

Eeva Rytkölä

VIREILTÄ LAINVOIMAISEKSI
ASEMAKAAVAPROSESSIN KESTO NAANTALISSA

Liiketalouden koulutusohjelma
Julkishallinnon suuntautumisvaihtoehto
2013

VIREILTÄ LAINVOIMAISEKSI, ASEMAKAAVAPROSESSIN KESTO NAANTALISSA

Rytkölä, Eeva
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Toukokuu 2013
Ohjaaja: Anttila, Seppo
Sivumäärä: 39
Liitteitä: 1

Asiasanat: asemakaava, asemakaavaprosessi, maankäytön suunnittelu, kesto, päätöksenteko

Tämän opinnäytetyön aiheena on asemakaavoitusprosessin kesto Naantalissa. Tarkastuslautakunta totesi vuoden 2011 arvioissaan, ettei asemakaavoja valmistu riittävästi ja asemakaavoitusta tulisi Naantalissa tehostaa. Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää onko tehostamiseen todella tarvetta.

Tarkastelun kohteena ovat Naantalissa vuosien 2005 – 2012 kaavoitusohjelmissa, tai erikseen samana ajanjaksona vireille kuulutetut ja lainvoiman saaneet asemakaavat ja asemakaavamuutokset. Tutkimuksella selvitetään kauanko asemakaavaprosessi keskimäärin kestää Naantalissa ja missä vaiheessa mahdollista viivästymistä tapahtuu. Lisäksi etsitään syitä viivästymiseen ja keinoja prosessin nopeuttamiseksi.

Opinnäytetyö muodostuu kahdesta osasta. Työn teoriaosassa tarkastellaan asemakaavan laatimiseen vaikuttavia tekijöitä, kaavaprosessia, sekä kaavaprosessin kestoon vaikuttavia taustatekijöitä. Työn empiriaosassa asemakaavoitukseen liittyviä tekijöitä peilataan Naantaliin, lisäksi etsitään vastauksia asemakaavaprosessin kestoon liittyviin kysymyksiin.

Asemakaavaprosessin kestoa tarkastellaan kvantitatiivista ja muita osa-alueita kvalitatiivista tutkimusmenetelmää käyttäen. Tutkimuksen pohja-aineistona käytetään asemakaavaprosessin eri käsittelyvaiheissa laadittuja pöytäkirjoja ja muita kaavoitukseen liittyviä asiakirjoja. Asemakaavaprosessin nopeuttamisen keinoja tarkastellaan mm. lainsäädännön lähtökohdista. Vertailuaineistona käytetään ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertasta saatuja tietoja Turun seutukunnan asemakaavoituksen kestosta.

Tutkimuksen tuloksena todetaan, että Naantalissa asemakaavaprosessit kestävät keskimertona kauemmin, ja keinoja asemakaavoituksen tehostamiseen on olemassa. Tutkimuksen johtopäätöksissä päädytään tulokseen, että prosessin kestoa tärkeämpää on kuitenkin harkittu suunnittelu ja laadukkaan elinympäristön luominen.

LENGTH OF THE TOWN PLAN PROCESS IN NAANTALI

Rytkölä, Eeva
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
May 2013
Supervisor: Anttila, Seppo
Number of pages: 39
Appendices: 1

Keywords: town plan, town plan process, land use planning, length, decision making

Purpose of this thesis is to explore the length of the town plan development process in Naantali. The appeal board has stated that the development processes of town plans are too slow. This thesis will also study if the processes should be more efficient.

This study concentrates on planning schemes in Naantali during 2005 and 2012 and especially during same time by public announcements legally bounding town plans or changes on them. This thesis finds out how long the town plan process is in Naantali on average and at what point of the process there are possible delays. Furthermore we are looking for reasons for the delays and solutions to make the process speedier.

This thesis consist of two parts. Part 1 investigates the factors affecting the town plan creation process, the process itself, and the factors in the background that affects the length of the town plan development process in general. Part 2 investigates these factors concentrating on town planning processes in Naantali, in addition we are looking at the length of the town planning processes in general.

The length of town plan process is investigated using quantitative methodology and other aspects by using qualitative methodologies. The material of this thesis is based on the minutes of urban area development plans and other documents used in town planning processes. On how to speed up the town planning process is based on, amongst other things, legislation. The comparison data used is from environmental information management system Hertta, on the length of town planning processes in the district of Turku.

As a result of this study we state that the town planning processes in Naantali are longer than on average, and that there are ways to make the processes more effective. The conclusions of this thesis are that rather than make the town planning processes speedier one should concentrate more on the quality of habitat and more detailed planning.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	7
1.1	Työn rakenne	8
1.2	Tulosten luotettavuus.....	8
2	ASEMAKAAVA.....	9
2.1	Asemakaavan laatimiseen vaikuttavia tekijöitä.....	9
2.1.1	Lainsäädäntö	10
2.1.2	Ohjaavat suunnitelmat.....	11
2.1.3	Osalliset	11
2.1.4	Paikalliset olosuhteet.....	12
2.1.5	Maapolitiikka ja päätöksentekokulttuuri.....	13
2.1.6	Selvitykset ja vaikutusten arviointi	14
3	ASEMAKAAVAPROSESSI	14
3.1	Asemakaavaprosessin vaiheet, vuorovaikutus.....	15
3.1.1	Kaavatyön aloitus ja vireilletulo	15
3.1.2	Valmisteluvaihe	15
3.1.3	Ehdotusvaihe	16
3.1.4	Asemakaavan hyväksyminen, muutoksenhaku ja voimaantulo.....	17
4	ASEMAKAAVAPROSESSIN KESTO.....	17
4.1	Kestoa selittäviä taustatekijöitä	18
4.1.1	Kaavatilanne	18
4.1.2	Vireilletulon ajankohta.....	18
4.1.3	Resurssit	19
4.1.4	Käynnissä olevien kaavojen määrä	19
4.1.5	Kaavan koko ja merkittävyys.....	20
4.1.6	Kaavavalitukset	21
4.2	KEINOJA ASEMAKAAVAPROSESSIN NOPEUTTAMISEKSI.....	21
5	ASEMAKAAVOITUS NAANTALISSA.....	22
5.1	Keskeiset asemakaavan laatimiseen vaikuttavat tekijät Naantalissa.....	22
5.1.1	Resurssit	22
5.1.2	Paikalliset olosuhteet.....	23
5.1.3	Ohjaavat suunnitelmat.....	23
5.2	Toimielinten rooli asemakaavaprosessin eri vaiheissa	25
6	TUTKIMUS	27
6.1	Vertailutieto	28
6.2	Tutkimuksen toteutus.....	28

