

Mira Varis

**MAANOMISTAJIEN TASAPUOLINEN KOHTELU
KYLIEN KAAVOITUKSESSA**

**MAANOMISTAJIEN TASAPUOLINEN KOHTELU
KYLIEN KAAVOITUKSESSA**

Mira Varis
Opinnäytetyö
Syksy 2018
Maaseudun kehittämisen
tutkinto-ohjelma (YAMK)

OULUN AMMATTIKORKEAKOULU TIIVISTELMÄ

Oulun ammattikorkeakoulu
Maaseudun kehittämisen tutkinto-ohjelma (ylempi AMK)

Tekijä: Mira Varis

Opinnäytetyön nimi: Maanomistajien tasapuolinen kohtelu kylien kaavoituksessa

Työn ohjaajat: Anu Hilli, Toni Sankari

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Syksy 2018

Sivumäärä: 53 + 22 liitesivua

Kylien kaavoituksessa maanomistajien tasapuolinen kohtelu on huomioitava uusia rakennuspaikkoja suunniteltaessa. Aihe on ajankohtainen ja lähtöisin Oulun kaupungin Yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden kaavoitusyksiköstä.

Emättilaperiaate on vakiintunut käytäntö rannoille rakennettaessa. Tätä periaatetta on käytetty myös ranta-alueiden ulkopuolella maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Emättilaperiaate perustuu poikkileikkausvuoteen, jonka jälkeen lohkotut ja rakennetut tilat katsotaan jo käytetyksi rakennusoikeudeksi. Periaate on kyseenalaistettu ja useat päättäjät ja maanomistajat halusivat luopua sen käytöstä kokonaan.

Tässä työssä selvitettiin Suomen kuntien kaavoittajille suunnatun kyselyn avulla, miten maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu Suomen kunnissa. Työssä tutkittiin, käytetäänkö emättilaperiaatetta rantavyöhykkeiden ulkopuolella. Mikäli periaatetta ei ole käytetty, miten maanomistajien tasapuolinen kohtelu on muilla tavoin varmistettu. Yli puolet vastaajista oli käyttänyt emättilaperiaatetta ranta-alueiden ulkopuolella. Yli puolet vastaajista käyttäisi periaatetta jatkossakin.

Tässä työssä esimerkkitapauksena on Oulun kaupungissa sijaitseva Alakylän alue. Alakylän, Tirinkylän, Haipuskylän ja Hanhiperän alueelle laaditaan parhaillaan osayleiskaavaa. Emättilatarkastelun poikkileikkausvuotta on tuotu lähemmäksi nykypäivää ja se on määritelty vuodeksi 2000, jolloin maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan. Alakylään on laadittu kyläselvitys, jonka yhteydessä on kuultu maanomistajien ja asukkaiden mielipiteitä kyläillassa ja internetkyselyn avulla.

Digitaalisuuden hyödyntäminen lisääntyy kaavoituksessakin nopeaa tahtia. Paikkatieto-ohjelmistot ja -aineistot helpottavat alueiden suunnittelua ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun tarkastelua. Suunnittelualueella sijaitsevien arvojen, reunaehtojen ja rajoitteiden sijoittaminen kartalle onnistuu kehittyneiden menetelmien vuoksi nopeasti. Kiinteistöjen muutoksia eri vuosina voi tarkastella paikkatieto-ohjelmistojen avulla, ja sitä hyödynnettiin myös tässä työssä. Paikkatietomalli, joka mahdollistaisi alueiden kiinteistöjenmuodostumisen tarkastelun eri vuosina, helpottaisi lähtötilanteen tarkastelua.

Asiasanat: kylä, yleiskaavoitus, maanomistaja, yhdenvertaisuus, emättila, paikkatieto

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
Master´s Degree Programme in Rural Development

Author: Mira Varis

Title of thesis: Equal treatment of landowners in the zoning of villages

Supervisors: Anu Hilli, Toni Sankari

Term and year when the thesis was submitted: Autumn 2018. Number of pages: 53 + 22 *appendices*

In the planning of villages, the equality of landowners must be taken into account when defining new building sites. The topic is topical and comes from the City of Oulu Town planning unit of Urban and environmental services.

The principle of original property unit has been used consistently when guiding building in shore zones. This principle has also been used outside the coastal areas to ensure the equality of landowners. It is based on a cross-section year. After the cross-section, the blocked and built estates are considered as units of utilized building rights. The principle is often challenged and many political decision maker and landowner would like to abandon its use altogether.

In this thesis, a questionnaire was used to find out how the equality of landowners is realized in the village zoning. Has the principle of original property unit been used outside the shore zones? If it has not been in use, how is the equality ensured? More than half of the respondents had used the principle of original property unit outside the shore zones. More than half of the respondents would continue to use the principle.

An example dealt in this theses, is the area called Alakylä in Oulu. A master plan is currently being prepared for Alakylä, Tirinkylä, Haipuskylä and Hanhiperä. In the original property unit review, the year of cross-section has been brought closer to today and has been defined for 2000, when The Landuse and building law came into force. A village survey was drawn up, where the landowners and residents had an opportunity to tell their opinions both face to face in public meetings and via internet.

The utilization of digitalisation is accelerating in the planning. Spatial information programs facilitate the planning and the consideration of the equality of landowners. Thanks to advanced methods it is easy to show on the map the values, boundary conditions and constraints concerning the planning. Changes in real estate original property unit along the years can be viewed using spatial information software, as it was utilized in this theses. A spatial data model that would allow the real estate to be surveyed, would be useful during the planning process.

Keywords: village, zoning, landowner, equality, original property unit, spatial information software

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	8
2	KAAVAJÄRJESTELMÄ	10
3	KYLÄALUEIDEN YLEISKAAVATASOINEN SUUNNITTELU	12
3.1	Käsitteistöä.....	12
3.2	Maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja perusrakentamisoikeus	13
3.3	Rakennetarkastelu ja mitoitusperiaatteet.....	14
3.4	Emätilatarkastelu ja muut kiinteistötarkastelut.....	15
3.5	Edullisuusvyöhykkeet	16
3.6	Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset.....	17
3.7	Arvot sekä rajoitteet ja reunaehdot.....	18
3.8	Paikkatiedon hyödyntäminen kaavoituksessa	19
4	AINEISTO JA MENETELMÄT	21
5	KYLIEN KAAVOITUS OULUSSA – CASE ALAKYLÄ.....	22
5.1	Alakylän kaavoituksen taustoja	24
5.2	Alakylän asuinrakentamisen historia ja nykytilanne.....	26
5.3	Arvot sekä rajoitteet ja reunaehdot Alakylän suunnittelussa.....	31
5.4	Rakennusten sijoittuminen ja tulvan tarkastelu kolmiulotteisesti	32
5.5	Kiiminkijokivarren kylien tulevaisuus -kysely ja osallistaminen Alakylässä	33
6	KAAVOITTAJIEN NÄKEMYKSET MAANOMISTAJIEN TASAPUOLISESTA KOHTELUSTA.....	35
6.1	Vastaajan tiedot.....	36
6.2	Emätilaperiaatteen käyttö	39
6.3	Kaavoituksen mitoitusperiaatteet.....	41
6.4	Tiedottaminen ja osallistaminen	42
6.5	Tasapuolisuuden toteutuminen kaavoituksessa	44
6.6	Alueellinen suunnittelutarveratkaisu	44
7	TULOSTEN TARKASTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET	46
	LÄHTEET.....	50

LIITTEET

LIITE 1 Kysely maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta kylien yleiskaavoittajille

LIITE 2 Tasapuolisuuden varmistaminen ilman emätilatarkastelua, vapaamuotoiset vastaukset

LIITE 3 Tasapuolisuuteen liittyvien väitteiden vastaukset

LIITE 4 Alueellisen suunnittelutarveratkaisun vastaukset

LIITE 5 Vapaamuotoiset vastaukset ja kommentit

1 JOHDANTO

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu kylien kaavoituksessa on valtakunnallisesti ajankohtainen aihe. Rakennuspaikkoja suunniteltaessa kaavoittajien on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan huomioitava maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Kylien kaavoituksessa tulee huomioida monia asioita, näitä ovat mm. lainsäädäntö, liikenne- ja kunnallistekniset verkostot sekä niiden kapasiteetti ja ympäristöolosuhteet. Tulva on yksi merkittävästi maanomistajan rakentamismahdollisuuksiin vaikuttava tekijä.

Maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa yleisesti käytettävä periaate on emätilatarkastelu. Sen tarkoituksena on antaa emätilojen väliselle vertailulle hyväksyttävä ja yhdenvertainen peruste. Emätilaperiaatteessa huomioidaan aikaisemmin samasta emätilasta muodostetut rakennuspaikat. Emätilaperiaatetta on sovellettu myös ranta-alueiden ulkopuolella, erityisesti alueilla, joissa rakentamisen paine on ollut merkittävä. Oulussa sitä on käytetty mm. Kiiminkijokivarren osayleiskaavaa laadittaessa sekä Ervastinkylän, Pajuniemen ja Peherryksen osayleiskaavassa. Periaatetta on sovellettu myös rakentamispaineisilla alueilla suunnittelutarveratkaisuissa.

Emätilaperiaatteen käyttö aiheuttaa hyvin eriäviä mielipiteitä, ja siksi tässä opinnäytetyössä tarkasteltiin kyseistä periaatetta tasapuolisen kohtelun välineenä. Mikäli emätilaperiaatetta ei käytetä, miten tasapuolisuus on voitu varmistaa? Tähän on saatu lisätietoa kuntien kaavoittajille suunnatun kyselyn avulla. Tässä opinnäytetyössä pääpaino oli maanomistajien tasapuolisen kohtelun tarkastelussa tarkemman rakennuspaikkakohtaisen yleiskaavan alueella, ei niinkään kaavan ulkopuolisilla alueilla.

Tarkemmassa tarkastelussa oli Oulussa sijaitseva Alakylä. Alakylän, Tirinkylän, Haipuskylän ja Hanhiperän alueille laaditaan parhaillaan osayleiskaavaa. Keskeisillä Alakylän ja Tirinkylän kylä-alueilla osayleiskaava on rakennuspaikkakohtainen. Näillä alueilla käytetään emätilatarkastelua, jonka poikkileikkausvuodeksi on määritelty vuosi 2000, jolloin maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) tuli voimaan. Emätilatarkastelussa poikkileikkausvuodella tarkoitetaan vuotta, jonka jälkeen lohkotut ja rakennetut tilat katsotaan jo käytetyksi rakennusoikeudeksi. Haipuskylän ja Hanhiperän alueilla osayleiskaava on yleispiirteinen ja rakentamista ohjataan sen pohjalta suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamislupamenettelyin.

Tässä työssä hyödynnettiin paikkatieto-ohjelmistoja. Paikkatieto-ohjelmistojen ja -aineistojen käyttö maankäytön suunnittelussa on välttämätöntä suunnitteluratkaisuissa ja asioiden havainnollistamisessa. Uusia mahdollisuuksia paikkatiedon hyödyntämiselle avautuu koko ajan. Meneillään oleva maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on tuomassa digikaavoitusta vallitsevaksi käytännöksi alueidenkäytön suunnittelussa.

2 KAAVAJÄRJESTELMÄ

Maankäytön suunnittelujärjestelmä perustuu tarkentuvaan suunnitteluun. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava ja yleiskaava ohjaavat yksityiskohtaisten asemakaavojen suunnittelua. Maakuntien liitot laativat ja hyväksyvät maakuntakaavat. Yleiskaavojen ja asemakaavojen laatiminen ja hyväksyminen kuuluu kunnille. (Ympäristöhallinto 2017.)

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000. Laki ohjaa maankäyttöä ja rakentamista. Meillä on olevassa kokonaisuudistuksessa tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta ja helpottaa lain toimeenpanoa. (Ympäristöministeriö 2018a.)

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Sen tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) uudistuivat 1.4.2018 ja ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Tavoitteiden avulla valtioneuvosto linjaa koko maan kannalta merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä ja varmistaa, että valtakunnallisesti merkittävät asiat huomioidaan kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. (Ympäristöministeriö 2018b.)

Maakuntakaava ohjaa kuntien kaavoitusta ja alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua. Se on yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Kaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaavassa ratkaistaan valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueidenkäytön kysymykset. (Ympäristöhallinto 2018a.)

Yleiskaavan tarkoitus on ohjata kunnan tai sen osan yhdyskuntarakennetta ja maankäyttöä yleispiirteisesti ja sovittaa toimintoja yhteen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään rantojen suunnittelutarpeesta. Meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa ilman asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. (Ympäristöministeriö 2012, 30.)

Asemakaava ohjaa maankäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti. Asemakaavan laatiminen on kuntien tehtävä. Maaseudun tiiviisti rakennetuissa taajamissa sekä taajamien kasvualueilla rakentaminen edellyttää asemakaavan laatimista. Käytännössä kunnilla ei ole kuitenkaan mahdollisuuksia laatia asemakaavoja kaikkiin kasvupaineen alaisiin kyliin. Ranta-alueelle maanomistaja voi laatia ranta-asemakaavan, joka koskee pääasiassa loma-asutusta. (Ympäristöministeriö 2012, 32-33.) Prosessi on silti sama kuulemisineen ja hyväksymisineen kuin asemakaavalla.

Kunnassa on oltava maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennusjärjestys, jossa voidaan antaa paikallisista oloista johtuvia määräyksiä. Nämä ovat tarpeen suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta. (Ympäristöministeriö 2012, 33.)

3 KYLÄALUEIDEN YLEISKAAVATASOINEN SUUNNITTELU

Kaavoituksen tarkoituksena on suunnitella tulevaisuutta, ohjata ympäristömuutoksia ja säilyttää ympäristön arvokkaita ominaispiirteitä. Kaavoituksen lähtökohdiana on kunnan tarve kehittää yhdyskuntaa ja ratkaista todettuja ongelmia. Tulevaisuuden muutoksiin pyritään varautumaan ja luomaan edellytyksiä tavoitellulle kehitykselle. (Ympäristöministeriö 2006,12.)

Maaseudun maankäytön suunnittelussa kuntatasolla käyttökelpoisin väline on yleiskaava. Yleiskaava auttaa sovittamaan yhteen erilaisia maankäytön tarpeita, mutta jättää riittävästi liikkumavaraa toteutukselle. Yleiskaavoitusta voidaan käyttää sekä strategiseen maankäytön kehittämiseen että yksityiskohtaiseen rakentamisen ohjaukseen. Yleiskaava voi sisältää oikeusvaikutuksiltaan erilaisia osia. (Ympäristöministeriö 2009, 5.)

3.1 Käsitteistöä

Alla on lueteltu ja selitetty tässä työssä käytettyjä käsitteitä.

Kyläalue

Kyläalue on useista rakennuksista koostuva kylämäinen maaseudun taajama. Kyläalueen laajuus ratkaistaan erikseen jokaisen yleiskaavan yhteydessä. Määrittelyongelmia aiheuttavat erityisesti nauhamaiset tienvarsiin ja jokivarsiin sijoittuvat kylät. Paikallisesti on usein vakiintunut käsitys siitä, mitä alueita varsinaiseen kylään kuuluu. (Ympäristöministeriö 2017, 11.)

Kaupunki-maaseutu -luokitus

Kuntarajoihin perustuva kaupunki-maaseutu -luokitus muodostui ongelmalliseksi kuntien koon kasvaessa, sillä saman kunnan alueella voi olla kaupunkimaisia ja maaseutumaisia alueita. Alueiden tarkemman tunnistamisen ja luokittelun mahdollistaa kuntarajoista riippumattomien paikkatietoaineistojen käyttö. Kaupunki-maaseutu -luokitus kuvaa ensisijaisesti kaupungin ja maaseudun välisiä eroja aluerakenteen tasolla. Paikkatietoperusteisen alueluokittelun ovat tehneet Suomen ympäristökeskus ja Oulun yliopiston maantieteen laitos yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja Tilastokeskuksen kanssa. Kaupunki-maaseutu -luokituksessa kaupunki- ja maaseutualueet on jaettu seitsemään alueluokkaan, näitä ovat sisempi kaupunkialue, ulompi

kaupunkialue, kaupungin kehysalue, maaseudun paikalliskeskukset, kaupungin läheinen maaseutu, ydinmaaseutu ja harvaan asuttu maaseutu. (Ympäristöhallinto 2018b.)

Osallinen

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan osallisia ovat maanomistajien lisäksi kaikki ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa (Ympäristöhallinto 2007,14).

Osallistuminen

Osallistuminen tarkoittaa kunnan järjestämien osallistumismahdollisuuksien hyödyntämistä, mikä voi olla myös omaehtoista (Ympäristöhallinto 2007, 14).

Rantavyöhyke

Rantavyöhykkeellä tarkoitetaan MRL 72.1 §:ssä rannan läheisyydessä olevaa vesistöön rajoittuvaa vyöhykettä. Meren tai vesistön vaikutus ulottuu sen luonnonolosuhteisiin ja se mielletään maise-mallisesti rantaan kuuluvaksi tai sille voi kohdistua erilaisia rantaa hyödyntäviä maankäyttötarpeita. Rantavyöhykkeen katsotaan lain perusteluissa yleensä ulottuvan noin 100 metrin etäisyydelle. Rantavyöhyke ei ulotu kuitenkaan missään pidemmälle kuin 200 metrin päähän keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2016, 72.)

3.2 Maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja perusrakentamisoikeus

Rakentamismahdollisuudet, rajoitukset ja maankäyttö kaavassa on suunniteltava niin, että maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti. Taustalla on perustuslain vaatimus siitä, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Jokaiselle maanomistajille on annettava yhtäläinen mahdollisuus rakentamiseen, huomioiden luonnonolosuhteet ja muu ympäristö. Tämä tarkoittaa sitä, että verrataan keskenään maanomistajia, joiden maat sijaitsevat samalla tavalla mm. yhdyskuntarakenteeseen, ympäröivään asutukseen, rakennettavuuteen tai ympäristön arvoihin nähden. Maanomistajan aiemmin käyttämä rakennusoikeus otetaan myös huomioon. (Ympäristöministeriö 2009, 16.)

Vaatimus maanomistajien tasapuolisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta MRL:n kaavoitus- ja lupasäännöksiä sovellettaessa johdetaan perusoikeutena Suomen perustuslain 6 §:stä, jonka 2 momenttiin sisältyy syrjäntäkielto (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2016, 81).

*Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.
Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (Suomen perustuslaki /1999/19990731).*

Perusrakennusoikeus on suomalainen erikoisuus, joka liittyy läheisesti kiinteän maaomaisuuden hyödyntämiseen. Käsite ei esiinny laissa, mutta on laajalti käytössä suunnittelun käytäntökielessä. Perinteisesti on katsottu maanomistajalla olevan oikeus rakentamiskelpoisen maan tavanomaiseen, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen rakentamistarkoituksessa ja oikeus rakentaa haja-asutusmaisesti pientaloja taajamien ulkopuolella. (Tynskä 2015, 54.)

Verrattuna moneen muuhun Euroopan maahan perusrakentamisoikeus Suomessa on hyvin erilainen. Maanomistajilla on siis lähtökohtaisesti oikeus rakentaa, mikäli sitä ei ole rajoitettu lakisääteisissä maankäytönsuunnitelmissa tai se ei ole muutoin rakennusalan säännöksiensä vastaista. Esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa vain voimassa oleva lakisääteinen maankäyttösuunnitelma tai korkean tason poikkeuksellinen lupa antaa oikeuden rakentaa tai muuttaa maan käyttöä peruuttamattomasti. (Planning of rural and urban fringe areas 2018.)

3.3 Rakennetarkastelu ja mitoitusperiaatteet

Suunnittelun lähtökohdaksi yleiskaava-alueelle suositellaan tehtäväksi rakennetarkastelu, joka auttaa hahmottamaan suunnittelualueen olosuhteita, maankäytön edellytyksiä ja kehittämismahdollisuuksia. Rakennetarkastelussa osoitetaan yleispiirteisesti maankäytön kehittämisen yleispiirteet. (Ympäristöministeriö 2012, 82.)

Yleiskaavan kokonaismitoituksessa huomioitavia asioita ovat kunnan väestöennusteet, strategisen suunnittelun tavoitteet, kuntarakenne ja kylän oma asutusrakenne. Mitoitus on syytä määritellä niille keskeisille kyläalueille, joille maaseuturakentamista halutaan. Lähtökohtana kylän uusien rakennuspaikkojen määrän mitoituksessa tulee olla arvio kylän asukasluvun halutusta kehityksestä. (Ympäristöministeriö 2012, 83.)

Tärkeänä mitoituksen pohjana on myös arvio kylään kohdistuvasta rakentamispaineesta. Uutta rakentamista mitoitettaessa ja sijoitettaessa suunnittelualue on tarpeen jakaa mitoitusperustelltaan

erilaisiin vyöhykkeisiin. Ajatuksena tässä on se, että edullisille alueille sijoitettaisiin enemmän rakennuspaikkoja kuin muille alueille. (Ympäristöministeriö 2012, 83-84.)

3.4 Emätilatarkastelu ja muut kiinteistötarkastelut

Kyläyleiskaavaa laadittaessa on syytä tarkastella kylän kiinteistöjaotusta ja sen kehitystä kaavan laadinnan lähtökohtana. Mikäli kaavoitetaan kylää, jossa rakentamispaine ei ole merkittävä, voidaan tasapuolisuus toteuttaa nykyisen kiinteistöjaotuksen perusteella. (Ympäristöministeriö 2012, 86.)

Maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa yleisesti käytettävä periaate on emätilatarkastelu. Emätilatarkastelua on käytetty vakiintuneesti ranta-alueita suunniteltaessa, mutta sitä on sovellettu myös ranta-alueiden ulkopuolella, erityisesti silloin kun rakentamisen paine on ollut merkittävä.

Emätilaperiaatteella tarkoitetaan, että rakennusoikeus määritellään tietyn poikkileikkauksajankohdan mukaisille tiloille, joita kutsutaan emätiloiksi. Tämän ajankohdan jälkeen muodostetut rakennuspaikat luetaan jo käytetyksi rakennusoikeudeksi. (Ympäristöministeriö 2012, 86.) Emätilaperiaatteen on tarkoitus antaa emätilojen välillä vertailulle hyväksyttävä ja yhdenvertainen peruste. Ilman emätilaperiaatetta uusien kiinteistöjen muodostaminen aiheuttaa uuden perusteen rakennusoikeudelle. (Kokko 2008, 2.) Rannalle rakennettaessa tarkastellaan emätilan rantaviivan pituutta, ei niinkään pinta-aloja.

Emätilatarkastelu auttaa huomioimaan muiden maanomistajien tarpeet rakentamiseen ja muuhun maankäyttöön. Emätilatarkastelulla pyritään estämään tilanteet, joissa rakentamismahdollisuutensa vielä käyttämättä jättänyt maanomistaja estyisi rakentamasta omia alueitaan. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2018a.)

