaksitasoinen. Keskeistä on se, miten sitovasti ja/tai selkeästi kaavoitus ohjaa tapauskohtaista päätöksentekoa ja millaista harkintavaltaa päätöksentekoon liittyy. Mikäli kaavoitus on tarkkuustasoltaan ja sitovuudeltaan samanlaista kuin nykyisessä järjestelmässä, ei tapauskohtainen päätöksenteko välttämättä juurikaan muutu sisällöltään tai toimintatavoiltaan. Tietty tapa kaavoittaa on muotoutunut tarpeiden mukaan kulloisenkin ohjaustarpeen mukaan. Kyse on myös kaavoituksen sekä rakentamisen neuvonnan, ohjauksen ja luvituksen kokonaisprosessista ja sen hallinnasta kunnassa.

Kaavamääräykset toimivat tapauskohtaisessa harkinnassa selkänöjana ja asettavat yleisen vaatimustason, jota muutoin voi olla haastavaa tai mahdotonta edellyttää. Kaavoituksen syntyprosessista vuorovaikutuksineen, demokraattisine päätöksentekoprosesseineen ja muutoksenhakuineen seuraa, että voidaan sanoa vaatimusten asettamisen tapahtuvan legitimiillä tasolla. Tämä on huomioitava, kun pohditaan, voisiko jotain asioita siirtää kaavoituksesta tapauskohtaisen päätöksenteon piiriin. Samoin kaavoitukseen liittyvän informaatioaineiston tulee olla erilaisten toimijoiden saatavilla ja tiedossa, jotta tietosisällöt välittyvät muihin prosesseihin, kuten rakentamisen luvitukseen.

Onko läpinäkyvää ja ymmärrettävää, jos yksittäisen hankkeen yhteydessä avataan myös laajempia kehittämisperiaatteita? Miten laajaa vuorovaikutusta ja vaikutusten arviointia silloin tarvitaan?

Vuorovaikutuksen ja vaikutusten arvioinnin laajuus on suunniteltava kulloinkin päätettävän asian mukaan. Kehittämisperiaatteissa tarvitaan laajaa vuorovaikutusta, kun taas toteuttamisen ohjauksen yhteydessä voitaisiin keskittyä vaikutusalueen osallisiin. Strategisen, yleispiirteisten ja yksityiskohtaisten asioiden käsittely yhtä aikaa on sekä mahdollisuus että haaste vuorovaikutukselle. Jos strategisia ja yksityiskohtaisia asioita käsitellään samanaikaisesti, pystytään avaamaan strategisen tason ajatuksia ja asukkaat ymmärtävät yksityiskohtaisen tason ratkaisut paremmin kokonaisuuteen suhteuttaen. Toisaalta, onko selkeää ja ymmärrettävää mistä päätetään – yksittäises-



tä hankkeesta vai laajempaa aluetta koskevista linjauksista, varsinkin kuin puhutaan vain yhdestä kuntakaavasta ja siihen liittyvistä muutoksista. Yhtäaikainen käsittely voi nopeuttaa prosessia, mutta onko läpinäkyvää ja ymmärrettävää? Toisaalta laajemman strategisen tason avaaminen hankkeen yhteydessä voi lisätä selvitystarvetta ja edellyttää laajempaa kuulemista, jolloin prosessi voi hidastuakin. Kuntalaisten näkökulmasta on tärkeää ymmärtää, millaisia oikeusvaikutuksia (oikeuksia ja velvollisuuksia) kulloinkin päätettävänä olevaan asiaan liittyy ja missä päätöksenteon vaiheessa osallistuminen on erityisen tärkeää. Tietoaineistojen parempi saavutettavuus helpottanee vaikutusten arviointia. Osallisten kannalta on tärkeää, että kaikki tieto on saatavissa samasta paikasta.

Yleiskaavoituksella on suuri merkitys kunnan yhdyskuntarakentamisen ja palvelujen järjestämisen kannalta. Jos yleiskaavasta luovutaan, kuntien talouden ohjauksen ennakoitavuus ja suunnitelmallisuus voi heikentyä.