6.3 Tutkimuksen tulokset.....	29
6.3.1 Asemakaavoituksen kesto	30
6.3.2 Kaavavalitusten vaikutus asemakaavaprosessin keston	31
6.3.3 Prosessin viivästymiskohdat ja syitä viivästymiseen	31
6.3.4 Keinoja asemakaavaprosessin nopeuttamiseksi	33
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	35
8 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI.....	36
LÄHTEET	37
LIITTEET	

SYMBOLI- JA TERMILUETTELO

HAO	hallinto-oikeus
KH	kaupunginhallitus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KSJ	kaupunginhallituksen kaupunkisuunnittelujaosto
KV	kaupunginvaltuusto
LTK	lautakunta

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön keskeisin teema on asemakaavaprosessi ja siihen kuuluva aika. Asemakaavaprosessin tavoite on asemakaavan valmistuminen, kunnan asettamien tavoitteiden mukainen maankäytön toteuttaminen, ja maan arvon ylläpitäminen kiinteistöoloja vakauttamalla. Kyse on maapoliittisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävää osa-alueesta, jonka toteuttaminen on kokonaan kuntien omalla vastuulla. Kaavoituksen onnistumisella tai epäonnistumisella voi olla kauaskantoisia seurauksia kunnan tulevaisuutta ajatellen.

Kesäkuussa 2012 Naantalın kaupunginvaltuusto käsitteli tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen vuodelta 2011. Siinä tarkastuslautakunta totesi, että kaupungin kehityksen kannalta tärkeimmät tavoitteet, eli sellaiset lainvoimaiset asema-kaavat jotka mahdollistavat asuinkerrostalojen rakentamisen keskusta-alueelle, eivät ole toteutuneet. Lisäksi tarkastuslautakunta katsoi, että kaavoitustoiminnan tehostamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. (LIITE 1)

Tässä opinnäytetyössä tutkitaan miten kauan asemakaavaprosessi Naantalissa keskimäärin kestää kaavan vireilletulosta siihen asti kunnes kaava on lainvoimainen. Mikäli tarkastuslautakunnan mainitsemaa viivästymistä tapahtuu, pyritään selvittämään mihin prosessin vaiheeseen se sijoittuu. Työssä pyritään selvittämään myös syitä mahdolliseen prosessin pitkittymiseen ja etsitään keinoja prosessin nopeuttamiseksi.

Tämän opinnäytetyön tutkimuksen kohteena ovat Naantalissa vuosien 2005 – 2012 kaavoituskatsauksissa tai erikseen samana ajanjaksona vireille kuulutetut ja lainvoiman saaneet asemakaavat ja asemakaavamuutokset. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty ranta-asemakaavat, sekä liitoskunnissa (Merimasku, Rymättylä ja Velkua) ennen kuntaliitosta (2009) vireille tulleet ja/tai lainvoiman saaneet asemakaavat. Työn teoriaosassa tarkastellaan asemakaavan laatimiseen vaikuttavia tekijöitä, kaavaprosessia, sekä kaavaprosessin keston vaikuttavia taustatekijöitä. Työn empiriaosassa asemakaavoitukseen liittyviä tekijöitä peilataan Naantaliin, lisäksi tutkitaan olemassa olevan aineiston perusteella kaavaprosessin eri vaiheiden kesto Naantalissa.

Opinnäytetyöllä pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) kauanko asemakaavaprosessi keskimäärin kestää Naantalissa?
- 2) missä prosessin vaiheessa viivästymistä tapahtuu?
- 3) mikä on syynä viivästymiseen?
- 4) mitä ovat mahdolliset keinot prosessin nopeuttamiseksi?

Tämä opinnäytetyö tehdään puhtaasti kirjoittajan omasta mielenkiinnosta asiaa kohtaan. Työllä ei ole tilaajaa, mutta kirjoittajalla on Naantalın kaupungin maankäyttöosaston lupa työn tekemiseen ja materiaalien käyttämiseen.

1.1 Työn rakenne

Johdannossa selvitetään lyhyesti mistä idea asemakaavaprosessin keston tutkimiseen on saatu ja mihin kysymyksiin vastauksia pyritään etsimään. Varsinainen opinnäytetyö koostuu teoria- ja empiriaosasta. Teoriaosan ensimmäisessä osiossa käsitellään asemakaavaa ja asemakaavan laatimiseen vaikuttavia tekijöitä. Toisessa osiossa kuvataan asemakaavaprosessin eri vaiheita ja kolmannessa osiossa asemakaavaprosessin kesto ja kesto selittäviä taustatekijöitä. Empiriaosassa käsitellään asemakaavaprosessia Naantalissa ja tarkastellaan tässä tutkimuksessa esiin tulleita asioita. Viimeisenä osiona on johtopäätökset ja loppuyhteenveto.

1.2 Tulosten luotettavuus

Tutkimus tehdään todellisten asemakaavaprosesseissa syntyneiden materiaalien perusteella, eli lähtötietoaineisto on luotettavaa. Opinnäytetyöprosessin aikana tietoa ryhmitellään ja tutkitaan tavalla, jota ei Naantalissa ole kyseenä olevasta aineistosta ennen tehty, mikä edellyttää ajoittain jonkinlaista tulkintaa. Tästä huolimatta tutkimuksen tuloksia voidaan lähtökohtaisesti pitää varsin luotettavana.