Aiemmin emätilatarkastelussa on painottunut sen varmistaminen, että eri emätilojen maa-alueita on ollut mahdollista rakentaa toisiaan vastaavissa olosuhteissa samanlaisella tehokkuudella. Viimeaikaisissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa on tuotu esille se, että tasapuolisuuden tulee toteutua myös emätilan sisällä. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2016, 85.)

Emätilatarkastelun lähtökohdaksi valitaan yleensä rakennuslain voimaantullessa 1.7.1959 tai lain rantakaavasäännösten voimaantullessa 15.10.1969 vallinnutta kiinteistöjakoa, ottaen huomioon

alueen olosuhteet, rakentamisen laatu ja tiheys sekä tapahtunut kiinteistönmuodostus (Kokko 2008, 2.) Poikkileikkausajankohta voidaan määrittää tapauskohtaisesti. Se voi olla ajankohta, jolloin kylän tilojen lohkominen tai rakentaminen on vauhdittunut.

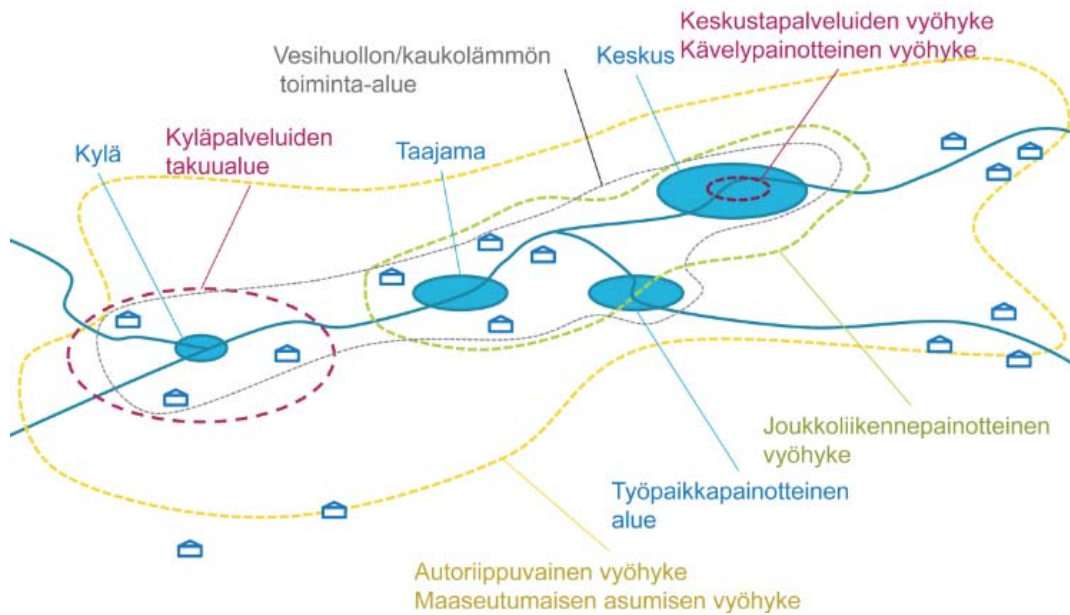
Kiinteistönmuodostamislaisissa lohkottavaa kiinteistöä kutsutaan *emäkiinteistöksi* ja määräalasta muodostettua kiinteistöä *lohkokiinteistöksi*. Kiinteistöä, tai yhteistä aluetta, joka muodostetaan emäkiinteistön jäljelle jäävistä tiluksista, kutsutaan *kantakiinteistöksi*. *Saajakiinteistö* on kiinteistö, johon määräala siirretään. (Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554.) Puhekielessä emäkiinteistöä kutsutaan usein emätilaksi ja kantakiinteistöä kantatilaksi.

3.5 Edullisuusvyöhykkeet

Edullisuusvyöhykeajattelun ideana on, että haja-asutusalueelle muodostetaan vyöhykkeitä, joille on edullista ohjata rakentamista erityyppisten muuttujien perusteella. Muuttujia voivat olla joukko liikenteen käyttämä tiestö, palveluiden sijoittuminen ja epäsojivat alueet kuten luonnonsuojelualueet. (Laitinen, Mäntysalo, Niemi, Oksanen & Roininen 2013, 14.)

Kansainvälinen tunnetuin vyöhykkeisiin perustuva menetelmä on lähtöisin Yhdysvalloista Oregonista, jossa vuonna 1973 Oregonin osavaltio säätöi lain, joka edellytti osavaltion kuntien ottavan käyttöön UGB-ajan Urban Growth Boundary, se on maankäytön tulevaa laajenemisaluetta osoittava raja. (Aarnikko 2012, 7.)

Edullisuusvyöhykkeiden käyttöä suunnittelumenetelmänä on esitetty jo 1970-luvulla Pekka V. Virtasen väitöskirjassa (Virtanen 1974). Maankäytön aluevarauksien määrittelyä ja vaikutusten arviointia tukee edullisuusvyöhykkeiden tunnistaminen (Aarnikko 2012,19.) Esimerkki mahdollisten vyöhykkeiden määrittelystä ja edullisuusvyöhykkeen tunnistamisesta on esitetty kuviossa 1.



KUVIO 1. Esimerkkejä erilaisista vyöhykkeistä. (Aarnikko 2012, 19.)

Vyöhykkeet eivät ota kantaa rakentamisen lopulliseen määrään, vaan rakentamisen sijoittumiseen alueen eri osien välillä. Vyöhykkeiden muodostamisen jälkeen kullekin vyöhykkeelle tulee laatia omat mitoituskriteerinsä, joiden mukaan määräytyy lopullinen rakennuspaikkojen lukumäärä. (Karperö- Singsbyn osayleiskaavan edullisuusvyöhykkeisiin perustuva mitoitusjärjestelmä 2018, 2.)

Tampereen teknillisen yliopiston Arkkitehtuurin laitoksen vuosina 2009–2010 toteuttama Kylät kehällä -hankkeessa vyöhykesuunnittelun etuna nähdään etenkin sen joustavuus ja sovellettavuus erilaisiin suunnittelutilanteisiin. Vyöhykemenetelmät mahdollistavat myös maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämän maanomistajien tasavertaisen kohtelun, koska suunnittelualueita tarkastellaan samoin kriteerein maanomistusoloista riippumatta. Riskeinä esitetään pienen mittakaavan paikallisten olosuhteiden hukkuminen yleispiirteisessä tarkastelussa, erilaisten kriteerien mahdollinen yhteismitattomuus ja menetelmän sekä esitystapojen abstraktius verrattuna maanomistusolojen mukaan tehtyihin tarkasteluihin. (Pohjois-Paippisten osayleiskaavan edullisuusvyöhykkeisiin perustuva mitoitusjärjestelmä, 2016, 2.)

3.6 Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset

Suunnittelutarvealue on alue, jolla jo tapahtuneen rakentamisen tai alueen muiden olosuhteiden vuoksi on tarpeen ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen. Suunnittelutarvealueilla tarvitaan tavanomaista rakennuslupaa laajempaa harkintaa. Kunta

tekee suunnittelutarveratkaisun ennen rakentamisluvan myöntämistä. (Ympäristöministeriö 2012, 36.)

Poikkeamispäätös tarvitaan ennen rakennuslupaa, jos haettu rakennuspaikka sijaitsee ranta-alueella tai rakennushanke poikkeaa kaavan tai rakennusjärjestyksen määräyksestä tai muusta maankäyttö- ja rakennuslain tai sen nojalla annetusta säännöksestä tai määräyksestä. (Ympäristöministeriö 2012, 36.)

Paula Tynskä (2015, 24) on tarkastellut yhdenvertaisuusperiaatetta suunnittelutarveratkaisussa ja kaavaan perustumattomassa rakennusluvassa. Kaavaan perustumaton rakentaminen tarkoittaa rakentamista alueelle, jolle ei kaavassa ole määrätty rakennusoikeuksia. Nämä alueet ovat pääasiassa nk. taaja-asutuksen ulkopuolisia, maaseutumaisia harvaan asuttuja alueita. Suunnittelutarvealueelle rakentaminen poikkeaa joiltakin osin kaavaan perustumattomasta rakentamisesta luvan myöntämisen edellytyksien osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin 1.5.2017 voimaan tulleessa muutoksessa mahdollisuus suunnittelutarveratkaisun tekemisestä alueellisesti. Oulun kaupunki on Suomessa ensimmäisenä ottanut käyttöön tämän mahdollisuuden. Ervastinkylän, Pajuniemen ja Peherryksen osayleiskaava-alueelle laadittiin alueellinen suunnittelutarveratkaisu, joka mahdollistaa suoran rakentamisen osayleiskaavan mukaisille rakennuspaikoille. Alueellista suunnittelutarveratkaisua on käytetty myös Oulussa Karhuojan ja Huttukylän alueilla.

3.7 Arvot sekä rajoitteet ja reunaehdot

Kaavoituksessa ja uudisrakentamisen yhteydessä on otettava huomioon lailla suojellut tai muut erityiset ympäristön arvot. Näitä ovat arvokkaat maisema-alueet, kulttuurihistoriallisesti arvokkaat ympäristöt ja kohteet, muinaisjäännökset, luonnonsuojelualueet ja Natura-alueet.

Kulttuuriympäristöt ovat rakennetun ympäristön, kulttuurimaiseman, muinaisjäännösten ja perinnebiotooppien muodostama kokonaisuus. Yksi keskeisimmistä kyläyleiskaavoituksen tavoitteista on kulttuuriympäristön vaaliminen. Kulttuuriympäristöjen säilymistä voidaan edistää ohjaamalla rakentamisen sijoittumista alueelle perinteiseen tapaan tai antamalla rakentamistapaa koskevia mää-

räyksiä tai suosituksia. Suojelumääräyksiä voidaan antaa myös arvokkaiden rakennusten tai maiseman suojelemiseksi. Luonnonsuojelualueet osoitetaan kaavassa suojelumerkinnöin, suojelupäätösten mukaisesti. Natura 2000 -alueet rajataan myös kaavoihin omalla merkinnällään.

(Ympäristöministeriö 2012, 102-103.)

Kaavoitukseen ja rakentamiseen vaikuttavia rajoitteita ovat mm. sähkölinjat, tulvauhanalaiset alueet, melualueet, maaperän ominaisuudet, happamat sulfaattimaat, pohjavesialueet, melu ja tärinä sekä tuotantotilojen suojavyöhykkeet. Vesi- ja viemäriverkostojen sijainti on erityisesti huomioitava reunaehto.

3.8 Paikkatiedon hyödyntäminen kaavoituksessa

Paikkatieto on tietoa, johon liittyy maantieteellinen sijainti. Paikkatietojärjestelmän (GIS, Geographic Information System) avulla voidaan tallentaa, hallita, analysoida tai esittää paikkatietoa (ProGIS, 2014). Paikkatietoa hyödynnetään kaavoituksessa maankäytön suunnittelun apuna mm. suunnitelmien esittämisessä kartoilla ja perusteltaessa päätöksiä sekä uuden tiedon luomisessa. Yleiskaavassa mm. aluevaraukset, liikenneyhteydet, viemäriverkostot, suojelualueet, rakennukset ja vesistöt on ilmoitettu paikkatietona. Paikkatieto auttaa maanomistajien tasapuolisen kohtelun tarkastelussa mm. edullisuusvyöhykkeitä, kiinteistöjen muutoksia ja reunaehtoja tutkittaessa.

KIRA-digi (kiinteistö- ja rakentamisalan digitalisaatio) on hallituksen kärkihanke, joka toteuttaa julkisten palveluiden digitalisoimista. Sen tavoitteena on avata rakentamisen ja kaavoituksen julkinen tieto kaikkien käytettäväksi ja kehittää sujuvasti yhteen toimivia järjestelmiä, yhtenäisiä toimintatapoja ja käynnistää joukko kokeiluhankkeita luomaan uusia innovaatioita ja liiketoimintaa. Lainsäädäntöä on kehitettävä niin, että se tukee alan digitalisaatiota. (KIRA-digi 2018a.)

Avoin paikkatieto ja GIS-pohjaiset edullisuusvyöhykkeet kaavoituksessa on Arkkitehtitoimisto A-Konsultit Oy:n toteuttama hanke. Hankkeeseen kuuluu kahden aiemmin toteutetun osayleiskaava-projektin rakentamista mitoittavien ja kohdentavien järjestelmien prototyyppien tulosten analysointi sekä järjestelmien pilotointi erilaiseen ympäristöön ja tavoitteenasetteluun sovellettuna. Hankkeen toisessa vaiheessa on tarkoitus tutkia mm. kuinka saattaa GIS-analysitietoja kaavan laadinnassa käytettävän ohjelmiston ymmärtämään muotoon. (KIRA-digi 2018b.)

Helsingin ja Tampereen kaupungit kehittävät KIRA-digin kokeiluhankkeissa tietomalleja, joiden avulla kaupunkien kaavat saadaan entistä nopeammin ja kätevämmiin käytettäviksi. (KIRA-digi 2018c.) Aalto -yliopisto on kehittänyt maaseutumaisten alueiden maankäytön ja palveluiden paikkatietopohjaista suunnittelumenetelmää, jossa käytetään tarkoituksenmukaisuusvyöhykkeitä. Ne sisältävät rakennettavuusvyöhykkeisiin ja palveluverkostoihin perustuviin vyöhykkeisiin sisältyvää paikkatietoa. (Laitinen ym. 2013, 88.)

4 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tässä työssä käytettiin kvantitatiivista sekä kvalitatiivista tutkimusotetta. Kuntien yleiskaavoittajille lähetettiin puolistrukturoitu kyselylomake maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta (liite 1), jossa oli sekä määrällisiä että laadullisia kysymyksiä. Tämä kysely toteutettiin 8.2.–2.3.2018 internetissä. Siihen käytettiin karttapohjaista Harava-kyselypalvelua. Linkki kyselyyn lähetettiin 311 kaavoittajalle tai alalla työskentelevälle Kuntaliiton sähköpostituslistan kautta. Myöhemmin linkki lähetettiin vielä jokaisen Suomen kunnan (311) kirjaamoon ja sieltä edelleen kylien kaavoituksesta vastaaville. Vastauksia tuli ensimmäisessä vaiheessa 27 kpl ja toisessa vaiheessa 73 kpl. Harava-kyselyohjelma laski vastaajiksi 143 kpl, koska se laski mukaan myös ne, jotka vain avasivat kyselyn vastaamatta siihen. Lopullisessa laskennassa vastaajia oli yhteensä 100 kpl. Kyselyyn tuli vastauksia jokaisesta maakunnasta lukuunottamatta Ahvenanmaata, josta oltiin kuitenkin yhteydessä ja kerrottiin lainsäädännön olevan heillä kaavoituksessa erilainen.

Kyselyssä oli tarkoitus selvittää, miten maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu kylien kaavoituksessa ja minkälaisilla periaatteilla. Onko emätilaperiaatetta käytetty ranta-alueiden ulkopuolella, ja jos ei ole, miten tasapuolisuus on silloin varmistettu? Miten kaavoittaja on kokenut tasapuolisuuden toteutuneen? Minkälaisia mitoitusperiaatteita on käytössä? Miten maanomistajia on osallistettu?

Työssä on käytetty eri paikkatieto-ohjelmistoja, joita ovat QGIS, Map Info ja Trimble Locus. Paikkatieto-aineistot ovat lähtöisin Maanmittauslaitoksen ja Suomen ympäristökeskuksen avoimista lähteistä sekä Oulun kaupungilta.

Työssä hyödynnettiin myös esimerkkitapauksen Case-Alakylän yhteydessä esiteltyä Huttukylän, Jokikylän ja Alakylän kyläselvityksien internetkyselyn tuloksia, sekä kyläiltojen materiaalia. Kiiminkijokivarren kylien tulevaisuus -kysely toteutettiin nettikyselyinä 17.1.–28.2.2017.

Aineistoina on ollut myös muita maanomistajien tasapuoliseen kohteluun, emätilaperiaatteeseen, edullisuusvyöhykkeisiin sekä paikkatiedon hyödyntämiseen maankäytönsuunnittelussa liittyviä tutkimuksia ja julkaisuja.

5 KYLIEN KAAVOITUS OULUSSA – CASE ALAKYLÄ

Oulu sijaitsee Pohjanlahden rannalla ja asukkaita kaupungissa on 201 810. Oulun pinta-ala on 3880 km², josta maata on 3031 km² ja vettä 849 km². (Oulun kaupunki 2018a.) Kuvio 2 näkyy Oulun kaupungin sijainti.



KUVIO 2. Oulun sijainti. (Maanmittauslaitos 2018a.)

Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kunnat sekä Oulun kaupunki yhdistyivät vuoden 2013 alusta. Tarkastelussa oleva Alakylä sijaitsee Oulun kaupungin pohjoispuolella, Kiiminkijoen rannalla (kuvio 3). Maankäytön ohjaamiseksi laadittiin koko uuden kaupungin kattava strateginen yleiskaava. Uuden Oulun yleiskaava hyväksyttiin kaupunginvaltuuston kokouksessa 18.4.2016.



*KUVIO 3. Oulun kaupungin raja-
aus kartalla ja Alakylän sijainti. (Oulun kaupunki 2018b.)*

Oulussa emätilaperiaatteen käyttö on kyseenalaistettu päätöksenteossa. Kiimingin Huttukylässä oli käynnissä osayleiskaavaprosessi jo ennen kuntien yhdistymistä. Ristiriitaisten mitoitukseen ja sisältöön liittyvien tavoitteiden vuoksi kaavahanke jouduttiin lopettamaan. Jokikylän ja Murron osayleiskaavaluonnos oli kaupunginhallituksen käsittelyssä 2015, mutta päättäjät eivät olleet valmiita viemään sitä eteenpäin. Alakylän osayleiskaava laitettiin vireille, mutta se jäi lähinnä mitoituksen takia odottamaan jatkotoimenpiteitä.

Maankäyttökysymyksiä käsittelevä poliittinen työryhmä perustettiin 2016. Kaupunginhallituksen 17.10.2016 hyväksymän linjauksen mukaan kylien suunnittelua jatkettiin laatimalla kyläselvitykset vuorovaikutuksessa kyläläisten kanssa. Kyläselvityksessä määriteltiin maankäytön lähtökohdat, tavoiteaikataulu, rakentamisen mitoitukset, mitoituksen perusteet ja se, käytetäänkö mahdollisesti laadittavaa yleiskaavaa suoraan rakennusluvan perusteena.

Yhdyskuntalautakunta päätti 31.10.2017 selvityksien perusteella seuraavasti. Huttukylän keskeisellä kyläalueella uudisrakentamista ohjataan alueellisen suunnittelutarveratkaisun perusteella. Alakylän, Tirinkylän, Haipuskylän ja Hanhiperän osayleiskaavan laadintaa jatketaan siten, että keskeiselle kyläalueelle laaditaan rakennuspaikkakohtainen ja muille osille yleispiirteinen osayleiskaava. Jokikylän ja Murron osayleiskaavan laadintaa jatketaan yleispiirteisenä osayleiskaavana.

5.1 Alakylän kaavoituksen taustoja

Alakylä sijaitsee Oulussa, entisen Kiimingin kunnan alueella, joka yhdistyi Ouluun monikuntaliitoksessa 2013. Alakylältä Oulun keskusta on matkaa noin 15 km. Kuviossa 4 näkyy Alakylän keskeistä aluetta. Kiiminkijoki virtaa Alakylän halki.



KUVIO 4. Ilmakuva Alakylän keskeisestä alueesta. (Maanmittauslaitos 2018a.)

Kiimingissä oli vuonna 2006 käynnistetty Alakylän vanhan vuonna 1992 hyväksytyt osayleiskaavan tarkistaminen. Työ aloitettiin perusselvityksin ja asukaskyselyin, mutta kaavan sisällön suunnitteluun ei silloisessa kunnassa edetty. (Oulun kaupunginhallituksen pöytäkirja 27.4.2015.)

Oulun kaupungin yleiskaavoitus piti tarkoituksenmukaisena laajentaa suunnittelualueita, joten Alakylän osayleiskaavan tarkistamiseen tähtäävä kaavaprosessi lopetettiin kaupunginhallituksen päätöksellä 27.4.2015. Samassa kokouksessa päätettiin käynnistää Alakylän, Tirinkylän, Haipuskylän ja Hanhiperän osayleiskaava ja asettaa nähtäville osallistumis- ja arviointisuunnitelma. (Oulun kaupunginhallituksen pöytäkirja 27.4.2015.)

Vireille saatettiin Alakylän, Tirinkylän, Haipuskylän ja Hanhiperän osayleiskaava, mutta se jäi odotamaan jatkotoimenpiteitä, sillä jälleen emätilaperiaate kyseenalaistettiin päätöksenteossa. Maankäyttökysymyksiä käsittelevä poliittinen työryhmä perustettiin 2016.

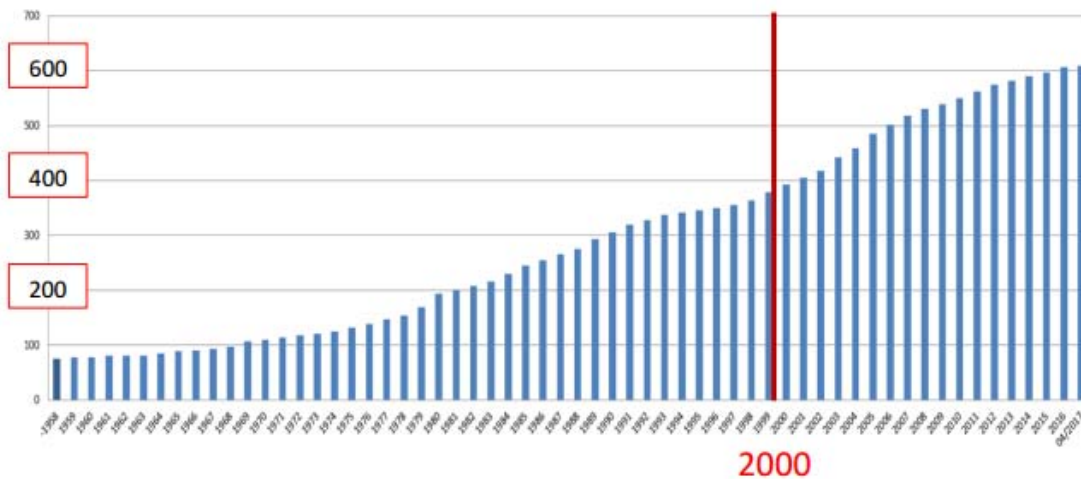
Kaupunginhallituksen 17.10.2016 hyväksymän linjauksen mukaan kylien suunnittelua jatkettiin laa-
timalla kyläselvitykset vuorovaikutuksessa kyläläisten kanssa. Yhdyskuntalautakunta hyväksyi
31.10.2017 § 560 Alakylän kyläselvityksen ohjeellisena noudatettavaksi.

