

ASEMAKAAVAN AJANMUKAISUUDEN ARVIOINTI

Kaavoitetut rakentamattomat tontit

LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU
Tekniikan ala
Miljöosuunnittelu
Ympäristötekniikan koulutusohjelma
Yhdyskuntasuunnittelu
Opinnäytetyö
Kevät 2011
Sini Utriainen

Lahden ammattikorkeakoulu
Ympäristötekniikan koulutusohjelma, miljöosuunnittelun sv.

UTRIAINEN, SINI: Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi
Kaavoitetut rakentamattomat tontit
Yhdyskuntasuunnittelun opinnäytetyö, 65 sivua, 8 liitesivua

Kevät 2011

TIIVISTELMÄ

Tämä opinnäytetyö käsittelee asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointia, joka on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tutkimuskohteena on Heinolan kaupungissa sijaitsevat Sinilähteen alue ja Myllyojan pohjoisosa, jotka ovat suurelta osin rakentamatta kaavan mukaisesti.

Teoriaosuudessa selvitetään, mitä laki pitää sisällään ja mitä se käytännössä tarkoittaa. Samalla käydään läpi asioita, joiden avulla ajanmukaisuutta määritellään. Ajanmukaisuus liittyy suurelta osin rakentamattomiin tontteihin, joten työssä käydään läpi kaavojen toteuttamiseen liittyviä asioita ja syitä, miksi kaavat eivät ole toteutuneet. Lopuksi käydään läpi maapoliittisia keinoja, millä edistetään rakentamisen toteutumista.

Tutkimusosuudessa tarkastellaan kohdealueen kaavoitushistoriaa ja taustatietoja. Asemakaavan ajanmukaisuuden vanhenemisen syitä selvitetään erityisesti pientalotonttien osalta. Syiden selvittämiseksi on koottu tietoja alueen rakentamattomien omakotitalotonttien maanomistajilta. Kaavan ajanmukaisuutta on määritelty erilaisten kriteerien avulla ja pohdittu, mitä asemakaavalle tulisi tehdä. Kohdealueelle on annettu kehitysehdotuksia, miten kaava voisi tulla tulevaisuudessa toteutetuksi. Lopuksi on esitetty yleisesti asioita, jotka kannattaa huomioida asemakaavan laadinnan yhteydessä, jotka edistävät kaavan toteutumista.

Tästä opinnäytetyöstä käy ilmi, että asemakaavan ajanmukaisuutta täytyy tarkastella jatkuvasti. Kaavan tavoitteet ja tarpeet on huomioitava ja tarkasteltava niitä tämänhetkiseen tilanteeseen ja tulevaisuuteen. Kaavoittaminen kunnan omalle maalle ja maanomistajien huomioon ottaminen jo kaavoituksen alkuvaiheessa edistää asemakaavojen toteutumista. Kun kaavoja ajanmukaistetaan, alueilla on mahdollisuus kehittyä ja näin saadaan aikaan entistä toimivampaa ja eheämpää ympäristöä.

Avainsanat: ajanmukaisuus, arviointi, asemakaavoitus, maapolitiikka, tontti

Lahti University of Applied Sciences
Degree Programme in Environmental Technology

UTRIAINEN, SINI: Evaluating the modernity of the town plan
Unbuilt plots in a planned area

Bachelor's Thesis in Urban Planning, 65 pages, 8 appendices

Spring 2011

ABSTRACT

This thesis deals with assessing how up-to-date zone plans which was prescribed in the Land Use and Building Act. The aim of this study was to study the Sinilähde area and northern part of Myllyoja in Heinola. The target area is mostly unbuilt according to the zone plan.

This study examines what the law stated and what that meant in practice. Also, this study clarifies what is meant by an up-to-date -state. Up-to-date -state was examined via unbuilt plots and therefore this study covered issues regarding plan execution and reasons for unexecuted plans. In addition, this study examines land political means used to support the execution of building.

In its research part, this study examines the background and the planning history of the target area. Reasons for the out-of-date zone plan were examined especially regarding the detached house plots. To clarify the reasons, information was collected and compiled from land owners of unbuilt detached house plots. The up-to-date -state of the zone plan was evaluated by different criteria.

Also, this study discusses what should be done for the zone plan. The target area had been given several suggestions for development on how the zone plan could be executed in the future. In addition, this study presents general issues for helping the execution of a plan. These issues should be considered when making a zone plan.

As a result, the state of the zone plan has to be examined continuously. The goals and the needs of the plans have to be considered and examined at present and considering the future. It helped the execution of plans if zone planning was made for the city's own land and land owners were reckoned with at an early point of planning. The areas had a chance to develop when zone plans were updated. This helped to create an even more workable and intact environment.

Key words: up-to-date -state, evaluation, zone planning, land policy, plot

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	ASEMAKAAVAN AJANMUKAISUUDEN ARVIOINTI	2
2.1	Asemakaavan tarkoitus	2
2.2	Maankäyttö- ja rakennuslaki	3
2.3	Lain sisältö ja käytännön toteutus	3
2.4	Uudistustarpeen määritelmiä	7
3	KAAVOITETUT RAKENTAMATTOMAT TONTIT	16
3.1	Kaavojen toteuttaminen	16
3.2	Toteutumattomat kaavat	18
3.3	Maapoliittiset keinot tonttien rakentamiseksi	18
4	KOHDEALUE	23
4.1	Yleistietoa	23
4.2	Historia	25
4.3	Tilastotietoa	28
4.4	Kaavatilanne	29
4.5	Kaavan ajanmukaisuus	36
4.6	Maanomistajakyselyn tulokset	44
4.7	Johtopäätökset alueen ajanmukaisuudelle	52
5	KEHITTÄMISNÄKÖKULMIA KAAVAMUUTOSTEN TOTEUTTAMISEN EDISTÄMISEKSI	57
5.1	Kohdealue ja sen tulevaisuus	57
5.2	Yleisiä ehdotuksia	58
6	YHTEENVETO	60
	LÄHTEET	62
	LIITTEET	65

1 JOHDANTO

Maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kuntia pitämään asemakaavat ajantasalla. Asemakaavojen ajanmukaisuutta täytyy seurata ja ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden kaavojen uudistamiseksi. Laki antaa turvaa alueen epäsopivaa kehittymistä vastaan ja samalla se luo kunnille paineita pitää alueiden kehitystä yllä. Asemakaavan ajanmukaisuuden arvioiminen on selvitystyötä, jossa tarkastellaan alueen asemakaavan suhdetta nykytilaan ja tavoitteisiin. Tarkastelu voi johtaa asemakaavan muutokseen tai alueen muihin kehittäviin toimenpiteisiin.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, mitä laki pitää sisällään ja mitä asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnissa täytyy ottaa huomioon. Samalla tarkastellaan Sinilähteen aluetta ja Myllyojan pohjoisosaa Heinolassa, jossa asemakaava ei ole ajanmukainen. Asemakaavan sisällön vanhentumisen syitä tutkitaan ja pohditaan, miten asemakaavaa voidaan ajanmukaistaa tai mitä muita keinoja voidaan käyttää kaavojen toteuttamisen edistämiseksi.

Teoreettisen aineiston pohjana on lainsäädäntö, Kuntaliiton yliarkkitehdin sekä lakimiehen haastattelu ja muu lähdemateriaali. Tutkimuskohteen tarkastelu koostuu kartta- ja kuvamateriaalin, erilaisten kaavojen, sekä maastokäynnin pohjalta. Lisää näkökulmia kohdealueen nykyisestä kaavasta ovat tuoneet esille rakentamattomien omakotitalotonttien omistajat, jotka ovat vastanneet maanomistajakyselyyn, sekä Sinilähteen asemakaavoituksessa mukana ollut arkkitehti. Kohdealueen tietojen pohjalta on tehty havaintoja alueen epäkohdista ja toimivista seikoista. Alueen kehittämiseksi on pohdittu muutossuunnitelmia ja samalla mietitty yleisesti syitä, joiden huomioiminen parantaa kaavojen toteutumista.

2 ASEMAKAAVAN AJANMUKAISUUDEN ARVIOINTI

2.1 Asemakaavan tarkoitus

Asemakaava kertoo alueen käytöstä. Asemakaavassa määritellään säilytettävät asiat, rakentamisen laatu, sijainti, koko ja käyttötarkoitus. Yksittäinen asemakaava voi koskea tietyn luonteista aluetta, kuten asuin- tai teollisuusaluetta, tai sen osaa muine alueineen, kuten asuin-, työ- ja virkistysalueineen. Se voi myös koskea vain yhtä tonttia. Asemakaava sisältää asemakaavakartan, asemakaavamerkinnot- ja määräykset sekä kaavaselostuksen, joka kertoo kaavan laatimisesta ja suunnitelman keskeisistä ominaisuuksista. Asemakaavaa täydentäviksi suunniteluohjeiksi voidaan laatia kaavoituksen yhteydessä tai myöhemmin erillisiä asiakirjoja, jotka voivat olla sitovia tai ohjeellisia. Ne voivat ohjata esimerkiksi peruskorjausta, jonka avulla voidaan kunnioittaa paremmin ympäristön ja rakennusten arvoja. Kunnan tehtävänä on laatia asemakaavat. Ranta-alueiden asemakaavojen teettämisen hoitaa puolestaan maanomistajat. (Ympäristöministeriö 2009a; Ympäristöministeriö 1997, 132.)

Asemakaavoja on laadittava kehityksen mukaan riittävästi. Asemakaavat laaditaan alueille, jotka on tarkoitettu olevan taajaan asuttuja. Nämä alueet ovat yhteisiä alueita, joissa tarvitaan kunnallisteknisiä järjestelmiä, kuten teitä sekä vesi- ja viemäriverkostoja yhteisiin tarpeisiin. (Ympäristöministeriö 1992, 7.)

Kuntien vuosittaisessa kaavoitusohjelmassa tulee käsitellä kaavojen ajanmukaisuutta ja tarpeellisia uudistamistoimenpiteitä. Kaavoitusohjelmassa tulisi käydä läpi koko kunnan kaavatilanne yleispiirteisesti ja käynnistää kiireellisimmät asemakaavojen uudistamiset. Kaavoitusohjelman yhteydessä tulisi selvittää ajantasalle työpaikka- ja väestöennusteet sekä eri alueiden mitoitussuunnitelmat. (Sisäasiainministeriö 1981b, 13.)

2.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö ja rakennuslaki uudistettiin vuonna 2000. Sen 60 § velvoittaa kuntia pitämään kaavansa ajanmukaisina. Vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos arvioinnissa käy ilmi, että kaava ei ole ajanmukainen. Edellä mainittu koskee lain ensimmäistä momenttia. (Finlex 2000.)

Toinen momentti koskee ainoastaan sellaisia kaavoja, jotka ovat merkittävilta osin toteuttamatta ja jolla on olennaista merkitystä alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta. Nämä kaavat on laadittu yli 13 vuotta sitten, ja niiden ajanmukaisuus on arvioitu yli viisi vuotta sitten. Kuitenkin 13 vuoden määräaika voidaan asemakaavassa lyhentää enintään viiteen vuoteen tai pidentää enintään 20 vuoteen erityisestä syystä. 13 vuoden määräaika ei huomioida, jos kaavan laatiminen tai sen muuttaminen on vireillä tai jos kaavan toteuttamisen ajoittamiseksi alue on rakennuskiellossa. Tällaisen kaavan alueelle, jonka ajanmukaisuutta ei ole arvioitu määräajassa, ei saa myöntää rakennuslupaa ennen arviointia. Arviointi voidaan suorittaa samalla kertaa tarkoituksenmukaiselle alueelle. Kunnan tekemästä arviointipäätöksestä, onko kaava ajanmukainen vai ei, ei saa valittaa. (Finlex 2000.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 61 § kieltää rakennusluvan myöntämisen sellaiselle kaava-alueelle, joka arvioinnin yhteydessä todetaan vanhentuneeksi. Tällöin alueelle ryhdytään laatimaan asemakaavan muutosta, jonka aikana alueella on rakennuskielto. (Finlex 2000.)

2.3 Lain sisältö ja käytännön toteutus

Maankäyttö ja rakennuslain 60 § velvoittaa kuntia pitämään asemakaavat ajanmukaisina (1. mom.). Asemakaavojen ajanmukaisena pitämisen lisäksi vuonna 2000 lakiin lisättiin säännös 13 vuoden määräajasta, joka koskee tiettyjä tilanteita (2. mom.). Säännös alkaa vuonna 2013. Säännös tuli siksi, että jostain syystä kaavakantaan on jäänyt vanhoja kaavoja. Kun rakentaminen lisääntyi, kaavat toteutuivat odottamattomasti. Esimerkiksi on alueita, joista on ajan saatossa muodostunut

puistoalueita, mutta kaava mahdollistaa sinne rakentamisen, joka on merkittävää. Lain laadintavaiheessa haluttiin varmistaa, että tällaiset alueet eivät unohdu. Tällaisia alueita ovat merkittävilta osin toteuttamatta olevat alueet, jonne on tulossa merkittävää rakentamista. Säännös koskee kuitenkin hyvin pientä osaa kaavoja, jotka eivät ole ajanmukaisia. Kaava voi olla ajanmukainen, vaikka se olisi laadittu vuosikymmeniä sitten. Kaavat itsessään eivät vanhene, mutta niiden sisältö ei välttämättä ole enää ajanmukainen. Esimerkiksi suuren pientaloalueen kaava, josta on alle puolet toteutettu, voi olla ajanmukainen, vaikka sinne rakennetaan uusia yksittäisiä pientaloja. Kaavojen ajanmukaisuuden arviointia (2 mom.) tarvitaan vain merkittävässä tilanteissa, joten se ei lisää merkittävästi kuntien työtä kaavojen ajanmukaistamiseksi. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Yleisessä ajanmukaisuuden arvioinnissa (1. mom.) kuntien tulee seurata ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin. Tässä yhteydessä täytyy huomioida myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT), jotka muuttuvat ajan saatossa. Tällä hetkellä tulvakysymykset ja rakennussuojelukysymykset ovat pinnalla, ja ne muun muassa täytyy huomioida ajanmukaisuuden arvioinnissa. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Laki määrittelee kriteerit ajanmukaisuuden arviointiin sisältövaatimuksilla. Kaava on ajanmukainen, jos se täyttää sille annetut sisältövaatimukset. Jos kaava ei täytä sisältövaatimuksia, se ei ole ajanmukainen. Myös kunnan tavoitteet alueen kehittämisestä täytyy huomioida arviointityössä. Kunnan tavoitteet saattavat muuttua ajan myötä, joten niidenkin puolesta kaava ei saata täyttää ajanmukaisuuden kriteeriä. Kunta antaa tavoitteitaan esimerkiksi alueen kehittämisen strategioissa tai yleiskaavoissa. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Selvitysten huomioiminen on tärkeää kaavan ajanmukaisuuden arvioinnin yhteydessä. Selvityksiä ei ole syytä tehdä arviointivaiheessa, mutta jos kaava todetaan vanhentuneeksi ja alueelle tehdään asemakaavan muutos, silloin on syytä päivittää selvitykset, jotka on laadittu kauan aikaa sitten. Selvityksen mukaiset oleelliset seikat olisi tarpeellista olla kaavamuutoksessa selvästi nähtävänä, että ne tulee huomioiduksi. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Toisen momentin mukaisen ajanmukaisuuden arvioinnin laukaisee rakennuslupan hakeminen. Rakennuslupaa ei saa myöntää uuden rakennuksen rakentamiseen, jos rakentamisella on alueiden käytön ja ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä. Esimerkiksi yli 13 vuotta vanha kaava, jonka alueella ei ole rakennettu, eikä sinne ole tulossakaan rakentamista, ei lukeudu tähän säännökseen vaan yleiseen säännökseen, että kaava on pidettävä ajanmukaisena (1. mom.). Vanhojen kaupunkien laitamilla saattaa esiintyä enemmän tilanteita, joissa kaava ei ole ajanmukainen. Esimerkiksi jokin alue on elänyt hiljaiseloa, jonne yllättäen kaavan mahdollistavana haetaan rakennuslupaa vaikkapa teollisuustontille, uusi rakentaminen ei enää nykyiseen tilanteeseen nähden välttämättä soveltuisi alueelle. Työpaikka-alueet rakennetaan usein räätälöimällä tontti jotain tiettyä tarkoitusta varten kun taas aiemmin varattiin kaavaan työpaikka-alueita. Tällaisilta alueilta yksittäisiä tontteja työpaikkatarkoitukseen ei nykyisin etsitä ja osteta, joten tällaiset tilanteet kaavoissa saattavat tehdä asemakaavasta vanhentuneen. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Ajanmukaisuuden arviointi voidaan tehdä kerralla tarkoituksenmukaiseksi rajatulla alueella alueella. Arviointiin kannattaa ottaa mukaan samaan aikaan usempia paikkoja, joissa rakentaminen saattaa olla käynnistymässä. Kunta päättää tarkoituksenmukaisen arviointialueen, joka on kunnan edun mukaista. Ajanmukaisuuden arvioinnissa toteutumattoma osaa tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta. Toteutumattoman osan suhde ympäröivään kokonaisuuteen vaikuttaa ratkaisemiseen, onko toteutumattoman osan kaava ajanmukainen vai ei. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Ajanmukaisuuden arvioinnin toinen momentti on säännös, joka täsmentää yleistä ajanmukaisuuden arviointia. Säännös vaikuttaa etenkin rakennusvalvonnan toimintaan, koska rakennusvalvojan täytyy rakennuslupapäätöstä tehdessään tarvittaessa epäillä kaavan ajanmukaisuutta. Vasta sen jälkeen kaavalle tehdään ajanmukaisuuden arviointi. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Käytännössä arviointityö lähtee vireille rakennustarkastajan otettua yhteyttä kaavoittajaan sen jälkeen kun rakennuslupahakemus on saapunut rakennusvalvontaan

ja on syytä epäillä kaavan ajanmukaisuutta. Kaavoittaja ja rakennustarkastaja arvioivat kaavaa. Arvioinnissa on päätettävä, onko kaava ajanmukainen vai ei. Jos arvioinnissa on jostain syystä epäselvyyttä kaavan ajanmukaisuudesta, kaava ei ole silloin ajanmukainen. Kunnan johtosäännöissä täytyy mainita, kuka päättää, onko kaava ajanmukainen vai ei. Kun ratkaisu ajanmukaisuudesta on tehty, päätöksen tekee kunnanhallitus, kaavoituslautakunta tai vastaava. Jos kaava on ajanmukainen, kaava todetaan ajanmukaiseksi, eikä muita toimenpiteitä tehdä. Jos kaava ei ole ajanmukainen, alue laitetaan rakennuskieltoon ja rydytään laatimaan uutta kaavaa, jolloin kunnan osalliset voivat ottaa kantaa, mitä kaavan sisällöksi tulee. Prosessissa katsotaan, minkälainen kaava sinne pitäisi laatia. On mahdollista, ettei suuria muutoksia tarvitse tehdä etenkin, jos arvioinnissa on ollut epäselvyyttä kaavan ajanmukaisuudesta. Arviointityö ja sen ratkaisu tapahtuu kuitenkin aina pelkästään kunnassa ilman muita osapuolia. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Käytännössä ajanmukaisuuden arvioimiseksi kaavoittaja voi yleispiirteisesti käydä kunnan ajantasa-asemakaavan läpi karttatarkasteluna, josta huomataan heti, kuinka paljon voisi mahdollisesti olla tilanteita, joissa kaava ei ole ajanmukainen. Kartasta voidaan katsoa alueet, jotka ovat suurelta osin rakentamatta, ja tarkastella, mihin niistä saattaisi tulla merkittävää rakentamista. Nämä ovat sitten mahdollisia alueita, joissa ajanmukaisuuden arviointi täytyy suorittaa. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Säännöksen täsmennys ajanmukaisuuden arvioinnista 13 vuoden määräajassa ei tuota kunnille lisäkustannuksia. Jos arviointi johtaa asemakaavan muutokseen, voi kunta puolestaan saada lisätuloa. On todennäköistä, että kaavamutoksen avulla saadaan aikaan parempaa ympäristöä, tontteja menee enemmän kaupaksi ja niitä aletaan rakentamaan. Ajanmukaisuuden arviointiprosessissa ei tule tilannetta, että kunta joutuisi korvausvelvolliseksi mistään asiasta. Jos kaavamuuotos johtaa rakennusoikeuden vähentämiseen, se voi olla perusteltua esimerkiksi asemakaavan sisältövaatimuksilla, eikä se oikeuta korvauksiin maanomistajille. Jos kunnat tekevät kaavoitussopimuksia, on kunnan etu arvioida ajanmukaisuutta, jos kaavaa ei ole toteutettu tietyssä määräajassa. Tämän jälkeen voidaan arvioida, onko alkupe- räinen suunnitelma enää tarpeen vai voidaanko alue ottaa hyödyllisempään käyt-

töön. Ajanmukaisuuden arviointi voidaan tehdä tuoreemmistakin kuin 13 vuotta vanhoista kaavoista. Tällaiset kaavat, jotka voidaan arvioida aiemmin, ovat herkkiä suhdannevaihteluille. Toisaalta ajanmukaisuuden arviointia voi pitkittää näissä erityisissä tilanteissa sellaisilla alueilla, jotka kestävät enemmän aikaa, kuten asuinalueet. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Kunta ja kaavoittaja valvovat itse ajanmukaisuutta ja sen arviointia. Rakennussuojelutapauksissa ajanmukaisuus tulee usein ilmi erillisten tapausten kautta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) seuraavat kuntien kaavatilannetta ja heillä on oma näkökulmansa kaavojen vanhentuneisuudelle (177 §). He voivat kertoa kantansa kunnalle, mutta heillä ei ole oikeuksia vaatia kaavan muuttamista kaavan ajanmukaistamiseksi. Ympäristöministeriö voi painostaa kuntaa laittamaan alueen rakennuskieltoon ja tekemään alueelle kaavamuutoksen, mutta sillä ei ole oikeuksia vaatia, minkälainen kaavamuutoksesta tulee. Ympäristöministeriön kehoitus on äärimmäisen harvinainen (18 §). (Hurmeranta & Laine 2011.)