2 ASEMAKAAVA

Asemakaavalla tarkoitetaan kunnan laatimaa yksityiskohtaista suunnitelmaa, jossa osoitetaan tarpeelliset alueet erikäyttötarkoituksia varten ja jonka avulla ohjataan alueiden järjestämistä, kehittämistä ja rakentamista paikalliset olosuhteet huomioon ottaen (MRL 1999/132, 50§). Asemakaavan esitystapa on määritelty MRL 50§:ssä: asemakaava käsittää kaavakartan kaavamerkintöineen ja – määräyksineen, sekä siihen liittyvän kaavaselostuksen liitteineen.

Kunnilla on velvollisuus laatia ja pitää ajan tasalla asemakaavaa sitä mukaa kuin kunnan kehitys sitä edellyttää (MRL 2006/1441, 51§). Yli 6 000 asukkaan kunnassa tulee olla kaavoittaja joka huolehtii kunnan kaavoitustehtävien hoidosta. Kunta voi myös ulkoistaa kaavoittajan palvelut toisen kunnan hoidettavaksi. (MRL 1999/132, 20 §). Kaavan laatijana voi olla joko kunnan palveluksessa oleva henkilö, tai kunnan palkkaama konsultti jolla on suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja riittävästi tehtävän hoitamiseen soveltuvaa kokemusta. (MRL1999/132, 10 §; MRA 1999/895, 3§; Ympäristöministeriö 2007, 13.) Kuntien alueiden käytön suunnittelua edistää, ohjaa ja valvoo elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY (MRL 2009/1589, 18§). Se neuvottelee kuntien kanssa kaavoituksesta ja valvoo tarvittaessa kaavojen sisältöä käyttämällä muutoksenhakuoikeutta kuntien kaavojen hyväksymistä koskevista päätöksistä (Hollo 2009, 152-153).

2.1 Asemakaavan laatimiseen vaikuttavia tekijöitä

Seuraavaksi käsiteltävät asiat vaikuttavat keskeisesti asemakaavan laatimiseen. Kaavoitusta koskeva lainsäädäntö on kaikille sama, mutta muiden kuviossa 1 esitettyjen asioiden kohdalla painoarvo voi vaihdella riippuen siitä, missä kunnassa kaavoitettava alue sijaitsee. Osaltaan näillä kaikilla tekijöillä on merkitystä myös silloin kun tarkastellaan kaavan laatimiseen kuluvaan aikaa.



Kuvio 1: Asemakaavan laatimiseen vaikuttavia tekijöitä

2.1.1 Lainsäädäntö

Kuntatasolla kunnan omat strategiset linjaukset määrittelevät suunnan kaavoitukselle, mutta lainsäädännöllisesti kaavoitusta ohjaavat ensisijaisesti 1.1.2000 voimaan tulleet maankäyttö- ja rakennuslaki sekä maankäyttö- ja rakennusasetus. Lain tavoitteena on järjestää edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistää laaja-alaisesti kestävä kehitystä. Keskeisiä tavoitteita ovat myös osallisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen, sekä pyrkimys avoimuuteen, asiantuntemukseen ja laatuun asioiden valmistelussa. (MRL1999/132, 1§.) Lisäksi kaavoituksessa noudatetaan kunnallista päätöksentekoa koskevia kuntalain yleissäännöksiä, sekä eri alojen normistoja ja kuntien omia rakennusjärjestyksiä. (Hollo 2009, 150, 177.)

2.1.2 Ohjaavat suunnitelmat

Yhdyskuntasuunnittelun perustana pidetään alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, jossa yleispiirteisemmät kaavat ohjaavat yksityiskohtaisempien kaavojen laatimista. Suunnittelujärjestelmän muodostavat valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT), yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella sisältävät maakuntakaavat, kuntien yhteiset yleiskaavat, alueiden käytön pääpiirteet kunnassa osoittavat kunnan omat yleiskaavat, sekä asemakaavat joissa osoitetaan yksityiskohtaisesti kunnan osa-alueiden käyttö ja rakentaminen. (MRL 1999/132, 4§.) Asemakaavoitusta ajatellen ohjaavista suunnitelmista keskeisin on kunnan päätöksentekoa ohjaava oikeusvaikutteinen yleiskaava. Oikeusvaikutteisella yleiskaavalla tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti laadittua yleiskaavaa, jonka kunta on hyväksynyt 1.1.2000 jälkeen. Pääperiaatteena on, ettei rakentamiseen saa myöntää sellaista lupaa jolla vaikeutetaan oikeusvaikutteisen yleiskaavan toteuttamista. (Valtion ympäristöhallinnon www-sivut.)

2.1.3 Osalliset

Yksi maankäyttö- ja rakennuslain keskeisistä tavoitteista on kansalaisten tiedonsaannin parantaminen ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen (HE 81/2006 vp).

Kuten seuraavasta maankäyttö- ja rakennuslain 62§:stä voidaan todeta, kaavoituksen yhteydessä käytetty käsite *osallinen* on varsin laaja:

Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (*osallinen*), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. (MRL 1999/132, 62§.)

Kaavoitettavan alueen maanomistaja on aina osallinen olipa kyseessä sitten yksityinen henkilö, taloyhtiö, maatalousyrittäjä tai yritys. Sama henkilö voi olla osallinen usealla eri perusteella esimerkiksi asukkaana, yrittäjänä ja jonkin järjestön edustajana. Kaikkein laajin osallisten ryhmä on ”kaikki ne, joiden asumiseen, työntekoon tai

muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa”, eli käytännössä kaikki kaavan vaikutusalueen asukkaat, alueella toimivat yritykset ja laitokset sekä niiden työntekijät, ulkoilijat tai virkistyskäyttäjät – myös naapurikunnan puolella, mikäli kaavan vaikutukset ulottuvat yli kuntarajan. (Vehmas & Tulkki 2007, 13.)

Yhteisöt ja viranomaiset ovat osallisia silloin, kun suunnittelu koskee niiden toimialaa. Yhteisöiltä, esimerkiksi asukas- tai luonnonsuojeluyhdistyksiltä pyydettyjä lausunnoista on säädetty maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Osallisia viranomaisia puolestaan voivat olla kunnan omat hallintokunnat, naapurikunnat, valtion viranomaiset, tai maakuntien liitot. Viranomaisten osallistuminen hoidetaan yleensä kaavoista pyydettyillä lausunnoilla ja merkittävistä kaavoista järjestettävissä viranomaisneuvotteluissa. (Vehmas & Tulkki 2007, 13.)