Alakylälle laaditaan oikeusvaikutteista Alakylän, Tirinkylän, Haipuskylän ja Hanhiperän osayleis-
kaavaa, jonka pohjalta voidaan Alakylän ja Tirinkylän keskeisellä kyläalueella myöntää rakennus-
lupa. Muilta osiltaan osayleiskaava ohjaa suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamislupaharkintaa.
Alakylässä käytetään emätilatarkastelua, jossa keskeiselle kyläalueelle poikkileikkausvuodeksi on
määritelty vuosi 2000.

5.2 Alakylän asuinrakentamisen historia ja nykytilanne

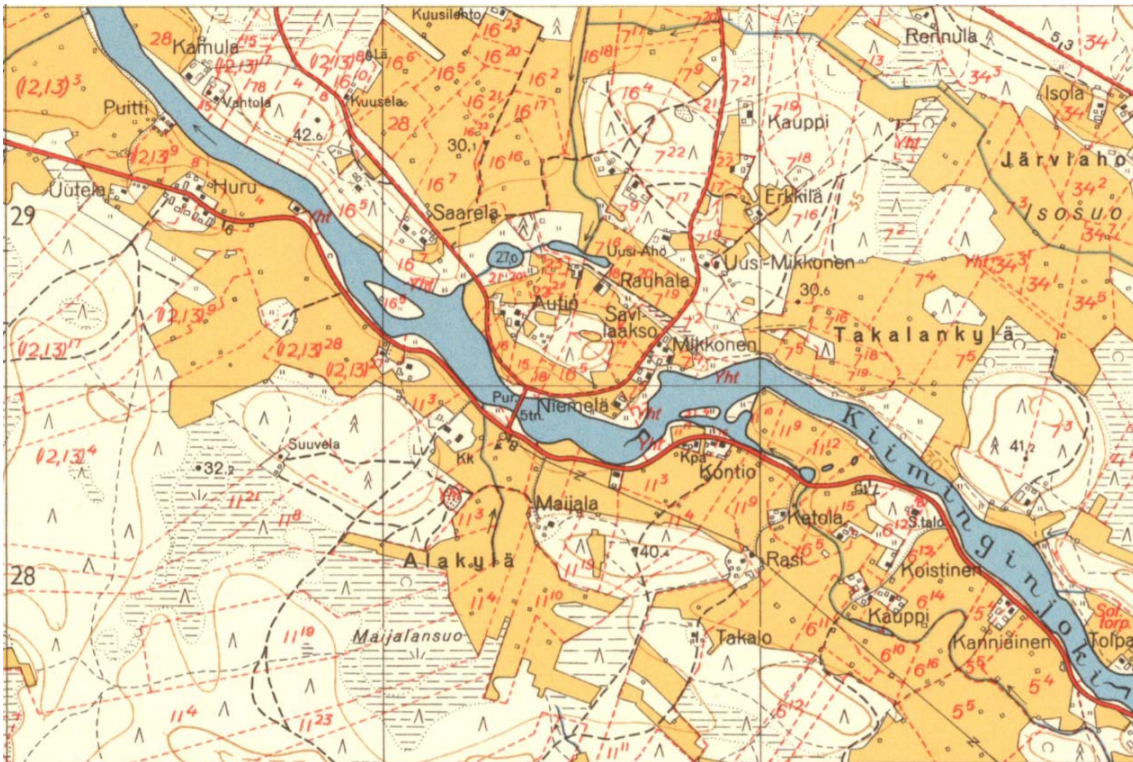
Ensimmäiset Kiiminkijokivarren asuttajat ovat olleet savolaisia ja hämäläisiä. Alakylän ensimmäiset talot ovat vuodelta 1562. Nykyisen koulupiirijaon mukaisesti rajattuun Alakylään on muodostunut 12 kantatilaa isojaon aikana vuosina 1848-1916. (Kauppila 2014, 9.) Yhteisomistuksessa olleet kantatilat alkoivat jakaantua talojen mukaan isojaon päättyessä 1916. Uudelleen jakautumisen myötä Alakylässä on ollut 1900-luvun alkupuolella noin 60 taloutta, jotka ovat edelleen jakautuneet. (Kauppila 2014, 11.)

Nykyään asuinrakennuksia on Alakylän, Tirinkylän, Haipuskylän ja Hanhiperän alueella jo yli 600. Alakylän asuinrakentamisen kasvua vuodesta 1958 lähtien voi tarkastella kuviosta 5. Kuviossa on korostettuna vuosi 2000, joka on emätilatarkastelun poikkileikkausvuosi.



KUVIO 5. Alakylän, Tirinkylän, Haipuskylän ja Hanhiperän asuinrakentaminen 04/2017 saakka. (Oulun kaupunki 2017a, 11.)

Kuviossa 6 näkyy Alakylän keskeisen alueen peruskartta vuodelta 1957. Vuoden 2018 peruskarttaa voi tarkastella kuviossa 7. Peltojen vähenemisen ja rakennuksien lisääntymisen voi huomata vertailtaessa kuvioita.

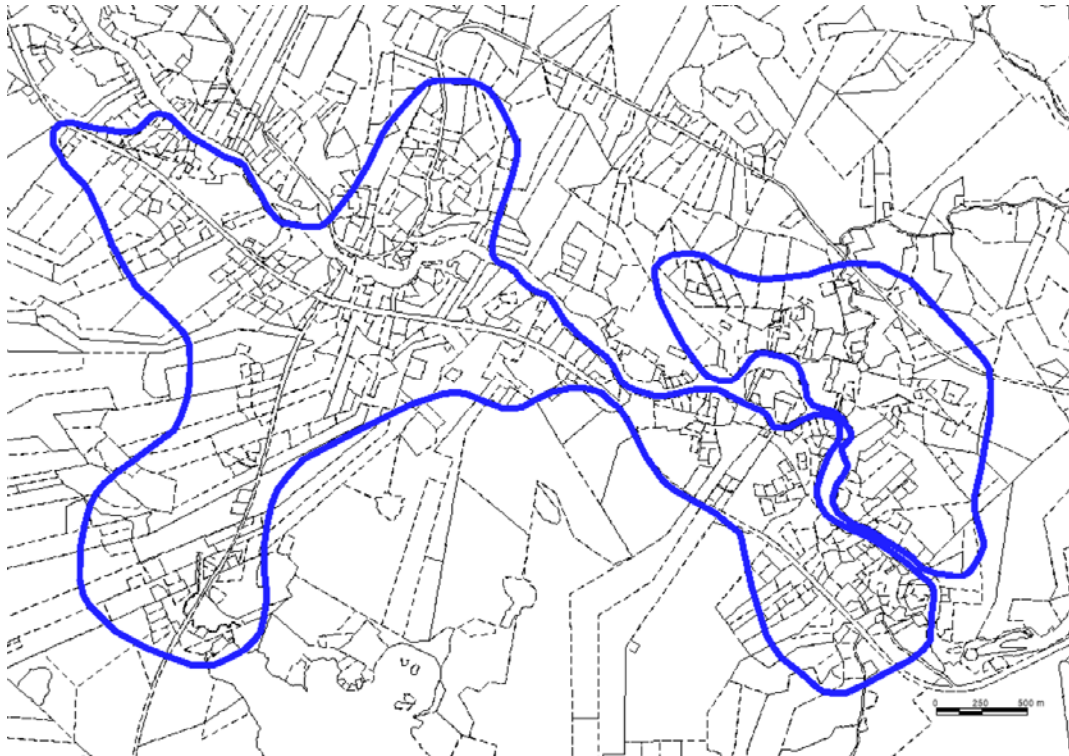


KUVIO 6. Ote Alakylän peruskartasta vuodelta 1957. (Maanmittauslaitos, 2018b.)



KUVIO 7. Ote Alakylän peruskartasta vuodelta 2018. (Maanmittauslaitos 2018a.)

Alakylän alueen nykyiset tilanrajat (kuvio 8) ja nykyiset sekä vuoden 1969 mukaiset tilanrajat päällekkäin (kuvio 9) kuvaavat kuinka tilat ovat jakautuneet huomattavasti vuodesta 1969.



KUVIO 8. Alakylän keskeisen alueen tilarajoja 2018. (Oulun kaupunki, 2018b.)



KUVIO 9. Alakylän keskeisen alueen tilarajoja. Vuoden 1969 mukaiset emätilat on esitetty väreillä ja vuoden 2018 tilarajat vaaleanpunaisella katkoviivalla. Mustalla merkitty alue koostuu useista emätiloista. (Oulun kaupunki, 2018b.)

Kuviossa 10 on tarkasteltu MapInfo-paikkatieto-ohjelmistolla vuoden 1969 mukaisia emätiloja. Vuoden 1969 mukainen tila on esitetty samalla värillä. Vaaleanpunainen katkoviiva kuvaa nykyisiä vuoden 2018 tilanrajoja. Kuvasta voidaan todeta, kuinka joillakin emätiloilla on tapahtunut suuriakin muutoksia. Emätiloista on lohkottu useita palasia uudisrakentamista varten.



*KUVIO 10. Alakylän keskeisen alueen tilarajoja lähemmässä tarkastelussa.
(Oulun kaupunki 2018b.)*

Uuden Oulun yleiskaavaan on merkitty maaseutukehittämisyöhykkeet. Ne on muodostettu siten, että muuttujina ovat asuinrakentamisen määrä, rakennustapa sekä rakentamispainne ja siitä seuraava rakentamisen ohjaustarve. (Oulun kaupunki 2016, 21.)

Uuden Oulun yleiskaavassa Alakylä on osoitettu at-merkinnällä kyläksi. Alakylän osayleiskaava sijoittuu pääasiassa Uuden Oulun yleiskaavassa määritellylle maaseudun kehittämisyöhykelle 1, maaseutumaisen asumisen vyöhyke (Make-1) ja maaseudun kehittämisyöhykkeelle 2, maaseutu (Make-2). Make-1 muodostuu osin taajamoituneesta ja ympäröivää maaseutua tiiviimmistä kylä-alueista lähiympäristöineen ja niillä on merkittävää tai kohtalaista rakentamisen ohjaustarvetta. Make-2 on kaupunkirakenteen kanssa vuorovaikutuksessa toimiva maaseutu. (Oulun kaupunki 2017a, 10.)

Alakylän ja Tirinkylän parhaimmin rakentamiseen soveltuvat alueet on tutkittu kylärakenteen pohjalta Alakylän kyläselvityksen (2017a, 14) yhteydessä. Vyöhykkeisiin on vaikuttanut etäisyys kouluun, liikenneturvallisuus, tiestö, kävely- ja pyöräilyväylät, nykyinen vesihuoltoverkosto (painottaen viemärointiä), luonnon- ja maaperäolot sekä kulttuuriympäristöt ja maisemalliset näkökohdat. (Oulun kaupunki 2017a, 14.)

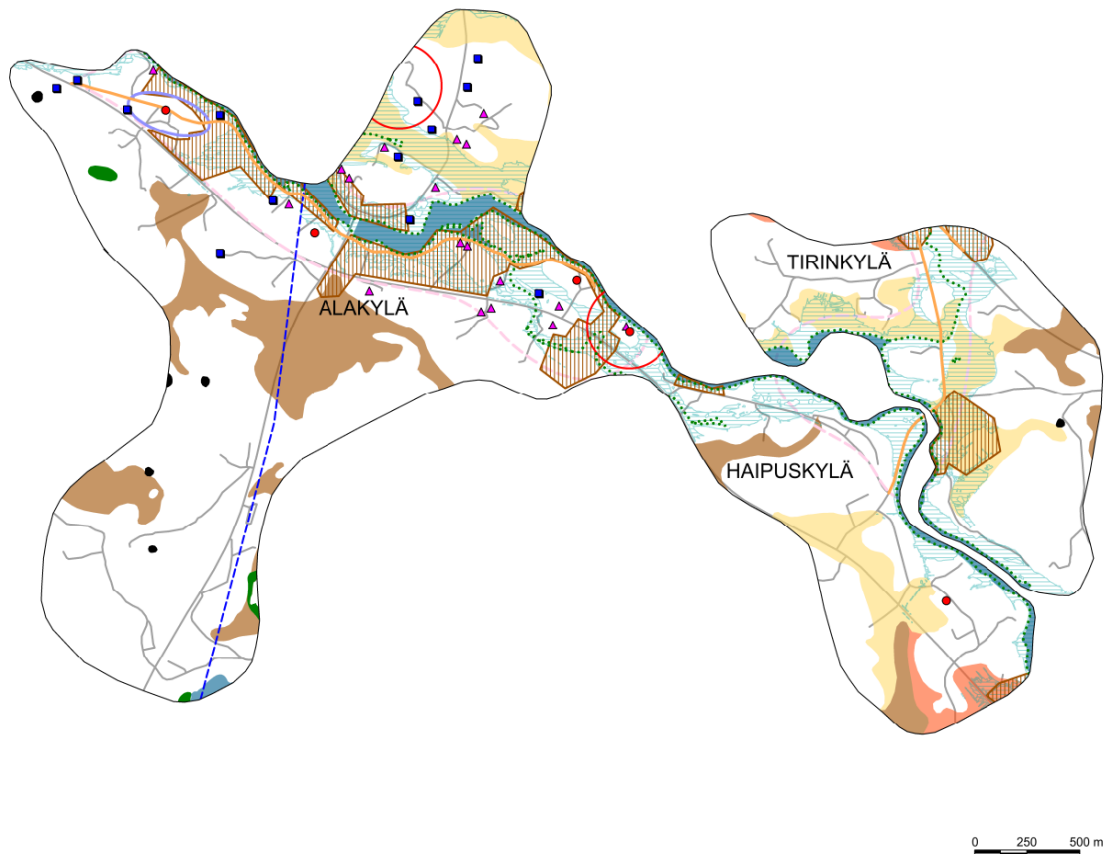
Alakylän mitoitusaulukosta (taulukko 1), voidaan tarkastella montako rakennuspaikkaa emätilalle kuuluisi. Mitoitus noudattaa Alakylän kyläselvityksessä (Oulun kaupunki 2017a) alustavasti määritettyä mitoitusta. Ennen taulukon mukaista tarkastelua kyläalueella emätilan pinta-alasta vähennetään Suomen ympäristökeskuksen tulvamallinnuksien ja todetun tulvan mukaiset tulvauhanalaiset alueet. Mitoituksen tavoitteena on kyläalueiden hallittu kasvu. Mitoitus liittyy myös maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Mikäli yhden maanomistajan annetaan rakentaa runsaasti alueelle, voi toinen menettää mahdollisuuden rakentaa omalle maalleen. Kylästä voi tulla jo niin tiivis, että lisärakentaminen vaatii asemakaavan laatimista. Asemakaavan laatiminen aiheuttaa kaupungille huomattavia kustannuksia, joihin myös maanomistajat joutuvat osallistumaan.

TAULUKKO 1. Alakylän rakennuspaikkojen mitoitusaulukko. (Oulun kaupunki 2017a, 20.)

Emätilan pinta-ala (ha) kyläalueella	Rakennuspaikkoja yht.
Alle 0,5	Mahd. oleva
0,5 – 2,9	1 - 2
3,0 – 9,9	3 - 4
yli 10,0	5

5.3 Arvot sekä rajoitteet ja reunaehdot Alakylän suunnittelussa

Paikkatiedon avulla voidaan havainnollistaa kaavoitusprosessissa huomioon otettavien arvojen sekä rajoitteiden ja reunaehtojen sijoittumista suunnittelualueelle. Tämä helpottaa mm. uusien rakennuspaikkojen sijoittamista. (kuvio 11.)

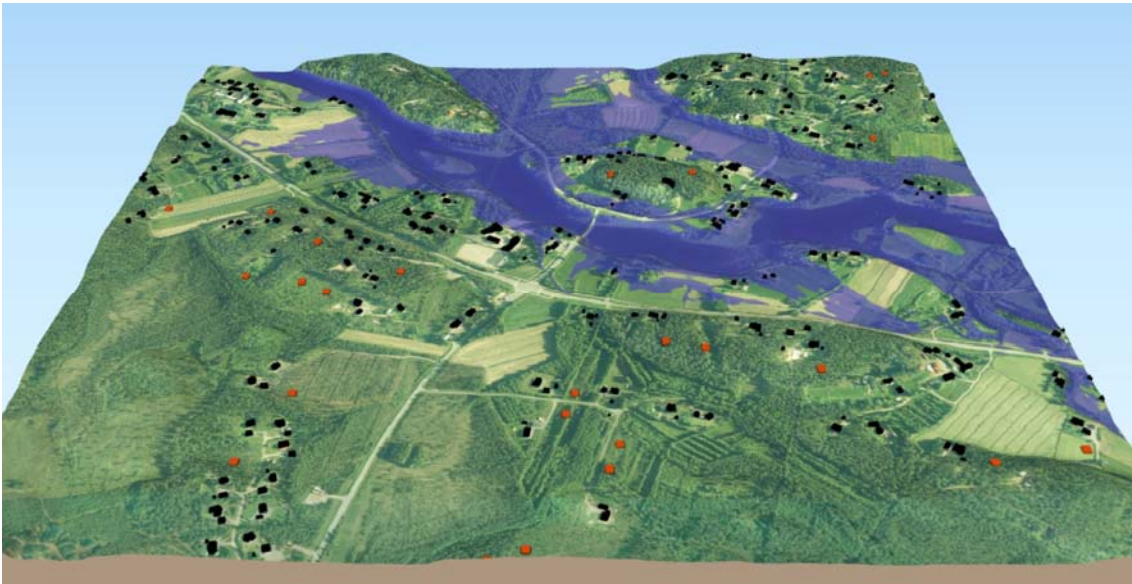


- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Kyläalueen raja Ohjeellinen tuotantoeläintilan suojavyöhyke Sähkölinja 110 kV Tulvauhanalainen alue (Keskimäärin kerran sadassa vuodessa toistuva tulva, SYKE, POPELY 3.9.2015) Suomen Natura -2000 verkostoon kuuluva tai ehdotettu alue <p>KULTTUURIYMPÄRISTÖ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Maakunnallisesti arvokas rakennettu kulttuuriympäristökohde (MRKY 2015) ■ Paikallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristökohde, (jälleenrakennuskausi) ▲ Paikallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristökohde, (Jokivarsien Wanhat rakennukset) Muinaisjäännösalueet, (museoviraston ajantasainen rekisteri) | <p>ALAKYLÄN-TIRINKYLÄN-HAIPUSKYLÄN-HANHIPERÄN LUONTO- JA MAISEMASELVITYS</p> <ul style="list-style-type: none"> Luonnon monimuotisuuden kannalta erittäin tärkeä Arvokas avoin alue Paikallisesti arvokas maisema-alue Paikallisesti arvokas kylämaisema Paikallisesti arvokas maisematie Saraturve (GTK) Rahkaturve (GTK) Liejuhiesu (GTK) <p>Kiiminkijoki on koskiensuojelulla suojeltu vesistö</p> |
|---|--|

KUVIO 11. Kaavoituksessa huomioonotettavia arvoja sekä rajoitteita ja reunaehtoja. (Oulun kaupunki, 2018b.)

5.4 Rakennusten sijoittuminen ja tulvan tarkastelu kolmiulotteisesti

Tavallisten 2D-kuvien lisäksi QGIS-paikkatieto-ohjelma antaa mahdollisuuden tarkastella suunnittelualueetta kolmiulotteisesti. Alakylän alueelle kolmiulotteisen ilmakuvan päälle on tuotu olemassaolevia rakennuksia (mustalla) sekä mahdollisia uusia rakennuksia (punaisella) (kuvio 12). Kuvasta voi havaita miten eri elementit sijoittuvat maisemaan. Kerran sadassa vuodessa toistuvan tulvan peittämä alue näkyy kuvassa sinisenä (Suomen ympäristökeskus 2018). Alue on melko tasaista, joten tulva-alue leviää laajalle ja ulottuu jopa rantavyöhykkeen ulkopuolelle. Tulvan toteutuessa näin laajana osa rakennuksista jää saarroksiin ja osa voi jopa kastua.



KUVIO 12. Kolmiulotteista Alakylän alueen tarkastelua.

Pohjois-Pohjanmaan jokien tyypillisesti suurin virtaamapiikki on kevättulva. Talvien vaihtelevat sääolosuhteet vaikeuttavat tulvien ennakoimista ja ennakointi on vaikeampaa kuin ennen. Rankkasateiden aiheuttamat hulevesi- eli taajamatulvat ovat yleistymässä ilmastonmuutoksen ja tiivistyvän rakentamisen seurauksena. Tulvakartoilta pystytään tarkastelemaan sitä, mitkä alueet ovat tulvavaarassa erisuuruisilla tulvilla. Tulvakartoituksessa käytetty maanpinnan korkeustieto poikkeaa esim. rakennuksen alimman lattiapinnan korkeudesta, joten vahinkoja ei välttämättä aiheudu, vaikka rakennus sijaitsisikin tulvavaara-alueella. Silti kuitenkin esim. kellarit voivat kastua, vaikka tulva ei leviäisikään rakennukselle saakka. Tulvakarttoja laaditaan erikokoisille tulville, tulva on sitä harvinaisempi, mitä suurempi se on. Tulvan toistuvuus aika tarkoittaa ajanjakson pituutta, joka keskimäärin kuluu, ennen kuin tietyn suuruinen tai sitä suurempi tulva esiintyy uudelleen. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2018b.)

Alakylän kaavaprosessissa on huomioitu Pohjois-Pohjanmaan Ely-keskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen 2015 laatima mallinnus vapaana virtaavan Kiiminkijoen pääuoman kerran sadassa vuodessa esiintyvistä tulvauhkasta. Ely-keskukselta on saatu tiedot myös vuoden 2000 toteutuneesta tulvasta, josta on aineistoa mallinnuksen ulkopuolelle jäävältä osalta.