Kuntaliitto kirjoittaa ohjeen ja lähettää yleiskirjeen kunnille syksyn 2011 aikana, että edellä mainittu toisen momentin säännös tulee selväksi. Kuntaliitto pyrkii laatimaan Ympäristöministeriön kanssa yhteisen ohjeistuksen asiasta. Tämä säännös ei vaikuta ELY-keskusten toimintaan sen enempää kuin tavallinenkaan ajanmukaisuuden arviointi, vaikka tässä vaiheessa heillä saattaa vielä olla sellainen käsitys, että se vaikuttaisi enemmänkin heidän toimintaansa. (Hurmeranta & Laine 2011.)

2.4 Uudistustarpeen määritelmiä

Asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnissa ajanmukaisuutta määrittelevät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavan sisältövaatimukset ja kuntien omat tavoitteet. (Hurmeranta & Laine 2011.)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat valtioneuvoston linjaamia koko maata käsittäviä tavoitteita. Tavoitteet koskevat alue- ja yhdyskuntarakennetta,

elinympäristön laatua, yhteysverkostoja, energiahuoltoa, luonnon- ja kulttuuriperintöä sekä luonnonvarojen käyttöä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteet on huomioitava asemakaavatasoisessa alueiden käytössä ja alueiden käytön suunnittelussa. Vuonna 2009 tarkistetuissa alueidenkäyttötavoitteissa painotetaan ilmastonmuutoksen hillintää, eheyttävää yhdyskuntarakennetta sekä julkisen- ja kevyen liikenteen parannettavuutta. Kaavoituksessa tulisi pyrkiä säästämään energiaa ja lisätä uusiutuvien energianlähteiden hyödyntämistä alueidenkäyttöratkaisuissa. Helsingin seudulla tulee tehostaa toimia asuntotuotannon riittävyyteen ja rakentamisen kohdistamiseen joukkoliikenteen palvelualueella. Kuntien on tärkeää huolehtia kaavojensa ajanmukaisuudesta ja ympäristöhallinto ohjaa siinä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta. (Ympäristöministeriö 2009c, 4, 5; Ympäristöministeriö 2009b.)

Asemakaavan sisältövaatimukset ovat seuraavanlaiset:

Asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään. (Laki asemakaavan sisältövaatimuksista MRL 1999/132, 54 §.)

Lain sanelemien määritelmien lisäksi voidaan asemakaavojen ajanmukaistusprosessissa tarkastella kaavoja yleispätevien näkökulmien mukaan, jotka eivät juuri vanhene ajan kuluessa. Seuraavassa on kerrottu eri tekijöitä, missä vaiheessa ja mistä näkökulmista ajanmukaisuutta voidaan arvioida.

Kaavojen uudistaminen on normaalia kehityksen seuraamista. Kaavoja uudistetaan silloin, kun kaavan lähtökohdissa todetaan olennaisia muutoksia tai tavoitteisiin halutaan tehdä merkittäviä korjauksia. Kaavojen muuttamista aiheuttavat sekä ulkopuoliset että sisäiset tekijät. Ulkopuolisina tekijöinä ovat muun muassa kansainväliset muuttoliikkeet elinkeinorakenteen muuttuessa ja kansainvälinen energiakriisi. Sisäisinä tekijöinä ovat muun muassa huomattavat muutokset arvostuksissa ja asenteissa ympäristön järjestelyihin nähden, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmuotojen kehittyminen sekä yleisesti tiedon kasvu. Kokemusten ja tutkimusten avulla saadaan tietoa, jota voidaan hyödyntää. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

Yleisesti kaavojen uudistamisessa kunnan täytyisi arvioida alueet, jotka ovat kiireellisimminkin uudistamistarpeessa. Tarkastelussa vertaillaan kaavan ja nykytilan suhteita maiseman, rakennuskannan, kiinteistönmuodostuksen, tiestön ja muun teknisen verkoston kannalta ja kirjataan ristiriidat ylös. Lisäksi arvioidaan, jos alue toteutuisi kaavan mukaisena, millaisia arvoja ja ominaisuuksia se edustaisi. Arviointinäkökulmina voivat olla esimerkiksi kaavan toiminnalliset vaikutukset, sosiaaliset-, ympäristönsuojelulliset-, kaupunkikuvalliset sekä taloudelliset vaikutukset, joita verrataan nykyisiin käsityksiin. Tarkastelun jälkeen mietitään suunta- viivoja uudistumiselle ja erotellaan kohdat, jotka edellyttävät kaavan muuttamista. Kaikki muutokset eivät edellytä kaavamuutokseen ryhtymistä. Muutoksia tulee tarkastella taloudellisesta näkökulmasta, kenelle ja miten kustannukset tulee jakautumaan. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7- 21.)

Edellämainitun kaavan ja nykyolojen suhdetta tarkastellaan laajempaan kokonaisuuteen mitoituksen ja sijainnin osalta. Kaavasta tarkastellaan sen huomioimista luonnonsuhteisiin ja rakennettuun ympäistöön. Näitä asioita verrataan myös nykytilaan. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

Kaavan arvojen tarkastelussa kaavan sopivuutta tarkastellaan toiminnallisten olosuhteiden kannalta ja arvioidaan, onko kaava seurannut eri alojen kehitystä. Kaavasta arvioidaan maisemalliset ja kaupunkikuvalliset arvot sekä ympäristön viihtyisyys. Kaavasta arvioidaan myös taloudelliset tekijät, kuten energian säästö, rakennus- ja käyttökulut eri osapuolien kannalta. Lopuksi arvioidaan, vastaako kaava toteutuessaan nykyisiä tavoitteita. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

Alla on lueteltu kriteerejä, joiden perusteella voidaan arvioida kaavaa. Niistä voidaan valita kuhunkin tapaukseen sopivat.

Mitoitukseen liittyvät:

- asukasluku
- työpaikat
- palvelut
- toimintojen sekoittuminen
- vaiheittainen toteutus
- ympäristötyypin erityispiirteiden mitoitus.

Luonnonsuhteet:

- luonnonsuojelu
- maisemarakenne
- maiseman pienilmasto
- topografia
- maaperä
- kasvillisuus
- parhaat kasvuedellytykset omaavat alueet
- parhaiten rakentamiseen sopivat alueet.

Rakennusalueen nykyolot:

- astuntokannan ikä ja kunto
- rakennuskannan kohentamismahdollisuudet

- kiinteistönmuodostus
- omistussuhteet
- asukkaiden suhtautuminen rakentamiseen
- tekninen infrastruktuuri (kadut, johtoverkostot).

Kaavan suhde nykytilaan:

- suhde nykyiseen rakennuskantaan
- kiinteistönmuodostukseen
- infrastruktuuriin
- maisemaan
- kaavan toteutusaste.

Toteutuneen kaavan suhdetta nykyisiin tavoitteisiin:

- toiminnot
- kaupunkikuva
- talous
- kaavatekniset seikat.

Kaupunkikuvalliset osatekijät:

- maisema suhteessa rakennettuun osaan
- mittakaava
- tilasuunnittelu
- katutila
- pihatila
- julkinen tila
- yksityinen tila
- materiaalit
- istutukset.

Asuntopoliittiset tekijät:

- sijoittuminen palveluihin ja työpaikkoihin nähden
- vanhan rakennuskannan hyväksikäyttö ja suhde uuteen
- talotyyppejäkautuma kerrostaloihin, rivitaloihin ja erillistaloihin.

Energiansäästö:

- yhdyskuntarakenne
- talotyypit
- lämmitys
- istutukset
- energiansäästöt.

Muut teknistaloudelliset tekijät:

- nykyiset investoinnit ja niiden hyväksikäyttö
- laajennusten kynnys
- maaperä
- maasto

- vanha rakennuskanta
- rakennusoikeus
- käyttöaste
- verkoston mitoitus.

Liikenne:

- väylästä
- mitoitus
- julkinen liikenne
- asuntojen lähiliikenne
- liikenneratkaisut/kaupunkikuva.

(Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

Kaavalla voi olla tavoitteita, joista voidaan poimia kuhunkin tapaukseen sopivat. Kaavojen tulee pohjautua ylempiin kaavoihin. Eri toimintojen mitoittuminen ja sijoittuminen tulee tukea monipuolista yhdyskuntamuodostusta, jossa turvataan eri toimintojen kiinteät yhteydet. Mitoituksessa on huomioitava alueen erityispiirteet ja vaiheittaisen rakentamisen mahdollisuus. Rakentamisen on nojaututtava maiseman lähtökohtiin ja arvokkaat alueet on jätettävä rakentamattomiksi. Viihtyisän ympäristön kannalta luonnonympäristö sekä istutukset ovat tärkeitä. Tärkeitä maisematekijöitä ovat myös mm. viljelys-, teollisuus- ja muut kulttuurimaisemat. Maiseman arvoimiseksi on tärkeää tehdä maisema-analyysi. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

Olemassa oleva rakennuskanta tulee hyödyntää taloudellisista ja viihtyisyysyistä, Tuleva rakentaminen on määriteltävä asukkaiden rakentamistarpeiden ja mahdollisuuksien perusteella. Suunnittelun kannalta on tärkeää tehdä rakennusinventointi. Kaavan tulee vastata nykyisen ympäristön mittakaavaa ja perustua muilta ratkaisuiltaan maisemaan ja nykyiseen rakennettuun ympäristöön. Kaavan sosiaalisten, kaupunkikuvallisten ja taloudellisten seikkojen tulee vastata nykyisiä tavoitteita kaavalla syntyvän ympäristön pohjalta. Seikkoja tulee arvioida eri osapuolten

kannalta. Paikalliset olosuhteet huomioiden kaavamääräykset ovat tärkeitä, kunhan arkkitehtuurille ja teknisille seikoille annetaan tarpeeksi liikkumavaraa, jotta alueista saadaan monimuotoinen, virikkeinen ja omaleimainen ympäristö. Myös asukkailla on tärkeä rooli osallistua yhteistyöhön suunnittelijoiden kanssa, jotta saadaan aikaiseksi toimivaa rakentamista. Yhdyskuntarakenteen hajoaminen on estettävä täydennysrakentamisen avulla. Pientaloalueiden mitoitus on syytä tehdä säästeliäästi, mutta kuitenkin niin, että rakennusten sijoittelu voi tapahtua suotuisiin ilmansuuntiin. Rakennusten sijoittamisen ja istutusten avulla on luotava suojainen ja viihtyisä pienilmasto. Asuntojen lähiympäristöön, asuintalojen maantasokerroksiin ja kevyen liikenteen väyliin ja turvallisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Maisema-analyysiä tarvitaan näidenkin ratkaisujen pohjalla. Kaukolämpöön varautuminen asuinalueilla tuo energiansäästöä. Nykyisiä laitteita, katuja ja verkostoja tulee hyödyntää välttämättä turhaa purkamista ja uusia irrallisia pisteitä. Rakennukset tulisi sijoittaa maaperältään sopivaan paikkaan, jolloin välttyään ylimääräisiltä kustannuksilta. Vanhan rakennuskannan peruskorjaukset ovat kannattavia. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

Kaavassa tulee kiinnittää huomiota sen toteutuksen onnistumiseen. Esimerkiksi ylimitoitettut kaavat lisäävät kunnallisteknisen verkoston kustannuksia. Maaperätiedot ovat myös yksi tärkeä lähde kaavoittamiselle. Asukaslukutavoitteiden muuttuminen vaikuttaa mitoitukseen. Julkisen liikenteen palvelut on turvattava kaikille ja olemassa olevat resurssit on käytettävä hyväksi. Ylimitoitettut liikennejärjestelyt eivät saa pilata kaupunkikuvaa. Ylimitoitus heikentää ympäristöarvoja. Asuinalueiden lähikaduilla on etusija jalankulkijoilla ja viihtyisyystekijöillä. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

Kaavan uudistamista hankaloittavia tekijöitä ovat epävarmuuden tunne siitä, että kaavoja muutellaan jatkuvasti. Samalla tulee pelko siitä, että kaavoitus pysäyttää rakentamista. Tontinomistajat pelkäävät myös rakennusoikeuden pienenemistä. Kuntien pelkona ovat korvausvelvollisuudet maanomistajille ja kaavoituksen työvoimapula. Kaavan uudistaminen perustuu kuitenkin tosiasioihin, joihin on perustellut syyt. Uudistaminen tapahtuu enemmistön hyväksyntään ehtoihin ja se pohjautuu käyttäjien ja asukkaiden etuihin. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

Ajanmukaisuuteen pyrkimiseen ei aina tarvita kaavamuutosta. Kaava-alueen epäkohtia voidaan korjata tehostamalla kaavamääräysten valvontaa. Kunta omistamansa tontin luovuttaessa rakentajalle voi antaa yksityiskohtaisia rakentamisohteja, joita ei kaavassa ole määritelty. Myös yleinen valistaminen lisää epäkohtien korjaamista. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

3 KAAVOITETUT RAKENTAMATTOMAT TONTIT

3.1 Kaavojen toteuttaminen

Tontit, jotka ovat yksityiseen tarkoitukseen osoitettu, on toteutettava maanomistajan toimesta. Maanomistajalla on oikeus suunnitella ja rakentaa tontti kaavan mukaisesti. Kunnalta hankitusta maasta voidaan tehdä sopimus kunnan ja maanomistajan välille, jossa maanomistajaa velvoitetaan rakentamaan tietyn ajan kuluessa. Jos tonttia ei ole rakennettu määräajassa, voi kaupunki antaa rakentamiskehoituksen. (Ympäristöministeriö 1992, 8 - 12.)

Kaavoitus ja kaavojen toteuttaminen tapahtuu usein eriaikaisesti. Kun asemakaava päätetään toteuttaa, on kadut, vesi- ja jätevesihuolto rakennettava. Jos rakentaminen ei tapahdu samanaikaisesti, liittymis- ja käyttökustannukset kulkevat jäljessä. Rakentamattomat tontit tuottavat ylimääräisiä kustannuksia etenkin kunnille, mutta myös maanomistajille. Käyttämätön kunnallistekninen verkosto ikääntyy myös turhaan. Pitkään rakentamattomana olevat alueet luovat myös paineen kaavoittaa houkuttelevampia alueita muualle, jolloin kunnallistekniikan ja kustannusten määrä lisääntyy. (Ympäristöministeriö 1992, 12.)

Kaavat ovat paikkaansapitäviä aina niin kauan kuin tehdään kaavamuutos. Kaavat eivät siten vanhene käyttökelvottomiksi, vaan kaava voi vanhentua sisällöltään, kun se ei enää vastaa nykypäivän rakentamista ja yhdyskunnan tarpeita. Kaavat voivat olla myös liian tarkasti määriteltäviä. Näistä syistä kaavan toteutuminen pitkittyy entisestään. Ettei alueelle ilmaantuisi rakentamista, joka ei ole tarpeenmukaista, on alue syytä laittaa rakennuskieltoon siksi ajaksi, että alueelle tehdään kaavamuutos. Rakennuskieltoja, poikkeuslupia ja viivästymisiä voitaisiin välttää sillä, että kaavojen toteutumista saataisiin nopeutettua. Kaavojen toteutuminen sopivassa vauhdissa edistää myös alueen viihtyisyyttä ja mahdollisesti parantaa palvelujen saantia. Palvelujen toteuttaminen ja niiden laajuus määräytyvät usein alueen muun toteutumisvauhdin mukaan. Jos palveluja ei voida toteuttaa, aiheuttaa se alueella jo asuville kustannuksia, koska he joutuvat turvautumaan kauem-

pana sijaitseviin palveluihin. Rakentamattomat tontit puolestaan saattavat vähentää alueen viihtyisyyttä. Ympäristön kokonaisilme saattaa kärsiä ja näyttää keskeneräiseltä. Yleisten alueiden käyttömukavuus saattaa olla ongelmana, jos kunta ei ole pystynyt rakentamaan alueelle esimerkiksi sinne suunniteltuja virkistysmahdollisuuksia tai valaistusta. Julkiset yksityisessä omistuksessa olevat alueet, kuten golfkentät, pyritään saamaan toteutettua toivotulla aikataululla samanaikaisesti kunnan velvoitteiden kanssa laatimalla sopimuksia yksittäistapauksina. (Ympäristöministeriö 1992, 13 - 14.)

Kaavan toteuttamisen edistämiseksi voisi olla yhtenä vaihtoehtona toteuttamisajan määrääminen joko kaavassa tai se määriteltäisiin lain perusteella. Tämän määräajan jälkeen toteuttamatta olevien tonttien oikeuksia rajoitettaisiin tai säädettäisiin sellainen haitta, jonka avulla luodaan paineita saada kaavat toteutettua heti laadinnan jälkeen. Tällainen ratkaisu saattaisi vähentää tarvetta antaa rakentamiskehoituksia. Jos kaava-alue käsittää yksityisen eduksi pääasiassa luettavia rakennushankkeita esim. golfkentät ja hotellihankkeet, voitaisiin kaavakohtaisesti harkita, että asetettaisiin kaavamääräys, jossa yksityiselle jää toteuttamis- ja kustannusvastuu kokonaan, myös kunnallisteknisten töiden osalta, mutta kuitenkin niin, että kunta valvoo työn laatua. (Ympäristöministeriö 1992, 16 - 18.)