2.1.4 Paikalliset olosuhteet

Kunnan koko, sijainti ja jopa historia ovat kaavoitukseen vaikuttavia tekijöitä. Käytettävissä olevan maan vähäinen määrä, tai sen hankala sijoittuminen saattaa nousta ongelmaksi maankäyttöä suunniteltaessa. Myös haasteellinen maaperä, maisemarakenne tai kulttuuriympäristö asettaa erityisvaatimuksia sekä kunnallistekniikan, että yleensäkin rakentamisen suunnittelulle. Erityiset olosuhteet johtavat usein vaativampiin ja siten myös kalliimpiin ratkaisuihin, minkä vuoksi rakentamiselta usein edellytetään myös suurempaa tehokkuutta kustannusten kattamiseksi. (Rinkinen 2007a, 20.)

Maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistää kestävästä kehityksestä edellyttää, että asemakaavan suunnittelussa on otettava huomioon myös erilaiset suojelliset näkökohdat. Esimerkiksi rakennussuojelu pitäisi ensisijaisesti pyrkiä hoitamaan kaavoituksen yhteydessä, ja muut tavoitteet tulisi sovittaa yhteen ympäristöä ja rakennusperintöä koskevien tavoitteiden kanssa. (Turun museokeskuksen [www-sivut](http://www.sivut.fi).) Yhteensovittamisesta on kyse myös arvokkaista maisema-alueista, luonnonsuojelulla suojelluista luontotyypeistä, ja EY:n luontodirektiivin mukaisista lajeista, kuten liito-oravista tai viitasamma-koista puhuttaessa. Ei ole tavatonta, että kaavaa joudutaan radikaalisti muuttamaan

suojelukysymysten vuoksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että mahdolliset suoje-
lutarpeet on syytä huomioida jo kaavoituksen alkuvaiheessa.

2.1.5 Maapolitiikka ja päätöksentekokulttuuri

Kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön ja rakentamisen ohjaamisesta alueel-
laan haluttuun suuntaan. ”Kunnan maanomistuksen on todettu nopeuttavan asema-
kaavaprosesseja” (Tarasti 2007, 8), joten oikea-aikaisella maanhankinnalla kunta voi
ylläpitää riittävää ja kohtuuhintaista tonttitarjontaa, sekä kehittää yhdyskuntaraken-
netta edulliseen suuntaan asukkaiden ja työpaikkojen määrää ajatellen. ”Kunnan sel-
keä maapolitiikka, johon liittyvät kunnan oma maanomistus ja johdonmukainen so-
pimuspolitiikka, luo monien selvitysten mukaan parhaan perustan kaavoituksen ja
tonttituotannon sujuvuudelle” (Laine, Hurmeranta, Tanskanen, & Heikkinen 2010,
13).

Pelkkä maapoliittinen tahtotila ei kuitenkaan riitä, vaan myös kunnan päätöksenteko-
kulttuurilla on suuri merkitys kaavoituksen kestoan. Kuten Rinkinen asiasta toteaa
tutkimuksessaan:

Suurissa asioissa tarvitaan yhteisesti sovittuja strategisia linjauksia ja pie-
nemmissä selkeitä pelisääntöjä. Molempia tulisi myös johdonmukaisesti nou-
dattaa. Demokratian mukaisesti viranhaltijat valmistelevat ja luottamushenki-
löt tekevät esittelyn pohjalta päätökset. Näissä rooleissa kumpikin taho käyt-
tää aikaansa tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti, oikeisiin asioihin ja
oikealla tarkkuudella. Läpi prosessin käytävä, enemmän tai vähemmän muo-
dollinen keskustelu valmistelijoiden ja luottamushenkilöiden välillä tukee
pätöksentekoa sujuvoittavan luottamussuhteen syntymistä. (Rinkinen 2007,
22.)

Tilanteessa jossa luottamussuhdetta ei ole, päätöksenteko voi muuttua poliittiseksi
kissanhännänvedoksi. Silloin on olemassa vaara, ettei päämääränä oleva pyrkimys
hyvään suunnitteluun enää toteudu, vaan kaavoituksesta tulee vääränlaisen politi-
koinnin ja vallankäytön väline. Tällainen tilanne on kaikkien kannalta erittäin epä-
suotavaa.

2.1.6 Selvitykset ja vaikutusten arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää laadittavana olevan kaavan tulevien vaikutusten selvittämistä ja maankäyttö- ja rakennusasetus täydentää osaltaan vaatimusta. Selvitysten on annettava riittävät tiedot suunniteltujen toimenpiteiden aiheuttamien välittömien ja välillisten vaikutuksien arvioimiseksi (MRL 2005/202, 9§; MRA 1999/895, 1§). Selvitystarpeiden ennakoiminen on tärkeää kaavoituksen kestoa ajatellen sillä erilaiset selvitykset vievät oman aikansa prosessissa: joitakin selvityksiä voidaan tehdä vain tietynä aikana vuodessa, tai seuranta tulee tehdä pitemmältä ajanjaksolta. (Rinkinen 2007a, 20.) Uusien selvitystarpeiden ilmaantuminen siinä vaiheessa kun kaavan valmistelu on edennyt jo pitkälle, saattaa pysäyttää kaavan etenemisen tai jopa palauttaa valmistelua taaksepäin. Toisaalta kaikkea ei voi ennakoita ja siksi on tavallista että vaikutuksia koskevaa tietoa hankitaan läpi koko kaavaprosessin. Lisäksi tehtyjen selvitysten myötä saattaa ilmetä myös lisää selvitettävää. Koottu tieto helpottaa suunnittelun eri vaiheissa tehtäviä valintoja, tukee osallistumista ja vuorovaikutusta, kaavaa koskevaa päätöksentekoa sekä kaavan toteuttamista. Kaavoituksessa vaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan ennakkoon tehtävää arviota asemakaavasuunnitelman ja sen eri vaihtoehtojen toteuttamisen aiheuttamista merkittävistä vaikutuksista kaavan vaikutusalueella. (Rinkinen 2007a, 50; Valtion ympäristöhallinnon www-sivut.)