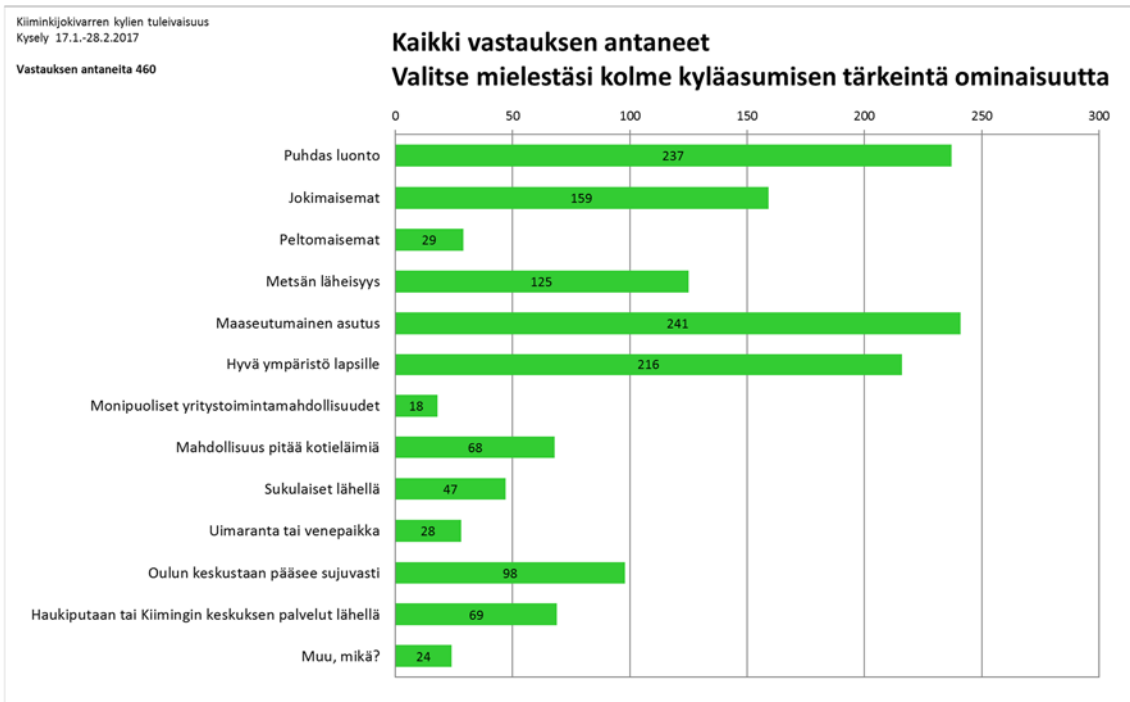
5.5 Kiiminkijokivarren kylien tulevaisuus -kysely ja osallistaminen Alakylässä

Alakylässä maanomistaja ja asukkaita osallistettiin kyläselvityksen yhteydessä paikkatietopohjaisen Harava-kyselyn avulla. Kyselyn jälkeen kyläläisille järjestettiin kyläilta työpajoineen. Henkilökohtaiset tapaamiset olivat mahdollisia, jos maanomistaja sitä toivoi. Maanomistajia tiedotettiin kaupungin verkkosivuilla, osallistumis- ja arviointisuunnitelman avulla, sähköpostitse, kirjeitse, kyläillassa, kouluilla, puhelimitse, kaavoituskatsauksessa ja lehti-ilmoituksilla.

Kiiminkijokivarren kylien tulevaisuus -kysely (Oulun kaupunki, 2017b.) aloitti kyläselvitysten julkisen vuorovaikutuksen. Kysely oli avoinna kaikille internetissä 17.1.-28.2.2017. Kyselystä informoitiin ja vastaamaan kutsuttiin kylien asukkaita. Mikäli vastaaja halusi paperikyselyn, se lähetettiin postitse. Kyselyllä kartoitettiin kyläselvitysalueiden Alakylän, Huttukylän ja Jokikylän asukkaiden, maanomistajien ja elinkeinonharjoittajien mielipiteitä selvitysten taustaksi.

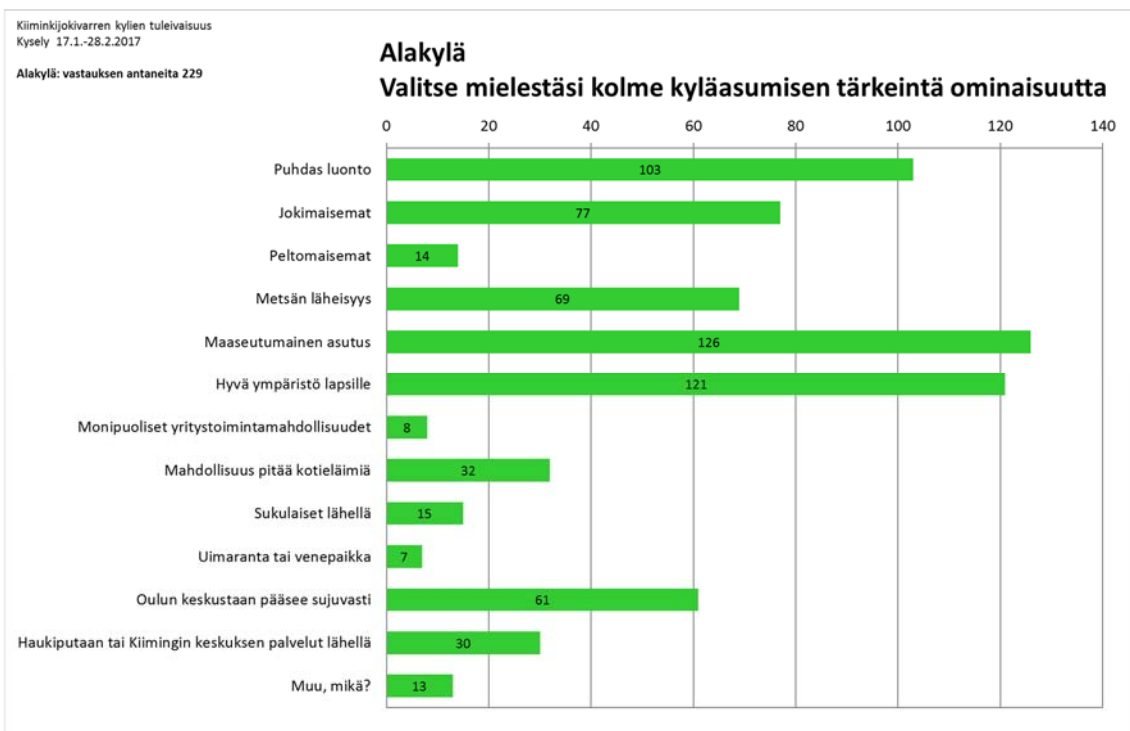
Paikkatietopohjaisen kyselyn avulla asukkaat saivat valita, missä sijaitsevat kylän parhaiten asuinrakentamiseen soveltuvat alueet, sekä epämiellyttävät ja miellyttävät paikat. Tuloksista ilmeni myös, että Alakylässä 60% vastaajista ei kannattanut asemakaavan laatimista tiiveimmillekään alueille. Seuraavan 20 vuoden sopiva asuinrakentamisen määrä oli useimpien mielestä 100 omakotitaloa, seuraavaksi suosituimmat luvut olivat 20 ja yli 200. (Oulun kaupunki, 2017b.)

Kuviosta 13 voi tarkastella vastauksia Alakylän, Jokikylän ja Huttukylän alueen kyläasumisen tärkeimmistä ominaisuuksista. Vastaaja on voinut valita annetuista vaihtoehdoista kyläasumisen kolme tärkeintä ominaisuutta. Tärkeimmiksi ominaisuuksiksi on noussut maaseutumainen asutus, puhdas luonto sekä hyvä ympäristö lapsille.



KUVIO 13. Alakylän, Huttukylän ja Jokikylän asukkaiden mielipiteitä kyläasumisen tärkeimmistä ominaisuuksista. (Oulun kaupunki, 2017b.)

Maaseutumainen asutus, hyvä ympäristö lapsille ja puhdas luonto nousivat kolmen tärkeimmän ominaisuuden joukkoon myös pelkästään Alakylää tarkasteltaessa (kuvio 14).

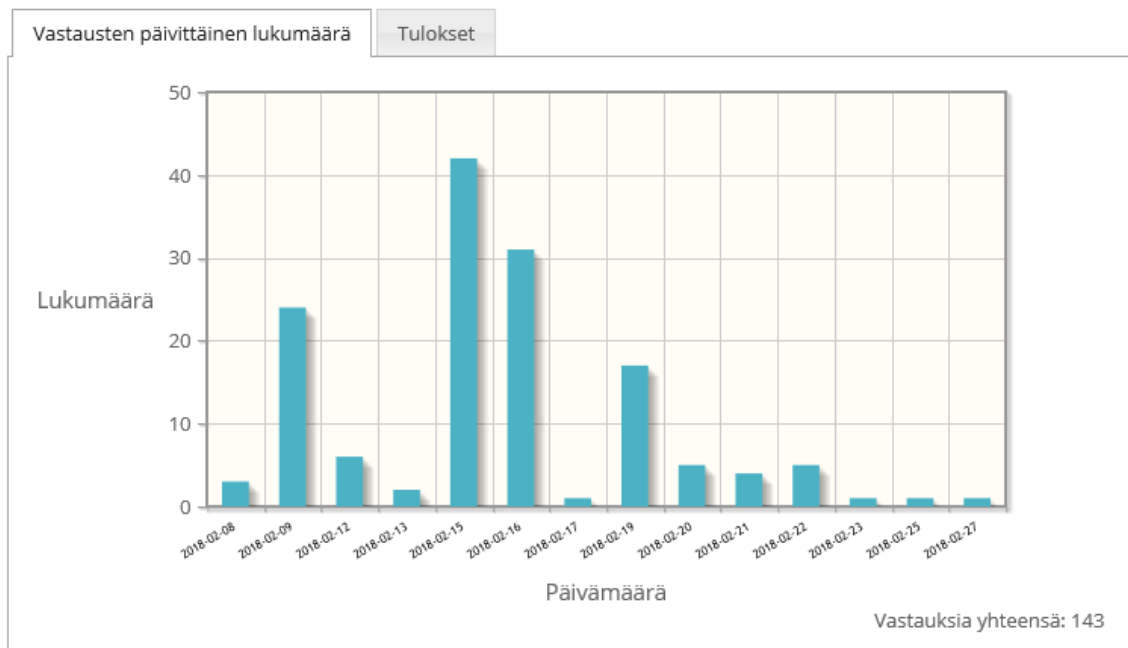


KUVIO 14. Alakylän asukkaiden mielipiteitä kyläasumisen tärkeimmistä ominaisuuksista. (Oulun kaupunki, 2017b.)

6 KAAVOITTAJIEN NÄKEMYKSET MAANOMISTAJIEN TASAPUOLISESTA KOHTELUSTA

Seuraavassa tarkastellaan Maanomistajien tasapuolinen kohtelu kylien yleiskaavoittajille -kyselyn tuloksia. Suurin osa toteamuksista on vastaajien sanoittamaa. Lopussa liitteinä on pitkät vapaamuotoiset vastaukset kokonaisuudessaan.

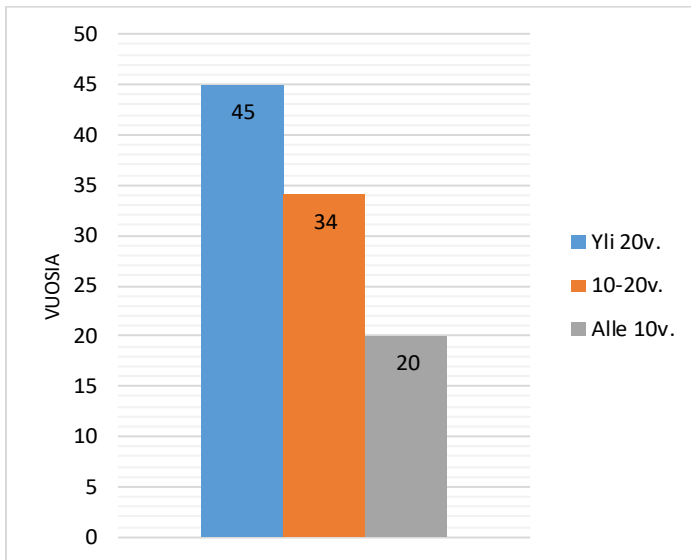
Kysely maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta kylien yleiskaavoittajille antoi koko Suomen alueelta tietoa kokeneiden kaavoittajien näkemyksistä ja kokemuksista. Vastaajien päivittäinen lukumäärä vaihteli huomattavasti (kuvio 15). Kaikkiaan kyselyyn vastasi 143 kaavoittajaa, mukaan lukien ne, jotka vastasivat vain ensimmäiseen kysymykseen.



KUVIO 15. Kyselyyn vastanneiden päivittäinen lukumäärä.

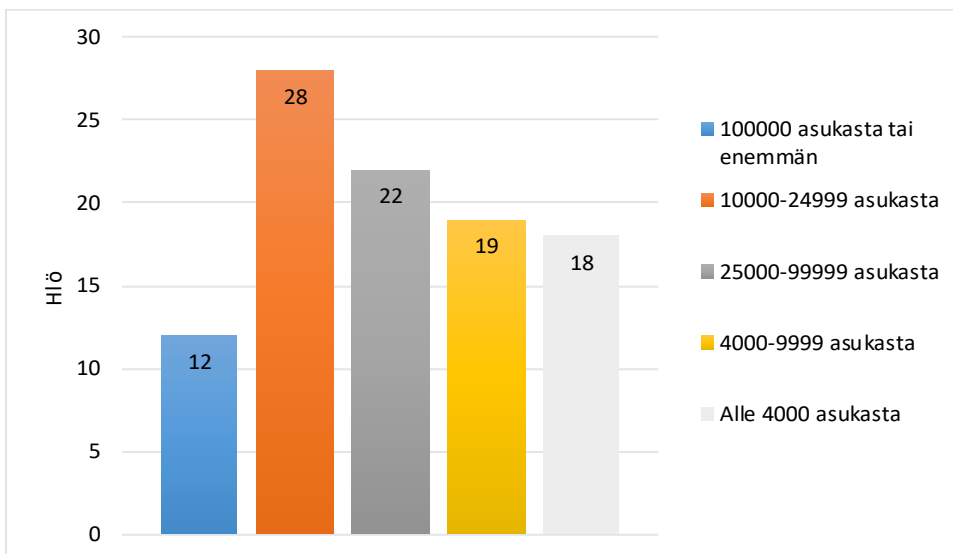
6.1 Vastaajan tiedot

Kyselyyn vastaajien eri ammattinimikkeitä oli yhteensä 38. Viisi yleisintä nimikettä oli kaava-suunnittelija, kaavoitusarkkitehti, tekninen johtaja, arkkitehti ja kaavoituspäällikkö. Lähes puolet vastaajista oli toiminut alalla yli 20 vuotta (kuvio 16).



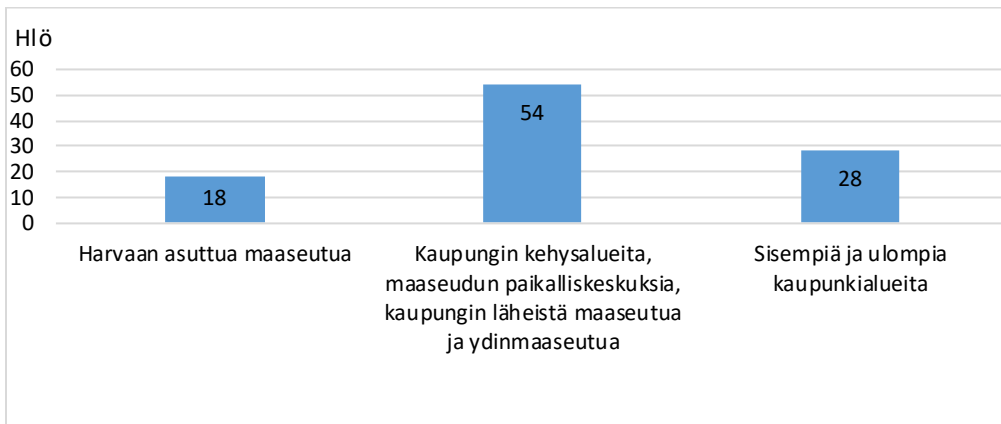
KUVIO 16. Kyselyyn osallistuneiden henkilöiden toimiminen alalla (yhteensä 99 vastaajaa).

Yli neljäsosa vastaajista työskenteli kunnissa, joiden asukasluku oli 10 000 – 25 000. Pienissä alle 4000 asukkaan kunnissa työskenteli 18 vastaajaa ja kunnissa, joiden asukasluku oli yli 100 000, työskenteli 12 vastaajaa (kuvio 17).



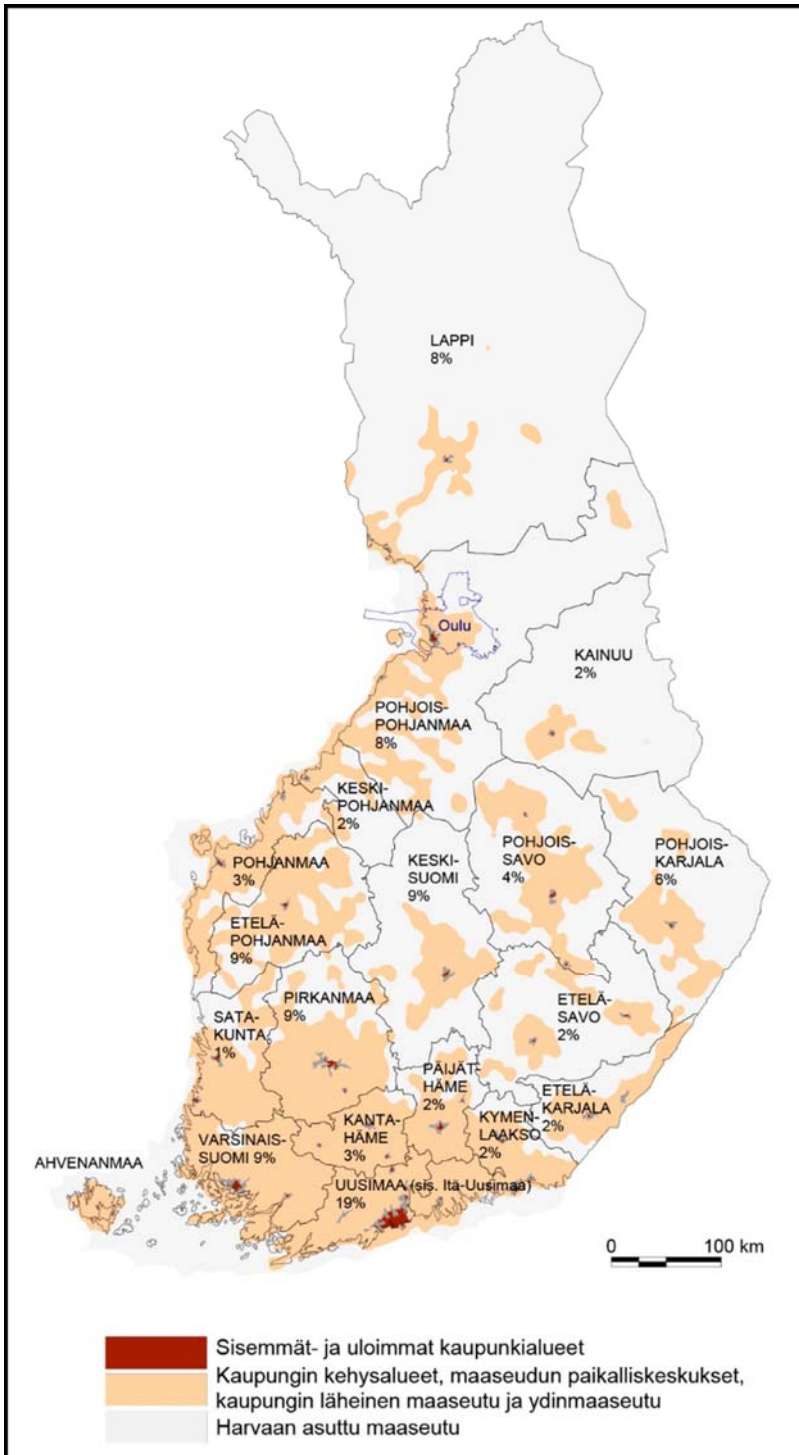
KUVIO 17. Vastaajan kunnan koko (yhteensä 99 vastaajaa).

Pääasiassa harvaan asuttua maaseutua kaavoitti vain 18 henkilöä vastanneista. Suurin osa, yli puolet vastaajista, kaavoitti eniten kaupungin kehysalueita, maaseudun paikalliskeskuksia, kaupungin läheistä maaseutua ja ydinmaaseutua (kuvio 18).



KUVIO 18. Vastaajan pääasiallinen kaupunki-maaseutu-luokituksen mukainen suunnittelualue (yhteensä 100 vastaajaa).

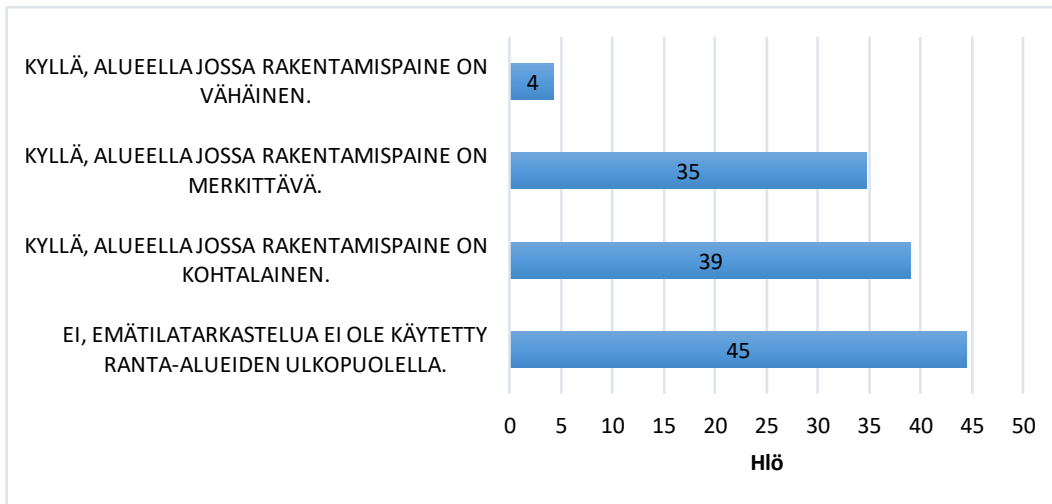
Kuviosta 19 voi tarkastella vastaajien määrää ja sijoittumista maakunnittain. Kuviossa on esitetty myös kaupunki-maaseutu-luokitus pelkistettynä versiona. Kartassa sisemmät ja ulommat kaupunkialueet näkyvät keskenään samalla värillä, kaupungin kehysalueet, maaseudun paikalliskeskuksia, kaupungin läheinen maaseutu ja ydinmaaseutu. Harvaan asuttu maaseutu on omalla värillään. Tämä jaotus on siksi, että harvaan asutulla maaseudulla osayleiskaavat eivät ole tarpeellisia vähällisen rakentamispaineen takia. Sisemmät ja ulommat kaupunkialueet edellyttävät suuren rakentamispaineen takia asemakaavoittamista.



KUVIO 19. Vastaajien sijoittuminen maakunnittain (yhteensä 99 vastaajaa).