Ruotsissa on säädetty kaavan toteuttamiselle aikarajoja. Toteuttamisajan alkaminen voidaan erikseen määritellä. Kaavat täytyy toteuttaa toteuttamisajan alkamisesta kahden vuoden kuluessa tai viimeistään viidentoista vuoden kuluessa, ja aikaa voidaan pidentää erikseen viisi vuotta kerrallaan. Kunnalla on korvausvelvollisuus, jos maanomistaja ei pysty toteuttamaan kaavaa toteuttamisaikana, jos se johtuu kunnan toimenpiteistä. Toteuttamisaikana laaditun uuden kaavamuutoksen takia on kunnalla velvollisuus korvata maanomistajalle, jos rakennusoikeus muuttuu maanomistajan häviöksi. Jos maanomistaja ei ole toteuttanut kaavaa aikarajaan mennessä, on kunnalla oikeus tehdä lunastus toteutumattomaksi jääneestä alueesta. Ruotsissa kunta voi vaatia korvauksia maanomistajilta kunnalle aiheutuvista kaava-alueen rakentamiskustannuksista jo siinä vaiheessa, milloin kunta on rakentamassa niitä, vaikka maanomistaja ei olisikaan vielä aloittanut rakentamista. (Ympäristöministeriö 1992, 15 - 17.)

3.2 Toteutumattomat kaavat

Kaavojen vanhentuneisuuden syinä voivat olla ylimitoitus, joka johtuu vääristä kasvuennusteista. Väärä ajoitus etenkin yleispiirteisessä suunnittelussa edistää rakenteen hajoamista. Toteutusalueet saattavat olla liian suuria toteutuakseen tarvittavien taloudellisten resurssien puuttuessa. Myös uusien alueiden irrallisuus saattaa olla syynä kaavan toteutumattomuuteen. Kaavan ja nykyolojen välillä saattaa olla ristiriitoja, jotka johtuvat puutteellisista inventointi- ja anayysitiedoista. Kaava voi vanhentua myös huomioimattomasta vanhasta rakennuskannasta, jolla voi olla viihtyisyys ja taloudellisuusarvoja. Asuinympäristön yksipuolisuus niin fyysisesti kuin psyykkisestikin saattaa tehdä kaavan vanhaksi. Myös maisemasta piittaamaton rakentaminen voi olla kaavan vanhenemisen syynä. Jos keskustan kaupunkikuva tai toimivuus huonontuu ylimitoituksen tai ympäristöstä poikkeavien yksikköjen takia, on kaava vanhentunut. Kaava on vanhentunut myös, jos kunnallistekniset järjestelmät ovat ylikorostuneita, kuten ankeat ylileveät kadut. Kaavassa mittakaavan ja tilamuodostuksen hajanaisuus voi olla vanhentuneisuuden tekijä. Kaava on vanhentunut, jos se on suurilta ja merkittävilta osin vanhentunut ja sen toteutumisprosentti jää pieneksi. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

Kaavojen vanhentumista voitaisiin ennaltaehkäistä pitämällä ajan tasalla mitoituksen perusteena olevia ennusteita. Inventoinnit ja analyysit tulisi tehdä huolella. Ylempiä kaavoja asemakaavatasolla tulee noudattaa ja välttää liian laajoja kaavoja. Kaavan liiallinen yksityiskohtaisuus vanhentaa kaavoja. Yleispiirteisemmät kaavat menestyvät pidempään, mutta sitten rakentamisen laatua täytyy valvoa muilla keinoin. Käyttäjien mukanaolo suunnittelu- ja rakennusvaiheessa lisää kaavan pysymistä ajantasaisempana. (Sisäasiainministeriö 1981a, 7 - 21.)

3.3 Maapoliittiset keinot tonttien rakentamiseksi

Kunnilta edellytetään riittävää tonttitarjontaa ja palvelujen ylläpitämistä. Nämä ovat kilpailuvaltteja ja imagon kohottajia, joilla pyritään saamaan kuntaan lisää

asukkaita ja yrittäjiä. Hyvät liikenneyhteydet, ylläpidetyt kadut, puistot ja virkistysalueet sekä palvelujen saatavuus luovat hyvät edellytykset muulle yhdyskuntarakentamiselle. Kunnan tärkein tehtävä maanhankinnan osalta on maan hankkiminen yhdyskuntarakentamiseen tulevaa käyttöä varten. Kun raakamaata on hankittu riittävästi tarkoituksenmukaisilta alueilta, ne saadaan helpommin käyttöön oikeaan aikaan ja kohtuuhintaan. (Takatalo-Eskola 2005, 13.)

Kaavoitus helpottuu, kun kunta omistaa maa-alueet ennen kaavoitusta. Siihen pyritään, mutta aina se ei ole mahdollista. Kunnan omistaessa maan hintataso pysyy kohtuullisena. Samalla maanomistajia on helpompi kohdella tasapuolisemmin kuin silloin, jos kunta kaavoittaa yksityisen maille. Kunnan tulisi seurata itse aktiivisesti mahdollisia reservialueita ja tehdä raakamaan hankintoja ajoissa ennen kaavoitusta. Maata tulisi hankkia yleiskaavallisissa selvityksessä rakentamiseen osoitetuilta alueilta, jotka sijaitsevat kasvusuunnilla. Näin maan hankintahinta on kohtuullista, joka kompensoi kaavan toteutukseen uppoavia kustannuksia. Raakamaan hankinnan lisäksi maanhankintakeinoja ovat tarvittaessa maiden vaihtaminen, etuosto-oikeus ja maan lunastus. (Takatalo-Eskola 2005, 13 - 15.)

Raakamaan hankinta

Kuntien tulee käyttää ensisijaisena maanhankintakeinona raakamaan ostamista. Se tehdään vapaaehtoisella kaupalla maanomistajan kanssa. Kunnalla tulee maanhankintoja varten olla budjetissaan tai erillisessä maanhankintarahastossa rahaa. Näin pystytään jatkuvasti hankkimaan maita sopivista paikoista ja tarvittavan suurat määrät ennen kuin kaavoitus käynnistyy. (Takatalo-Eskola 2005, 14 - 15.)

Etuosto-oikeus

Maanhankinnassa kunnilla on etuosto-oikeus. Maanhankinta tapahtuu yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutoimintaa varten. Kunta voi käyttää etuosto-oikeuttaan maan hankinnassa, joka ei ole kunnan tai valtion omistuksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että jos kiinteistö on myytävänä, kunnalla on mahdollisuus ostaa se sovittavasta kauppahinnasta, ellei muu mahdollinen ostaja ole myyjän lähisuku-

lainen. Kunta saa tietoonsa kaikki kiinteistökaupat, jotka kunnan alueella sijaitsee etuosto-oikeuden mahdollisuuden vuoksi. Yksittäisen kiinteistön on oltava vähintään 5000 m² ja pääkaupunkiseudulla vähintään 3000 m², että kunta voi käyttää etuosto-oikeuttaan. Yleensä tätä menetelmää käytetään kuitenkin vain pienten maa-alueiden hankintaan, joiden tarkoitus on täydentää raakamaavarantoa. (Takatalo-Eskola 2005, 9, 16.)

Lunastus

Lunastaminen tapahtuu vasta sitten, jos maanomistajan kanssa ei päästä sopimukseen maa-alueen kauppaamisesta. Lunastuksen avulla kunta saa mahdollisuuden järkeviin alueisiin, joita suunnitellaan yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin. Tämä auttaa varmistamaan myös kaavan toteutumisen keskeisillä kasvualueilla. Lunastusta käytetään harvoin, ja se on kuntien omassa harkinnassa. Lunastusmahdollisuus on kuitenkin tärkeä vauhdittaja vapaaehtoisten kauppojen syntymiseen. Jos lunastamiseen päädytään, kunnan tarvitsee yleensä hakea lunastuslupa, jonka myöntää ympäristöministeriö. Luvan myöntämisen jälkeen maanmittaushallinnon puolueeton lunastustoimikunta määrittelee alueen lunastuskorvauksen ja määrittelee lunastusehdot. Raakamaan lunastaminen perustuu yleiskaavaan. Raakamaan lunastus tapahtuu kaksivaiheisesti edellämainitulla tavalla. Kunta voi lunastaa maata myös ilman lunastuslupaa. Asemakaava-alueelta voidaan lunastaa ilman lupaa maata, joka on kaavassa merkitty yleiseksi alueeksi, esimerkiksi tieksi, puistoksi tai yleisen laitoksen tontiksi. Tällöin kunnan ei tarvitse maksaa korvauksia maanomistajalle tiettyyn määrään saakka, jos maa-alue on alueen ensimmäisen asemakaavan mukainen. Lunastettavan maa-alueen koko on silloin alle 20 % kiinteistön kokonaispinta-alasta tai rakennusoikeuden määrä on lunastettavalla alueella pienempi kuin kiinteistön omistajalle jäävällä osalla. Myös rakentamiskehoituksen jälkeen kunta voi lunastaa maan ilman lunastuslupaa jos tontti on vajaasti rakennettu. Tällaisissa lunastuksissa kunta hakee suoraan toimitusmääräystä maanmittauslaitokselta. Jos lunastuksilla on merkitystä yleisen tarpeen vaatimukseen, voidaan niitä tehdä pelkällä yleiskaava-alueellakin. (Laki asemakaavan toteuttamisen korvauksista MRL 1999/132, 104 §; Takatalo-Eskola 2005, 9 - 10, 17 - 18.)

Rakentamattomat tontit

Tonttien rakentaminen kaavojen toteuttamiseksi lisää alueen kunnallistekniikan investointien ja palveluiden käyttöastetta. Kaavan toteuttaminen edistää kaupunkikuvaa. Käytettäessä kaikkia maapoliittisia keinoja johdonmukaisesti, kaavojen toteuttaminen ja tonttitarjonnan lisääntyminen tehostuu. Rakentamattomia tontteja on usein mailla, jotka ovat olleet kaavoitusvaiheessa yksityisten omistuksessa. Erityisesti perikuntien omistamat tontit rakentuvat huonosti. (Takatalo-Eskola 2005, 19 - 20.)

Rakentamiskehoitus

Jos maanomistaja ei ole rakentanut kaavan mukaisella tavalla, voidaan tontille antaa rakentamiskehoitus kaavan toteuttamiseksi. Rakennuskehoitus koskee rakentamattomia tai vajaasti rakennettuja tontteja, jotka ovat sitovan tonttijaon mukaiset ja rekisteriin merkityt. Kehoituksen voi antaa kaksi vuotta asemakaavan oltua lainvoimainen. Rakentamiskehoitusta ei voida antaa tontille, jolle on osoitettu enintään kaksi asuntoa, joista toinen asunto on jo rakennettu. Kehoitus voidaan antaa vain jos rakennuspaikoista on kysyntää paikkakunnalla. Jos rakentamiskehoituksen jälkeen ei ole ryhdytty kaavan toteuttamiseksi, voi kunta lunastaa tontin kolmen vuoden kuluttua kehoituksen antamisesta. Kunnan tulisi olla maapolitiikassaan johdonmukainen ja uskottava, ja lunastaa kiinteistöt, jos rakennuskehoitusta ei olla noudatettu. Kunnalla täytyy olla valmius lunastaa tontteja tai muuten rakennuskehoitus on vaikutukseton. (Takatalo-Eskola 2005, 19 - 20.)

Kiinteistövero

Kiinteistövero määräytyy kiinteistön maapohjan ja rakennusten arvosta. Kunta voi periä korkeampaa kiinteistöveroa niillä tonteilla, jotka eivät ole rakennettu kaavan mukaisesti. Korotettua kiinteistöveroa voidaan periä 1-3 % rakentamattomien tonttien omistajilta, kun normaalisti kiinteistövero on noin 0,5 % luokkaa. Koro-

tettua kiinteistövero ei pidä periä niissä kunnissa, joissa rakennuspaikoilla ei ole kysyntää. (Takatalo-Eskola 2005, 10, 22.)

Maankäyttösopimus

Kunnan ja maanomistajan välille voidaan tehdä maankäyttösopimus. Jos maanomistaja hyötyy merkittävästi asemakaavasta, osallistuu hän kaavan toteuttamiskustannuksiin, jotka määritellään sopimuksessa. Sopimus syntyy osapuolten yhteisestä tahdosta sitoutua alueen kehittämiseen. Sopimus edistää kaavan toteuttamista aikataulun mukaisena sekä kunnallisten palvelujen saatavuutta. Maankäyttösopimusneuvottelut käydään kaavan laadintavaiheessa ja niiden toteuttamisvelvollisuuksista sovitaan vasta sitten kun kaava on ollut julkisesti nähtävillä. Maankäyttösopimuksen tekeminen edellyttää, että kaava lisää maan arvon nousua ja samanaikaisesti kunnalle aiheutuu kustannuksia katujen, puistojen, muiden yleisten alueiden ja kunnallistekniikan toteuttamisesta. Raakamaa-alueella maankäyttösopimuksia tulee tehdä harkitusti. (Takatalo-Eskola 2005, 10, 22 - 24.)

Kehittämiskorvaus

Jos maankäyttösopimukseen ei päästä, kunta voi periä kehittämiskorvausta, jolla kustannetaan yhdyskuntarakentamisen kuluja. Tarkoitus on varmistaa, että maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti kaavan toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista. Ennen määräyksen antamista on oltava selvillä kustannusten määrä sekä kaavasta aiheutuva arvon nouseminen. Kehittämiskorvauksen määrä saa olla enintään 60 % tontin arvonnoususta. Kehittämiskorvausta ei peritä, jos uutta rakennusoikeutta on maanomistajaa kohti alle 500 kerrosneliömetriä. (Takatalo-Eskola 2005, 10, 25.)

4 KOHDEALUE

4.1 Yleistietoa

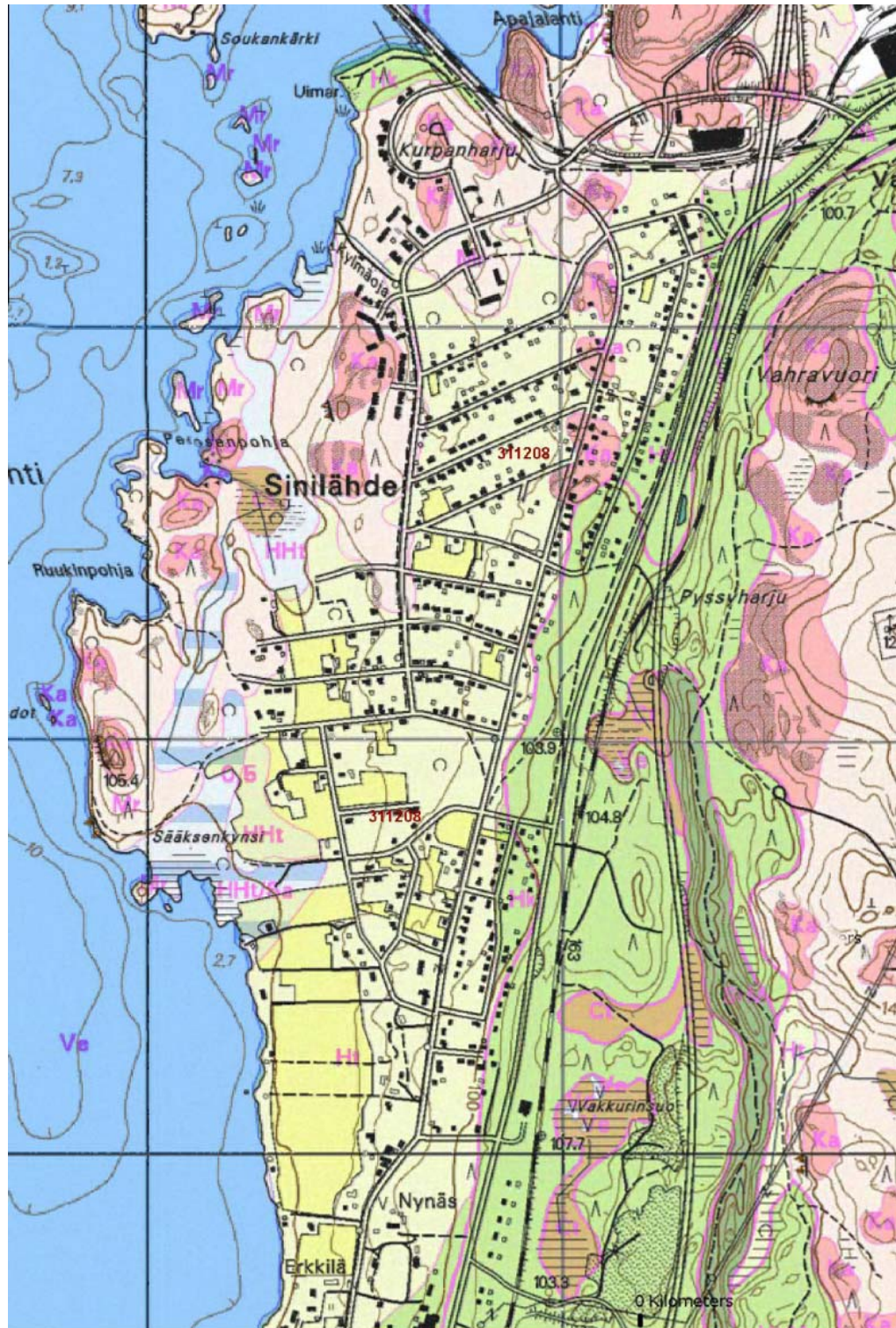
Sinilähteen alue sijaitsee Heinolan keskustasta noin neljä kilometriä etelään. Myllyojan alue sijaitsee Sinilähteen eteläpuolella, jonka pohjoisosa sisältyy tässä tutkimuksessa Sinilähteen kohdealueeseen. Aluetta reunustaa pohjoisessa Hevossarentie, idässä seututie 140, etelässä Myllyojan alue sekä lännessä Ruotsalaisen ranta. Aikoinaan Heinolan kaupunki ja Heinolan maalaiskunta olivat erillisiä kuntia. Heinolan maalaiskunta yhdistyi Heinolan kaupunkiin vuonna 1997. Kohdealueen eteläosa, Myllyojan kaupunginosa, on entistä maalaiskunnan puolta. Kohdealue on rakentunut kerroksellisesti jälleenrakennuskauden pientaloista nykyajan pien- ja kerrostaloihin. Alueella palvelee tällä hetkellä Sinilähteen seurakuntatalo. Heinolassa asukkaita on yhteensä 20258 (v. 2010), joista Sinilähteellä asuvia on 1178 (v. 2009). (Tilastokeskus.)



Opaskartta, (c) Heinolan kaupunki & MML, lupanro 312/MML/10

KUVIO 1. Kohdealueen sijainti Heinolan kaupungissa on merkitty punaisella pisteellä (Heinolan karttapalvelu 2011)

Rakennuspaikoiksi kaavoitetut alueet ovat maaperältään moreenia, karkeaa hietaa ja itäosassa hiekkaa. Hienot hietamaat ja hiesumaat on jätetty rakentamiselta vapaiksi. Pohjoisosan rakennuspaikat ovat hiekkamoreenia ja kalliota.



KUVIO 2. Maaperäkartta. (Geologian tutkimuskeskus 2010.)

4.2 Historia

Sotien jälkeen kaupunki lohkoi Nynäsin kartanon maille asuntoviljelystiloja Karjalan evakoille. Tilojen koko oli vähintään puoli hehtaaria, ja niitä oli yhteensä 110. Oman asunnon rakentamisen lisäksi tilat olivat viljelyskäytössä omiin tarpeisiin. Puutarha oli hyötykäytössä, eikä pihoja sen enempää rakennettu. Pihassa saattoi olla saunarakennus ja oma kaivo. Kunnallistekniikkaa alueella ei ollut. Asukkaat kävivät leipätyössä tilan ulkopuolella. Asuminen oli maalaismaista kaupunkiasumista ja alueen asukkaat olivat tyytyväisiä elämäänsä Sinilähteellä. (Vahteristo-Järvinen 2011; Tupala 1975.)