Investointien ja palveluvastuiden kohdentumisen epävarmuus vaarantaa kunnan talouden ohjausta. Yhden kuntakaavan mallissa pitkäjänteisen suunnittelun roolin koetaan heikentyvän, millä on suora vaikutus kuntatalouden ennakoitavuuteen. Pitkäjänteinen suunnittelu ohjelmoi kuntien tulot ja menot. Yleiskaavoitus on keskeinen osa kuntien investointien ohjelmointia ja palveluiden käyttöasteen kasvua, sillä sen avulla sidotaan investointeja tulevaisuuteen. Jos ohjelmoinnissa ei esitettäisi selkeästi volyymiä ja sijoittumista, investointien teko hankaloituu. Kehittämisperiaatteet eivät ohjaa tarpeeksi kokonaisluerakenteen muodostumista ja kehittämistä kuntatasolla, vaan oikeusvaikutteisella yleiskaavalla on enemmän painoarvoa. Yhden kuntakaavan malli tuo merkittävää epävarmuutta kunnan toiminnan ja talouden pitkäjänteiseen suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Yhden kuntakaavan mallin mahdollisuudet

Koko kunnan aluetta koskeva kaava on hyvä ja selkeä tavoite. Yhden kuntakaavan malli voisi houkutella ulottamaan kaavan koko kunnan alueella erilaisissa tilanteissa eri puolilla maata. Yhden kuntakaavan strateginen taso tukee selkeitä valintoja ja voi integroida suunnitteluun muita politiikan sektoreita (esim. sosiaalipalvelut).

Kuntakaava voisi toimia haja-asutusalueilla, joissa maankäytön ohjaamisen tarve on yleispiirteisempää. Se ulottaisi strategisen ajattelun myös maaseutualueille, jolloin mekaaniseen rakennusoikeuden kiinteistökohtaiseen jyvittämiseen perustuvat kaavoituskäytännöt saisivat vähemmän painoarvoa. Yhden kuntakaavan malli mahdollistaisi myös harvemmin asutettujen alueiden vanhentuneiden, toteutumattomien asemakaavojen kumoamisen.

Kuntakaava voisi tuoda uutta, erilaista joustavuutta, kun suunnittelua olisi mahdollista kohdistaa ja soveltaa erilaisiin tarpeisiin. Kun kuntakaava on mahdollista laatia ja muuttaa vaiheittain, ei kaikkia suunnittelukysymyksiä ole tarpeen avata vaan voidaan päättää niistä kysymyksistä, jotka ovat avoimia. Yhden kuntakaavan malli voisi sujuvoittaa prosessia, kun esimerkiksi vuorovaikutuksessa ja vaikutusten arvioinnissa voitaisiin tarkastella yhtä aikaa sekä strategisia valintoja että yksityiskohtaisia ratkaisuja.



Laajempia kehittämisperiaatteita voitaisiin tarkentaa tai muuttaa tietyin osin toteutussuunnittelua tehtäessä.

Yhden kuntakaavan mallilla voisi olla myös keventävä vaikutus kaavoitukseen. Esimerkiksi tiettyjen asemakaavamerkintöjen/ -määräysten siirtäminen kaksivaiheiseen lupamenettelyyn ja/ tai informaatioaineistoon voisi keventää kaavoitusta. Toteuttamisosa voi selkeytyä, jos merkinnät kartalla yksinkertaistuvat. Toimintatapojen uudistaminen voisi muutenkin johtaa sisäisten prosessien suoraviivaistamiseen ja nimitysten muuttaminen uuteen tapaan ajatella asioita.

Yhden kuntakaavan mallin haasteet

Yhden kuntakaavan mallissa yleispiirteisen suunnittelun tehtävää vastaisivat kehittämisperiaatteet. Niiden oikeudellinen status on kuitenkin epäselvä, jolloin yleispiirteisen suunnittelun rooli heikentyisi ja yhdyskuntarakenteen kokonaishallinta vaikeutuisi. Kehittämisperiaatteet eivät olisi riittävä tapa ohjata maankäyttöä etenkin suurimmissa kaupungeissa. Nykyinen yleiskaavainstrumentti on kehitetty mahdollistamaan hyvin erilaisia suunnittelun ohjaustarpeita ja keinovalikoima näyttäisi vähentävän yhden kuntakaavan mallin myötä.

Kuntatalouden (toteuttaminen, ylläpito) ennakkoinnin vaikeutuminen, jos mahdollisuus suunnitelmalliseen ohjelmointiin heikkenee. Tarvitaan tarkempia selvityksiä, miten yhden kuntakaavan malli vaikuttaa julkishallinnon vastuulla olevien kaavan toteuttamisen, kunnallistekniikan ja lähipalveluiden investointien pitkäjänteiseen suunnitteluun ja budjetointiin.