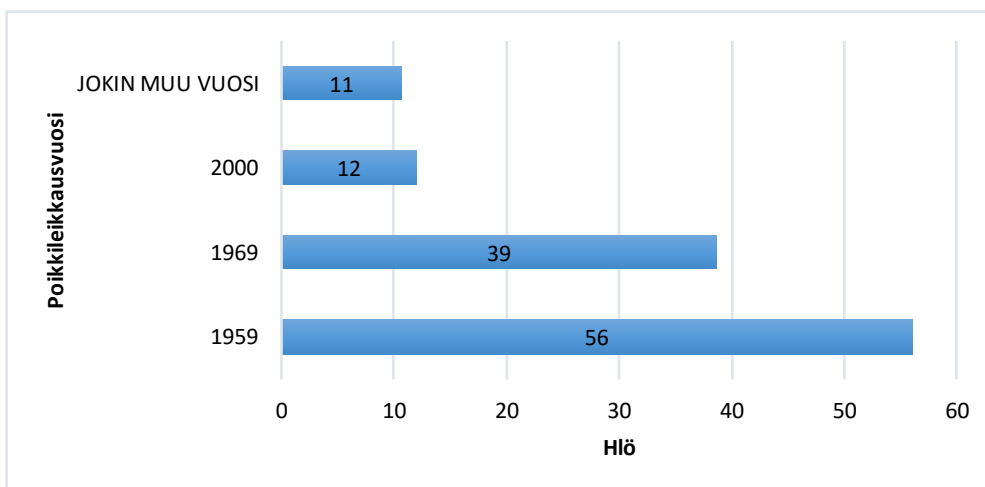
6.2 Emätilaperiaatteen käyttö

Emätilaselvitystä on käytetty vakiintuneesti ranta-alueita suunniteltaessa. Yli puolet vastaajista oli käyttänyt emätilaselvitystä ranta-alueiden ulkopuolella. Emätilaselvitystä oli käytetty pääasiassa alueilla, joilla rakentamispaine oli ollut merkittävä tai kohtuullinen (kuvio 20).



KUVIO 20. Emätilatarkastelun käyttäminen ranta-alueiden ulkopuolella. Vastaajat saattoivat valita useita vastausvaihtoehtoja (yhteensä 92 vastaajaa).

Emätilatarkastelua soveltaneista 56 oli käyttänyt poikkileikkausvuotta 1959. Vastaajista 39 oli käyttänyt vuotta 1969. Vuotta 2000 oli käyttänyt 12. Muita poikkileikkausvuosia käyttäneitä oli 11. Tähän kysymykseen oli vastannut myös henkilöitä, jotka olivat käyttäneet emätilatarkastelua vain ranta-alueilla (kuvio 21).



KUVIO 21. Emätilatarkastelun poikkileikkausvuodet (yhteensä 75 vastaajaa).

Muita poikkileikkausvuosia olivat 1.1.1970, 1990, 1995, 1964, 1980 ja yleiskaavan hyväksymisajankohta. Perusteluina näille vuosille oli mm. merkittävä rakentamisen nousu, helpompi muistaa ensimmäinen päivä, kaavoituksen vireilletuloajankohta tai ei ole ollut sen kummempia ajatuksia poikkileikkausvuoden valinnassa ja "1980 blev ny skiftet klart i kommunen."

Mikäli emätilatarkastelua ei ole käytetty, maanomistajien tasapuolinen kohtelu on pyritty varmistamaan erilaisilla mitoituksilla, voimassa olevien tilojen pinta-aloja tarkastelemalla, neuvottelemalla, kuulemisilla sekä vertailemalla aiempia päätöksiä ja joissakin tapauksissa hallinto-oikeuden päätöksellä.

Maanomistajien tasapuolista kohtelua on myös varmistettu siten, että kaava ei ole jyrkästi jonkin maanomistajan etujen vastainen. Parhaiten rakentamiseen soveltuvalla alueella on osoitettu rakentamista. Mikäli rakentamispaine on ollut vähäinen, tasapuolinen kohtelu ei ole ollut vaarassa. Suunnittelutarveratkaisut ovat pohjautuneet MRL:iin, rakennusjärjestykseen sekä alueellisiin suunnitteluperiaatteisiin. (Liite 2.)

Maanomistajan henkilökohtainen tapaaminen katsottiin tarpeelliseksi mikäli maanomistaja sitä toivoi. Asioita pyrittiin hoitamaan puhelimitse ja sähköpostitse, mutta maanomistajalla oli mahdollisuus tavata suunnittelija. Tarvetta tapaamiselle oli yleensä silloin, kun maanomistaja ei ollut ymmärtänyt sitä, miksi hän ei ollut saanut rakennuspaikkaa, vaikka naapuri oli saanut tai kun maanomistajan mailla oli muita muutostarpeita tai -paineita, epäselviä asioita tai asia koski merkittävästi maanomistajan oikeutta tai etua.

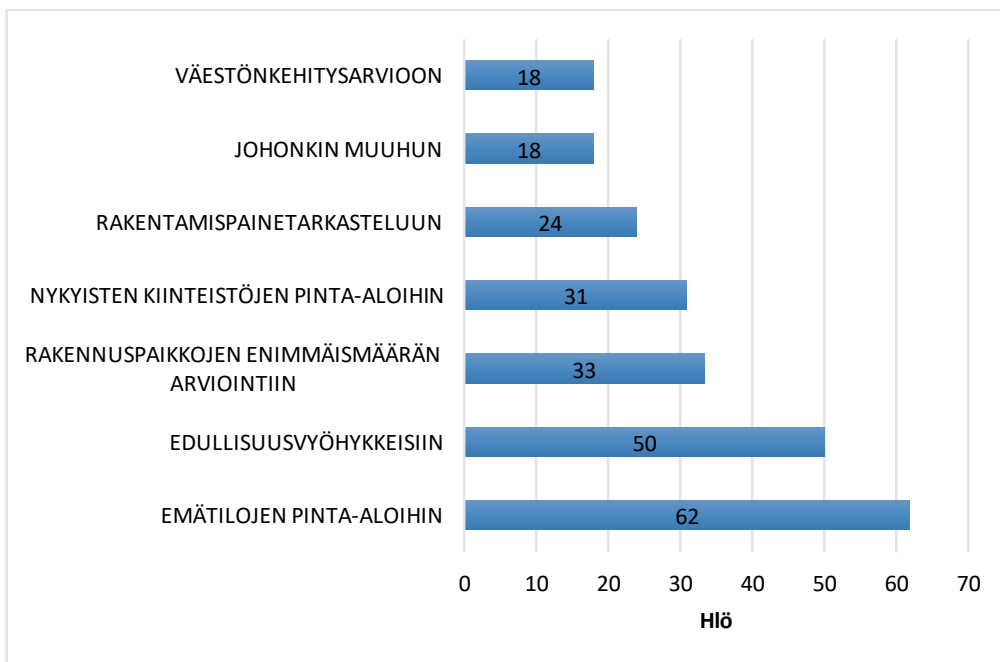
Henkilökohtainen tapaaminen järjestettiin myös silloin, kun maanomistajalle oli tulossa merkittävästi uusia rakennuspaikkoja ja ne sijoituivat luonnon ja maiseman kannalta merkittävälle alueelle. Mikäli maanomistajalla oli rantavyöhykkeellä maita, jotka sijaittivat tulvauhanalaisilla alueilla ja hänellä oli maata myös ns. kuivalla maalla, neuvoteltiin rakennusoikeuksien siirrosta.

Yleisötillaisuuksissa maanomistajalla oli mahdollisuus tavata kaavoittaja henkilökohtaisesti, mistä tiedotettiin etukäteen. Maastokäynneillä maanomistaja on voinut tavata kaavoittajan myös maastossa. Emätilaselvitykseen liittyen maanomistajaan oltiin yhteydessä, jos kiinteistön historiatiedoissa tai omistustiedoissa oli puutteita tai epäselvyyttä. Poikkeamislupa- ja

suunnittelutarveratkaisuissa tehtiin yhteistyötä. On parempi, että hakija tietää jo hakemusta tehdessään reunaehdot, joilla on mahdollista saada myönteinen lupapäätös.

6.3 Kaavoituksen mitoituseriaatteet

Vastaajista 62 oli sitä mieltä, että kaavoituksen mitoituseriaatteet perustuu ensisijaisesti emätilojen pinta-aloihin. Vastaajista 50 oli sitä mieltä, että mitoituseriaatteet perustuu ensisijaisesti edullisuusvyöhykkeisiin. Yli 30 vastaajaa valitsi nykyisten kiinteistöjen pinta-ala ja rakennuspaikkojen enimmäismäärän arvioinnin ensisijaisesti tärkeäksi. Väestönkehitysarvio oli 18 vastaajan mielestä yksi ensisijaisesti tärkeä mitoituseriaatteet. Vastaajista 18 oli sitä mieltä, että mitoituseriaatteet perustuu ensisijaisesti johonkin muuhun. (Kuvio 22.)



KUVIO 22. Mihin mitoituseriaatteet perustuu? Vastaajalla on ollut useita valintamahdollisuuksia (yhteensä 84 vastaajaa).

Osa vastaajista ilmoitti mitoituseriaatteet perustuvan myös muihin tarkasteluihin. Mitoituseriaatteet on koostunut monesta tekijästä. Emätilojen, nykyisten kiinteistöjen ja edullisuusvyöhykkeiden lisäksi mitoituseriaatteet on otettu huomioon alueen rakennettavuus, sijainti maisemassa, sijainti kyläkeskuksessa (esimerkiksi kylävyöhyke ja ydinkylävyöhyke) sekä kaupungin kylärakennepohjelman mukaiset kehittämisseriaatteet. Kaavoituksessa kylärakennetta on pyritty täydentämään ja olemassa olevaa infraa hyödyntämään kustannustehokkuuden saavuttamiseksi (tekninen huolto yms.) Mitoituseriaatteet on

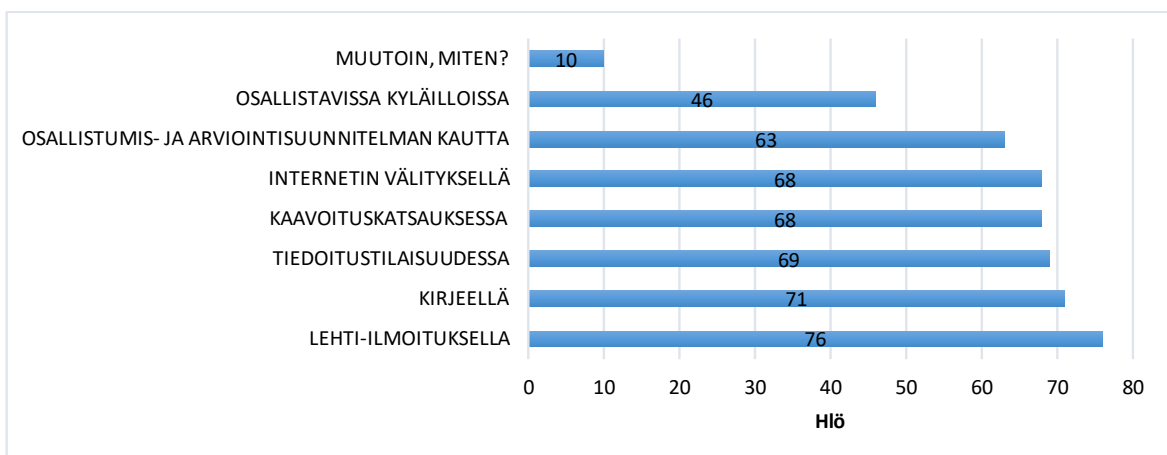
perustunut maankäyttöluokkiin: AP-alueella (pientalovaltainen asuntoalue) saa rakentaa pienemmälle kiinteistölle kuin AT-alueella (kyläalue). M-alueilla (maa- ja metsätalousvaltainen alue) rakentamismahdollisuus on vielä tiukempaa. Kunnan käytäntö on ollut kaavoittaa pääasiassa omaa maantansa.

Ranta-alueiden mitoituksessa myös tulvauhka on nostettu esille kyläkaavoitushankkeessa. Kerran sadassa vuodessa toistuvan tulvan mallinnus, joka on valmistunut 2015, rajaa hyvin laajoja alueita rakentamisen ulkopuolelle. Rannalle rakennettaessa kaavoittamattomilla alueilla mitoitus on perustunut mm. maakuntakaavan ohjaaviin mitoitushaarukoihin (loma-asuntoyksikkö/rantakilometri + vapaan rannan osuus).

Erään suuren kaupungin kaavoitus varautuu kaupungin kasvuun ja kehittää kaupunkirakennetta kestävän kehityksen periaatteiden sekä ilmasto- ja energiatavoitteiden mukaisesti. Uusi yleiskaava on mitoittava, jolla kaupungin on tarkoitus varmistaa hyvään kaupunkielämään liittyvä riittävä asuntotuotanto, palvelujen saatavuus, palvelujen ja työpaikkojen saavutettavuus, viihtyisyys, turvallisuus ja riittävät virkistysalueet. Liikenne ja maankäyttö on tarkoitus sovittaa yhteen. Tavoitteena on joukkoliikenteen verkostokaupunki.

6.4 Tiedottaminen ja osallistaminen

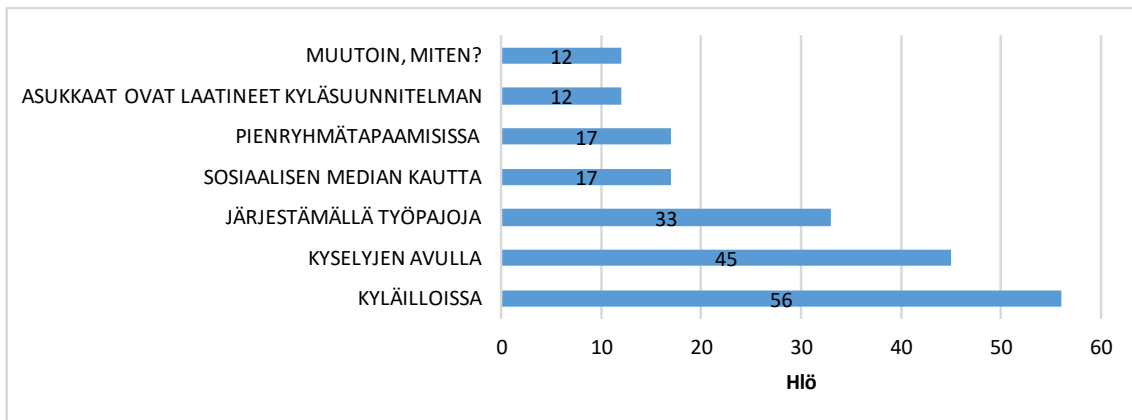
Kaavahankkeiden aikana tiedottaminen oli monipuolista (Kuvio 23). Perinteisiä lehti-ilmoituksia ja henkilökohtaisia kirjeitä käytettiin edelleen tiedottamiseen sähköisen median ja osallistamistilaisuuksien ohella.



KUVIO 23. Maanomistajien tiedottaminen kaavahankkeiden aikana. Vastaajat saattoivat valita useita vaihtoehtoja (85 vastaajaa, 471 valintaa).

Vastaajat kertoivat, että maanomistajia oli tiedotettu lisäksi tilannekohtaisesti, kyläyhdistysten kautta, kylän omien facebook-sivujen tai muiden ryhmien kautta, sähköpostituslistoilla ja järjestämällä nähtävilläoloja ulkopaikkakuntalaisille, kuulutuksilla, puhelinkeskusteluilla, henkilökohtaisilla neuvotteluilla, kyläyhdistysten some-jakelun kautta, julisteilla kyläilloissa, sekä kaikille avoimissa työpajoissa ja yleisötilaisuuksissa. Erilaisissa työpajoissa ja workshoppeissa oli tehty esimerkiksi maisema-analyysejä, joita oli voitu käyttää kaavoituksen tausta-aineistona.

Vastaajia oli kokonaisuudessaan 77. Heistä 56 kertoi, että maanomistajia osallistettiin järjestämällä kyläiltoja. Yli puolet vastaajista oli osallistanut maanomistajia kyselyjen avulla. Vastaajista 33 kertoi, että maanomistajia osallistettiin työpajojen avulla. Sosiaalisen median kautta, pienryhmätapaamisissa ja asukkaiden laatiman kyläsuunnitelman avulla oli maanomistajia myös osallistettu. (kuvio 24).



KUVIO 24. Maanomistajien osallistaminen. Mahdollisuus oli valita useita vaihtoehtoja (77 vastaaja, 192 valintaa).

Maanomistajia oli osallistettu lisäksi tapauskohtaisesti, yleisötilaisuuksissa ja heille oli annettu mahdollisuus mielipiteen ja muistutuksen jättämiseen kaavan nähtävillä olon aikana. Tarvittaessa heille oli sovittu henkilökohtaisia tapaamisia ja järjestetty yhteisiä maastokäyntejä. Tiedotustilaisuudet olivat joillakin pääasiallinen osallistamistapa. Kouluihin oli otettu yhteyttä ja opettajat olivat kannustaneet mm. vastaamaan kyläkyselyyn, ja nuorimmat oppilaat olivat piirtäneet unelmien kylästä. Toisaalla alueen asukkaista koottiin kokemusasiantuntijaryhmät, jotka neuvoivat ja opastivat suunnittelijoita suunnittelutyön kuluessa. Ryhmät kokoontuivat 4–5 kertaa suunnitteluprosessin aikana.

6.5 Tasapuolisuuden toteutuminen kaavoituksessa

Liitteessä 3 on lueteltu tasapuolisuuteen liittyviä väitteitä, joista vastaaja sai valita parhaiten mielipidettänsä vastaavan vaihtoehdon viisiportaisella asteikolla. Tähän kysymykseen vastasi 88 henkilöä.

Vastaajista 16 oli sitä mieltä, että emättilaperiaatetta ei tulisi käyttää ollenkaan kaavoituksessa. Kaavoittajista 55 käyttäisi emättilaperiaatetta edelleen. Vastaajista 48 haluaisi osallistaa maanomistajia enemmän ja 13 vastaajaa koki osallistamisen olleen riittävää.

Väitteessä *“Maanomistajalla tulee olla mahdollisuus rakentaa omalle maalleen”* vastaajat olivat jakautuneet tasaisesti sekä puolesta että vastaan tätä väitettä. Vastaajista 52 koki vuoropuhelun maanomistajien kanssa olleen onnistunutta. Eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä oli 14 vastaajaa.

Vastaajista 32 oli sitä mieltä, että maanomistajien toiveita tulisi kuunnella paremmin. Vastaajista 7 oli eri mieltä. Vastaajista 49 katsoi, että maanomistajien toiveita kuunnellaan nykyisin riittävästi. Ristiriitaiseksi kunnan tavoitteet ja maanomistajien toiveet koki vastaajista 46. Vastaajista 24 koki, että kunnan ja maanomistajien toiveet eivät ole ristiriidassa.

Vastaajista 59 oli sitä mieltä, että maanomistajilla oli hyvät vaikutusmahdollisuudet kaavoihin. Vain 8 vastaajaa oli jokseenkin eri mieltä. Tasapuolista kohtelua kaavoituksessa koki hankalaksi toteuttaa 31 vastaajista. Eri mieltä oli 34 vastaajaa ja 23 vastaajaa ei osannut sanoa.

Vastaajista 44 oli sitä mieltä, että päättäjät ymmärtävät maanomistajien tasapuolisen kohtelun toisin kuin kaavoittajat. Eri mieltä oli 17 vastaajaa ja 27 vastaajaa ei osannut sanoa.

6.6 Alueellinen suunnittelutarveratkaisu

Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin mahdollisuus tehdä suunnittelutarveratkaisu alueellisesti. Kyselyssä kartoitettiin, onko alueellinen suunnittelutarveratkaisu ollut käytössä ja mitä mieltä siitä ollaan oltu (liite 4.) Kyselyssä oli mahdollista valita viisiportaisella asteikolla parhaiten mielipidettä vastaava vaihtoehto. Tähän kysymykseen vastasi 85 henkilöä.

Vastaajista 38 oli sitä mieltä, että alueellinen suunnittelutarveratkaisu on toimiva väline kyläalueiden rakentamisen ohjaamisessa. Vastaajista 15 oli eri mieltä ja 32 ei osannut sanoa. Vastaajista 34 oli sitä mieltä, että alueellinen suunnittelutarveratkaisu mahdollistaa kyläalueiden kaavan laadinnan yleispiirteisempänä. Vastaajista 17 oli eri mieltä. Vastaajista 34 koki alueellisen suunnittelutarveratkaisun helpottavan merkittävästi asuinrakentamisen lupaprosessia. Puolestaan 18 oli sitä mieltä, että se ei helpota lupaprosessia.

Vastaajista 30 oli sitä mieltä, että alueellisella suunnittelutarveratkaisulla maanomistajien tasapuolinen kohtelu on vaikeampi toteuttaa kuin kaavoituksella. Kaikista vastaajista 19 kuitenkin koki, että alueellisella suunnittelutarveratkaisulla se on helpompi toteuttaa. Vastaajista 36 ei ottanut asiaan kantaa.

Vastaajista 22 oli sitä mieltä, että tulee todennäköisesti hyödyntämään alueellista suunnittelutarveratkaisua kyläalueiden suunnittelussa. Vastaajista 30 oli täysin eri mieltä.

7 TULOSTEN TARKASTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu kylien yleiskaavoittajille -kyselyssä selvisi, että emätilaperiaatetta käytetään Suomen kunnissa. Yli puolet vastaajista koki sen olevan tasapuolinen väline tarkasteltaessa kylien rakennusoikeuksia. Tarkasteluvuosi 1959 oli kuitenkin monen mielestä jo liian kaukainen. Emätilaselvitykselle ei ole ollut tarvetta alueilla, joilla rakentamispainetta ei ole. Kaavoittajat kokivat, että maanomistajien tasapuolinen kohtelu on toteutunut näillä alueilla hyvin.

Vapaamuotoisessa palautteessa (liite 5), vastaajat saivat antaa kehittämissideoita ja kertoa mielipiteitään mm. siitä, toteutuuko maanomistajien tasapuolinen kohtelu heidän mielestään kylien kaavoituksessa, toimiiko emätilaperiaate ja mitä mieltä maanomistajat ovat olleet emätilatarkastelusta.

Emätilaperiaatteen koettiin osittain olevan hyvä pohja ja toteuttavan lainmukaista tasapuolista kohtelua, paitsi kunnan sisällä, myös seudullisesti ja etenkin ranta-alueilla, jotka muuten rakennettaisiin joissakin paikoissa täyteen. Periaate ei kuitenkaan huomioi rakennuspaikan sopivuutta rakentamiseen. Vyöhykesuunnittelun tai muun lisäkriteerin avulla rakennuspaikkojen sijainninohjaus voisi olla osittain korjattavissa. Tämän koettiin olevan kyläkaavoituksella helpoiten toteutettavissa.

Kaavoittajat kokivat myös, että maanomistaja voi kokea tasapuolisuuden täysin toisin kuin suunnittelija. Maalaisjärjellä voi olla vaikea ymmärtää, miksi kahdesta vierekkäisestä tilasta toiselle saa rakentaa ja toiselle ei. Maanomistaja kokee emätilaperiaatteen epäoikeudenmukaiseksi varsinkin silloin, kun omistusoikeus on vaihtunut. Edellinen omistaja on myynyt rakennuspaikkoja ja uusi omistaja ei voi enää rakentaa.

Emätilaperiaate on hyvä pohja maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteuttamiselle rakentamispaineisilla alueilla. Se ei kuitenkaan toimi yksinään, eikä tarkasteltaessa kiinteistönmuodostumista liian kaukaisen ajankohdan takaa.