Vuonna 1975 alueella asui 571 asukasta ja työpaikkoja oli kymmenen. Alueen 149 asuinrakennuksesta pääosa oli rakennettu heti sotien jälkeen. Palveluina Sinilähteellä oli kaksi elintarvikemyymälää, kioski ja seurakuntatalo. Sinilähteen merkitys kaupunkirakenteessa on ollut tärkeä 1970-luvulla, sillä se sijaitsee sekä keskustan että teollisuuslaitosten läheisyydessä. (Vahteristo-Järvinen 2011; Tupala 1975.)

1970-luvulla alueelle laadittiin 1. asemakaava. Kaupunki päätti, että alueelle tehdään asemakaava, jossa asuinviljelystiloista lohkotaan tontteja. Kaupungin läheisyys sekä vesi- ja viemärijohtojen puuttuminen ovat ratkaisevimpia tekijöitä, miksi kaupunki halusi asemakaavoittaa Sinilähteen alueen. Alueen maat olivat yksityisessä omistuksessa, koska kaupunki ei omistanut omaa maata ollenkaan. Kaavoituksessa kokeiltiin ensimmäistä kertaa kaupunginarkkitehti Unto Tupalan lisensointityönään tekemää kaavoitusdemokraattista lähestymistapaa, jossa alueen asukkaat otettiin kaavoitustyöhön mukaan kaavoitusprosessin alkuvaiheista saakka. Asukkaista koottiin kaavoitustoimikunta edustamaan kaavoitustyötä. Kaavoitusprosessin alkuvaiheessa maanomistajille lähetettiin kysely, jossa kyseltiin halukkuutta luovuttaa tilasta osa omakotitalo-, rivitalo- tai kerrostalotonteiksi. Myös ovelta ovelle haastatteluja tehtiin. Suurin osa maanomistajista ei halunnut luovuttaa maitaan minkäänlaiseen käyttöön. Asukkaiden toivomuksena oli vain vesi- ja viemärijohtojen rakentaminen. Alueelle tehtiin ensin alustavaksi suunnitelmaksi Sinilähteen kunnanosaakaava vuonna 1974, joka oli nykyisen kaavarungon kaltai-

nen esisuunnitelma. Se sisälsi perustiedot alueesta ja mitä sinne tullaan suunnittelemaan mittakaavassa 1:4000. Sinilähteen kaavoitus oli hankalaa, sillä tiivistämistä haluavien maiden omistajat sijoittuivat alueen eri osiin. Maanomistajien tasa-
puolisen kohtelun nimissä jokainen puolen hehtaarin tila kuitenkin lohkottiin neljäksi omaksi tontikseen, tai vähintään oman tilan lisäksi jokainen sai yhden rakentamattoman tontin. Kaupunki toivoi, että lohkaistut omakotitalotontit myydään ja toteutetaan kaavan mukaisesti. Palvelujen parentamiseksi kaupunki neuvotteli Kymi Kymmenen kanssa alueen pohjoispuolen maa-alueet itselleen kerrostalorakentamista varten, kunhan kaupunki on ensin rakentanut rivitaloja Kymi Kymmenen omille maille tulevia tarpeita varten. Julkisia palveluja varten kaupunki kaavoitti alueen keskivaiheille koulutontin. Kaavamääräykset olivat yleispiirteisiä, että ne voivat palvella myös olemassa olevaa rakennuskantaa. (Vahteristo-Järvinen 2011; Tupala 1975.)

Alueella on paljon rakentamattomia tontteja. Kaupunki ei ole käyttänyt maapoliittisia keinoja tonttien rakentamiseksi, vaikka kaupungilla on ollut toiveita, että tontit tulisi rakennetuiksi.



KUVIO 3. Alueen alkuperäinen rakennus Karjalankadulta



KUVIO 4. Peltiverhoiltu rakennus Sinilähteen tien ja Närekadun risteyksessä on alueen alkuperäisiä



KUVIO 5. Vanha ilmakuva vuodelta 1961 (Heinolan kaupunki 1961)



KUVIO 6. Vanha ilmakuva vuodelta 1988 (Maanmittaushallitus 1990)

4.3 Tilastotietoa

Heinolassa vuonna 2010 oli yhteensä 20258 asukasta. Kymmenessä vuodessa väki on vähentynyt 920 asukkaalla. Sinilähteellä vuoden 2009 lopussa oli yhteensä 1178 asukasta. Väkiluku on säilynyt lähes samanlaisen; aluella on 23 asukasta enemmän kuin kahdeksan vuotta aikaisemmin. (Tilastokeskus, Päijät-Hämeen liitto 2011.)

Heinolasta muuttaa pois hieman enemmän väkeä kuin mitä Heinolaan muuttajia on. Kymmenessä vuodessa muuttotappiota on hieman yli kahdensadan muuttajan verran. Tappiota tulee myös kuolleisuudesta, joka on syntyvyyttä suurempaa. Kymmenessä vuodessa kuolleita on yli 700 enemmän kuin syntyneitä. (Tilastokeskus, Päijät-Hämeen liitto 2011.)

Tilastokeskuksen ennusteen mukaan Heinolan väkiluku vähenee vuoteen 2020 mennessä 20177 henkilöön, mutta vuonna 2030 se nousee nykyisiin lukemiin (20272 henkilöön) vuoteen 2030 mennessä. 30 vuodessa vuosittainen syntyvyys tulee vähenemään noin neljälläsadalla. Samoin työikäisten määrä vähenee noin kolmella tuhannella, mutta samalla ikääntyneiden määrä kasvaa noin kolmella tuhannella. (Tilastokeskus, Päijät-Hämeen liitto 2011.)

Työpaikkoja Heinolassa on vuonna 2008 ollut 8327, joka on noin 300 työpaikkaa vähemmän kuin vuonna 2000. Työpaikkoja on ollut eniten vuonna 1990 (10529 kappaletta). (Tilastokeskus, Päijät-Hämeen liitto 2011.)

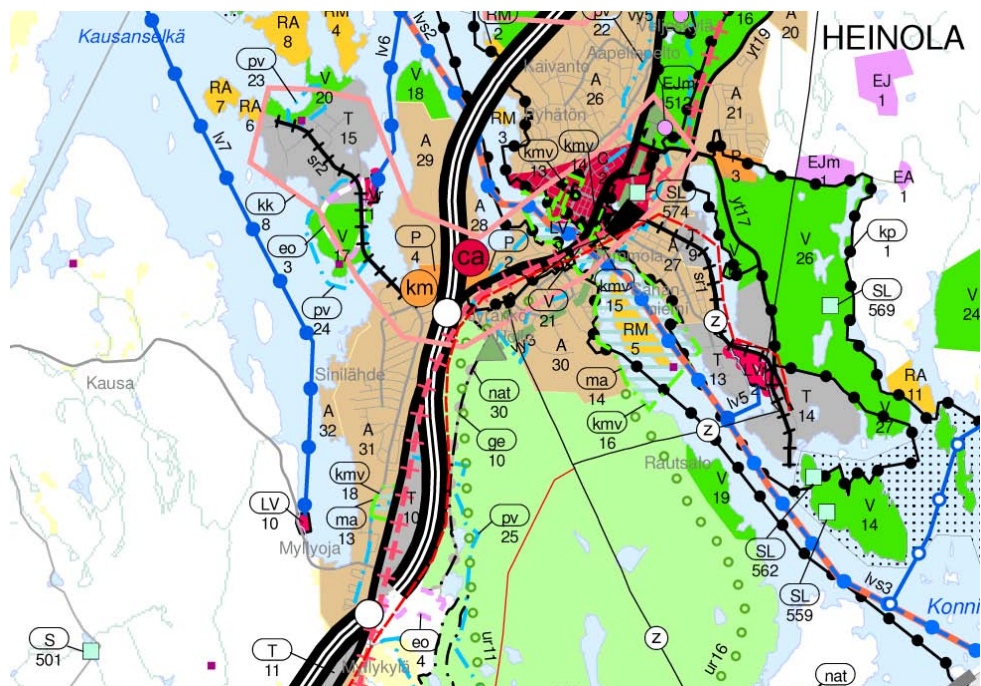
1970-luvulta lähtien alkutuotantoa lukuun ottamatta kaikki elinkeinot ovat kasvaneet 1990-luvun lamaan saakka, jonka jälkeen ne ovat vähentyneet. Teollisuuden ja kaupan ala ovat lähteneet uuteen nousuun lama-ajan jälkeen. Rakentamisen alalla on tapahtunut vähenemistä 1970-luvulta saakka 1990-luvulle, mutta laman jälkeen 2000-luvulla on tapahtunut ensimmäisen kerran nousemista. Rakennusala on suhdanneherkkää, jonka vaihtelu näkyy vielä vuoden 2008 taantumassa. (Tilastokeskus 2008.)

Tilastollisista luvuista päätellen sekä Heinolan että Sinilähteen väkiluvuissa ei tapahdu merkittäviä muutoksia. Sen sijaan ikärakenteessa näkyy ikääntyvien lisääntyminen yhä entisestään. Jos elinkeinorakenteen näkymät jatkuvat samanlaisina, kaupan ja teollisuuden kasvu täytyy huomioida. Rakennusalan suhteen täytyisi ottaa huomioon kausiluontoisuus. Maankäytön suunnittelussa täytyy turvata teollisuuden- ja kaupan laajentuminen. Uusien rakentamisalueiden toteutuksessa tulee huomioida toteutuksen mahdollisuus osissa suhdanteiden vaihtelun vuoksi. Rakentamisen sijoittumisessa palveluihin nähden sekä asumismuoto tulee huomioida lisääntyvää vanhusväestöä ajatellen.

4.4 Kaavatilanne

Maakuntakaava

Kohdealueella on voimassa 11.3.2008 vahvistettu Päijät-Hämeen maakuntakaava. Kohdealue on kokonaisuudessaan taajamatoimintojen alueella. Lisäksi alueen vieressä sijaitsee vähittäiskaupan suuryksikkö. Aluetta sivuaa idässä pohjois-eteläsuuntaiset seututie ja moottoritie.



KUVIO 7. Ote Päijät-Hämeen maakuntakaavasta. (Päijät-Hämeen liitto 2006.)

MAAKUNTAKAAVAMERKINTÄ Merkinnän kuvaus	MAAKUNTAKAAVAMÄÄRÄYS MRL 30 §	TOTEUTTAMISKUVAUS Esimerkkejä alueiden toteuttamisesta. Ei oikeusvaikutuksia.
<p style="text-align: center;">A</p> <p>Taajamatoimintojen alue Merkinnällä osoitetaan asumiseen ja muille taajamatoiminnoille, kuten keskustatoiminnoille, palveluille ja teollisuudelle rakentamisalueita, pääväyliä pienempiä liikennealueita, virkistys- ja puistoalueita sekä yhdyskuntateknisen huollon alueita sekä näiden tarvitsemia laajentumisalueita.</p>	<p>SUUNNITTELUMÄÄRÄYS: Alueiden yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tulee ottaa lähtökohdaksi taajaman rakenteellinen eheyttäminen.</p> <p>Alueiden käyttöön otossa ja mitoituksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota tarkoituksenmukaiseen toteuttamisjärjestykseen, ympäristön laatuun ja toiminnalliseen joustavuuteen.</p> <p>Alueelle ei tule sijoittaa ympäristöhäiriöitä tuottavaa teollisuutta ja varastointia.</p> <p>Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on turvattava päivittäisten palveluiden saatavuus, riittävät kanssakäymis-, ulkoilu- ja virkistysmahdollisuudet sekä ulkoilureittien jatkuvuus taajamien sisällä, asuinympäristön selkeys ja esteettömyys.</p>	<p>Taajamatoimintojen alueet sisältävät sekä tiiviitä kaupunkimaisesti rakennettuja kaupunkien tai suurempien kuntakeskusten alueita että väljemmin rakennettuja pientalovaltaisia alueita.</p> <p>Alueiden tehokkaan rakentamisen ja keskeisen sijainnin vuoksi erityistä huomiota kiinnitetään rakentamisen laatuun, vapaa-alueiden laatuun ja riittävyteen, ympäristöhäiriöiden minimointiin sekä palvelujen riittävyteen ja liikenteen sujuvuuteen ja liikenneturvallisuuteen.</p> <p>Alueiden toiminnalliseen joustavuuteen kuten vanhan rakennuskannan hyödynnettävyyteen, palveluiden järjestämismahdollisuuksiin, väestön ikä- ja sukupuolijakauman huomioimiseen sekä ikäryhmien sekoittamiseen kiinnitetään huomiota.</p> <p>Alueiden käyttö suunnitellaan tarkemmin yleis- ja asemakaavoilla. Metsätalouskäyttö voi jatkua tarvittaessa.</p>

KUVIO 8. Ote maakuntakaavan merkintojen selityksistä. (Päijät-Hämeen liitto 2005.)

Vuonna 2010 Päijät-Hämeen maakuntavaltuusto on päättänyt aloittaa uuden maakuntakaavan laadinnan. Valmistelutyössä keskitytään erityisesti vastuullisen alue- ja yhdyskuntarakenteen, pohjavesien ja ympäristöhäiriöiden uudistamiseen liittyviin maankäytön ratkaisuihin. Kaavan arvioitu vahvistamisvaihe on vuonna 2014. (Päijät-Hämeen liitto 2006.)

Yleiskaava

Alueella ei ole yleiskaavaa.

Asemakaava

Sinilähteen 1. asemakaava tehtiin vuonna 1975, joka on nykyisinkin voimassa lukuun ottamatta kortteli- tai tontikohtaisia kaavamuuksia, joita vuosien saatossa on tehty. Asemakaava-alue on ollut pääosin lukuisten yksityisten henkilöiden

omistuksessa. Kaavan laadintaa perusteltiin sillä, että Sinilähteen alueella ilmeni aktiivisuutta oman ympäristön suunnittelemiseksi ja kehittämiseksi. (Tupala 1975.)

Kohdealue kuuluu pääosin edellä mainitun asemakaavan alueelle. Kohdealueen eteläosa, Myllyojan alueen pohjoisosa, kuului entiseen maalaiskuntaan, joten siellä on voimassa maalaiskunnan aikaiset rakennuskaavat, jotka lainmuutoksen myötä muuttuivat asemakaavoiksi. Kaavassa, joka kattaa suurimman osan kohdealueesta, on muodostettu 374 omakotitalotonttia, kuusi rivitalotonttia, kuusi pienteollisuustonttia, 3 liikerakennusten tonttia sekä puisto- ja urheilualueita. Alueella on myös evankelisluterilaisen seurakunnan seurakuntatalo ja muutama yleisten rakennusten tontti. Kokoojakatuina alueilla on Karjalankatu, joka jatkuu maalaiskunnan puolella Karjalantienä ja Vuoksentie, jotka kulkevat pohjois-eteläsuunnassa. Asuntokadut ovat suoralinjaisia pikkukatuja, joista osa on muodostettu kulkemaan entisten tilojen halki. Niiden varrella ei ole kevyen liikenteen väyliä. Asemakaavan länsipuolella sijaitsee Ruotsalaisen ranta, jota erottaa asuinalueesta virkistysalueet. (Tupala 1975.)

Muut suunnitelmat

Alueelle tehtiin oikeusvaikutukseton yleiskaava tai vastaava kaava 1.3.1973.

Alueelle tehtiin Sinilähteen kunnanosa-kaava vuonna 1974, joka piti sisällään alustavaa suunnittelua asemakaavoitusta varten. (Tupala 1975.)



KUVIO 9. Ote kunnanosakaavasta, joka oli esisuunnitelma asemakaavatyölle. (Tupala 1974.)

Sinilähteen alueen tavoiterakentamisaikataulun mukaan vuonna 1985 alue olisi rakentunut kaavaehdotuksen mukaisesti. Toimenpiteet, jotka kunnalla oli tavoitteena, on kaavassa määritelty olevan valmiina pääviemärin osalta vuonna 1976 ja olemassa olevilla asuinalueilla katujen, vesijohtojen ja viemäreiden osalta vuonna 1979. (Tupala 1975.)

Voimassa olevien asemakaavojen keskimääräinen korttelitehokkuus on 0,19 e. Kaava-alueella suuri osa tonteista ei ole rekisteröityjä tontteja, vaan ne ovat vielä tiloina, koska virallista tonttijakoa ei ole tehty.



KUVIO 10. Ote ajantasa-asemakaavasta kohdealueen pohjoisosasta. (Heinolan kaupunki 2011a.)

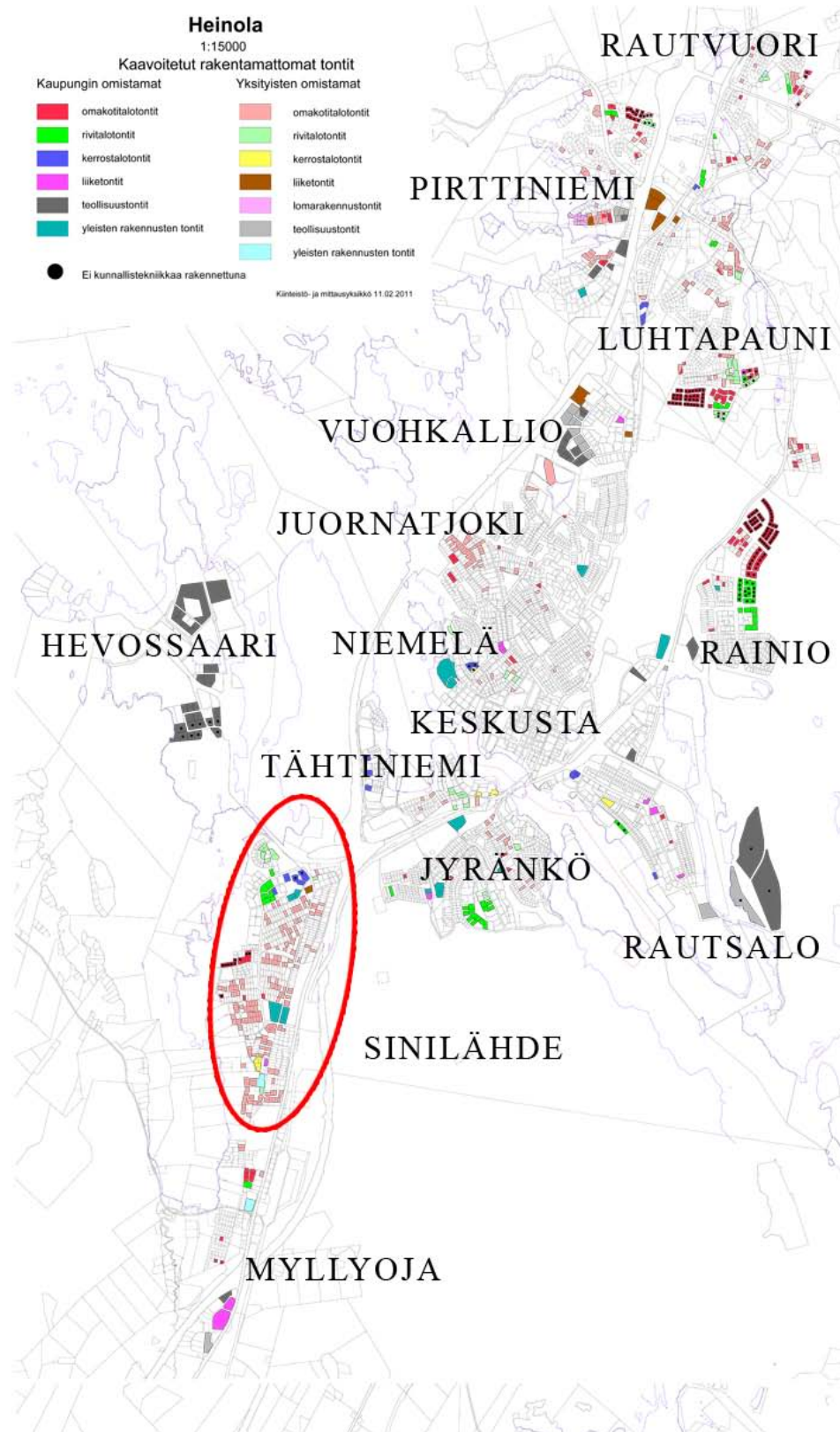
Kuviossa 10 on kohdealueen pohjoispuoli, Sinilähteen kaupunginosa. Pohjoisosassa sijaitsevat rivitalo- ja kerrostalotontit. Eteläreunaan on sijoitettu yleisten alueiden tontteja, joista yksi on koululle varattu tontti. Lännessä sijaitsevan Ruotsalaisen rannassa on alavaa peltomaista virkistysaluetta. Ranta jätettiin rakentamattomaksi, ettei viemäröintipumppauksia tarvinnut rakentaa.