3 ASEMAKAAVAPROSESSI

Asemakaavan laatiminen on monivaiheinen prosessi, joka alkaa päätöksellä kaavan laatimisesta, päättyen kaavan hyväksymiseen ja lainvoiman saavuttamiseen. Laki edellyttää tiettyjen asioiden tekemistä kaavaa laadittaessa, toisaalta se ei kuitenkaan säätele prosessin sisältöä yksityiskohtaisesti, vaan mahdollistaa esimerkiksi pienien kaavamuutosten läpiviemisen kevyemmällä käsittelyllä. (Rinkinen 2007a, 44). Kaavaprosessin kannalta on oleellista, että sen yhteydessä tuotetun tiedon avulla voidaan varmistua kaavan sisältövaatimusten täytymisestä, kuitenkin ylimitoittamatta selvitysten määrää (Laitio & Maijala 2010, 34).

3.1 Asemakaavaprosessin vaiheet, vuorovaikutus

Seuraavaksi kuvataan asemakaavaprosessi neljään eri vaiheeseen jaoteltuna. Lisäksi tässä osiossa käsitellään pääpiirteittäin asemakaavoitukseen liittyvää vuorovaikutusta.

3.1.1 Kaavatyön aloitus ja vireilletulo

Asemakaavatyö käynnistetään usein kunnan aloitteesta, mutta aloite voi tulla myös maanomistajalta, yritykseltä, yhteisöltä tai yksityiseltä kuntalaiselta. Jos yksityistä etua palveleva asemakaava tehdään muun kuin kunnan aloitteesta, kunta voi periä kaavasta aiheutuneet kustannukset aloitteen tekijältä (MRL 1999/132, 59§).

Kun päätös kaavan laatimisesta on tehty, laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma eli OAS. Se on maankäyttö- ja rakennuslain 63§:n edellyttämä suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Siinä määritellään muun muassa kaavan lähtökohdat, tavoitteet, arvio aikataulusta ja prosessiin liittyvät luottamuselimet ja viranomaiset. Osallisille on järjestettävä mahdollisuus tutustua OAS:aan, ja jättää siitä mielipiteensä. (MRL 1999/132, 63§.)

Asemakaavan vireilletulosta ilmoitetaan joko kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä, tai kuulutuksella joka on julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä (MRL 1999/132,63§; MRA 1999/895, 30§).

3.1.2 Valmisteluvaihe

Kun asemakaavatyö käynnistetään, aivan ensimmäisiä tehtäviä ovat lähtötietojen selvittäminen ja kaavan tavoitteiden asettaminen. Aluksi selvitetään jo olemassa olevat tiedot kaavoitettavasta ympäristöstä, maanomistuksesta, yhdyskuntatekniikan verkostoista ja aluetta koskevista suunnitelmista ja päätöksistä. (Yrjölä 2008.)

Valmisteluvaiheessa tehdään kaavan sisältöä ja periaatteita koskevat ratkaisut, mietitään vaihtoehtoja ja selvitetään niiden vaikutuksia. Kaavaluonnos valmistellaan vali-

tun vaihtoehdon pohjalta. Lisäksi laaditaan kaavaselostus jossa kuvaillaan kaavaratkaisun sisältö ja osallistumismenettelyt, sekä perustellaan suunnittelussa tehdyt tärkeimmät valinnat (Vehmas & Tulkki 2007, 52). Valmisteluvaiheessa järjestetään MRL 66 §:ssä tarkoitettu viranomaisneuvottelu. Kaavaa käsitellään kunnan toimielimissä jonka jälkeen kaavaluonnos ja valmisteluaineisto asetetaan nähtäville osallisten mielipiteiden esittämistä varten. Lausuntoja pyydetään tarpeen mukaan. Asemakaavaluonnoksen nähtäville tulosta tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla tavalla. Osallistumisen laajuus riippuu valmisteluvaiheessa kaavan merkittävyydestä ja vaikutuksista. Vaikutukseltaan vähäisen asemakaavamuutoksen osallisille voidaan varata tilaisuus mielipiteensä esittämiseen kaavamuutoksen vireilletulosta ilmoittamisen yhteydessä. Saatu palaute hyödynnetään kaavaehdotuksen laadinnassa. (MRA 2007/118, 30§; Vehmas & Tulkki 2007, 17.)

3.1.3 Ehdotusvaihe

Ehdotusvaiheessa kootaan ja käsitellään valmisteluaineistosta saatu palaute ja laaditaan vastineet mielipiteisiin. Kaavaluonnoksen ja saadun palautteen perusteella laaditaan asemakaavaehdotus. Tässä vaiheessa kaava-aineistoon voidaan tarvittaessa tehdä esimerkiksi kaavarajaukseen ja vaikutusten arviointiin liittyviä tarkennuksia ja täydennyksiä. (Yrjölä 2008.) Kaavaselostusta täydennetään liittämällä siihen tiedot muun muassa osallistumismenettelyistä, saaduista mielipiteistä ja lausunnoista, sekä suunnitelmaan tehdyistä muutoksista. (Vehmas & Tulkki 2007, 53.)

Yleensä kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville päättää kunnanhallitus tai lautakunta. Nähtäville asettamisesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. ”Asemakaavaehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on kuitenkin pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan” (MRA 1999/895, 27§). Nähtävilläolon aikana osallisilla on oikeus tehdä kaavaehdotuksesta kirjallinen muistutus johon he saavat pyydettäessä perustellun vastauksen. Lisäksi kaavaehdotuksesta pyydetään tarpeelliset lausunnot viranomaisilta ja yhteisöiltä. Jos asemakaavaehdotusta muutetaan merkittävästi muistutusten tai saatu-

jen lausuntojen perusteella, kaava on asetettava uudestaan julkisesti nähtäville. (Vehmas & Tulkki 2007, 19.)