Ympäristöministeriön (2012, 86) mukaan maanomistajat pitävät emätilatarkastelua usein oikeudenmukaisena tapana määritellä uuden rakentamisen jakautumista eri maanomistajille.

Oulun kaupungin kylien osayleiskaavoituksessa maanomistajat ovat vaatineet emätilaperiaatteesta luopumista. Emätilaperiaatteen poikkileikkausvuotta onkin tuotu lähemmäksi nykyaikaa. Suhtautuminen emätilatarkasteluun voi vaihdella suuresti kunnittain ja alueittain. Oulun kaupungissa on kuitenkin myös alueita, joilla maanomistajat ovat kokeneet emätilaperiaatteen oikeudenmukaiseksi.

Mikäli muutamat maanomistajat rakentavat kylän täyteen, se voi viedä muiden mahdollisuuden rakentaa omalle maallensa. Emätilaselvityksen tarkoitus onkin mahdollistaa tasapuoliset rakentamismahdollisuudet. Liian tiiviiksi rakennetun kylän suunnittelua ei voi enää ohjata osayleiskaavalla, vaan tarvitaan asemakaava. Laadittaessa asemakaavaa kyläalueille, asukkaat joutuvat osallistumaan kustannuksiin. Maiseman ja luonnon kestävyys joutuu koetukselle ja maaseutumainen asuminen muuttuu.

Kiiminkijokivarren kylien tulevaisuus -kyselyssä (Oulun kaupunki, 2017b), asukkaat nostivat kyläasumisen kolmeksi tärkeimmäksi ominaisuudeksi maaseutumaisen asutuksen, puhtaan luonnon ja hyvän ympäristön lapsille. Nämä ovatkin asioita, joita kaavoituksella pyritään säilyttämään ja edistämään. Liiallinen hallitsematon rakentaminen tuhoaa nämä arvot. Alakylän alueen kyselyssä 60% vastaajista ei kannattanut asemakaavan laatimista tiiveimmillekään alueille. Näitä tuloksia tarkasteltaessa huomaa asioissa selkeitä ristiriitaisuuksia.

Maaseudun kaavoituskäytäntöjä on tarkasteltu sekä emätilaperiaatetta kritisoitu mm. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tuella toteutetussa Maaseudun kaavoituskäytäntöjen kehittäminen -hankkeessa (Helinko & Karhu 2014, 42). Toimenpide-ehdotuksena hankkeessa esitetään emätilatarkastelusta luopumista. Mitoituksen laskentatavan koetaan tuottavan toisaalta liikaa hajarakennusoikeutta ja toisaalta turhan harvaa asutusta kylätaajamiin. Hankkeessa ehdotetaan, että mitoitusta ohjattaisiin yleiskaavalla sekä rakennusjärjestyksellä silloin, kun alueella ei ole voimassa olevaa yleiskaavaa. Maanomistajien tasapuolisuuden toteutuminen varmistetaan tällöin riittäväillä kuulemisilla ja hyvällä suunnittelulla.

Mikäli tasapuolisuuden varmistaminen jää pelkästään kuulemisien ja hyvän suunnittelun varaan, voi se jatkossa tuottaa ongelmia alueilla, joissa rakentamispaine on suuri. Ilman selkeää periaatetta on vaikea perustella päätöksiä.

Alueellista suunnittelutarveratkaisua eivät vastaajat kyselyn perusteella olleet vielä käyttäneet. Mahdollisuutena se koettiin toimivaksi suurten aluerakentamiskohteiden kanssa, mutta toisaalta se

voisi johtaa eriarvoiseen kohteluun. Kaikki maanomistajat eivät myöskään välttämättä ymmärrä käyttää tätä mahdollisuutta.

Paikkatiedon käyttö maankäytön suunnittelussa on tärkeässä asemassa ja sen käyttömahdollisuudet kasvavat edelleen nopeassa tahdissa. Sipoossa Pohjois-Paippisten osayleiskaavan laadinnassa tutkitaan ja sovelletaan uutta menetelmää määrittellä rakennusoikeuden mitoitus paikkatietopohjaisten edullisuusvyöhykkeiden avulla. Rakennusoikeudet osoitetaan kiinteistökohtaisesti pohjautuen kaavatyössä laadittavaan mitoitustaulukkoon ja periaatteisiin. Mitoitusperiaatteet perustuvat työssä määriteltäviin rakennettavuusvyöhykkeisiin. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun oletetaan toteutuvan niin, että jokaisella vyöhykkeellä maanomistajat saavat tasapuolisesti rakennusoikeutta. Vyöhykkeiden määrittämisessä kriteereinä ovat mm. luonto- ja kulttuuriarvot sekä koulun, päiväkodin, vesijohdon ja viemäriverkon läheisyys, tieverkon kapasiteetti ja joukkoliikenteen saavutettavuus. Perinteinen kantatilalaskelma laaditaan vertailun vuoksi ja vaikutustenarvioinnin tueksi. (Sipoon kunta 2018.)

Uudet paikkatietopohjaiset edullisuusvyöhyketarkastelut yhdistettynä hyvään suunnitteluun ja emätilaselvitykseen, jonka poikkileikkausvuosi on tältä vuosituhannelta, mahdollistaisi tasapuolisemman maanomistajien kohtelun. Emätilatarkastelua varten kehitettävä paikkatietomalli auttaisi kokonaisuuksien ja muutoksien tarkastelussa kaavoittajan työtä.

Digitaalisuus ja sähköinen osallistaminen on nykypäivää ja mahdollistaa asukkaiden ja maanomistajien osallistumisen alueiden suunnitteluun entistä paremmin. Sellaisten ihmisten äänet kuitenkin voivat jäädä kuulematta, jotka eivät käytä internetiä.

Ympäristöministeriön kyselyllä 22.5.–21.6.2018 on kartoitettu alueidenkäytön suunnitteluun liittyvän sähköisen osallistumisen käytäntöjä ja tulevaisuuden näkymiä maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta varten. Kysely suunnattiin Suomen kuntien, kaupunkien ja maakuntien alueidenkäytön suunnittelun parissa toimiville. Tässä kyselyssä liki 80 % uskoi avoimen datan edistävän kansalisten osallistumista. Suurin osa, yli 80 % uskoi myös virtuaalimallien ja kaupunkimallien tulevan osaksi suunnittelujärjestelmää. (Ympäristöministeriö 2018c,12.)

Parhailtaan suunnitellaan digitaalisia yleiskaavoja, joista mm. Tampereen kaupunki on kehittämässä kaupungin käyttöön Digitaalista yleiskaavaa. (Tampereen kaupunki 2018). Nämä mahdollistavat myös maanomistajien ja muiden asukkaiden pääsyn yleiskaava-aineistoihin nopeammin ja helpommin.

Kaavoittajan on katsottava asioita laajemmasta näkökulmasta, mitä yksittäisen maanomistajan tai päättäjän voi olla vaikea ymmärtää. Maanomistajien tasapuolinen kohtelu kylien yleiskaavoittajille -kyselyssä puolet vastaajista oli sitä mieltä, että päättäjät ymmärtävät tasapuolisuuden toisin kuin kaavoittajat. Päättäjät saattavat tehdä päätöksiä ymmärtämättä niiden lopullista merkitystä. Päättäjät ja maanomistajat tulisi ottaa mukaan suunnitteluun heti alusta lähtien, jotta heidän mielipiteensä voidaan ottaa huomioon parhaalla mahdollisella tavalla. Maanomistajien tasapuolinen kohtelu kylien yleiskaavoittajille -kyselyssä kaavoittajat kyllä olivat käyttäneet monipuolisia osallistamisen menetelmiä. Onko osallistaminen sittenkään ollut vielä riittävää? Tulevaisuudessa digitaalisuuden ja sähköisten menetelmien hyödyntäminen enenevässä määrin voi helpottaa osallistamista, tiedottamista ja kanssakäymistä.

LÄHTEET

Aarnikko, H. 2012. Vyöhykesuunnittelu kaupunkiseutujen hajarakentamisen hallinnassa. MAL - hankkeiden tulosseminaari. Sito. Viitattu 7.10.2018, http://www.mal-verkosto.fi/filebank/482-HA-Sito_Vyohykesuunnitteluhanke_04122012.pdf.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2016. Opas rakentamisen poikkeamishakemusten käsitte- lyyn. Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportteja 58/2016.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2018a. Suunnittelutarveratkaisu. Viitattu 7.10.2018, <https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/58574/Suunnittelutarveratkaisuohje.pdf/55a4b043-e434-412f-9508-f9b0e83fde31>.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2018b. TULVATIETO-Tulvatietoisuuden parantaminen ris- kialueilla. (Pohjois-Pohjanmaa). Viitattu 7.10.2018, <https://www.ely-keskus.fi/web/poptulvat/tulva-tietoa>.

Helinko, M. & Karhu, M. 2014. Maaseudun kaavoituskäytäntöjen kehittäminen. Seinäjoen seudun elinkeinokeskus. Ilmajoki.

Karperö-Singsbyn osayleiskaavan edullisuusvyöhykkeisiin perustuva mitoitussjärjestelmä. 2017. Mustasaaren kunta. Arkkitehtitoimisto A-konsultit. Viitattu 14.10.2018, <https://www.mustasaari.fi/assets/Boende/Planlaggning/Framlagda-planer/Karpero-Singsby-utkast-dec/Ka-Si-OYK-180103-Mitoitusjarjestelma.pdf>.

Kauppila, O. 2014. Kiimingin Alakylä. Luontaistaloudesta – 1950 – koneistuvaan kauteen. Oulu: Joutsen Median Painotalo Oy.

Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554. Viitattu 7.10.2018, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantaasa/1995/19950554>.

KIRA-digi 2018a. Vauhtia kiinteistö- ja rakentamisalan digitalisaatioon. Viitattu 14.10.2018, <http://www.kiradigi.fi/info/visio-ja-tavoitteet.html>.

KIRA-digi 2018b Kokeiluhakukierroksella valittujen hankkeiden kuvaukset. Viitattu 14.10.2018, KIRA-digin%205%20kokeiluhakukierroksella%20avustettavaksi%20valittujen%20hankkeiden%20kuvaukset.pdf.

KIRA-digi 2018c. Digikaavoitus helpottaa kaupunkisuunnittelua. Viitattu 14.10.2018, <http://www.kiradigi.fi/ajankohtaista/digikaavoitus-helpottaa-kaupunkisuunnittelua.html>.

Kokko, K. 2008. Emätillaperiaate. Täydennyskoulutusmonisteita. Lapin Yliopisto.

Laitinen, K., Mäntysalo, R., Niemi, P., Oksanen, E. & Roininen, J. 2013. Maapaikka-hallintamalli. Maaseutumaisten alueiden maankäytön ja palveluiden paikkatietopohjaisen suunnittelumenetelmän kehittäminen. Helsinki: Aalto-yliopisto.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132. Viitattu 7.10.2018, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

Maanmittauslaitos 2018a. Maanmittauslaitoksen karttapaikka. Viitattu 7.10.2018, <https://asiointi.maanmittauslaitos.fi/karttapaikka/>.

Maanmittauslaitos 2018b. Vanhat painetut kartat. Viitattu 7.10.2018, <http://vanhatpainetutkartat.maanmittauslaitos.fi/>.

Oulun kaupunki 2016. Uuden Oulun Yleiskaava. Selostus.

Oulun kaupunki 2017a. Alakylän Kyläselvitys. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut. Viitattu 8.10.2018, https://www.ouka.fi/documents/64220/17102582/alakyl%C3%A4n+kyl%C3%A4selvitys_liite.pdf/4706ab74-5d56-4c4d-88e6-6111dd079b58.

Oulun kaupunki, 2017b. Kiiminkijokivarren kylien tulevaisuus -kysely. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, kaavoitusyksikkö.

Oulun kaupunki 2018a. Viitattu 10.11.2018, <https://www.ouka.fi/oulu/oulu-tietoa/kaupunginosat>.

Oulun kaupunki 2018b, paikkatietoaineistot.

Oulun kaupunginhallituksen pöytäkirja 27.4.2015.

Planning of rural and urban fringe areas, 2018. Academie fur raumforschung und landesplanung. Viitattu 31.10.2018, <https://www.arl-net.de/de/commin/finland/25-planning-rural-and-urban-fringe-areas>.

Pohjois-Paippisten osayleiskaavan edullisuusvyöhykkeisiin perustuva mitoitusjärjestelmä. 2016. Pohjois-Paippisten osayleiskaava. Sipoon kunta. A-konsultit Oy.

Pro Gis 2014. Paikkatieto ja GIS. Viitattu 10.11.2018, www.progis.fi/32.

Sipoon kunta 2018. Viitattu 11.11.2018, www.sipoo.fi/fi/asuminen_ja_ymparisto/kaavoitus/yleiskaavat/pohjois-paippisten_osayleiskaava.

Suomen perustuslaki /1999/19990731. Viitattu 10.11.2018, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Suomen ympäristökeskus 2018. Tulva-aineistoja http://paikkatieto.ymparisto.fi/tulvakartat/Html5Viewer_2_7/?locale=fi-FI

Tampereen kaupunki, 2018. Yleiskaavan tietomalli. Viitattu 7.10.2018, www.tampere.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/yleiskaavoitus/yleiskaavantietomalli.html.

Tynskä, P. 2015. Yhdenvertaisuusperiaate suunnittelutarveratkaisussa ja kaavaan perustumattomassa rakennusluvassa. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Julkisoikeus. Pro Gradu.

Virtanen, P. 1974. Edullisuusvyöhykemenetelmä haja-asutusalueiden kaavoituksessa. Helsingin Teknillinen korkeakoulu. Väitöskirja.

Ympäristöhallinto 2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöministeriön julkaisu.

Ympäristöhallinto 2017. Maankäytön suunnittelujärjestelmä. Viitattu 6.11.2018, http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma.

Ympäristöministeriö 2006. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Yleiskaavan sisältö ja esitystavat. Viitattu 6.11.2018, <http://www.ym.fi/download/noname/%7B5B7CCAD1-D27A-4C86-8369-9E18F8ADF862%7D/32259>.

Ympäristöministeriö 2009. Kyläkaavoitus, yleiskaava maaseuturakentamisen ohjaamisessa. Ympäristöministeriön julkaisu. Helsinki: Yliopistopaino.

Ympäristöministeriö 2012. Kyläyleiskaavoitus, Opas kaavoittajille, kunnille ja kylille. Ympäristöministeriön julkaisu. Helsinki: Edita Prima Oy.

Ympäristöministeriö 2017. Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset 1.5.2017. Viitattu 21.10.2018, https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/21124509/Laitio_Varkaus30052017/82a99198-6e9a-400b-8a7a-a8d6e4fb031c.

Ympäristöministeriö 2018a. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus. Viitattu 7.10.2018, <http://www.ym.fi/mrluudistus>.

Ympäristöministeriö 2018b. Uudistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voimaan 1.4. Ympäristöministeriö. Viitattu 7.10.2018, http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uudistetut_valtakunnalliset_alueidenkayt.

Ympäristöministeriö 2018c. Sähköinen osallistuminen alueidenkäytön suunnittelussa. Ympäristöministeriön julkaisu. Viitattu 7.10.2018, [http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uutiset/Sahkoinen_osallistuminen_vakiintumassa_a\(48006\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uutiset/Sahkoinen_osallistuminen_vakiintumassa_a(48006)).

1/10 JOHDANTO

Kysely maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta kylien yleiskaavoittajille 8.2.-2.3.2018

Kysely maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta kylien yleiskaavoittajille on tausta-aineistoa maaseudun kehittämisen tutkinto-ohjelman, ylemmän AMK-tutkinnon opinnäytetyötä varten. Kyselyssä on tarkoitus selvittää, miten maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu kylien kaavoituksessa ja minkälaisilla periaatteilla. Kysely on avoinna 2.3.2018 asti.

2/10 OHJEET

Kyselyyn vastaaminen

Pääset kyselyssä eteenpäin oikean alareunan painikkeella vastattuasi esitettyihin kysymyksiin.

Voit halutessasi palata kyselyssä taaksepäin oikean alareunan painikkeilla tai vasemman reunan valikosta, jos haluat muuttaa vastaustasi tai lukea nämä ohjeet uudelleen.

3/10 VASTAAJAN TIEDOT

Ammattinimike

Merkkejä jäljellä: 50

Kauanko olet toiminut alalla?

- Alle 10v.
 10-20v.
 Yli 20v.

Missä maakunnassa työskentelet?**Minkäkokoisessa kunnassa työskentelet?**

- Alle 4000 asukasta
 4000-9999 asukasta
 10000-24999 asukasta
 25000-99999 asukasta
 100000 asukasta tai enemmän

Suunnitteletko pääasiassa kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaisia

- Sisempiä ja ulompia kaupunkialueita
 Kaupungin kehysalueita, maaseudun paikalliskeskuksia, kaupungin läheistä maaseutua ja ydinmaaseutua
 Harvaan asuttua maaseutua

4/10 EMÄTILAPERIAATTEEN KÄYTTÖ

Onko emätilaselvitys ollut kunnassanne käytössä ranta-alueiden ulkopuolella?

- Kyllä, alueella jossa rakentamispaine on merkittävä.
- Kyllä, alueella jossa rakentamispaine on kohtalainen.
- Kyllä, alueella jossa rakentamispaine on vähäinen.
- Ei, emätilatarkastelua ei ole käytetty ranta-alueiden ulkopuolella.

Mikäli emätilatarkastelua ei ole käytetty, miten maanomistajien tasapuolinen kohtelu on varmistettu?

Merkkejä jäljellä: 1000

Mikäli emätilaperiaate on ollut käytössä, mitä poikkileikkausvuosia teillä on käytetty?

- 1959
- 1969
- 2000
- Jokin muu vuosi.

Mikäli käytössä on ollut jokin muu poikkileikkausvuosi, mikä vuosi on ollut ja miksi?

Merkkejä jäljellä: 1000

Milloin on katsottu tarpeelliseksi maanomistajan henkilökohtainen tapaaminen?

Merkkejä jäljellä: 1000

5/10 MITOITUSPERIAATTEET

Mihin kaavoituksen mitoitus on ensisijaisesti pohjautunut?

- Emätilojen pinta-aloihin
- Nykyisten kiinteistöjen pinta-aloihin
- Edullisuusvyöhykkeisiin
- Rakentamispainetarkasteluun
- Rakennuspaikkojen enimmäismäärän arviointiin
- Väestönkehitysarvioon
- Johonkin muuhun.

Mikäli mitoitus on perustunut johonkin muuhun, mihin se on perustunut ja miksi?

Merkkejä jäljellä: 1000

6/10 TIEDOTTAMINEN JA OSALLISTAMINEN

Miten maanomistajia on tiedotettu ja osallistettu kaavahankkeiden aikana? Voit valita vaihtoehtoista useamman.

Miten maanomistajia on tiedotettu?

- Kaavoituskatsauksessa
- Kirjeellä
- Lehti-ilmoituksella
- Internetin välityksellä
- Osallistumis- ja arviointisuunnitelman kautta
- Tiedotustilaisuudessa
- Osallistavissa kyläilloissa
- Muutoin, miten?

Merkkejä jäljellä: 250

Miten maanomistajia on osallistettu?

- Kyläilloissa
- Järjestämällä työpajoja
- Kyselyjen avulla
- Sosiaalisen median kautta
- Pienryhmätapaamisissa
- Asukkaat ovat laatineet kyläsuunnitelman
- Muutoin, miten?

Merkkejä jäljellä: 250

7/10 TASAPUOLISUUS

Seuraavassa on esitetty tasapuolisuuteen liittyviä väitteitä. Valitse parhaiten miellipidettäsi vastaava vaihtoehto viisiportaisella asteikolla.

Emättilaperiaatetta ei tule käyttää kaavoituksessa ollenkaan.

samaa mieltä eri mieltä

Maanomistajia tulee osallistaa enemmän.

samaa mieltä eri mieltä

Maanomistajalla tulee olla mahdollisuus rakentaa omalle maalleen.

samaa mieltä eri mieltä

Vuoropuhelu maanomistajien kanssa on ollut onnistunutta.

samaa mieltä eri mieltä

Maanomistajien toiveita tulee kuunnella paremmin.

samaa mieltä eri mieltä

Kunnan tavoitteet ja maanomistajien toiveet ovat usein ristiriidassa.

samaa mieltä eri mieltä

Maanomistajilla on hyvät vaikutusmahdollisuudet kaavoihin.

samaa mieltä eri mieltä

Tasapuolista kohtelua kaavoituksessa on hankala toteuttaa.

samaa mieltä eri mieltä

Päättäjät ymmärtävät tasapuolisuuden toisin kuin kaavoittajat.

samaa mieltä eri mieltä

8/10 ALUEELLINEN SUUNNITTELUTARVERATKAISU

Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin 1.5.2017 voimaan tulleessa muutoksessa mahdollisuus suunnittelutarveratkaisun tekemisestä alueellisesti. Seuraavassa on väitteitä alueellisen suunnittelutarveratkaisun käyttämisestä kylien maankäytön suunnittelussa ja ohjaamisessa. Valitse viisiportaisella asteikolla parhaiten mielipidettäsi vastaava vaihtoehto.

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu on toimiva väline kyläalueiden rakentamisen ohjaamisessa.

samaa mieltä eri mieltä

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu mahdollistaa kyläalueiden kaavojen laadinnan yleispiirteisempänä.

samaa mieltä eri mieltä

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu helpottaa merkittävästi asuinrakentamisen lupaprosessia.

samaa mieltä eri mieltä

Alueellisessa suunnittelutarveratkaisussa maanomistajien tasapuolinen kohtelu on vaikeampaa toteuttaa kuin kaavoituksella.

samaa mieltä eri mieltä

Tulen todennäköisesti hyödyntämään alueellista suunnittelutarveratkaisua kyläalueiden suunnittelussa.

samaa mieltä eri mieltä

9/10 VAPAAMUOTOINEN PALAUTE

Tähän voit jättää vapaamuotoista palautetta. Toteutuuko maanomistajien tasapuolinen kohtelu mielestäsi kylien kaavoituksessa? Toimilko emätillaperiaate? Mitä mieltä maanomistajat ovat olleet emätillatarkastelusta? Kehittämideoita?

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for text input.

Merkkejä jäljellä: 3000

10/10 LOPUKSI

Lopettaaksesi kyselyn paina alakulman painiketta "Lähetä".

Tässä liitteessä on esitetty kaavoittajien vastauksia kysymykseen:

”Mikäli emätilatarkastelua ei ole käytetty, miten maanomistajien tasapuolinen kohtelu on varmistettu?” Teksteissä ilmoitettujen kaupunkien nimet on poistettu.

Yleiskaavat eivät ole olleet sellaisia yleiskaavoja, joissa rakennuspaikat olisi määritelty.

Rakentaminen on edellyttänyt suunnittelutarveratkaisua/poikkaria ja niissä on vuodesta 2013 selvitetty emätilat.