KUVIO 11. Ote ajantasa-asemakaavasta kohdealueen eteläosasta entisen maalaiskunnan puolelta. (Heinolan kaupunki 2011a.)

Alueen eteläpuolella (kuvio 11) pellon itälaidassa sijaitsevia tontteja ei ole vielä lohkottu kaavan osoittamiksi tonteiksi. Kaavan mukaista Kartanontien osuutta ei ole toteutettu rakentamattomien tonttien osalta. Alueen keskiosassa on kortteli, jossa sijaitsee kaksi liikerakennusten tonttia ja viisi kerrostalorakentamiseen tarkoitettua tonttia sekä yksi yleisten rakennusten tontti.

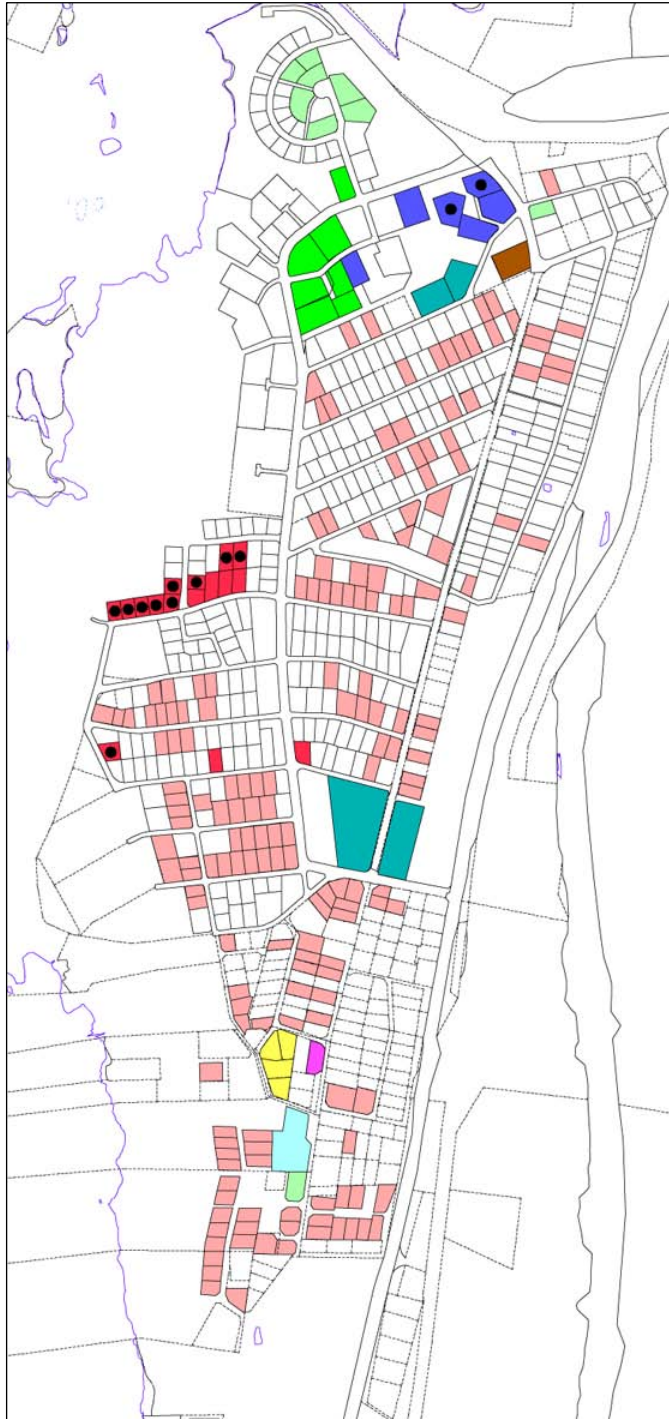
4.5 Kaavan ajanmukaisuus



KUVIO 12. Heinolan kaupungin rakentamattomat tontit. (Heinolan kaupunki 2011b.)

Kuviossa 12 näkyy kaikki Heinolan kaupungin alueella sijaitsevat rakentamattomat tontit lukuunottamatta Vierumäen aluetta, joka sijaitsee noin kahdentoista kilometrin päässä keskustasta. Tilanne on helmikuulta 2011. Keskusta on kokonaan rakennettu, mutta sitä ympäröivillä alueilla on noin kymmenen rakentamattomia tontteja ja Niemelän kaupunginosassa kaksi suurta kaupungin omistamaa yleisten rakennusten tontteja. Keskustan pohjospuolella Juornatjoella on paljon yksityisten omistamia omakotitalotontteja. Rainion kaupunginosassa on rivitalo- ja omakotitalotontteja, jotka ovat pääosin kaupungin omistuksessa. Niistä suurin osa ei ole kunnallistekniikan piirissä. Myös Luhtapaunin alueella on paljon kaupungin omakotitalotontteja, joilta puuttuu kunnallistekniikka. Lisäksi siellä on sekä yksityisten että kaupungin rivitalo- ja omakotitalotontteja sekä yksityisiä liiketontteja. Vuohkalliossa on sekä kaupungin että yksityisten omistamia teollisuustontteja. Pirttiniemessä on joitain yksityisiä omakoti-, teollisuus- ja lomarakennustontteja. Kaupunginosan pohjoispuolella sijaitsee kaupungin omistamia omakotitalotontteja ja yksityisten omistamia rivitalotontteja, jonne kunnallistekniikkaa ei ole rakennettuna. Kaupungin pohjoisosassa, Rautvuoressa on yksittäisiä yksityisten ja kaupungin omistamia omakotitalo- ja rivitalotontteja.

Keskustan eteläpuolella, Hevossaarella ja Rautsalossa on pääosin kaupungin omistamia teollisuustontteja. Jyrängössä on joitain kaupungin omistamia rivitalotontteja sekä yleisten rakennusten tontteja. Tähtiniemessä on yksityisten omistamia rivitalotontteja. Etelässä sijaitsevan Myllyojan alueella on kaupungin omakotitalotontteja, yksi yksityinen yleisten rakennusten tontti sekä moottoritien ja seututien liittymässä kaupungin omistamia liikerakennusten tontteja, yksi teollisuustontti ja yksi yksityinen teollisuustontti. Sinilähteen kaupunginosassa on huomattavasti eniten rakentamattomia tontteja. Lähes kaikki rakentamattomat omakotitalotontit ovat yksityisten omistuksessa. Lisäksi kaupunki omistaa rivitalo- ja kerrostalotontteja. Alueella on myös muutamia yleisten rakennusten tontteja.



KUVIO 13. Sinilähteen alueen ja Myllyojan pohjoisosan rakentamattomat tontit. (Heinolan kaupunki 2011b.)

Kuviosta 13 näkee, että Sinilähteen pohjoisosassa on rivitalo- ja kerrostalotontteja, joista noin puolet ovat rakentuneet. Lisäksi siellä on kaksi yleisten rakennusten tonttia, josta toinen on lastenhuoltotarkoituksia palveleva ja toinen vanhusten asuntolatoimintaa palveleva tontti. Alueen keskiosassa Karjalankadulla sijaitsee

kaupungin koulutontti ja julkisia rakennuksia tai yksityisiä seura-, yhdistys- tai muuta yleishyödyllistä toimintaa palveleva tontti, jotka ovat rakentamattomia. Koulutontin vieressä sijaitseva lähipalvelurakennusten korttelialue on varattu koulun pallokentälle ja leikkialueelle. Alueen eteläosassa keltaisella värillä on kerrostalotontteja. Korttelista ainoastaan yksi kerrostalo on rakentunut ja siinä on kaupungin vuokra-asuntoja. Samassa korttelissa on kolme liikerakennusten tonttia, joista kaksi on rakentunut. Korttelin eteläpuolella on vielä yksityisessä omistuksessa oleva yleisten rakennusten tontti ja rivitalotontti. Aikoinaan on ajateltu, että tiivimmän asuinalueen läheisyyteen on tarvetta saada yleisten rakennusten tontti, jolle ei kuitenkaan määritelty tarkempaa tarkoitusta. Karjalankadun varteen Sinilähteen keskivaiheilla on seurakunnan tontti, jolle on rakentunut ennen nykyistä asemakaavaa seurakuntakeskuksen rakennus. Muut Sinilähteen rakentamattomat tontit ovat omakotitalotontteja, jotka ovat pääosin yksityisten omistamia. Tontit ovat pinta-alaltaan keskimäärin 1200 m². Rakentamattomia omakotitontteja kohdealueella on 306 kappaletta eli noin 43 % kohdealueen omakotitonteista ja kaupungin omistuksessa niistä on vain noin kymmenen prosenttia.

Kohdealueen pohjoisosan länsipuolta sivuaa virkistysalue ennen Ruotsalaisen rantaa, johon ollaan parhaillaan laatimassa Sinitaipaleen asemakaavaa ja asemakaavan muutosta. Asemakaava ulottuu Toukolahdentien ja Vuoksentien kulmaukseen, josta yksi kortteli kuuluu tämän opinnäytetyön kohdealueeseen. Laadittavaa asemakaavaa ei ole huomioitu tässä työssä.



KUVIO 14. Keskellä Ruukintietä länteen. Kuvassa on paljon rakentamattomia tontteja. (Lentokuva Vallas 2005.)



KUVIO 15. Asemakaavan mukaan pellon reunaan on kaavoitettu uusi tielinjaus Kartanontielle, joka sijoittuu olemassa olevan rakennusryhmän länsipuolelle, pellon laitaan.



KUVIO 16. Edessä rakentamaton pientalotonttien korttelialue ja takana rakentamaton koulutontti.



KUVIO 17. Kylmänojankadun toinen puoli on lähes rakentamaton.



KUVIO 18. Karjalankadun kaksi peräkkäistä tonttia on rakentamatta ja viereinen piha on levittäytynyt toiselle niistä.



KUVIO 19. Piha on levinnyt rakentamattomalle tontille.



KUVIO 20. Edessä myytävänä olevia rakentamattomia tontteja.



KUVIO 21. Rivitalokorttelin ainoa rivitalo. Korttelin muut talot ovat kaavan vastaisesti 50-luvun omakotitaloja.

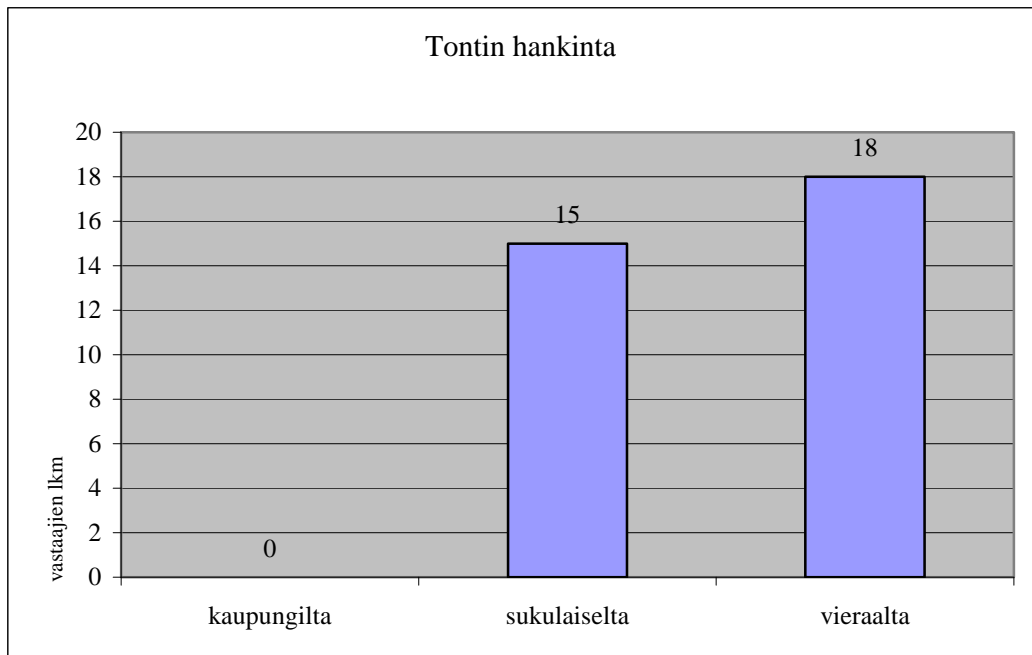
Karttatarkastelun ja maastokäynnin perusteella kaava ei ole kaikilta osin ajanmukainen. Alueella on suuret määrät rakentamattomia pientalotontteja. Muutama lyhyt kadunpätkä on jäänyt toteuttamatta. Kohdealueen keskiosassa on tontti, joka on merkitty virkistysalueeksi. Tontilla on pientalo talousrakennuksineen. Alueen pohjoisosan kortteli 16 on osoitettu rivitalojen tai kytkettyjen pientalojen kortteli-alueeksi, mutta korttelin kaikilla tonteilla on 50-luvun omakotitalo lukuunottamatta yhtä tonttia, jolla rivitalo on toteutunut. Rivitalotontin rakennusalueen rajat kulkevat kuitenkin muualla, mihin rivitalo on rakennettu. Kohdealueella on lisäksi yleisten rakennusten rakentamattomia tontteja, joille ei ole tarkoituksenmukaista käyttöä. Koulu- ja päivähoitopalveluihin alueella ei olisi riittävästi käyttäjiä, jos ne toteutettaisiin. Alueen rakentamattomat kerrostalotontit sijaitsevat alueen keskellä. Kerrostalorakentaminen ei ole tarpeen alueen olemuksen ja kaupunkikuvallisten näkökulmien kannalta tarkoituksenmukaista. Rakennettuja rivitalotontteja alueella on useampiakin, jotka ovat viihtyisiä, joten alueelle soveltuu omakotitalojen lisäksi myös rivitaloasumista.

4.6 Maanomistajakyselyn tulokset

Kohdealueen kaikille rakentamattomien omakotitalotonttien maanomistajille lähetettiin kysely, jossa tiedusteltiin, miksi tontit ovat jääneet rakentamatta. Monet maanomistajista asuvat itse alueella ja omistavat rakentamattomia naapuritontteja. Kyselyssä keskityttiin rakentamattomuuden syihin ja myyntiaikomusten kartoittamiseen. Lisäksi kysyttiin yleisesti alueen mielekkyydestä. Kyselyyn vastasi 40 % kyselyn saaneista. Kyselylomake löytyy liitteestä 1.

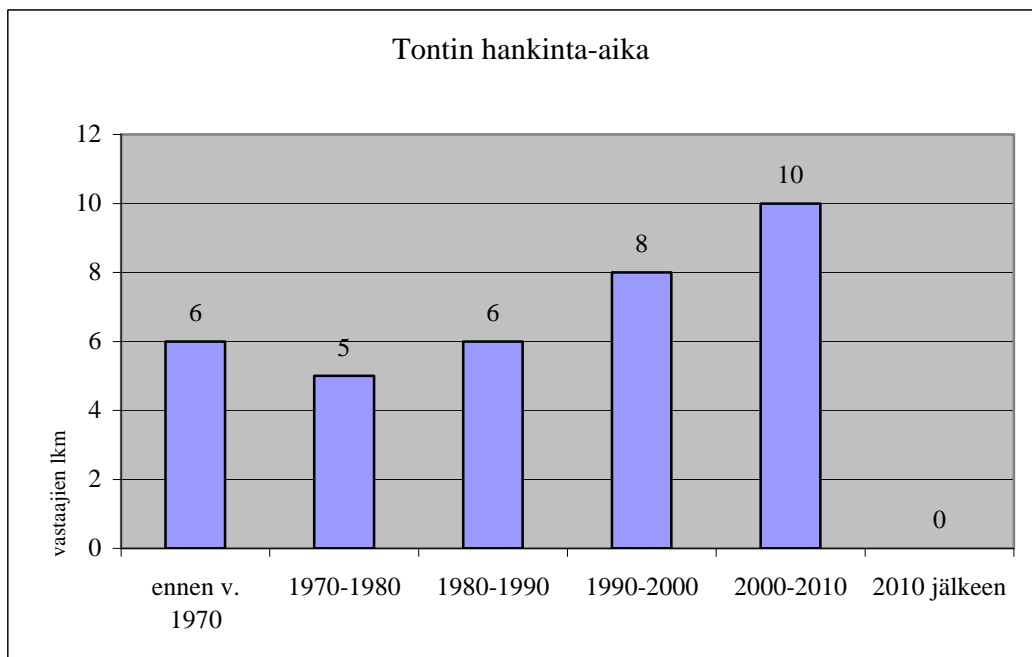
Kohdealueen rakentamattomista tonteista ainoatakaan tonttia ei ole hankittu kaupungilta. Sukulaiselta perinnönjaon yhteydessä tai muuta tarkoitusta varten tontin oli hankkinut lähes puolet vastaajista. Vieraalta maanomistajalta tontin oli hankkinut yli puolet vastaajista. Taulukko 1 kertoo tontin alkuperän.

TAULUKKO 1. Tontin alkuperä



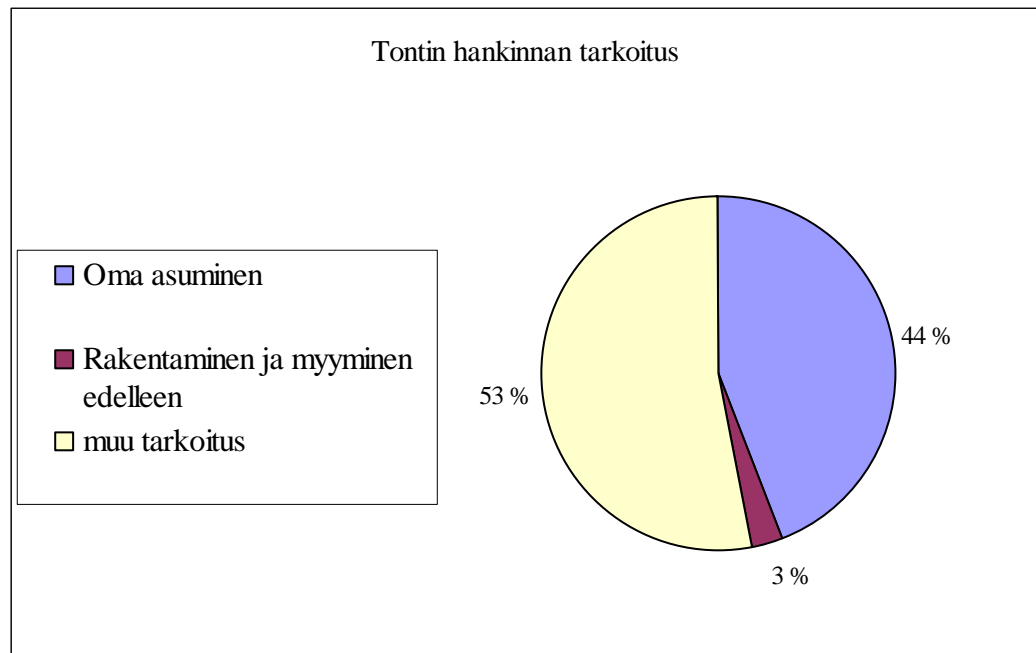
Taulukosta 2 näkee, että tontteja on hankittu monena eri ajankohtana. Monet ovat omistaneet maa-alueen jo ennen ensimmäisen asemakaavan laatimista. Kuitenkin 1980-luvun jälkeen tontteja on hankittu yhä enemmän.