3.1.4 Asemakaavan hyväksyminen, muutoksenhaku ja voimaantulo

”Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle” (MRL 1999/132, 52§). Asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Kunnan jäsenet ja muut oikeudenloukkauksen perusteella asianosaiset voivat tehdä kaavan hyväksymispäätöksestä kunnallisvalituksen lainvastaisuusperusteella. Valitukseen oikeutettujen piiriin kuuluvat asianosaisten lisäksi eräät viranomaiset ja yhteisöt. Valitusajalla, joka kunnallisasioissa on 30 päivää, alkaa siitä kun päätös asemakaavan hyväksymisestä on annettu yleisesti nähtäväksi. Asemakaava tulee voimaan kaavan hyväksymisen tai sitä koskevien mahdollisten valitusten ratkaisemisen jälkeen. (Hollo 2009, 178-179.)

4 ASEMAKAAVAPROSESSIN KESTO

Asemakaavoituksen kokonaiskesto tarkastellessa voidaan erottaa kaksi päävaihetta: kappaleessa 3 käsitelty kunnassa tapahtuva kaavaprosessi asemakaavan laatimisesta sen hyväksymiseen, sekä kaavasta mahdollisesti tehtyjen valitusten käsittely hallinto-omioistuimissa. Suomessa noin 90 %:iin asemakaavoista ei kohdistu valituksia ja ne saavat lainvoiman kunnan hyväksymispäätöksen jälkeen valitusajan umpeuduttua. Siksi ajalla, joka kuluu kaavaprosessiin kunnassa, on kokonaisuutta ajatellen suurempi painoarvo kaavoituksen kestoja tarkastellessa. Toisaalta, koska valitukset kohdistuvat usein kunnan kannalta tärkeisiin kaavoihin, kaavavalitusten käsittelyyn kuluvalle ajalle on määrälliseen osuuteensa nähden suurempaa merkitystä. (Tarasti 2007, 7.) Valitusten käsittelyyn kuluvaan aikaan kunnilla ei ole juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa (Rinkinen 2007, 13).

”Suomen ympäristökeskuksen selvityksen mukaan vuonna 2004 kaikkien hyväksytyjen asemakaavojen prosessin keston mediaani oli 9 kuukautta ja keskiarvo 12 kuukautta. Kunta- ja kaavakohtainen vaihtelu on varsin suurta. Kymmenen suurimman kaupungin joukossa kaavoituksen keston mediaani vaihteli neljästä kuukaudesta noin kahteen vuoteen. Käsittelyajaksi on laskettu kaavan vireille tulosta ilmoittamispäivämäärän ja hyväksymispäivämäärän välinen aika.” (HE 81/2006.)

4.1 Kestoa selittäviä taustatekijöitä

Seuraavassa käsitellään niitä kaavaprosessin kestoja selvittäviä taustatekijöitä joiden vaikutus johtuu suoraan kunnan omista toimintatavoista, valinnoista ja päätöksistä.

4.1.1 Kaavatilanne

Kun alueelle laaditaan uutta asemakaavaa, ohjaavana suunnitelmana on yleensä yleis- tai osayleiskaava. Niinpä alueen yleiskaavatilanne on ehkä keskeisin asemakaavaprosessin keston vaikuttava yksittäinen tekijä. Kun yleisemmät asiat, kuten alueen pääasiallisen maankäyttö, on ratkaistu jo aiemmin oikeusvaikutteisella yleiskaavalla, asemakaavoitus voi keskittyä suoraan siinä ratkaistaviin tarkempiin maankäyttökysymyksiin (Tarasti 2007, 7). Lisäksi asemakaavatyössä voidaan joissain tapauksissa hyödyntää yleiskaavatyötä varten jo valmiiksi tehtyjä selvityksiä. ”Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään” (MRL 1999/132, 54§). Käytännössä tämä tarkoittaa niin kutsuttua yleiskaavallista tarkastelua selvityksineen ja vaikutusten arviointeineen. On selvää, että kaavaprosessiin kuluva aika venyy, mikäli tarkastelu selvityksineen pitää tehdä jokaista alueelle tehtävää asemakaavaa varten erikseen.

4.1.2 Vireilletulon ajankohta

Asemakaavojen vireilletulo voidaan eri kunnissa ajoittaa eri tavoin, mikä vaikuttaa kaavojen laskennallisiin käsittelyaikoihin (Rinkinen 2007, 13). Ajankohdan määrittelyssä voi olla vaihtelua myös saman kunnan eri asemakaavojen välillä, riippuen siitä

miten kiireellisenä kaavatyö käynnistetään. Kaavatyön kestoa tarkastellessa oma lukunsa tilastoja vääristävänä tekijänä ovat ne vuosia kestäneet ”ikuisuuskaavat”, joita kuulutetaan vireille useampaan kertaan (Rinkinen 2007, 19).

4.1.3 Resurssit

Käytössä olevilla resursseilla on suora vaikutus asemakaavaprosessin keston. Jos kunnassa on asetettu tavoitteita maankäytön tehostamiselle, pitäisi myös kaavoituksen resurssit kanavoida sen mukaisesti (Rinkinen 2007, 62). Resursseilla tarkoitetaan sekä taloudellisia, että henkilöresursseja, joista jälkimmäinen käsittää kunnan oman kaavoitushenkilöstön lisäksi myös ostetut konsulttipalvelut (Laine ym. 2010, 14). Henkilöstön riittävyys on tärkeää sekä kaavoituksen sujuvuuden että laadun takia. Lisääntynyt selvitysten ja osallistumisen määrä, sekä vaikutusten arvioinnit vaativat entistä enemmän resursseja. Hyvin monessa kunnassa henkilöstöresurssit koetaan riittämättömiksi, mikä vaikuttaa paitsi omana työnä laadittaviin kaavoihin, myös konsulttitoimien ohjaukseen. (Laine ym. 2010, 14-15.) Tulevaisuudessa tilanne tulee olemaan vielä haasteellisempi: alan nykyisen henkilöstön ikärakenteen huomioon ottaen alalle ennustetaan eläköitymistä myötä pulaa työvoimasta niin kuntasektorille, kuin kaavoitukseen vaikuttavien viranomaisyhteistyön kautta osallistuvien tahojen, kuten valtionhallinnon, ja muiden asiantuntijoiden osalta. (HE 81/2006.)