Maanhankinnasta, maan arvon arvioinnista ja lunastamisesta tulisi nykyistä epäselvempää ja mahdollisuus käyttää maapolitiikan välineitä voi heikentyä. Täsmällisiin aluevarauksiin kytkeytyvät oikeusvaikutukset ovat tärkeitä niin maanomistajien, rakentajien kuin ylipäättään kuntalaisten näkökulmasta. Asemakaavaan on ripustettu kaavan toteuttamista koskevat vastuut ja oikeudet. Kun asemakaavakäsitettä ei nyky muodossa olisi, oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentuminen voi jäädä epäselväksi esimerkiksi katuvastuiden, rekisterinpidon tai rakennusluvan edellytyksien kannalta. Miten määritellään kadunpito vastuut, valtion tievastuut ja yksityistie vastuut? Miten kohdennetaan kiinteistönmuodostuksen vastualueet kunnan alueella, jos ei ole asemakaavaa? Miten varmistetaan yksityisen tahon vastuu osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin yksityistä maata kaavoitettaessa?

Maankäyttöä ohjattaessa on tarve esittää yleispiirteiset ja toteuttamista ohjaavat asiat eri mittakaavassa, eritasoiset esitystavat eivät skaalaudu suoraviivaisesti. Eri tasoiset asiat kytkeytyvät myös kaavoituksen vaiheistukseen ja päätöspolkuun: on tarve päättää ”isoista asioista” ensin. Yleiskaava antaa selkärangan asemakaavalle. Koettiin, että päätöksenteko voi hankaloitua, jos asioista ei ole sovittu ja niihin ole sitouduttu pitkäjänteisesti, yleiskaavatasolla. Pelisäännöistä täytyy sopia aikaisessa vaiheessa, jotta päätöksiä voidaan tehdä vaiheittain.

Vuorovaikutuksen ja vaikutusten arvioinnin onnistumisen kannalta on ratkaisevaa ymmärretäänkö, mistä kulloinkin on kyse, kuinka laajalti kulloinkin on osallistettava



tai selvitettävä, jos käsitellään yhtä aikaa suuria ja pieniä asioita. Kuntakaavan tarkemman osan laatiminen voi edellyttää kehittämisperiaatteiden avaamista. Ymmärretäänkö todella, mikä kaavataso ohjaa mitäkin? Missä vaiheessa mitäkin vaikutuksia on arvioitava?

”Informaatioaineiston” irrottaminen varsinaisesta kaavasta keventäisi kaavan sisältöä mutta voi samalla vaikeuttaa kaavan tulkintaa. Jatkuvasti päivittyvä aineisto on eduksi uusien kaavojen laadinnalle, mutta voimassa olevien kaavojen tulkinta edellyttää tietoa ko. kaavojen laadintahetken tilanteesta.

Hankkeen terveiset lainvalmisteluun

Hankkeen tuloksena arvioitiin, mitä riskejä yhden kuntakaavan malliin liittyy ja miten yhtä kuntakaavaa koskevia säädöksiä tulisi kehittää, jotta malli ylipäätään voisi toimia.

Pitää tietää mistä puhutaan

Yhden kuntakaavan mallissa kuntakaava sisältää eri luontoisia osia: yleispiirteisiä, jatkosuunnittelua ohjaavia osia, tarkkoja, toteutusta ohjaavia ja vastuita määritteleviä osia sekä taustoittavaa tietoaaineistoa. Haasteena on, kuinka nämä eri osat erotetaan toisistaan niin, että kaikki ymmärtävät mitä kulloinkin tarkoitetaan, kun kaavaa laaditaan, kaavasta päätetään ja kaavaa toteutetaan. Kuntakaavan eri luontoiset osat tarvitsevat oman nimen ja selkeän määrittelyn (tarkoitus, sisältö ja oikeusvaikutukset). Yksinkertaisimmillaan kyse voisi olla ”yleiskaavaosasta”, ”asemakaavaosasta” ja ”informaatio-osasta”.

Kehittämisperiaatteiden ja infoaineiston status

Kehittämisperiaatteiden asema yhden kuntakaavan mallissa on epäselvä. Ne ohjaavat jatkosuunnittelua, mutta miten sitovasti? On epäselvää, soveltuisivatko ne maapolitiikan välineeksi esimerkiksi lunastustilanteissa. Yhden kuntakaavan mallissa on mahdollisuus ”poiketa” kehittämisperiaatteista tai muuttaa niitä yhtä aikaa esimerkiksi ”hankekaavan yhteydessä. Tämä voi nopeuttaa prosessia, mutta onko läpinäkyvää ja ymmärrettävää? Herää myös kysymys, milloin muutos kehittämisperiaatteissa on niin laaja, että ne olisi käsiteltävät omassa prosessissaan. Kuntakaavamallissa ideana on, että kaavan taustalla olevaa ja sen sisältöön vaikuttanutta lähtötietoaineistoa päivitetään jatkuvasti. On määriteltävä, miten tämä päivittyvä ”informaatio-osa otetaan huomioon kaavan toteutuksessa?