TAULUKKO 2. Tontin hankinnan ajankohta

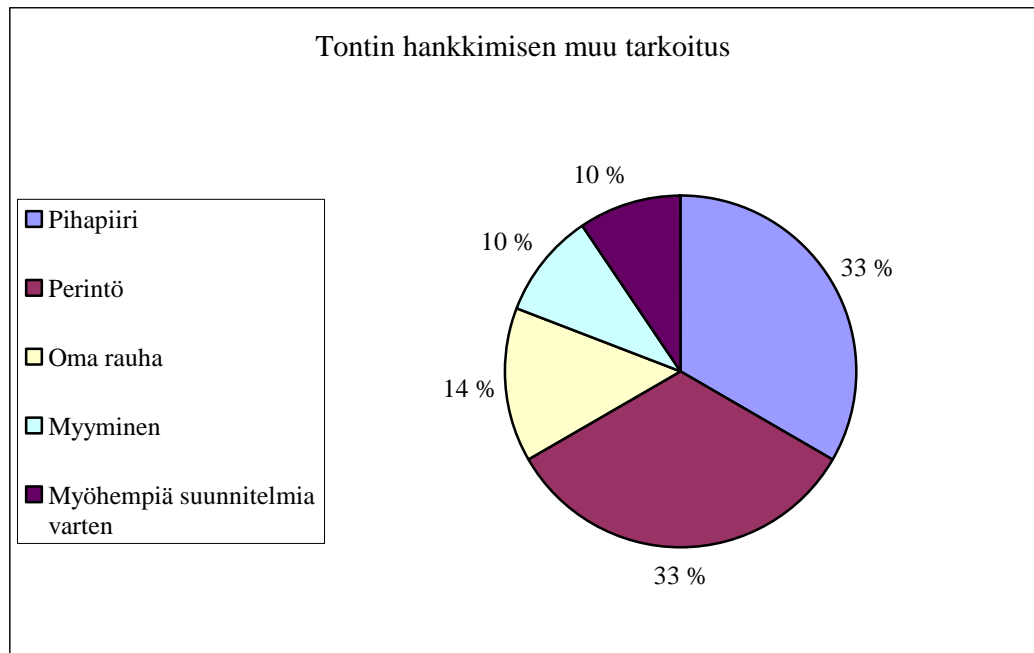


Tontin alkuperäisenä tarkoituksena on ollut muu kuin omaan asumiskäyttöön rakentaminen tai bisnesrakentaminen. Yli puolet vastaajista on ensisijaisesti ajatellut rakentamatonta tonttia pihapiirinsä jatkeeksi ja omaa rauhaa varten. Monilla tontti on saatu myös perintönä. 44 % vastaajista on alun perin hankkinut tontin oman asuinrakennuksen rakentamista varten. Taulukosta 3 näkee alkuperäisten tarkoitusten jakautumisen. Taulukko 4 kertoo syitä muulle tarkoitukselle.

TAULUKKO 3. Tontin hankinnan alkuperäisiä tarkoituksia

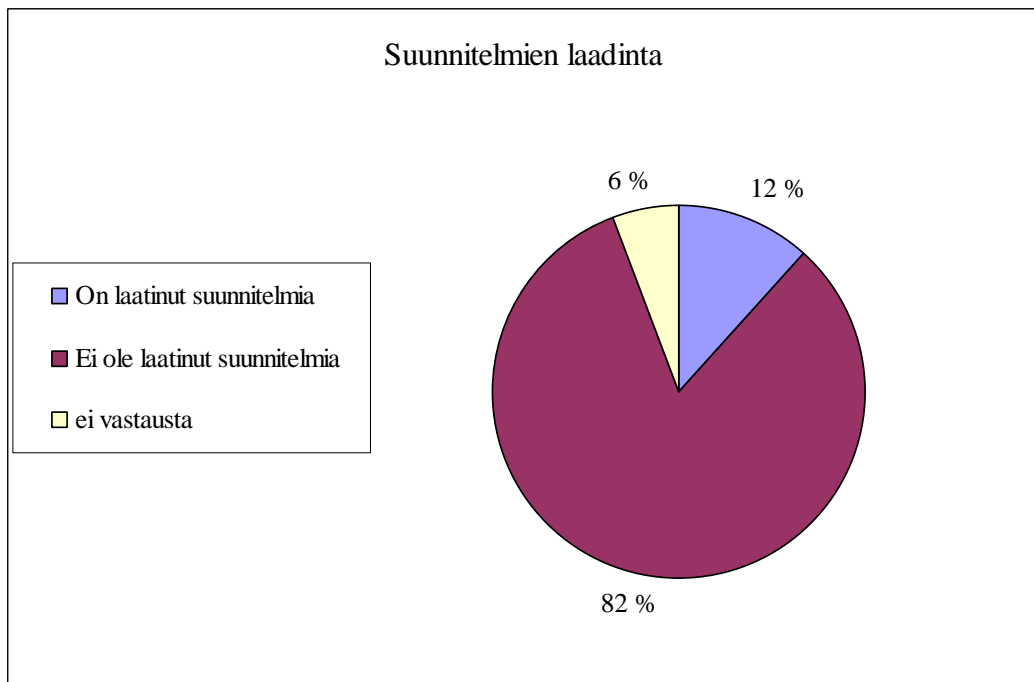


TAULUKKO 4. Tontin hankkimisen muita tarkoituksia



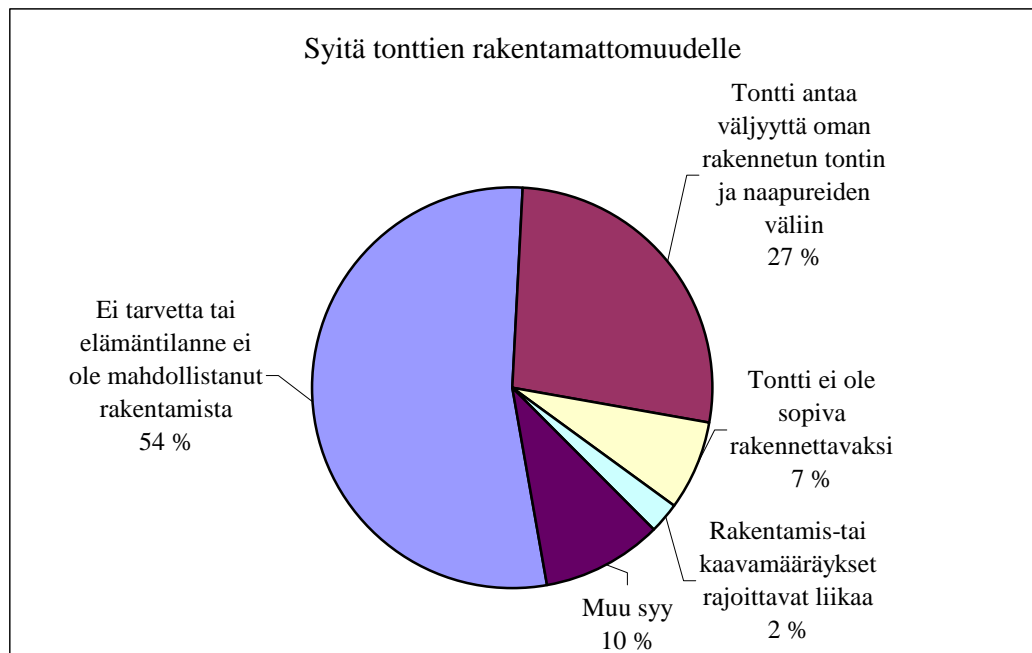
Suurin osa rakentamattomien tonttien omistajista ei ole laatinut minkäänlaisia suunnitelmia tontin rakentamiseksi. Pieni osa on laatinut suunnitelmia, mutta niiden toteuttaminen on jäänyt pääasiassa taloudellisten syiden vuoksi. Taulukossa 5 on jaoteltu, kuinka moni on laatinut suunnitelmia.

TAULUKKO 5. Suunnitelmien laadinta tontin rakentamiseksi



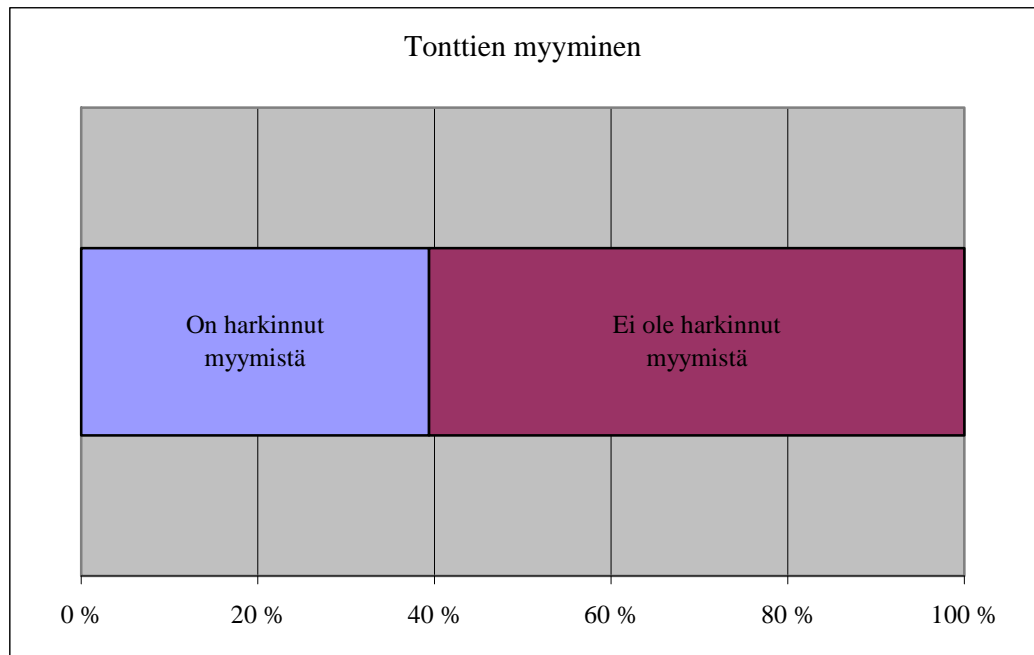
Kyselytutkimuksessa kysyttiin rakentamattomuuden syitä. Yli puolet vastaajista ei näe tarvetta rakentamiselle tai elämäntilanne ei ole mahdollistanut rakentamista. Rakentamaton tontti antaa myös väljyyttä naapurin ja oman tontin väliin, jota pidetään alueella tärkeänä viihtyisyystekijänä. Vain pieni osa tonteista on huonoja rakentamiseen. Myöskään kaava- ja rakentamismääräykset eivät rajoita liikaa. Taulukossa 6 on eroteltu rakentamattomuuden syitä.

TAULUKKO 6. Rakentamattomuuden syitä



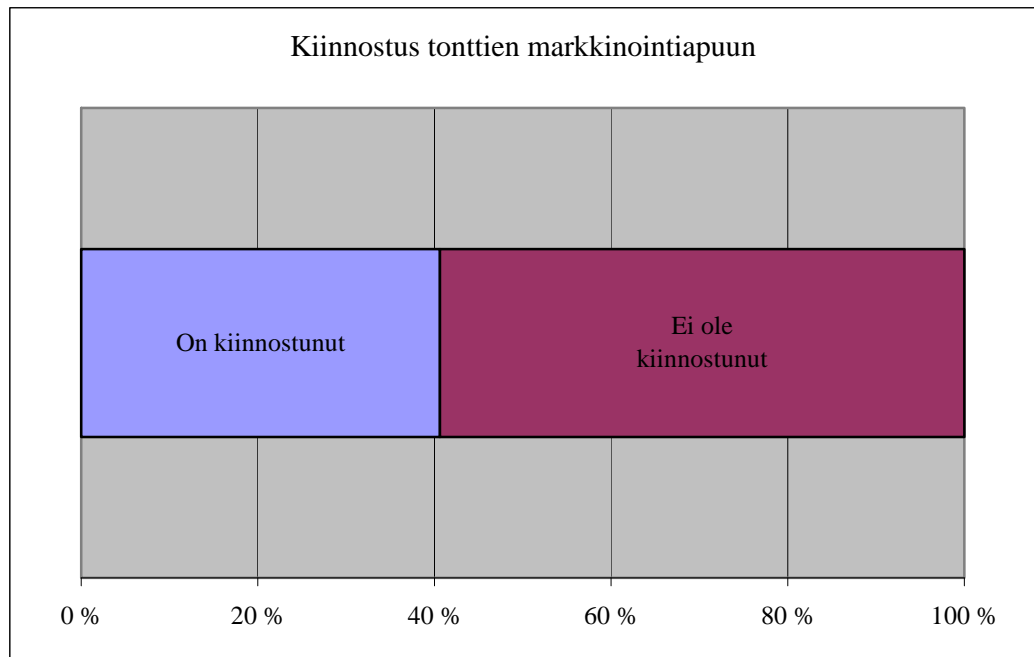
Rakentamattomien tonttien myymistä kohdealueella on harkinnut 40 % vastaajista. 60 % ei ole edes harkinnut tontin myymistä. Yleisimmät syyt siihen, miksi tonttia ei ole harkittu myytävän, on tontin pitäminen omaan pihapiiriin kuuluvana, ei ole rahan tarvetta tai tontista ei saa tarpeeksi rahaa, jos se myydään. Taulukosta 7 näkee tontin myymistä harkinneiden jakautumisen.

TAULUKKO 7. Tontin myymisen harkitseminen



Monet maanomistajista, jotka ovat harkinneet myymistä, ovat myös kiinnostuneita saamaan markkinointiapua. Osalla tontit ovat olleet myynnissäkin, mutta kiinnostusta ei ole ollut kovin paljon. Tontit ovat olleet hiljaisen myynnin lisäksi kiinteistönvälittäjillä ja Oikotie.fi-verkkopalvelussa. Tontilla on pidetty myös kylttiä. Myös kaupungille on yritetty tarjota tontteja, mutta kaupunki on tarjoutunut ostamaan tontit maanomistajien mielestä liian alhaiseen hintaan. Taulukosta 8 näkee markkinointihalukkuuden jakautumisen.

TAULUKKO 8. Kiinnostus markkinointiapuun

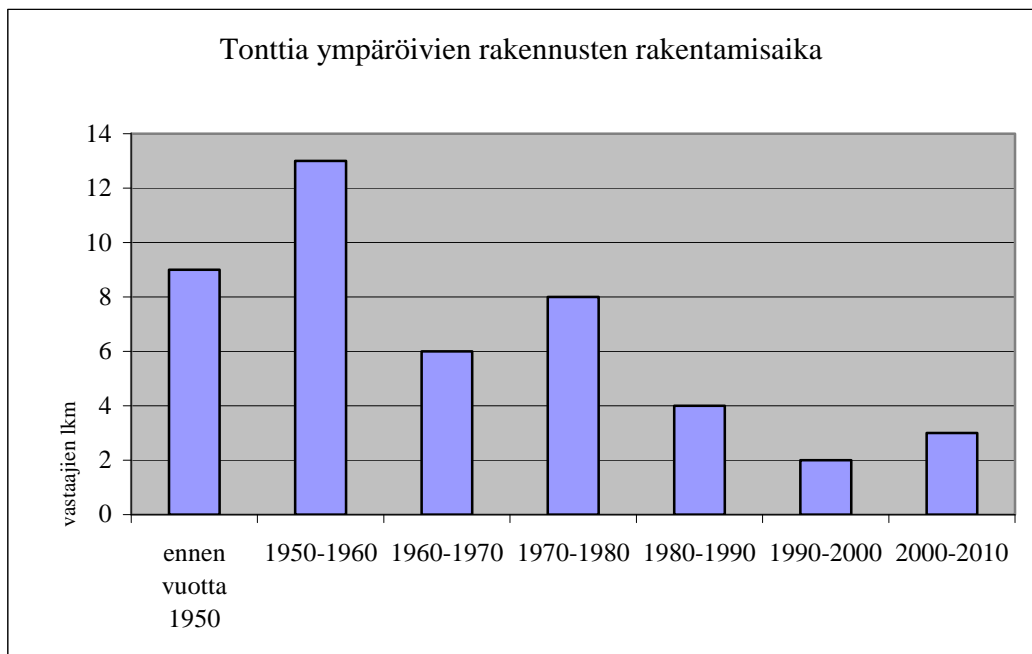


Kohdealueella on vielä paljon taloja, jotka on rakennettu ennen vuotta 1950. Myös 1950-luvun taloja on paljon. Alueella näkyy aikakausien kerroksellisuutta. Taloja on rakentunut jokaisella aikakaudella. Vähiten taloja on rakentunut 1990-luvulla, jolloin lama hiljensi rakentamista, mutta rakentaminen on vilkastunut myös kohdealueella sen jälkeen. Kuviosta 22 ja taulukosta 9 näkee rakentamisen ajoittuvan eri aikakausiin.



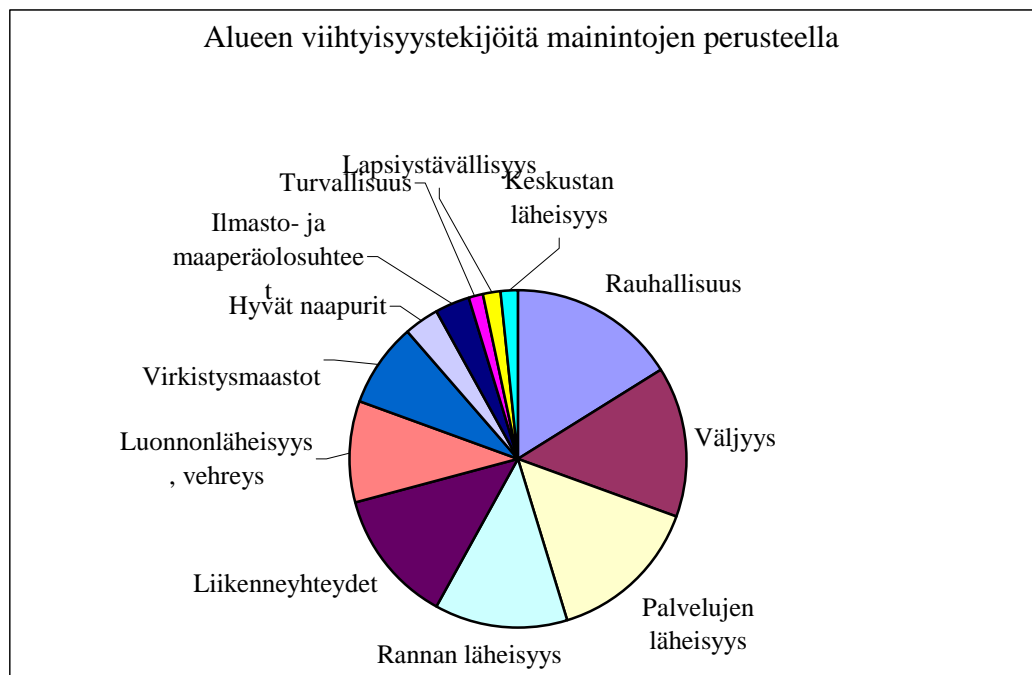
KUVIO 22. Kadunvarren rakentunutta ajan kerroksellisuutta. Edessä on nykypäivän kivitalo, seuraavana 70-luvun tiilitalo, 80-luvun tiilitalo ja 50-luvun rintamamiestalo.