Yleiskaavoissa rakentamisen määrää on rajattu kiinteistön pinta-alan mukaan.

Viireillä olevassa kaavoituksessa asiaa tutkitaan.

Ei ole toistaiseksi löytynyt muuta keinoa. Alueilla, joissa on hyvin vähäinen rakentamispaine ja hyvä naapurisopu, on ehkä teoreettinen mahdollisuus löytää kaikkia osallisia tyydyttävä ratkaisu. Niillä alueilla ei ole myöskään mitään tarvetta osayleiskaavan laadintaan ja rakennuslupakin heltiää ilman suunnittelutarveratkaisua tai poikkeamislupaa.

Emätilamitoitus on käytössä kaikilla alueilla. Kaupungilla on kaupunginhallituksen hyväksymät maaseuturakentamisen periaatteet maaseutualueiden mitoitusvyöhykkeistä ja mitoituksesta.

██████████ osayleiskaavassa on hajakenttäminen mitoitettu seuraavasti: Viireillä olevasta hankkeesta määritellyn ympyrän, jonka halkaisija on 500 metriä sisälle saa muodostua korkeintaan 5 rakennuspaikkaa viireillä oleva hanke huomioiden. Rakentaminen ei kuitenkaan saa ylittää kantatilanormia 1 loma-asunto/4 ha.

Kaupungin ydinkeskustan tuntumassa on rakennusjärjestyksessä määritellyt suunnittelutarvealueet, jossa mm. rakennuspaikan koko on määritelty. Koko kunnan kattavaa yleiskaavaa ei ole, ainoastaan kaupungin ydinkeskustan ympärillä, ██████████. Muutoin rakentaminen tapahtuu haja-asutussäännöksillä. ██████████ on osayleiskaavoitettu ja vastaava kaavoitus on alkamassa liitoskunnan eli ██████████ puolella. Rakentaminen on niin vähäistä, että tasapuolisuuden toteutus ei tuota ongelmia.

Kokemusta vain yhdestä kyläyleiskaavasta, joka ei sisällä tästä erityisiä mitoituseriaaiteita. Julkiset kuulemiset ilmeisesti katsottu riittäväksi.

Koko kaupungin yleiskaavalla

Koko kunnan alueella on rakentamispaine ja emätilatarkastelua käytetään suunnittelutarveratkaisujen myöntämisessä ja yleiskaavojen laadinnassa.

Kuivan maan mitoituksella

Kuivanmaan rakennusmaan mitoituksessa on käytetty voimassa olevien tilojen pinta-aloja ja rakennuspaikkojen lukumäärä on määräytynyt valtuuston hyväksymien mitoituserusteiden mukaisesti.

Kunnassa rakennetaan melko rauhallista tahtia. Uudisrakentamisessa nojataan aiempiin vastaavanlaisiin tilanteisiin, jolloin maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu hyvin.

Kunta, jossa tällä hetkellä työskentelen, on pinta-alaltaan suhteellisen pieni. Meillä on voimassa koko kaupungin strateginen yleiskaava, jossa ei ole osoitettu suoraa rakennusoikeutta. Kaikki asemakaava-alueen ulkopuolinen alue on meillä kuitenkin määritelty suunnittelutarvealueeksi ja niitä ratkaistaessa tehdään kiinteistölle emätilatarkastelu maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Alueellamme rakentamisen paine voidaan nähdä kohtalaiseksi/merkittäväksi.

Laadittu useita osayleiskaavoja, joissa uusimpien kaavojen keskeisillä alueilla emätilatarkastelu. Kaikissa kaavoissa koko kaava-alue määritelty suunnittelutarvealueeksi: suunnittelutarvepäätöksissä voidaan ottaa huomioon maanomistajien tasapuolinen kohtelu.

Maanomistajien toiveet on pyritty ottamaan huomioon. Paineita haja-asutusalueiden asuntorakentamiseen ei juuri ole

Mielestäni kyläkaavoitus on yhdyskuntasuunnittelua eikä kiinteistöjalostusta. Ensimmäinen lähtökohta on se, että parhaiten rakentamiseen soveltuville alueille myös osoitetaan enemmän rakentamista. Tähän vaikuttaa liikenneväylien sijoittuminen, vesihuoltoverkko jne... Maanomistajien tasapuolinen kohtelu on ollut ikään kuin toissijaisena asiaan vaikuttavana tekijänä.

Kaavat on laadittu sellaiseksi, että ratkaisu ei ole jyrkästi jonkin yksityisen maanomistajan etujen vastainen. Olen tehnyt useita maaseutukyläkaavoja tällä periaatteella - siis oikeusvaikutteisia kaavoja, joissa rakennusoikeuden osoittamiseen on päädytty neuvotteluihin (tai parissa tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksellä). Tiedän, että alan olla jo fossiili alalla - en pidä mielipidettäni välttämättä oikeana. Haluan siten kannustaa tutkijaa löytämään emätilaperiaatteen soveltamiseen toimivia oikeudenmukaisia ratkaisuja.

Mitoituksessa käytetty samaa periaatetta kuin rantarakentamisessa, ei kohteita tasapuolisesti

Näppituntuma

On varmaan vuosikymmeniä sitten tehty emätilatarkastelua. Meillä asutus on niin harvaa, että ei tule ongelmia.

On käytetty, mutta 2009 liittyneissä kunnissa ei aiemmin ole. Paine ei ole merkittävä.

On varmaan vuosikymmeniä sitten tehty emätilatarkastelua. Meillä asustus niin harvaa, että ei tule ongelmia.

On yritetty luoda pinta-alaan perustuvia sääntöjä kyläalueilla suunnittelutarveratkaisun pohjaksi.

Osayleiskaava-alueella, jossa oli kova rakentamispaine ja osallisilta tuli paljon esityksiä rakentamispaikoiksi tein kuitenkin "epävirallisesti" kaavoittajan kaappiin kansioon emätilatarkastelun, jota käytin kaavoittajan vastineessa perusteluihin kun suhtauduttiin uusiin rakentamispaikkatoiveisiin kielteisesti. Käytin esim mitoitusta jos maanomistus alle 2 ha 1 rakennuspaikka, 2-4,9 ha 2 rak. paikkaa 5-9,9 ha 4 rakennuspaikkaa 15-19,9 ha 6 rakennuspaikkaa yli 30 ha 7 rak.paikkaa + 1 rakennuspaikka/ täyttä 15 ha kohti

Pääasiassa rakentaminen koko [REDACTED] alueella perustuu asemakaavoihin. Muualla suunnittelutarveratkaisut pohjaavat MRL:ään, rakennusjärjestykseen sekä mahdollisiin alueellisiin suunnitteluperiaatteisiin. Yleiskaava kattaa koko kaupungin [REDACTED] lukuunottamatta, jossa yleiskaavatyö on käynnissä ja alueella on rakennuskielto.

Rakennus oikeutta saavat kaikki, mikäli luonto- tai maisema-arvot eivät sitä estä.

Rakennuslain voimaantulon aikana olevan kiinteistöjaotuksen mukaan muodostuvat emätilat.

Rakennuspaikat on osoitettu vain ranta-alueille

Rakennuspaikkoja on toistaiseksi myönnetty yhdyskuntarakenteellisin perustein max 3 rakennuspaikkaa / hehtaari. Kyläyleiskaavoitusohjelma on tehty eli sellaiset alueet, joilla on ollut pitkään kohtuullista rakentamisaktiivisuutta, pyritään lähivuosina kaavoittamaan. Suunnittelutarveratkaisuisissa on vasta nyt alettu tarkastelemaan emätilasta lohkoituja rakennuspaikkoja.

Rakentamisen paine hyvinkin vähäistä ranta-alueen ja taajaman ulkopuolella. Lähinnä satunnaisia rakentamisia. Rakentamisen sopivuutta tarkastellaan lupavaiheessa mm. maiseman, ympäristön, kyläalueen kannalta.

Rakentamispaine on vähäistä, ei ole tarvetta mitoitukselle. Yleiskaavan tarkastusvaiheessa vuoden parin kuluttua emätilatarkastelu tehdään.

Rakentamispaineet niin pienet, ettei tasapuolinen kohtelu ole vaarassa

Ranta-alueiden ja asemakaava-alueiden ulkopuolella ei ole merkittäviä rakentamispaineita, minkä takia yleis- ja osayleiskaavaa laadittaessa olisi tarvinnut tehdä emätilamitoitusta. Rakentaminen ohjautuu kyläalueille ja alueille missä on kunnallistekniikka. Vuosittain suunnittelutarveratkaisujen määrä on alle 10 kpl.

Silloin on käytössä pinta-ala kohtainen tarkastelu.

Tasapuolinen vertailu on otettu huomioon alueen omistajia kuulemalla.

Verrattu aiempiin päätöksiin

Viimeisimmässä yleiskaavoissa ollaan mitoitettu myös "kuivaa" maata, pinta-alaperusteisesti jaettu rakennusoikeuksia

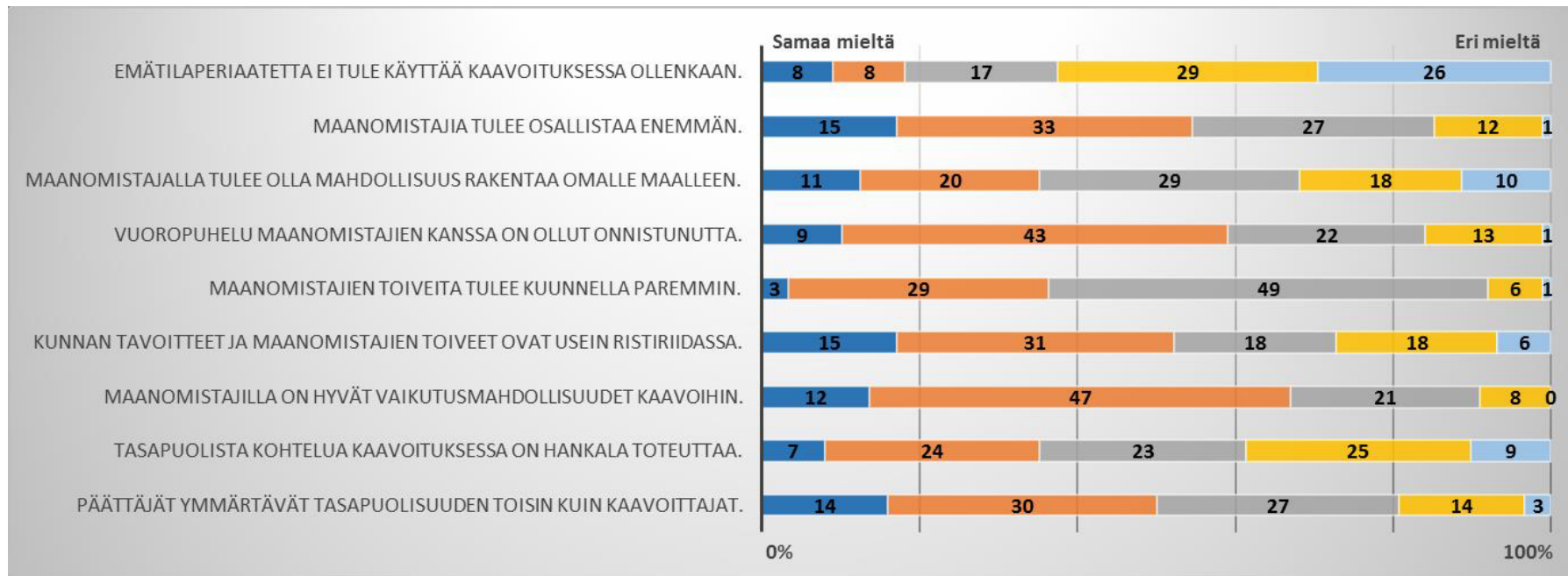
Vuoden 1959 jälkeen erotetut tilat vähentävät pinta-alan perusteella laskettua tilakohtaista rakennuspaikkojen määrää.

Vähäisen rakentamispaineen takia kysymys ei ranta-alueita lukuun ottamatta ole relevantti muilla kuin asemakaavoitettavilla alueilla.

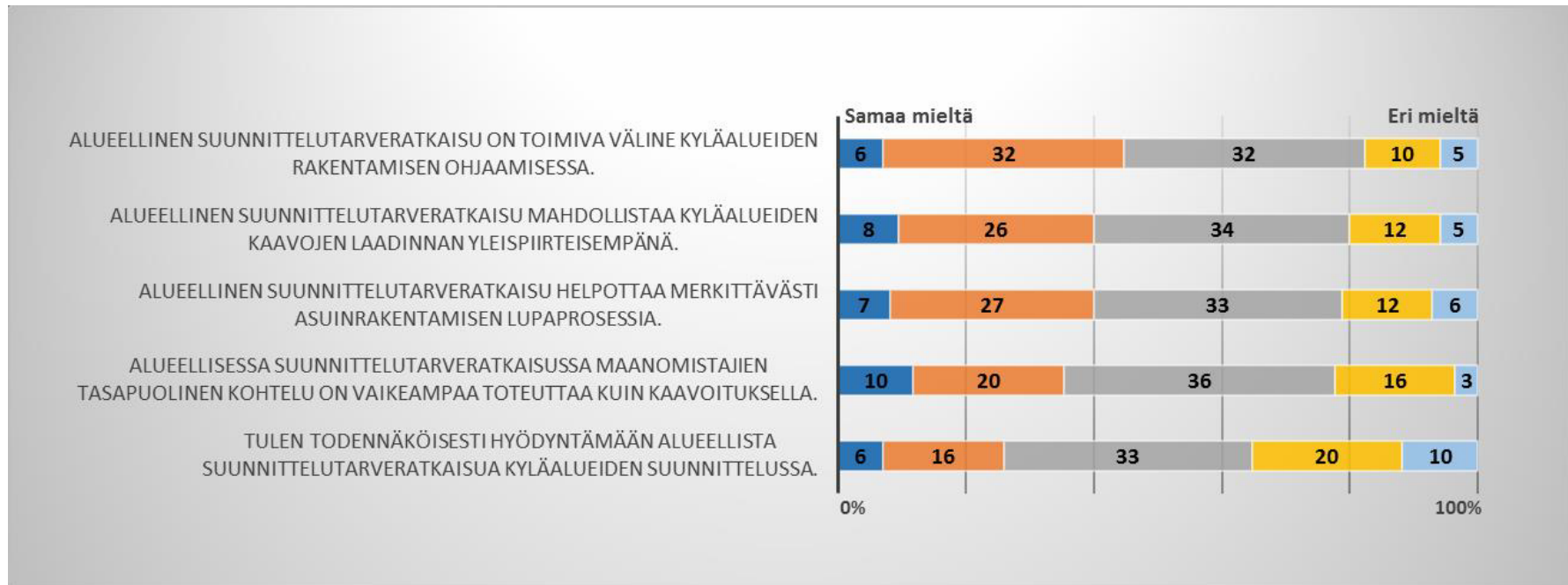
TASAPUOLISUUTEEN LIITTYVIEN VÄITTEIDEN VASTAUKSET

LIITE 3.

Tasapuolisuuteen liittyviä väitteitä, joista on voinut valita parhaiten mielipidettä vastaavan vaihtoehdon viisiportaisella asteikolla. Vastaukset lukumääränä taulukossa (88 vastausta)



Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin 1.5.2017 voimaan tulleessa muutoksessa mahdollisuus suunnittelutarveratkaisun tekemisestä alueellisesti. Seuraavassa kyselyn tulokset alueellisen suunnittelutarveratkaisun käyttämisestä kylien maankäytön suunnittelussa ja ohjaamisessa. Parhaiten mielipidettä vastaavan vaihtoehdon on voinut valita viisiportaisella asteikolla. (85 vastausta)



Tässä liitteessä on vastaajien vapaamuotoista pohdintaa ja vastauksia kysymykseen:

”Vapaamuotoinen palaute (Toteutuuko maanomistajien tasapuolinen kohtelu mielestäsi kylien kaavoituksessa? Toimiiko emätilaperiaate? Mitä mieltä maanomistajat ovat olleet emätilatarkastelusta? Kehittämideoita?)” Kaupunkien ja paikkojen nimet on poistettu tekstistä

Emätilaperiaate toteuttaa lainmukaista tasapuolista kohtelua. Kuitenkin maanomistajien kokema tasapuolisuus voi olla täysin toisenlainen. Maalaisjärjellä voi olla vaikea ymmärtää, miksi kahdelle vierekkäiselle tilalle toiselle saa rakentaa ja toiselle ei (selityksenä tilojen erilainenlohkomishistoria). -Emätilaperiaate ei huomioi rakennuspaikan sopivuutta rakentamiseen. -Vyöhykesuunnittelu tai taajama tms. lisäriteeri voi osittain korjata rakennuspaikkojen sijainninhjausta.

[REDACTED] ei ole laadittu ns. kyläkaavoja. Tarve on vähäinen, koska etäisyydet maakuntakeskukseen on kohtuu pitkät. Sydänmaalle ([REDACTED] n. 25km) on laadittu tontitussuunnitelma+rakennettu tiet+kunnallistekniikka, mutta kysyntä alueelle on vähäistä.

Alueellista suunnittelutarveratkaisua ei ole kunnassamme vielä käytetty. Mahdollisuutena aivan toimiva suurten aluerakentamiskohteiden kanssa.

Emätilaperiaate hyvä pohja. Toki asumispaineisilla alueilla tulee mitoituksessa huomioida vyöhykkeisyys. Helpoiten tämä voidaan toteuttaa kyläkaavoituksella

Emätilaperiaate on hyvä ranta-alueilla, jotka muuten haluttaisiin rakentaa täyteen. Kuivalla maalla tasapuolisen kohtelun kanssa ei ole mitään ongelmaa.

Emätilaperiaate on pääsääntöisesti toiminut hyvin, lisäksi se on hyvin vakiintunut tapa, jolla maanomistajien tasavertainen kohtelu voidaan turvata paitsi kunnan sisällä, myös seudullisesti. Mielestäni kuitenkin vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa tasavertaista kohtelua olisi hyvä pohtia ja kehittää. Emätilatarkastelu perustuu jo yli puolivuosisataa vanhaan tilanteeseen eikä kaikissa kunnissa käytetä poikkileikkausvuosia, joten ymmärrän hyvin kokemukset menettelytavan vanhentuneisuudesta. Uuden toimintatavan löytäminen ja implementaatio tulisi mielestäni kuitenkin olla esimerkiksi valtio- tai maakuntajohteista, sillä jos jokainen kunta alkaa keksimään mitä

erilaisempia periaatteita ja tapoja, on riski että tasavertaisuus eri kuntien maanomistajien välillä heikentyy entisestään. Mielivaltaisuus ei voi olla vastaus tilanteeseen. Tasavertaisuusperiaatteen toteuttamisen keinojen valinta on vahvasti poliittista, jolloin valtion tai maakuntien ohjauksen/koordinoinnin lisäksi myös kunnallispoliitikkojen tulisi huolellisesti perehtyä ja osallistua asian valmisteluun yhteistyössä valmistelijoiden kanssa.

Emätilaperiaatetta toimivampaa tasapuolisen kohtelun työkalua on vaikea kuvitella.

Emätilaperiaatteen toteuttaminen ranta-alueita kaavoitettaessa on aina erittäin vaikeaa.

Emätilatarkastelu lienee tällä hetkellä paras väline varmistaa maanomistajien tasapuolinen kohtelu kaavoituksessa. Mielestäni maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu hyvin kylien kaavoituksessa. Kylät voivat olla rakenteeltaan hyvinkin erilaisia ja olisi syytä kehittää vaihtoehtoisia malleja kyläkaavoitukseen. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu ei korvaa kyläkaavoitusta, vaan voi johtaa eriarvoiseen kohteluun. Kaikki maanomistajat eivät älyä käyttää tätä suunnitteluvälinettä. Kaikki maanomistajat eivät välttämättä täysin ymmärrä emätilatarkastelun periaatetta. Meillä on hajarakentamisen ohjaamisessa käytetty lautakunnan hyväksymiä mitoitustavoitteita, jossa periaatteena on edullisuusvyöhykkeet. Tämäkin on maanomistajille vaikeaselkoista. Periaatteita pitäisi ehkä avata enemmän tai mallia yksinkertaistaa. Ehkä seuraava ohjauskeino on kevennetty edullisuusvyöhyke lisättynä jollain muulla virityksellä tai ohjaamisvälineenä on uudistettu rakennusjärjestys, jossa on pykälät hajarakentamisen ohjaamiseksi.

Emätilatarkastelu on toimiva periaate tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. Lopputulos ei kaikissa olosuhteissa välttämättä ole kylärakenteen kannalta paras mahdollinen, mutta erilaisin mitoitusvyöhykkein voi ratkaisua yrittää ohjata parempaan suuntaan. Tasapuolisen kohtelun varmistaminen on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää. Mikäli se ei toteudu, kaavan koko sisältö tullaan todennäköisesti kyseenalaistamaan jossakin vaiheessa ja ohjausvaikutus kestää vain sen ajan, kun kukaan ei haluakaan rakentaa kaavaratkaisusta poikkeavasti. Tällöin kaavasta ei tule toimiva työkalu rakentamisen ohjaamiseen, vaan enemmänkin rasite, kun kaavasta poikkeamisen edellytyksiä joudutaan arvioimaan usein ja kaavaratkaisun perusteisiin palaamaan toistuvasti. Tämä koskee siis kaavaa, joka toimii suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena koko alueellaan. Mikäli kaava esim. poistaa suunnittelutarveratkaisun vaatimuksen joltakin vyöhykkeeltä, antaa alueittaisia määräyksiä myöhempään lupaharkintaan tai ohjaa jollakin muulla

vastaavalla tavalla maankäyttöä, ei emätilatarkasteluun pohjautuva tasapuolisen kohtelun varmistaminen ole samalla tavalla tarpeen.

Emätilatarkastelu tuntuu olevan ainoa menetelmä, jolla voidaan oikeasti todistaa maanomistajien tasapuolinen kohtelu siten, että maanomistajat jotenkuten ymmärtävät ja hyväksyvät sen. Toki kiistaa voidaan pitää "leikkausvuodesta" ja kaikki eivät ymmärrä miten menneet asia vaikuttavat tämän päivän oikeuksiin. Emätilatarkastelu ei kuitenkaan johda järkevään maankäyttöön, vaan tulisi olla mahdollisuus käyttää juuri esim. jotain edullisuusvyöhykkeitä ohjaamaan rakentamista tietyille alueille toisia enemmän.

Emätilatarkastelu tuottaa yhdyskuntarakenteellisesti usein huonoa tulosta. Näin tapahtuu mitä lähempänä taajamaa ollaan ja se korostuu sitä enemmän, mitä suurempi taajama on. Katkovuoden mukaan sen tulokset ovat myös keskenään erilaiset, joten mielestäni tasapuolinen kohtelu ei tällöin ole objektiivinen.