4.1.4 Käynnissä olevien kaavojen määrä

Normaalisti kunnassa on samanaikaisesti käynnissä useita, eri vaiheissa olevia kaavahankkeita. Käynnissä olevien kaavojen määrällä on jonkin verran vaikutusta myös kaavojen laatimiseen kuluvaan aikaan. Kaavaprosessit saattavat pitkittyä jos yhtä valmistelijaa kohti on liian monta vireillä olevaa kaavaa. Asemakaavatyölle ominainen jaksoittain etenevä prosessi kuitenkin mahdollistaa sen, että yhtä kaavaa voi viedä eteenpäin, kun toisessa on meneillään jokin odotteluvaihe. Jotkut kaavahankkeet raukeavat kesken prosessin, ennen kaavan hyväksymistä. Rauenneiden kaavojen valmisteluun kulunut aika on pois muiden kaavojen valmistelulta, pitkittäen näin muiden kaavaprosessien kokonaiskestoa. (Rinkinen 2007, 19.)

4.1.5 Kaavan koko ja merkittävyys

Alueen ensimmäisen asemakaavan suunnittelu vie paljon aikaa: ne ovat usein pinta- ja kerrosalaltaan laajempia kuin alueet, joille tehdään asemakaavan muutos. Uusien alueiden vaikutuksia on arvioitava kaavamuutosalueita laajemmin, kaava-alueeseen liittyviä maanomistajia voi olla enemmän ja lisäksi on ratkaistava katu-, viheralue- ja kunnallistekniikkaan liittyvät kysymykset, jotka asemakaavamuutosten kohdalla on mietitty jo aikaisemmin. Rinkisen tutkimuksen mukaan kokonaan uuden asemakaavan laatiminen on selvästi asemakaavamuutoksen laatimista hitaampaa: ”Uudiskaavojen keston mediaani on koko maassa noin 17 kuukautta, kun taas kaavamuutosten mediaani on noin 9 kuukautta”. (Rinkinen 2007, 22-24.)

Asemakaavamuutokset voivat olla pinta-alaltaan suhteellisen pieniä, käsittäen joskus vain yhden korttelin tai tontin. Asemakaavamuutos kohdistuu usein alueille joilla olosuhteet ovat jo vakiintuneet, minkä vuoksi hanketta kohtaan saattaa olla ristiriitaisia mielipiteitä. Tämä lisää alttiutta kaavavalitukseen. Laadullisesti tarkastellen muutoskaavoista saatava hyöty on olennainen, sillä ne täydentävät ja eheyttävät yhdyskuntarakennetta (Rinkinen 2007, 24).

Mikäli kaavamuutos on vaikutukseltaan vähäinen, laki antaa mahdollisuuden kaavamuutoksen nopeampaan käsittelyyn.

Vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla. (MRL 2006/1441, 191§.)

Vaikutuksiltaan vähäisen asemakaavamuutoksen osallisille voidaan varata tilaisuus mielipiteensä esittämiseen kaavamuutoksen vireilletulosta ilmoittamisen yhteydessä, kaavaehdotuksen julkiseksi nähtävilläoloajaksi riittää 14 päivää normaalin 30 päivän sijaan, ja päätösvaltaa kaavan hyväksymisen osalta voidaan näiden kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (MRL 1999/132, 52 §).

Lisäksi 1.3.2007 voimaan tulleessa lainmuutoksessa vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavanmuutoksissa valitusoikeus rajattiin koskemaan vain lähiympäristöä (Tarasti 2007, 12).

4.1.6 Kaavavalitukset

Laki antaa mahdollisuuden valittaa kunnan tekemästä kaavan hyväksymispäätöksestä: ensin alueelliseen hallinto-oikeuteen ja sen päätöksestä tietyin edellytyksin vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Noin joka kymmenennestä kuntien tekemästä kaavapäätöksestä valitetaan (Tarasti 2007, 9). Valituksenalaisen kaavan valmistuminen viivästyy noin 10 kuukautta jos jatkovalitusta ei tehdä ja 1,5 – 2 vuotta jos kaavavalitus käsitellään molemmissa tuomioistuimissa. Valitukset kohdistuvat yleensä suurempiin, kuntien asuntotuotannon ja elinkeinonharjoittajien kannalta tärkeisiin kaavaratkaisuihin, joten viivästykset voivat aiheuttaa melkoisia ongelmia. (HE 81/2006 vp, 10-13.) On käyty paljon keskustelua valitusoikeuden rajaamisesta, toisaalta ”perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tämä koskee myös asemakaava-asioita” (Tarasti 2007, 14). Tarastin työryhmän esittämä, 1.3.2007 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslain muutos valitusoikeuden rajaamisesta on otettu positiivisesti vastaan. Kentällä ongelmana pidetään kuitenkin edelleen ”väärin perustein” tehtyjä valituksia, joissa ei välttämättä olekaan kysymys oikeusturvan hakemisesta, vaan kaavan toteutumisen hidastamisesta, tai jopa täysin kaavasta riippumattomat intressit. Yhtenä keinona tähän on esitetty kaavavalituksesta perittävää maksua tilanteessa, jossa valitus ei mene läpi.

4.2 KEINOJA ASEMAKAAVAPROSESSIN NOPEUTTAMISEKSI

Kunta voi omilla toimillaan vaikuttaa kaavoituksen keston. Kun kunnan kaavoituksen suuret linjat on ratkaistu yleiskaavoituksella, asemakaavoitus nopeutuu merkittävästi (Tarasti, L. 2007, 7). Muita keskeisiä välineitä ovat muun muassa prosessien kokonaisuohjaus, ennakoiva maapolitiikka eli aktiivinen maanhankinta, oman maan kaavoitus, sekä sopimusneuvottelujen varhainen aloittaminen. Lisäksi vuorovaikutus kunnan hallintokuntien, viranomaisten ja osallisten kanssa, sekä luottamus ja työnja-

ko päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden välillä edistävät kaavaprosessin sujuvuutta. (Laine, R. 2011.) Myös laki antaa kunnille mahdollisuuksia oman kaavoitusprosessinsa joustavoittamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 52 § sekä kuntalain 14 § mahdollistavat valtuuston päätösvallan delegoinnin muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Lisäksi kaavoitusmenettelyssä ja vuorovaikutuksen järjestämisessä on vaihtoehtoja. (Tarasti, L. 2007, 24.)