TAULUKKO 9. Rakennusten rakentamisaika, jotka ympäröivät rakentamattomia tontteja



Kohdealueen rakentamattomien tonttien omistajista kaikki vastanneet pitävät aluetta viihtyisänä. Lisäksi vain muutama kertoi huonojakin asioita alueelta löytyvän. Kyselyyn sai vapaasti kertoa asioita, jotka tekevät alueesta viihtyisän. Siitä huolimatta lähes kaikki ovat kiinnittäneet huomiota samoihin asioihin. Erityisesti alueen rauhallisuus ja väljyys tekevät kohdealueesta viihtyisän. Osaltaan rakentamattomat tontit vastaavat tähän väljyyteen. Palvelujen läheisyyttä kiiteltiin. Paikallinen hypermarket sijaitsee kohdealueen pohjoispuolella. Myös rannan läheisyys, luonto ja vehreys saivat positiivista palautetta. Liikenneyhteydet ovat hyvät sekä keskustaan että Lahteen päin ja vuoroja kulkee hyvin. Taulukossa 10 on eroteltu tekijöitä, joita mainittiin kyselyn vastauksissa.

TAULUKKO 10. Alueen viihtyisyystekijöitä



4.7 Johtopäätökset alueen ajanmukaisuudelle

Kohdealuetta pidetään viihtyisänä ja rauhallisena alueena, joka sijaitsee lähellä palveluja ja hyvien liikenneyhteyksien päässä. Kohdealue sijoittuu yhdyskuntarakenteessa keskustan eteläpuolelle moottoritien ja seututien varteen. Kohdealuetta ympäröi teollisuus- ja asuinalueet, vesistö sekä metsäiset ulkoilumaastot. Keskus-

taan on matkaa noin 2,5 kilometriä, Vierumäelle noin 12 kilometriä ja Lahden keskustaan noin 30 kilometriä.

Maisemallisesti alue on toteutunut kaavan mukaisesti lukuunottamatta alueita, jotka ovat jääneet rakentamatta. Niiden alueiden osalta nykytilanne on kaavaa luonnonmukaisempi. Kaavassa alueen sisälle ei juurikaan jää viheralueita, joita nykyiset toteutumattomat osat edustavat. Kaavan länsiosassa sijaitsevat peltomaisemat, jotka on jätetty vapaaksi rakentamiselta. Ne ovat yhä viljelykäytössä ja edustavat siten rakentamatonta aluetta. Kaavan mukaisesti. Maaperäolosuhteiltaan alue on rakentunut järkevästi moreenialueille, ja alavat hienoa hietaa sisältävät maat on jätetty rakentamatta. Tulevaisuudessakaan niitä ei ole tarpeen ottaa rakentamiskäyttöön.

Kokonaisilmeeltään alue näyttää rakentuneen pientalotonttien osalta. Rakentamattomia tontteja sijoittuu suhteellisen tasaisesti ympäri aluetta, mutta niiden suuri määrä kertoo siitä, että todellisuudessa kaavan mukaisesta rakennuskannasta puuttuu melkein puolet. Toteutuneena kaava-alue olisi huomattavasti tehokkaammin rakennettu. Tämä näkyy nykyään väljyytenä alueella. Yleisten alueiden rakentamattomat tontit, rivitalo- ja kerrostalotontit muodostavat nykyisin alueen keskelle käytännössä viheralueita.

Kiinteistönmuodostuksen osalta kaavan mukaisia tonttien lohkomisia ei ole tehty monillakaan rakentamattomilla kaavan ja tonttijaon mukaisilla tonteilla. Kaava muodostaa kuitenkin nykyajan tarpeisiin hyvin soveltuvia tontteja niin kokonsa kuin mittasuhteidensakin puolesta. 1200 m² keskimääräinen tonttikoko vastaa nykypäivän tarpeita. Myös rakennusoikeutta on tarpeeksi, noin 220-250 k-m² pientalotonttia kohti. Valtaosa tonttien rakennusaloista ja piha-alueesta on sijoitettu suotuisiin ilmansuuntiin, joka mahdollistaa lämpimän ja aurinkoisen pihapiirin. Tutkimusten mukaan muutama yksittäinen tontti on huonosti rakennettavissa kokonsa, kapeutensa tai maaperän muotojen vuoksi. Pääosin yksittäisiä tontteja on vaikeaa lähteä muokkaamaan sopivammiksi rajoja muuttamalla. Lähes ainoa mahdollisuus on yhdistää kaksi vierekkäistä tonttia, jolloin yksi tontti muodostuu kohtalaisen suurikokoiseksi.

Heinolan kaupungin täytyy käyttää tarvittaessa hyväkseen maapoliittisia keinoja ja miettiä, täytyykö maapoliittista linjaa yleisesti muuttaa. Kaavojen toteutumista edistää selkeä ja johdonmukainen maapolitiikka. Maiden tarve täytyisi ennakoida etukäteen ja kaupungin tulisi hankkia maa-alueita itselleen noin kymmenen vuotta etukäteen suunnitellusta tarpeesta. Reservimaita voidaan käyttää vaihtomaina, jos maanomistaja luovuttaa rakentamattoman tonttinsa kaupungille. Tilanteiden tullessa, jossa kaavoitetaan yksityisten maille, on hyvissä ajoin kaavaprosessin alettua käytävä läpi maanomistajien kanssa neuvotteluja, joissa on päästävä sopimukseen tavoitteista ja niiden toteuttamisesta. On tärkeää, että kaupunki on vuorovaikutuksessa maanomistajien kanssa, että ristiriidat voidaan ratkoa jo valmisteluvaiheessa. Heinolan kaupungin maapoliittisen ohjelman mukaisesti on mahdollista käyttää rakentamattomien tonttien korotettua kiinteistöveroä ja rakentamiskehoitusta, joita ei käytännössä ole käytetty Heinolassa (Heinolan kaupunki 2007).

Kunnallistekniikka on rakennettu kaavan mukaisesti lukuun ottamatta Kartanon-tie, Kotipiha, Eemelintie ja Parkinpolku nimisiä katuja, joista Eemelintietä ja Kotipihaa ei ole rakennettu ollenkaan. Pärnäjoentie on sorapintainen tie, jonne ajo on estetty. Kokoojakaduilla, jotka ovat Vuoksentie ja Karjalankatu-Karjalantie, on kevyen liikenteen väylät. Kevyen liikenteen reittejä tulee mahdollisuuksien mukaan lisätä. Bussiyhteys Heinolan keskusta ja Lahteen kulkee Karjalankadun ja Karjalantien kautta, joiden varrella sijaitsee useita pysäkkejä. Toimivan joukkoliikenteen säilyminen alueella on turvattava. Sinilähteen pohjoisosassa on kauko-
lämpöverkko, jota tulisi hyödyntää ja mahdollisuuksien mukaan laajentaa.

Jos kaava toteutuisi rakentamattomien asuinkerrostalojen osalta, alueesta tulisi vähemmän houkutteleva. Alueen keskiosassa Kauppakujalla on yksi rakentunut kerrostalo, joka on kaupungin vuokratalo. Alueen pohjoisosan rakentuneet kerrostalot muodostavat paremman kokonaisuuden, vaikka sielläkin on rakentamattomia yksityisten ja kaupungin omistamia kerrostalotontteja. Rakentuneet kerrostalot ovat kuitenkin vierekkäisillä tonteilla, joka luo paremman yhteisöllisyyden tunteen. Rakentamattomien kerrostalotonttien käyttötarkoituksen muuttamista asuinpientalokäyttöön tulisi harkita. Yleisten rakennusten osalta etenkin koulun toteuttaminen ei ole mahdollista. Vaikka alue toteutettaisiin kokonaisuudessaan, ei asu-

kaskanta riitä koulun toiminnan ylläpitämiseen. Kohdealueen vieressä, Myllyojan eteläosassa on toimiva koulu, jonne liikkumismahdollisuudet on turvattava. Yleisten tonttien osalta niiden toteutuminen vähentäisi ympärillä asuvan väestön viihtyisyyttä. Niiden käyttötarkoituksen muuttamista pientalotonteiksi ja osan jättämisistä virkistysalueiksi tulisi harkita.

Pientalotonteille alueella on tarvetta edelleenkin. Palveluiden läheisyys ja hyvät liikenne yhteydet houkuttelevat varmasti tulevaisuudessakin asukkaita. Pientalotontit ovat keskimääräisen kokoisia muuhun Heinolan tonttitarjontaan nähden. Uudet rakennettavat pientalotontit sopisivat hyvin alueelle, jos rakentamisessa otetaan huomioon ympäristöön sopivat mittasuhteet ja sopiva yksinkertaisuus. Alueelle rakentaminen lisää aikakerrostumien rikkautta, joka tuo vaihtelevuutta ja viihtyisyyttä. Rakentamattomien tonttien rakentaminen lisäisi kunnallistekniikan tehokkaampaa käyttöä. Rakentamattomia katuja ei ole syytä rakentaa ainakaan ennen kuin muut alueet on rakennettu tehokkaammin. Näin säästyään ylimääräisten teiden rakentamiselta. Niiden katujen varsilla sijaitsevat rakentamattomat tontit voisivat tulevaisuudessakin olla viheralueina ja antamassa väljyyttä. Jos tonteille on enemmän kysyntää, pitäisi kaupungin ostaa tontit ja myydä ne tehokkaasti rakentamiskäyttöön.

Mitoituksen suhteen kohdealueen nykyinen asemakaava antaa mahdollisuuden asukkaiden määrän lisääntymiseen jos nykyiset rakentamattomat tontit otetaan rakentamiskäyttöön. Tilastotietojen mukaan Heinolan väkiluku kasvaa hiljaista vauhtia, joten tonteillekin on kysyntää. Työpaikkoja ei kaava erityisemmin pidä sisällään, mutta tulevaisuudessa kaavoituksessa voitaisiin tutkia asumisen ja työnteon yhteensovittamisen mahdollisuutta asuintonteilla. Seurakunnan palvelut alueella on jatkossa turvattava ja nykyinen liikerakennus tulisi saada elävöitettyä. Myös olemassa oleva rakentamaton liiketontti on hyvä säilyttää tulevaisuuden tarpeita varten.

Nykyinen rakennuskanta alueella tulee mahdollisuuksien mukaan säilyttää. Rakennusinventointi ennen kaavamuutosta on tarpeellista. Inventoinnin avulla voidaan kartoittaa peruskorjausta vaativat ja purkukuntoiset kohteet. Jos huonokun-

toisia rakennuskohteita löytyy, on mahdollisuus tutkia tällaisen rakennetun tontin ja viereisen rakentamattoman tontin uudelleen muotoilua, jos se tuottaa parempaa rakentamista ja toteutumista. Rakentamattomien tonttien maanomistajilta voisi myös tiedustella, voisivatko he myydä tonttinsa kaupungille. Alueella sijaitseva kaukolämpöverkko on laajennettavissa, joten uudet ja myös olemassa olevat rakennukset voisivat hyödyntää verkkoa.

Kaavasta on toteutunut vähän yli puolet. Sinilähteen asemakaavan tavoitteiden mukaan alue olisi rakentunut kokonaisuudessaan vuoteen 1985 mennessä. Tämän jälkeen alue on rakentunut vähitellen niin, että alueelle on saatu monimuotoisempaa rakennuskantaa verrattuna siihen, mitä se olisi ollut kaavan toteuduttua ajallaan. Alue on väljempää ja luonnonmukaisempaa, mitä kaava olisi toteutuessaan ollut. Kunnallistekninen verkosto ei ole niin tehokkaassa käytössä, mitä se olisi, jos kaikki tontit olisi rakennettu.

Pääpiirteiltään valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja asemakaavan sisältövaatimukset toteutuvat nykyisessä kaavassa. Toteutuneena kaava edistäisi paremmin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita eheyttävän yhdyskuntarakenteen osalta. Asemakaavan muutoksessa tulee ottaa maanomistajat mukaan kaavoitusprosessiin ja päätyä sellaisiin ratkaisuihin, ettei kaavamuutoksesta aiheudu kohtuuttomia rajoituksia tai kohtuutonta haittaa.

Liitteessä 2 on kohdealueen analyysikartta, josta näkee toteutumattomat kaava-alueet. Liitteeseen 3 on eritelty yksittäisiä alueen epäkohtia.

5 KEHITTÄMISNÄKÖKULMIA KAAVAMUUTOSTEN TOTEUTTAMISEN EDISTÄMISEKSI

5.1 Kohdealue ja sen tulevaisuus

Sinilähde ja Myllyojan pohjaosassa ovat rauhallista ja suosittua asuinalueita. Rakentamattomat tontit voitaisiin ottaa käyttöön, jos maanomistajia avustetaan tonttien myymisessä. Toisena vaihtoehtona on tonttien ostaminen kaupungille, jolloin kaupunki myy tontit edelleen. Tonttien kanssa voidaan tehdä myös vaihtokauppaa, jolloin maanomistaja luovuttaa tontin kaupungille ja samalla hän saa paremmin tarpeitaan vastaavan tontin tai kaupungin omistamaa muuta maata itselleen. Jos maanomistaja ei ole halukas luopumaan tontistaan, tulisi harkita rakentamiskehoituksen antamista, jonka noudattamatta jättämisestä seuraisi toimenpiteenä mahdollisesti tontin lunastaminen kaupungille. Korkeamman kiinteistöveron periminen voisi olla myös yksi keino rakentamisen edistämiseksi, mutta luultavasti se ei tule lisäämään kovinkaan paljon rakentamisintoa.

Ryhdyttäessä muuttamaan kohdealueen asemakaavaa tulee kaupungin miettiä tavoitteet mitä kaavalla halutaan toteuttaa. Kaavoitusvaiheessa kaupungin tulee neuvotella maanomistajien kanssa kaavan toteutumiseen liittyvistä seikoista. Joidenkin yksittäisten tonttien osalta voidaan tehdä helposti muutoksia esimerkiksi yhdistämällä kapeita tontteja rakennettuihin tontteihin. Muiden kuin omakotitalotonttien osalta tulisi miettiä käyttötarkoituksen muutosta. Osa rakentamattomista kaduista tulisi poistaa kokonaan, jos alue säilytetään käytännössä viheralueena. Jos alueelle kaavoitetaan uusia pientalotontteja, tulisi niitä kaavoittaa lisää nykyisille rakennusmaa-alueille vaihtaen käyttötarkoitusta. Uusien rakentamispaikkojen sijaintia voisi tutkia kaavamuutoksessa olemassa olevien katujen varteen, jotka ovat nykyisin viheralueena. Esimerkiksi Toukolahdentien ja Puistotien varsien toinen puoli on viheraluetta, joten kunnallistekniikkaa hyödyntäen ne voidaan mahdollisesti ottaa rakentamiskäyttöön. Peltoalue, johon on osoitettu rakentamattomia tontteja, tulisi pitää rakentamattomana niin kauan kunnes alueen levittäytymiselle on tarvetta. Jos laajenemistarpeita on tulevaisuudessa paljon, lähes ainoa

laajenemissuunta rakentamiselle ovat länsiosan pellot. Alueen itäosaan tulee edelleen jättää viheralueita suojaamaan aluetta seututie 140:n, valtatie 4:n ja teollisuuden tuottamalta melulta ja päästöiltä.

Alueella on nykyisin paljon rakentamiskelpoisia rakentamattomia tontteja, jotka eivät tarvitse kaavamuutosta. Ne soveltuvat hyvin nykyaikaan rakennettavaksi, eikä niissä ole vikaa. Ne tulisi saattaa rakenteille ensi tilassa. Koska alueella ei ole rakentamistapaohjeita, tulisi tulevaa rakentamista ohjata niin, että ne sopivat ympäristöönsä mittasuhteiltaan, ulkomuodoltaan ja olemukseltaan. Näin yksittäiset rakennukset sopivat hyvin vanhaan rakennuskantaan ja alue säilyy viihtyisänä. Myös korjausrakentamiselle tulisi antaa ohjeita, että nykyinen rakennusten tuottama viihtyisyys ja niiden olemus säilyttävät alueen luonteen kaikille mieleisenä.

5.2 Yleisiä ehdotuksia

Ensisijaisesti on helpompaa, että kaupunki kaavoittaa vain omia maitaan. Maita tulee hankkia hyvissä ajoin etukäteen ennen kaavoitukseen ryhtymistä. Jos kaavoituksessa on mukana yksityisessä omistuksessa olevia maita, tulee maanomistajien kanssa neuvotella jo ennen kaavan laatimista maa-alueen omistuksesta, kaavan tarkoituksesta ja toteuttamisvastuusta. Kaavoitusvaiheessa tulee miettiä kaavan toteutusta; mitä tapahtuu, jos kaava ei toteudu, tai se toteutuu vain osittain, joko alueellisesti tai hajanaisesti. Laajoissa kaavoissa tulee miettiä toteutuksen ajoittumista, onko kaava tarpeellista toteuttaa osa-alue kerrallaan. Kaavan tavoitteet ja väestöpohjan ennusteet on otettava huomioon kaavan sisällön suunnittelussa, että alueita ei kaavoiteta käyttötarkoitukseensa soveltumattomiksi. Aluetta tarkasteltaessa tulee ottaa selvää, mitä maanomistajat ja asukkaat ajattelevat alueestaan ja minkälaisista asioista alueesta kiinnostuneet muuttajat tai toimijat ovat kiinnostuneita.

On tärkeää, että kaavoitetaan käytännön kannalta tarkoituksenmukaisia tontteja. Nykyaikana on tutkittava työnteon mahdollisuutta kotona. Ihmiset ovat kiinnostu-

neita omasta puutarhasta ja sen hoitamisesta, joten väljät tontit ovat haluttuja. Pihat tulisi pyrkiä suuntaamaan aurinkoiseen ja suojaisaan paikkaan, joka lisää viihtyisyyttä. Mittasuhteiltaan tontit eivät saa olla liian kapeita, koska omakotitaloteilla halutaan etäisyyttä naapuriin. Isoilla asuinalueilla on syytä jättää viheraluetta rakentamisalueiden lomaan, että väljyyden tunne, vehreys ja sitä myötä viihtyisyys alueella säilyy. Liikenneyhteyksien ja palvelujen saatavuuden turvaaminen tai parantaminen on yksi tärkeimmistä viihtyisyystekijöistä, jota tulee edistää. Rakentamisen tehostamiseksi kortteleiden tai tonttien käyttötarkoitusten tarpeellisuus tulee selvittää. Käyttötarkoituksen määrä tulee suhteuttaa tarpeisiin, että alueista ei muodostu liian suuria. Turvallisia ja toimivia olemassa olevia sekä uusia kulkuteitä, ajoväyliä ja liittymiä tulee tarkastella kaavamuutoksen yhteydessä.

Kaavojen ajanmukaistamisessa täytyy selvittää, mitkä ovat alueen nykyiset puutteet ja tarpeet, ja lähteä sen mukaan arvioimaan tarvittavia muutoksia. Tavoitteiden ja tulevaisuuden visioiden pohjalta lähdetään tekemään mahdollista kaavamuutosta, joka vastaa nykyisiä ja tulevia lähtökohtia ja tarpeita. Olemassa olevat alueet ovat yksilöllisiä, joten jokaisella alueella on omat näkökantansa, mistä lähteä liikkeelle alueen kehittämiseksi.