Vaarana on ylikuormitus

Kuntakaavaan on sisällytetty kaikki nykyisten yleiskaavojen ja asemakaavojen ominaisuudet. Vaarana on, että kaavan eri osiin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekoittuvat. Kaavan kokonaisuuden tai sen eri osien ominaisuuksia voi olla vaikea ymmärtää ja tulkita. Kuntakaavoitusprosessi voi myös muodostua tavattoman raskaaksi muun muassa selvitysten suhteen. Jotakin nykyisissä kaavoissa olevaa voi kenties ”ulkoistaa” muihin prosesseihin, mutta onnistuminen on epäselvää. On vaikea ajatella, että kuntastrategia riittäisi esimerkiksi maapolitiikan välineeksi. Erilaisen lähtöaineiston, kuten ympäristöarvoja koskevien merkintöjen siirtäminen ns. informaatio-osaan keventäisi kyllä kaavan sisältöä, mutta niihinkin voi liittyä kuntakaavamääräyksiä, jotka edellyttävät informaation sisällyttämistä kaava-aineistoon. Lähiympäristön laatua



koskevia ratkaisuja voisi ajatella jätettävän kaksivaiheisen lupamenettelyn piiriin (rakennushankkeen sijaintia koskevaan harkintaan), mutta se tarvitsisi tuekseen laajempaa tarkastelua ja mahdollisesti resurssien siirtoa luvitukseen.

Suunnitelmallisuus kuuluu kestävään kuntatalouteen

Kuntakaavoituksen kehittämisessä olennaista on maankäytön kehittämisen kokonaisuuden hahmottaminen. Yleispiirteisellä suunnittelulla on merkittävä vaikutus kunnan maapolitiikkaan. Epäselväksi jää, miten tulevaisuuden arvioitaisiin maan arvoa ja min-kälaiset olisivat vaikutukset kiinteistöverotukseen, vapaaehtoiseen kaupankäyntiin ja maan lunastamiseen. Kuntakaavan eri osien epäselvistä oikeusvaikutuksista johtuen on vaikea arvioida, mitä yhteen kuntakaavaan siirtyminen vaikuttaisi julkishallinnon vastuulla olevien kaavan toteuttamisen, kunnallistekniikan ja lähipalvelujen investointien pitkäjänteiseen suunnitteluun ja budjetointiin. Kuntien varat eivät riitä siihen, että toteuttamisvelvoite laajenisi nykyisestä, vaan kunnalla tulee jatkossakin olla mahdollisuus päättää, mistä asioista se ottaa vastuuta ja millä aikataululla vastuu konkretisoituu.

Oikeuksien ja velvollisuuksien on käytävä ilmi yksiselitteisesti

Kuntakaavaan tarvitaan monenlaisia rajauksia, joiden mukaan oikeudet ja velvollisuudet kohdistuvat eri osapuolille, kunnalle, valtiolle, maanomistajille ja muille toteuttajille. Nykyjärjestelmässä asemakaavatilanne ratkaisee, kohdentuvatko rekisterinpitovastuut valtiolle vai kunnalle tai tie- ja katuvastuut valtiolle, kunnalle tai yksityiselle. Asemakaava vaikuttaa myös siihen, miten kunnan lunastusoikeudet ja velvollisuudet, mukaan lukien rakentaminen ja kunnossapito muodostuvat. Kaavatilanne vaikuttaa myös rakennusluvan edellytysten harkintaan. Vastuiden selkeä määrittäminen edellyttää yksiselitteisiä, aluerajauksiin sidottuja kaavamääräyksiä sekä yksiselitteisesti osoitettuja kortteleita, tonttijakoja ja katuleveyksiä. Myös osoitenumerointi on erilaisista asemakaava-alueella ja sen ulkopuolella. Kaikki nämä seikat lienee mahdollista ratkaista yhden kuntakaavan mallissa säännöksiä kehittämällä, mutta järjestelmä ei olisi ainakaan nykyistä yksinkertaisempi.

Yhden ”tason” kuntakaava ei riitä kaikille

Yleis- ja asemakaavan yhdistämisestä yhdeksi kuntakaavaksi voisi olla hyötyä pienehköissä kunnissa tai muilla alueilla silloin, kun maankäytön muutokset ovat vähäisiä eikä ”päällekkäisen” suunnittelun tarvetta ole. Tiiviisti rakennetulla kaupunkialueella tarvitaan useamman tason suunnittelua – yleiskaavaa tai vahvoja omassa prosessissaan laadittuja kehittämisperiaatteita, joihin on mahdollista liittää myös yleispiirteisiä aluerajauksia.