Emätilatarkastelua ja sen periaatetta ei maanomistajat tahdo aina oikein ymmärtää. Absoluuttiseen tasapuolisuuteen maankäytössä ja kaavoituksessa ei voida päästä, koska siihen vaikuttaa niin paljon sellaisia asioita, jotka eivät ole maanomistajien omistamalla maillakaan lähtökotaisesti samanlaisia. Lisäksi yhteiskunnallinen tarve on erilainen erilaisissa asioissa, jotka vaikuttaa tasapuolisuuteen.

En osannut vastata alueellista suunnittelutarvetta koskeviin kysymyksiin.

FCG:n kurssiaineisto 6.-7.6. käsitteli tätä aihepiiriä, aineisto on varmaankin saatavissa, esim. Jouko Riipiseltä. Tasapuolinen kohtelu ei maailmassa toteudu, sijainti ja muut kaavoitukselliset tekijät ovat ensisijaisia, esim. modernit vyöhyketarkastelut Staffan Lodeniuksen tapaan. Emätilaperiaate kylien kaavoituksessa on syvältä, rantojenkin kaavoituksessa kyseenalainen. Maanomistajien saattaa olla vaikea ymmärtää, miten paapan joskus myymät tontit voivat vaikuttaa nykyhetkessä. Alueellisesta suunnittelutarveratkaisusta ei vielä ole kokemuksia, mutta se saattaa olla hyvä väline, kunhan ei tätä emätilamatematiikkaa sotketa liikaa mukaan. Hyvä ja mielenkiintoinen opinnäyteaihe!

Harvaan asutulla alueella kaavoitetaan niitä alueita, joiden tonttien uskotaan jossakin aikataulussa menevän kaupaksi. Muita ei kannata kaavoittaa. Taantuissa kylissä pysytään hyvinkin olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisällä, eikä laajenneta yhdyskuntaa. Loma-alueilla on lähtökohta, että maanomistaja maksaa asemakaavoituksen ja kunnallistekniikan jos haluaa, että hänen maitaan kaavoitetaan. Samaa periaatetta käytetään myös yksityisille maille sijoittuville omakotitaloja ja muille tonteille. Tämä johtaa siihen, että tontteja muodostetaan vain edullisille paikoille. Maaseutukyliin, joissa rakennetaan hyvin vähän, mutta jonkinlaista suunnittelun tarvetta on, pitäisi kehitellä sellainen hyvin yksinkertainen kaavoituskonsepti. Mietittäisiin vain oikeasti tarpeelliset asiat.

Hyvin toimii! Selkeät periaatteet ja johdonmukaisuus tärkeitä asioita kasvavan kaupunkiseudun maaseudulla

 (4700 as) ei ole omaa kaavoitusta, vaan kaikki työt ostetaan. Harvaan asutulla maaseudulla ja rantavyöhykkeen ulkopuolella en näe tarkoituksenmukaiseksi ohjata rakentamista kaavoilla, koska rakentamispaineita ei ole. Kylienkin kohdalla rantarakentamisen tulisi mielestäni perustua emätilatarkasteluun, mutta pitäisi sallia huomattavasti nykyistä käytäntöä suuremmat mitoituskeskittymät esim. 10-12 rp/muunnettu rantaviiva-km, jolloin tiivis ja elävä kylärakenne toteutuisi myös rannalle. Toki on silti huomioitava myös yleiseen virkistykseen tarkoitettut ranta-alueet.

Kaikissa tapauksissa maanomistajien tasapuolinen kohtelu ei ole toteutunut emätilaperiaatteeseen pohjautuvan mitoituksen kautta. Joissain tapauksissa kohtuullisuusperiaatteen mukaan selkeitä tapauksia on voitu korjata, mutta lähes joka kaavassa on joku maanomistaja jäänyt tavallaan ns. kärsijän osaan. Emätilaperiaate luo mielestäni kuitenkin hyvän pohjan maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutumiseksi, kun mitoitus ei tulkita liian tarkasti, vaan rakennuspaikkojen muodostumista tutkitaan perustellusti myös muista näkökulmista, esim. yhdyskuntarakenteen ja alueen toimivuuden ja rakennettavuuden näkökulmasta sekä myös kohtuullisuuden näkökulmasta. Näkemyksieni mukaan viime keväänä tehty lakimuutos ja sen tavoite mahdollistaa em. tavan laatia oikeusvaikutteisia suoraan rakennuslupa- ja oikeuttavia yleiskaavoja entistä paremmin ja turvaa tasapuolisen kohtelun toteutumisen tulevissa kaavoissa. Maanomistajat useinkaan eivät ole pitäneet hyvänä tai varsinkaan oikeudenmukaisena tiukasti emätilaselvitykseen ja sen mukaisesti laadittuun mitoitukseen pohjautuvaa kaavaratkaisua. Vaikeaa heidän on ollut ymmärtää, että jos ehdotettu rakennuspaikka on kaikilta muilta osin rakentamiseen sopiva, mutta käytetty mitoitus ei salli rakennuspaikan muodostamista.

Kuntamme rakentamispaine on pääasiassa rantarakentamisessa ja yleiskaavat ovat rantaosayleiskaavoja. Varsinaisia "kuivan maan" yleiskaavoja ei ole laadittavana. Maanomistajien tasapuolinen kohtelu perustuu rantaviivamitoitukseen.

Kylien "suunnittelu" on nykyisin lähinnä mitoittamista ja taistelua/taiteilua mitoittamisen "tasapuolisuudesta" enemmän kuin varsinaista suunnittelua esim. kylien omista toiminnallisista, maisemallisista, luonnonympäristön yms. lähtökohdista. Maanomistajat eivät ole pitäneet emätilatarkastelua (1969) oikeudenmukaisena, koska omistajat ovat vaihtuneet jo monesti. Päättäjien kanssa on usein haasteita nähdä kylien maankäytönsuunnittelu myös kunnan kokonaisuuden näkökulmasta. Kyselyn aihe ajankohtainen; saa nähdä, mitä MRL-kokonaisuudistuksessa saadaan aikaan tällä saralla.

Kylien kaavoittamisen yhteydessä maanomistajien tasapuolinen kohtelu on mahdollinen vain jos alue on riittävän laaja ja siellä on riittävän usealla emäkiinteistöllä maa-alueita. Toisin sanoen isojako sanelee pitkälle maanomistusolosuhteet ja kylien rajaus kaavoissa on toinen asia. Kaikki mahdolliset maanomistajat eivät useinkaan ole samassa asemassa keskenään kun kaavoitetaan vaikka vanha kyläkeskus ja sen välitön lähiympäristö. Rakennusoikeus jakaantuu tällaisissa kaavoissa niille maanomistajille, joilla kylän alueella maata sattuu riittävästi ja sopivissa paikoissa olemaan.

Kylien kaavoittamisessa ensi sijaisen tärkeää on miettiä rakentamisen paineen merkitys suunnittelualueella ja miten rakennusoikeus saadaan osoitettua kyliin, niin ettei se hajota kylien rakennetta (+ mm. kyläkuvalliset seikat!). Maanomistajien tasapuolinen kohtelu on tärkeää, mutta sitäkin tärkeämpänä pidän onnistunutta/elinvoimaista/toimivaa lopputulosta. Kyläkaavoituksen tukena tulisi olla strateginen yleiskaava, joka ottaa huomioon koko alueen maankäytönsuuntaviivat isommassa kuvassa siinä missä kylien kehittämisedellytyksetkin. Emätilaperiaatteeseen perustuvan rakennusoikeuden osoittaminen kyläalueille on usein haastavaa. Tilusvaihto pitäisi olla aina mukana kyläkaavoituksen (jos emätilatarkastelu) yhteydessä, jotta kaavaratkaisu olisi laadukas kaikin puolin. Emätilaperiaate toimii, jos mietitään maanomistajien tasapuolista kohtelua, mutta ei aina johda hyvään lopputulokseen. Maanomistajat kokevat emätilatarkastelun usein epäreiluksi, jos eivät täytä ehtoja.

Kyllä emätilaperiaate toimii tasapuolisesti. Maanomistajien, samoin kun kuntapäätäjien on todella vaikea ymmärtää menetelmää.

Kyllä tasapuolinen kohtelu toteutuu, jos kaavoittaja haluaa ja jaksaa riittävästi "pakertaa" maanomistajatapaamisia ja osaa perustella kantansa sekä viestiä että tasapuolinen kohtelu on kaavoittajan tavoitteena. Kyllä maanomistajat ottavat viestin vastaan. Emätilaperiaate on kyllä hyvä, kun sitä voi käyttää alueilla, jossa on kovat rakentamispaineet ja voi huolehtia ettei yksi maanomistaja "syö koko kakkua"

Kyläalueiden suunnittelu tulisi perustua maisemalliseen tarkasteluun ja hyvien rakennuspaikkojen löytymiseen sitä kautta. Tämä ei tietenkään noudata maanomistajien tasapuolista kohtelua. Käytännössä kantatilatarkastelu on hyvä lähtökohta, jos paineita on eikä parempaakaan keinoa rakentamisen rajoittamiseen ole.

Kyläkaavoituksessa käytetty emätilaperiaate, joka pohjautuu lähes 50-60 vuoden takaiseen (v. 1959 tai 1969) emätilatilanteeseen ei välttämättä takaa nykymaanomistajien tasapuolista kohtelua. Emätilatarkasteluvuosi voisi olla tuoreempi. Maanomistajat eivät ymmärrä näin vanhoja emätilatarkastelun ajankohtia.

Kyläkaavoitus meillä harvaan asutuilla ja vähä paineisilla alueilla aivan turhaa, MRL:n tulkinta pitäisi olla väljempi

Kysely ei oikeastaan suoraan koske [REDACTED], sillä lähtökohtaisesti koko kaupungin alueelle laaditaan asemakaavoja. Emätilaperiaate yleisesti johtaa usein yhdyskuntarakenteen hajautumiseen, vaikka onkin tasapuolisuuden kannalta ok.

Kysymyksenasettelu maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta on hankala. Käsité pitäisi ensin määritellä. Mitä tasapuolisella kohtelulla tarkoitetaan? Olen kokenut, että maanomistajat ymmärtävät keskimääräisesti erittäin hyvin perusteet, joita esitämme kantatilamitoituksen osalta. He myös osaavat arvioida maan rakennettavuuden kriteerit, jos ovat kiinni maassaan esimerkiksi elinkeinonsa kautta. Etäällä asuvat ja maaseudusta vieraantuneet maanomistajat saattavat elätellä ylisuuria toiveita maan realisoinnista rakennuspaikoiksi.

Maanomistajat eivät ymmärrä emätilaperiaatetta. Emätilatarkastelun poikkileikkausajankohtana vuotta 1959 on pidetty liian kaukaisena.

Maanomistajat haluavat kylien kaavoituksessa, että maanomistajia kohdellaan yhdenvertaisesti. Emätilaperiaate toimii, kun siihen yhdistetään erilaiset muut mitoitusasiat kuten kylän kehittämisen tahti, edullisuusvyöhykkeet, sijainti lähellä kylän palveluja ja olemassa olevaa asutusta ja verkostoja, maisemaa, rakennettavuutta jne. Sinänsä voidaan käyttää muitakin mitoitusperiaatteita, kunhan lopputuloksena on maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Usein kylien maanomistajat tietävät naapureidensa lohkomishistorian aika tarkasti ja maanomistajien mielestä jos yksi on myynyt kovasti rakennuspaikkoja, niin muidenkin pitää saada ja sen yhden maanomistajan mahdollisuuksia pitää hieman rajoittaa. Kaikilla kyläalueilla ihan koko maassa ei ole mitään järkeä tehdä mitoittavia yleiskaavoja ja laskea rakennusoikeuksia, jos kyliin ei tosiasiasa suuntaudu rakentamispaineita. Tällaisilla alueilla voisi jättää kokonaan kaavoittamatta tai tehdä "kevytkaavoja", joissa on suosituksia hyvistä rakentamisperiaatteista. Tai sitten voisi tehdä koko kunnan strategisen suunnitelman tai ohjelman, jossa määritellään mitkä kylät olisivat niitä kehitettäviä kyliä, miten niissä voisi rakentaa ja mikä on sitten vain maaseutuasutusta. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen lähellä, jossa on rakentamispaineita, pitäisi rakentamisen määrää ja tapaa määritellä, jotta rakentamista voidaan suunnata kaupunkiseudun kehityksen ja yhdyskuntarakenteen kannalta järkevästi.

Maanomistajat kokevat emätilatarkastelun epäoikeudenmukaiseksi tilanteissa, joissa omistusoikeus on vaihtunut eli edellinen omistaja on myynyt rakennuspaikkoja ja uusi omistaja ei voi tätä enää hyödyntää. Emätilatarkastelu sovitettuna paikallisiin olosuhteisiin on paras tapa varmistaa tasapuolisuuden toteutuminen.

Maanomistajien näkemykset rakennuspaikan laadusta vaihtelevat erittäin vastuullisesta täysin välinpitämättömään. Välinpitämättömien mielestä suon silmä, korkeajännitelinjan alunen, moottoritien meluvyöhyke ja tulva-alueen liejusavipenka kelpaavat pois myytävien tonttien paikoiksi. Painostuksesta huolimatta kaavoittajan tulee huolehtia myös siitä, että kaikkien rakennuspaikkojen laatu on moitteeton.

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu ei pitäisi olla niin merkittävässä roolissa, vaan kyllä rakentamisen ohjaaminen tulee perustua itse paikkaan; sen rakentamiskelpoisuuteen, sijaintiin yhdyskuntarakenteessa, maisemaan.

Olen myöntänyt 137 a mukaisia päätöksiä, ja 10 v voimassaoloaika on hyvä. Sen sijaan emätilatarkastelun vaatimus voi haitata 137 a lupien toimivuutta. 44 pyk mukaisessa yleiskaavassa voi käyttää paikasta riippuvaa emätilamitoitusta, kun taas 137 a:ssa pitäisi soveltaa koko kunnan "perus" - kantatilamitoitusta.

Onnea matkaan...

Pääsääntöisesti emätilaperiaate lähtökohtana toimii hyvin. Yksittäistapauksia kiinteistöissä on, ettei toteudu. Maanomistajat eivät oikein ymmärrä emätilatarkastelua, tai sitä, miksi se olisi tasapuolinen etenkin emätilasta lohkottujen kiinteistöjen osalta. Erityisesti ääripääkokoisten kiinteistöjen osalta rakennusoikeuksien saamista tai saamattomuutta ei ymmärretä. Sitä pitäisi avata enemmän maanomistajille, että emätilatarkastelun lisäksi rakennuspaikan saamiseen on paljon muitakin rajoittavia tekijöitä kuten suojele- ja suoja-alueet, maisema-arvot, pienemmillä kiinteistöillä pinta-ala/kiinteistön muodot, yms. yms. Tein tämän kyselyn aiemman työpaikkani mukaan. Nykyisessä työpaikassani olen ollut vasta vähän aikaa, eikä täällä ole kokemusta kyläkaavoista.

Ranta-alueiden ulkopuolella haja-asutusalueiden rakentuminen voidaan ohjata järkevällä rakennusjärjestyksen ohjauksella, jonka tueksi voidaan kirjata tasapuolisuuden toteutumisen edellyttämiä määräyksiä. Hyvin laadittu rakennusjärjestyksen ohjeistus, jopa ihan kyläkohtaisesti, toimii joskus paremmin kuin yleiskaava, jolla on koitettu ratkaista kaikki haja-asutusalueen ongelmat yhdellä kertaa.

Ranta-alueilla emätilaperiaate välttämätön. Kyläalueilla ei niinkään (mukaan lukien rantaan rajoittuvat kylät). Pinta-alaperustainen mitoitus ongelmallinen, edellyttää mm. hyvää/selkeää vyöhykejakoja.

Tasapuolinen kohtelu onnistuu. Meillä toiminta ollut pitkäaikaista ja vakiintunutta. Periaatteet on selkeät ja kh tasoiset päätökset taustalla. Maanomistajat ovat olleet tyytyväisiä.

Tasapuolinen kohtelu toteutuu jollakin tapaa, mutta ei varmasti riittävästi. Emätilaperiaate on selvin säännöin toimiva, mutta ei varmasti täydellinen. Jos joku keksii paremman tasapuolisuuden mittarin, niin hienoa. Maanomistajat vastustavat, jos eivät saa mielestään riittävästi rakentamismahdollisuuksia. Pitävät poikkileikkausvuotta 1959 tsaarinaikaisena. Käytössämme on

lisäksi toinen poikkileikkausvuosi 2000 eli 1959-emätilan rakentamismahdollisuudet jaetaan vuoden 2000 tilajaotuksen mukaisille tiloille. Täten mitoitus saadaan lähemmäksi tätä päivää.

Tasapuolisuus vai yhdenvertaisuus? Tasapuolisuus ymmärretään usein samanlaisena lopputuloksena suhteessa maa-alueen pinta-alaan tai rakennuspaikkojen lukumäärään. Tulisi painottaa enemmän kylärakenteellisia ja -maisemallisia arvoja. Samoissa olosuhteissa olevia kohdellaan tasapuolisesti ja kaikkia yhdenvertaisesti. Kiinteistöjaotus ratkaisee ja ohjaa liikaa. Pinta-alalaskenta johtaa joissakin tapauksissa todella huonoon lopputulokseen. Maanomistajan myyntihaluttomuus toinen ongelma. Vain innokkaimmat myyvät ja varsinkin hyviä paikkoja pantataan. Kaava tulisi johtaa rakentamismahdollisuuksiin - ei arvonnousun odotteluun tai rakennuspaikkojen panttaamiseen. Kyläyleiskaavoitus usein turhauttavaa, koska se ei johda hyvään kylärakenteeseen ja -kuvaan saatikka edullisilla paikoilla olevien rakennuspaikkojen markkinoille tulon.

Todella haastavaa muuttotappiokunnassa, vaikkakin vetovoimainen joki virtaa läpi kunnan, kun rakennuspaikkoja ei kantatilamitoituksen mukaan saa kun joku on jo joskus rakentanut emätilalle. Maanomistajilla on haasteellista ymmärtää tätä asiaa.

Työhöni ei kuulu yleiskaavojen laatiminen, mutta olen mukana yleiskaavaprosesseissa ja valmistelen str:ja ja poikkareita, joissa emätilatarkastelua käytetään. Tämän vuoksi en ole vastannut suoraan yleiskaavoitusta koskeviin kysymyksiin. Emätilatarkastelu on mielestäni vanhentunut työväline, jonka tilalle tulisi kehittää uusi, kaikille osapuolille (maanomistajat, poliitikot yms.) selkeämpi väline/toimintatapa.

Varsin monet maanomistajat ja poliitikot eivät hyväksy emätilaperiaatetta. Maanomistajien mielestä tasapuolisuus toteutuu, kun kaikki saavat rakentaa vapaasti eli rakentamista ei rajoiteta mitenkään. Kylillä halutaan samanaikaisesti asua maaseutumaisessa ympäristössä ja saada samoja palveluita kylälle kuin mitä kaupungissakin on - kauppa, koulu ja bussiliikenne. Näiden ristiriitaisten tavoitteiden lisäksi kaavoittaja taistelee erilaisten ympäristötekijöiden, kuten tulvien, luonnonsuojelun, arkeologisten, maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen viidakossa. Yhteinen näkemys tulevaisuudesta puuttuu. Mitkä ovat 20 - 30 kilometrin etäisyydellä kaupungista sijaitsevien maaseutukyliä kehittämismahdollisuudet? Monet maanomistajat ja myös poliitikot näkevät nämä maanomistukseltaan hyvin pirstaleiset kyläalueet lähinnä rakennuspaikkojen myyntiin soveltuvina, ei elinkeinon harjoittamisen paikkoina. Tulevaisuudessa uusia

mahdollisuuksia saattaa avautua esimerkiksi biotalouden kehittymisen myötä. Toisaalta tulisi hyväksyä, että entistä harvempi saa toimeentulonsa maaseudulla asuen ja alkutuotantoa harjoittaen. Kaupungin talouden kannalta ja myös kestävän kehityksen näkökulmasta olisi parempi, että nimenomaan kaupunkien ja paikalliskeskuksien väestömäärää lisättäisiin ja yhdyskuntarakennetta tiivistettäisiin. Tällöin myös maaseudun ja kylien osayleiskaavoituksen painopistettä voitaisiin siirtää rakennuspaikoista toimintaa rajoittaviin tekijöihin, vaikka toiminnan laatua emme vielä osaa ennustaa.

Äskeisen sivun kysymyksiin ei voi vastata noin yksinkertaisesti. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu tai vanhan ajan palstoitus suunnitelma tai joku pieni suunnitelma olisi hyvä väline, jotta kohtaa voisi suunnitella vähän paremmin ja ottaa tulevatkin paikat, liittymät ym asiat jotenkin huomioon. Olen tätä yrittänyt kymmenen vuotta, että vähän suunnitelmallisuutta ja yhteistyötä naapurin kanssa niin hyvä tulee. Itsekin olen heille jotain piirtänyt ohjeeksi (vaikka ei saisi) /yrittänyt ohjata järkevästi > huonolla menestyksellä. "Olen heittänyt hanskat tiskiinkin" Maanomistajat eivät tee tai toimita tai keskustele toisten maanomistajien kanssa tai tilaa joltain, joka vähän ymmärtää suunnittelua - myyvät vain. Mikäli kyse on vain heidän oman maansa palstoittamisesta ja suunnittelusta niin asia voi onnistuakin. Emätilatarkastelu johon kuuluu mitoituspäätökset: Ne jotka ovat myyneet oman osuutensa huutaa suurimpaan ääneen ja tietenkin vastustaa kaikkea. Emätilatarkastelun voi tehdä niin monella tavalla. Suppeasti rajatut konsulttimaisesti tehdyt tarkastelut yleiskaavassa voi aiheuttaa haittaa myöhemmälle tarkastelulle. Sellainenkin tarkastelu on hyvä, jos rakentaminen saadaan oikeasti ohjattua tiiviille alueelle ja on viemäriverkosto eikä rakentaminen ohjautu kuitenkin alueen ulkopuolelle. Kokonaisuuden huomioonottava tarkastelu koko emätilalta taas on todella vaikeaa ja työlästä. Haja-asutusalueen mitoittaminen on mielestäni vielä vaikeampaa kuin ranta-alueiden. Tämä tietenkin riippuu monista asioista, kuten alueen kiinteistöjaotuksen pirstoutuneisuudesta, mikä meillä on suurta. Olen kuluttanut yhdenvertaisuuden toteuttamiseen ja perustelemiseen poliitikoille (päättäjät) ihan liikaa työaikaa (lupakäsittely). Kuka keksisi paremman yhdenvertaisen menettelyn? Ennen oli enemmän rakennuspaikan pinta-aloilla säännöstely, mutta se ei oikein vastaa tarkoitusta enää. Yhdenvertainen menettely korostuu nykyään, kun päätäntävalta on kunnissa ja on kytköksiä/kavereita. Enää ei voi nojata Elyyn. "Laillisuuden valvonta on siirtynyt naapureille" valittavatko he vai eivät.