6 YHTEENVETO

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin sisältö ja prosessissa huomioitavat asiat. Ajanmukaisuuden arviointi on lakisääteinen prosessi, jota kuntien on ylläpidettävä jatkuvasti. Jos arvioinnin yhteydessä kaava huomataan vanhentuneeksi, on tehtävä asemakaavan muutos. Vanhentuneisuuden syitä voivat olla tavoitteiden saavuttamattomuus, alueiden käytön toisenlaiset tarpeet kuin aikaisemmin tai erinäiset epäkohdat, jotka tekevät alueesta vanhentuneen. Kuntien tulee vuosittain tarkastella, mitkä alueet kaipaavat ajanmukaisuuden arviointia. Harvinaisemman ajanmukaisuuden arvioinnin voi laukaista myös rakennuslupavaiheen myöntämisvaiheessa havaittava ajanmukaisuuden epäselvyys; jos alue on merkittävältä osin toteuttamatta ja alueelle kohdistuu merkittävää rakentamista. Ajanmukaisuuden arviointikriteerejä on monia, jotka tulee arvioida kohteesta riippuen. Alueet ovat yksilöllisiä, joten ajanmukaisuuden syytkin voivat vaihdella kaavasta riippuen. Aina ei tarvitse tehdä kaavamuutosta, vaan kaavan toteuttamiseksi saattaa riittää erillisten suunnitelmien tai ohjeistusten tekeminen.

Taustaselvityksen pohjalta oli tarkoitus tutkia Sinilähteen aluetta ja Myllyojan pohjoisosaa Heinolassa. Alueesta noin puolet on toteuttamatta. Osalle rakentamattomista tonteista ei ole käyttötarkoituksenmukaista tarvetta, mutta suuri osa alueen pientalotonteista voitaisiin rakentaa kaavan mukaisesti. Maanomistajakyselyn perusteella alue on viihtyisä ja väljä. Osa tonttien omistajista voisi myydä tonttinsa eteenpäin, mutta osa haluaa säilyttää rakentamattoman tonttinsa osana omaa pihapiiriä. Alueen historialla ja alkuperäisellä kaavoituksella on suuri merkitys, miten alue on toteutunut. Asemakaavoitus on tehty yksityisten maanomistajien maille, eikä heille ole annettu velvoitteita rakentamisen suhteen. Näin ollen toteuttamisvastuuta ei ole ollut ja kaava on jäänyt suurelta osaa toteuttamatta.

Tutkimukset osoittavat, että kohdealueen kaava ei ole ajanmukainen. Osa kohdealueen tonteista olisi toteutettavissa muilla keinoilla ilman kaavamuutosta. Pientalotonttien aktiivinen myyminen ja rakentamiseen kehottaminen edistäisivät raken-

tamista. Kaavamuutosta kaipaavat etenkin yleisten alueiden tontit ja kerrostalotontit. Niiden käyttötarkoituksen muutoksen tarve tulisi selvittää.

Yleisesti kaavoittaminen tulisi tapahtua kunnan maille ja tontin luovutuksessa täytyisi määritellä ehdot rakentamista varten. Yksityisten maille kaavoitettaessa tulee kaupungin neuvotella maanomistajan kanssa kaavan toteuttamisen vastuusta. Kaavoitettaessa tulee huomioida tavoitteet, tarpeet ja oikeanlainen mitoitus. Jos kaava ei toteudu, syyt täytyy selvittää. Kaavan vanhentuneisuuden syistä riippuen kaava tulee ajanmukaistaa niin, että sen nykyiset tavoitteet ovat saavutettavissa. Asemakaavan vanhentumisen syyt voivat olla yksilöllisiä alueesta riippuen, joten kaavan toteuttamisen tai asemakaavan muutoksen keinot voivat olla erilaisia.

LÄHTEET

Finlex. 2000. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Finlex.fi [viitattu 7.4.2010] Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

Geologian tutkimuskeskus. 2010. Maaperäkartta. Gsf.fi [viitattu 26.4.2011] Saatavissa: <http://geomaps2.gtk.fi/geo/>

Heinolan kaupunki. 1961. Ilmakuva. Heinolan kaupunki.

Heinolan kaupunki. 2007. Maapoliittinen ohjelma 2007 - 2012. Heinolan kaupunki.

Heinolan kaupunki. 2011a. Ajantasa-asetus. Heinola: Heinolan kaupunki, Tekninen toimi, Maankäyttöosasto.

Heinolan kaupunki. 2011b. Kaavoitetut rakentamattomat tontit 11.2.2011. XCity tiedosto. Heinolan kaupunki, Tekninen toimi, Maankäyttöosasto.

Heinolan karttapalvelu. 2011. Opaskartta. Heinolan kaupunki [viitattu 5.4.2011]. Saatavissa: <http://www.karttatiimi.fi/heinola/map.php>

Hurmeranta, U. & Laine, R. 2011. Lakimies, yliarkkitehti. Kuntaliitto. Haastattelu 28.1.2011.

Laki asemakaavan sisältövaatimuksista MRL 1999/132. 54 §.

Laki asemakaavan toteuttamisen korvauksista MRL 1999/132. 104 §.

Lentokuva Vallas. 2005. Viistoilmakuva. Heinolan kaupunki, Tekninen toimi, Maankäyttöosasto.

Maanmittauslaitos. 1990. Ilmakuva. Heinolan kaupunki.

Päijät-Hämeen liitto. 2005. Päijät-Hämeen maakuntakaavan merkinnät ja määräykset. Päijät-Hämeen liitto [viitattu 3.1.2011]. Saatavissa: http://www.paijat-hame.fi/fi/tehtavat/aluesuunnittelu/maakuntakaava_2006

Päijät-Hämeen liitto. 2006. Päijät-Hämeen maakuntakaava. Päijät-Hämeen liitto [viitattu 26.3.2011]. Saatavissa: http://www.paijat-hame.fi/fi/tehtavat/aluesuunnittelu/maakuntakaava_2006/lainvoimainen_maakuntakaava_2006

Sisäasiainministeriö. 1981a. Kaavojen uudistamistarpeen arviointi. Tiedotuksia 1/1981. Sisäasiainministeriö. Kaavoitus- ja rakennusosasto.

Sisäasiainministeriö. 1981b. Ympäristön parantaminen kaavoja uudistamalla. Kaavoitusohjeita 1/1981. Sisäasiainministeriö.

Takatalo-Eskola, T. 2005. Kunnan maapolitiikan vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.

Tilastokeskus. Heinolan väestö ja työpaikat. Excel-tiedosto.

Tilastokeskus. 2008. Työllisyystilastoja. Word-tiedosto.

Tilastokeskus, Päijät-Hämeen liitto. 2011. Väestötietoja ja ennusteita. Word-tiedosto.

Tupala, U. 1974. Sinilähteen kunnanosa-kaava. Heinolan kaupunki, Tekninen keskus, Maankäyttöosasto.

Tupala, U. 1975. Asemakaavan (206/A) selostus. Heinola: Heinolan kaupunki, Tekninen toimi, Maankäyttöosasto.

Vahteristo-Järvinen, A. 2011. Arkkitehti. Heinolan kaupunki. Haastattelu 23.3.2011.

Ympäristöministeriö. 1992. Kaavojen toteuttamisen edistäminen. Työryhmän raportti 3.

Ympäristöministeriö. 1997. Eheyttävän suunnittelun haasteet. Toim. Kristiina Koskiaho.

Ympäristöministeriö. 2009a. Asemakaavoitus. Ympäristöministeriö [viitattu 5.4.2011]. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1117&lan=fi>

Ympäristöministeriö. 2009b. Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voimaan maaliskuun alusta. Ympäristöministeriö [viitattu 5.4.2011]. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=314520&lan=fi&clan=fi>

Ympäristöministeriö. 2009c. Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt. Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Ympäristöministeriö [viitattu 5.4.2011]. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=314422&lan=fi&clan=fi>

LIITTEET

- LIITE 1 Maanomistajakyselylomake
- LIITE 2 Analyysikartta
- LIITE 3 Toteutumattomien kohtien kehittämideoita

Maanomistajakysely

1. Keneltä olette hankkineet tontin/tontit?

- kaupungilta
- sukulaiselta
- vieraalta

2. Tontin/tonttien hankintavuosi:

- ennen vuotta 1970
- 1970-1980
- 1980-1990
- 1990-2000
- 2000-2010
- 2010 jälkeen

3. Mitä tarkoitusta varten olette alun perin hankkineet tontin?

- rakennuksen rakentaminen omaa asumista varten
 - rakennuksen rakentaminen ja myyminen edelleen
 - muuta tarkoitusta varten, mitä?
-
-

4. Oletteko laatineet suunnitelmia tontin/tonttien rakentamiseksi?

- Kyllä
Miksi ette ole toteuttaneet suunnitelmia?
-
-

- En
Miksi että ole laatineet suunnitelmia?
-

5. Mitkä ovat syitä, miksi tontti/tontit ovat jääneet rakentamatta? Voitte valita useamman syyn.

Ei ole ollut tarvetta rakentaa tai elämäntilanne ei ole mahdollistanut rakentamista.

Rakentamattoman tontin/tonttien tarkoitus on antaa väljyyttä oman rakennetun tontin ja naapureiden väliin.

Tontti/tontit on hankala rakentaa maasto-olosuhteiltaan.

Mikä maasto-olosuhteissa on hankalaa?

Vapaaksi rakentamiselta jäävä piha-alue ei olisi viihtyisä ja käytännöllinen.

Onko tontin/tonttien piha-alueeksi jäävä osa mittasuhteiltaan vääränlainen tai mikä tekee pihasta epämieluisan?

Tontin/tonttien sijainti ei ole sopiva.

Miksi sijainti ei ole sopiva?

Rakennusoikeutta ei ole tarpeeksi tarkoituksiani varten.

Paljonko rakennusoikeutta pitäisi tontilla olla?

Rakentamis- tai kaavamääräykset rajoittavat liikaa.

Miten määräykset rajoittavat?

Muu syy, mikä?

LIITE 1 3/4

6. Oletteko harkinnut tontin/tonttien myymistä?

Kyllä

En

Miksi ette ole harkinneet tontin/tonttien myymistä?

7. Jos olette yrittäneet myydä tonttianne, oletteko markkinoineet sitä missään?

8. Olisitteko kiinnostuneet tontin markkinointiin liittyvästä avusta, jos sitä olisi saatavilla?

Kyllä

En

9. Tonttia ympäröivien rakennusten rakentamisaika pääosin:

ennen vuotta 1950

1950-1960

1960-1970

1970-1980

1980-1990

1990-2000

2000-2010

10. Mitä mieltä olette tonttia/tilaa ympäröivästä alueesta? Voitte valita useamman kannan.

Alue on viihtyisä.

Mikä alueesta tekee viihtyisän ja mitä positiivisia asioita alueelta löytyy?

Alue ei ole viihtyisä.

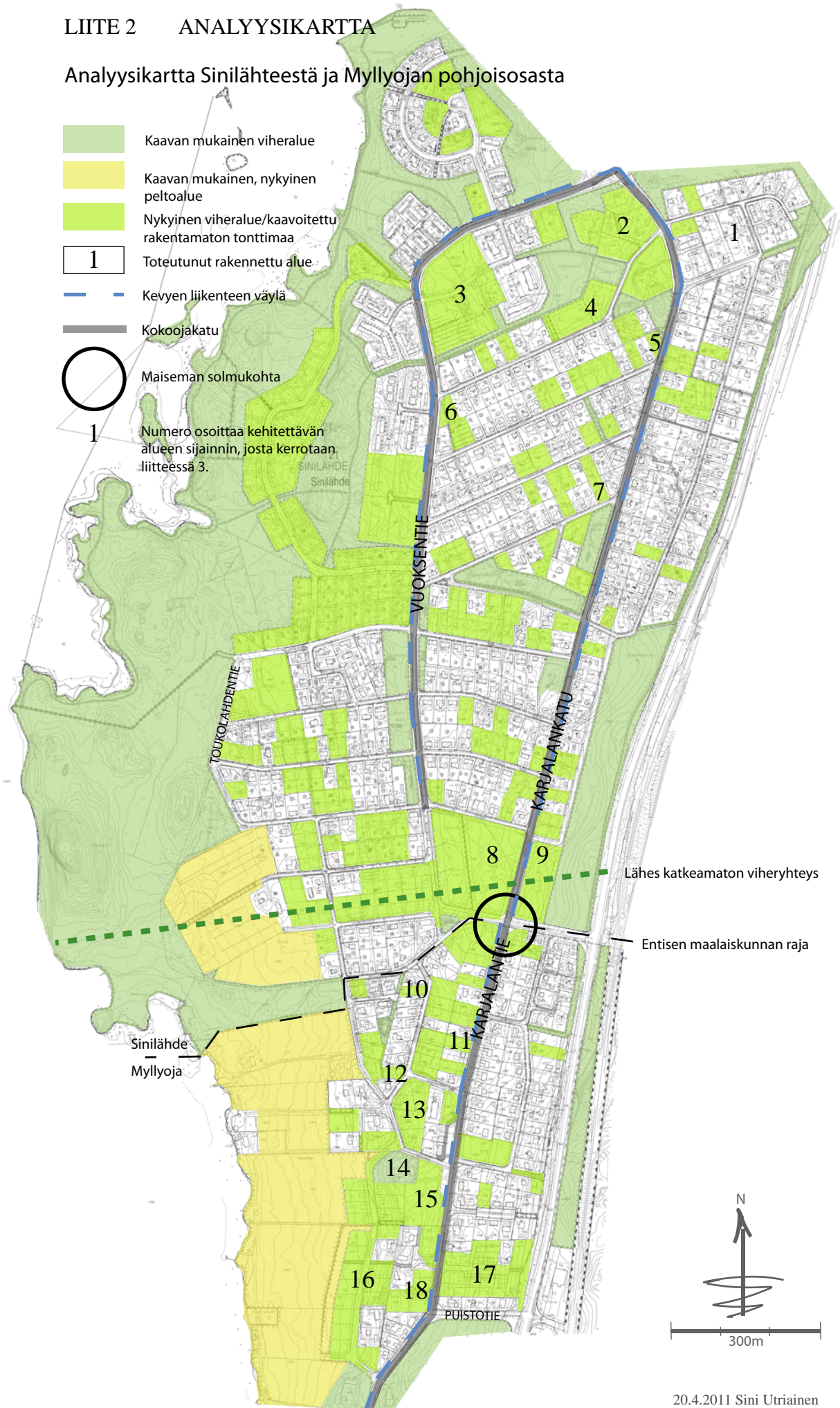
Miksi alue ei ole viihtyisä ja mitä negatiivisia asioita alueelta löytyy?

11. Haluatteko kertoa muuta tonttiin liittyen tai täydentää jotain yllä olevaa kohtaa?

Kiitos vastaamisesta!

LIITE 2 ANALYYSIKARTTA

Analysikartta Sinilähteestä ja Myllyojan pohjoisosasta



LIITE 3 1/3

TOTEUTUMATTOMIEN KOHTIEN KEHITTÄMISIDEOITA

Kaava-alueen toteutumattomat kohdat ja niiden kehittämisideat, jotka on numeroitu Analyysikarttaan (Liite 2):

1. Rivitalojen tai muiden kytkettyjen pientalojen korttelialueella (AR-6) on suurimmassa osassa rakennusaloista vanha erillispientalo. Kaava tulisi muuttaa nykyisen asutuksen mukaiseksi pientalojen korttelialueeksi (AP).
2. Asuinpientalo- ja kerrostalotontit tulisi muuttaa asuinpientalonteiksi, jos kerrostaloasumiselle ei ole tarvetta.
3. Asuinrivitalo- ja kerrostalotontit pystyy liittämään hyvin kaukolämpöverkkoon. Tälle alueelle sopii asuinrivitalot tai kytketyt pientalot.
4. Lastenhuoltotarkoituksia ja Vanhusten asuntolatoimintaa palveleva korttelialue voisi jatkaa viereistä puistoaluetta tai alue voitaisiin osoittaa pientalokäyttöön, jos tarpeita palveluille ei ole.
5. Erillisten pientalojen korttelialueella on pieni kulmatontti, joka tulisi liittää viereiseen tonttiin. Nykyiselle tontille asuinrakentaminen olisi ahdasta ja epämukavaa tien läheisyyden vuoksi.
6. Erillispientalojen korttelialueella on tontti, jonka läpi kulkee rasite sekä puro, jonka vuoksi tontti on hankala rakentaa. Rakennusalueen rajan voisi ulottaa tontin takaosaan, jossa rakentamiselle olisi enemmän tilaa.
7. Erillispientalojen korttelialueella on jyrkästi viettävä varjoisa tontti, jonka voisi mahdollisuuksien mukaan liittää viereiseen tonttiin.

8. Opetustoimintaa palvelevien rakennusten korttelialue tulisi jättää viheralueeksi tai tarvittaessa kaavoittaa pientaloasumista esimerkiksi alueen pohjoisosaan, Hakatien reunaan. Koulutoimintaan ei alueella ole tarvetta.

9. Yleisten rakennusten korttelialue, joka tulisi jättää viheralueeksi. Yleisille rakennuksille alueella ei ole tarvetta. Lisäksi alue on osa lähes katkeamatonta viheryhteyttä.

10. Erillispientalojen korttelialueella on kapea tontti, joka tulisi mahdollisuuksien mukaan liittää viereiseen tonttiin. Rakentaminen tontille olisi ahdasta.

11. Erillispientalojen korttelialueella on kapea tontti, joka tulisi mahdollisuuksien mukaan liittää viereiseen tonttiin. Rakentaminen tontille vähentäisi naapuruston viihtyisyyttä, koska sivuille jäävästä pihatilasta tulisi ahdas ja kapea.

12. Erillispientalojen korttelialueella on risteyskohdassa sijaitseva tontti. Sen voisi mahdollisuuksien mukaan liittää viereiseen tonttiin.

13. Asuinkerrostalojen korttelialueella tontit tulisi muuttaa pientalotonteiksi. Kerrostalorakentaminen ei sovi alueen kaupunkikuvaan, eikä asumismuodolle ole tarvetta.

14. Virkistysalueella sijaitsee vanha rakennus talousrakennuksineen. Rakennusten kunto ja käyttötarkoitus huomioiden korttelialue tulisi muuttaa pientalojen korttelialueeksi, jolla mahdollisesti piha-alue säilytetään puistomaisena. Toisena vaihtoehtona on säilyttää korttelialue viheralueena.

15. Yleisten rakennusten tontti tulisi jättää rakentamattomaksi tai muuttaa pientalojen korttelialueeksi. Yleisille rakennuksille alueella ei ole tarvetta.

16. Erillispientalojen korttelialue tulisi säilyttää peltoalueen osana, jolloin Kartanontietä ei tarvitse rakentaa nykyisen kaavan mukaisena. Jos pientalotonteille on enemmän tarvetta, voidaan erillispientalojen alue jättää nykyiselleen ja ottaa rakentamiskäyttöön muun täydennysrakentamisen jälkeen.

17. Erillispientalojen korttelialue, joka pitäisi säilyttää viheralueena kunnes alueelle on tarvetta rakentamiskäyttöön täydennysrakentamisen jälkeen. Silloin Eemelintie tulee rakentaa ja muuttaa Karjalantietä sivuava tontti siten, että sinne voi liittyä Eemelintieltä.

18. Erillispientalojen korttelialueella on tontteja, jonne ei olla rakennettu Kotipiha-nimistä katua. Katu tulisi rakentaa heti kun tonteilla on kysyntää.