Nykyjärjestelmän kehittämismahdollisuuksia

Seuraaviin kappaleisiin on koottu simulaatiohankkeen ja alustavien pykäläluonnosten kommentoinnin aikana esiin tulleita ideoita kaava- ja lupajärjestelmän kehittämiseksi.

Hyödynnetään digitalisaatiota

Digitalisaation edistäminen ja olemassa olevan tiedon jakaminen on tärkeää. Ennen kaikkea tämä merkitsee yhteentoimivien tietosisältöjen ja -rakenteiden määrittelyä sekä tietomallien kehittämistä ja käyttöön ottoa. Tietomallien kehittäminen etenee todennäköisesti asemakaavoitus edellä, koska asemakaavojen mallintaminen tukee



jo pitkälti vakiintunutta sähköistä rakennuslupamenettelyä. Lisäksi tarvitaan kattavat tietovarannot ja toimivat tietoympäristöt erikokoisten kuntien tarpeisiin. Ajantasainen, ”rullaavasti päivitettävä” tietoaineisto palvelee niin kaavoitusta kuin kaavojen toteuttamista ja voi keventää yksittäisiin kaavahankkeisiin liittyvää selvitystaakkaa. Kuntien kannalta on tärkeää, että samaan aineistoon saadaan koottua myös valtion sektoriviranomaisten tieto ja muissakin kuin kaavoituksen prosesseissa kertyvä tieto. Mahdolliset digitalisaation esteet on syytä poistaa ja luoda edellytykset digitalisaation täysimääräiselle hyödyntämiselle kaavoitus- ja lupaprosesseissa ja niihin liittyvässä vuorovaikutuksessa.

Selkeytetään järjestelmää

Kuntien näkökulmasta nykyinen kaavajärjestelmä on pääpiirteissään toimiva. Siihen liittyvät ongelmakohdat voidaan tunnistaa ja korjata ilman järjestelmän radikaalia muuttamista. Eri kaavatasojen välisiä rooleja ja suhteita on syytä selkeyttää ja samalla luoda edellytykset nykyistä strategisemmalle ja tarpeen mukaan tarkentuvalle suunnittelukäytännölle. Maaseutumaisten alueiden suunnitelmallista kehittämistä voidaan edistää ja mahdollisesti yksinkertaistaa laajentamalla edelleen mahdollisuutta käyttää yleiskaavaa rakennuslupan perusteena. Kaavojen sisältö voidaan päivittää vastaamaan ajankohtaisia vaatimuksia, kuten ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Kaavoihin liittyvää selvitys- tai tietotarve tulee rajata nykyistä tarkemmin kulloisenkin ohjaustarpeen ja kaavan tavoitteiden mukaan niin, että vältetään päällekkäiset selvitykset. Suunnittelujärjestelmän ja lupajärjestelmän ”rajapintaa” voidaan tarkastella uudelta pohjalta esimerkiksi selvittäen, onko luvituksen alaa mahdollista laajentaa päätöksenteon legitimiisyydestä tinkimättä.

Sujuvoitetaan prosesseja

Kaavahierarkiaa voidaan joustavoittaa muun muassa ”pehmentämällä” yleiskaavan ja asemakaavan välistä hierarkiaa esimerkiksi sallimalla yleis- ja asemakaavaprosessien yhtäaikainen eteenpäinvieminen ja muuttaminen sekä laajempi mahdollisuus poiketa yleiskaavasta asemakaavaa laadittaessa. Tällä tavoin mahdollistettaisiin ”alhaalta ylöspäin” lähtevien muutosten (hankkeiden) sujuva mutta hallittu toteuttaminen. On myös syytä selvittää, miten kaavoitus- ja lupaprosesseja voitaisiin edelleen sujuvoittaa esimerkiksi vähentäen tai yhdistellen erilaisia hallinnollisia käsittely-, kuulemis- ja päätöksentekovaiheita. Poistetaan sujuvoittamiselta mahdolliset lainsäädännölliset esteet ja hyödynnetään digitalisaatiota prosessien leanauksessa. Eri toimijoiden kannalta olisi myös eduksi, että erilaisia merkintöjä ja määräyksiä, niiden tulkintoja ja lupaprosesseja yksinkertaistettaisiin ja yhtenäistettäisiin, mahdollisuuksien mukaan valtakunnallisesti. Muutoksenhausta johtuvan viiveen lyhentämiseksi tulisi mahdollisuuksien mukaan yhdistää eri kaava- ja lupaprosesseihin liittyvää muutoksenhakua ja parantaa hallinto-oikeuksien resursseja.

SUOMEN KUNTALIITTO