5 ASEMAKAAVOITUS NAANTALISSA

Yli 18 000 asukkaan ja lähes 4500 loma-asunnon Naantali tunnetaan lähinnä matkailukaupunkina jossa tunnetuimpia kohteita ovat puutalokaupunginosa vanhakaupunki, presidentin kesäasunto Kultaranta sekä kylpylä. Näiden lisäksi Naantali on vahvasti satamaan tukeutuva teollisuuskaupunki. Tuhannen saaren saaristokaupunki Naantalista tuli kuntaliitosten myötä: vuonna 2009 saaristokunnat Rymättylä, Merimasku ja Velkua liitettiin osaksi Naantalia, ja vielä 2010 tehtiin osakuntaliitos jossa Maskuun kuuluneet Livonsaari ja Lempisaari ja niiden 150 asukasta liitettiin Naantaliin.

5.1 Keskeiset asemakaavan laatimiseen vaikuttavat tekijät Naantalissa

5.1.1 Resurssit

Naantali on pieni kaupunki, mikä näkyy myös kaavoitukseen käytettävien resurssien määrässä. Asemakaavoituksen parissa työskentelee ajankohdasta riippuen 1-2 arkkitehtia, joista toinen vakanssi on hoidettu vaihtuvilla määräaikaisuuksilla jo useita vuosia. Avustavana henkilökuntana on yleensä yksi suunnitteluavustaja. Osa asemakaavoista teetetään konsulteilla. Vaikka konsulttien käyttäminen toisaalta vapauttaa resursseja muuhun valmisteluun, on konsulttien työn ohjaukseen varattava aikaa. Lisäksi tietotekniikan yhteensopivuuteen liittyvät kysymykset voivat suorastaan lisätä työmäärää. Kuten Laine toteaa: ”Konsulttien käyttö liittyy usein omien kaavoituksen henkilöresurssien vähäisyyteen, mutta yhtä lailla on kyse myös erityisosaamisen

hankkimisesta.” (Laine ym. 2010, 17). Näin on myös Naantalissa, jossa käytännöllisesti katsoen kaikki asemakaavoitukseen liittyvät selvitykset teetetään ulkopuolisilla konsulteilla.

5.1.2 Paikalliset olosuhteet

Luvussa 2 käsiteltiin asemakaavan laatimiseen vaikuttavia tekijöitä yleisellä tasolla. Naantalissa paikalliset olosuhteet ovat monin paikoin haastavat lisäten selvästi kerrointa asemakaavatyöhön. Naantalin mannerpuoli sijoittuu melko pienelle alueelle ja se on käytännöllisesti katsoen kokonaan asemakaavoitettu. Rakennetta voisi eheyttää osoittamalla alueelle täydennysrakentamista mutta samalla joudutaan ratkaisemaan myös hankalia maanomistukseen liittyviä kysymyksiä, koska alue on pääosin yksityisessä omistuksessa. Naantalissa myös maasto asettaa suunnittelulle omat vaatimuksensa: korkeuserot ovat suuria ja maapohja on käytännössä joko kalliota tai pohjatonta savea, lisäksi meren läheisyys rajoittaa osaltaan alueen käyttöä. Naantalissa on asemakaavaa laadittaessa haasteellisen maaston lisäksi sovitettava yhteen niin historiallinen vanhakaupunki miljöönä, teollisuus ja sen vaatimat melu- ja suoja-alueet, satamatoiminnan asettamat erityisvaatimukset, suojelulliset kysymykset kuin matkailumagokin. Saariston hajanainen rakenne ja vaikeat kulkuyhteydet puolestaan asettaa omat haasteensa esimerkiksi kunnallistekniikan osalle. Näiden hyvin erilaisten osa-alueiden yhteensovittaminen vaatii laaja-alaista näkemystä ja huolellista perehtymistä kaavoitettavaan alueeseen. Pinta-alaltaan pienikin kaavamuutos voi vaatia tukun selvityksiä tuekseen.

5.1.3 Ohjaavat suunnitelmat

Maakuntakaavat ohjaavat alueensa yhdyskuntarakenteen suunnittelua ja liikennejärjestelmän kehittämistä. Naantali kuuluu kahden eri maakuntakaavan alueelle: kanta-Naantalissa on voimassa 2004 vahvistettu Turun kaupunkiseudun maakuntakaava, ja liitoskunnissa kaavoitusta ohjaa Varsinais-Suomen maakuntakaava jonka ympäristöministeriö vahvisti maaliskuussa 2013.

Nykyisen Naantalin alueidenkäyttö on suunniteltu pitkän ajan kuluessa, useista eri lähtökohdista, kuntien erilaisiin tarpeisiin. Pääasiassa haja-asutusalueista muodostuneista liitoskunnissa kaavoituksen painopisteet ovat olleet yleiskaavojen laatimisessa ja niiden osalta yleiskaavatilanne on melko hyvä. Asemakaavoja liitoskunnissa on vähän. Myös kanta-Naantaliin luettavalla Luonnonmaan saarella on aivan tuore osayleiskaava, mutta mm. kaupungin keskustan käsittävän mannerpuolen kaavoitus on keskittynyt enemmän asemakaavoitukseen. Suurimmalla osalla kyseistä aluetta nykyinen yleiskaava on vanhentunut, niin kutsuttu ensimmäisen asteen yleiskaava, jolla ei ole oikeusvaikutuksia asemakaavaa laadittaessa ja poikkeamisista päätettäessä (Valtion ympäristöhallinnon www-sivut). Voidaan siis sanoa, että kaavatilanne on Naantalissa melko kirjava. Tilanteen selkeyttämiseksi uuden Naantalin maankäyttöstrategia otettiin tarkastelun kohteeksi ja samalla laadittiin Naantalin maankäytön kehityskuva 2035. Siinä määriteltiin alueidenkäytön kehittämisen periaatteita pitkällä aikavälillä, sekä lähtökohdat tulevalle kaavoitukselle ja konkreettiselle aluevaraus-suunnittelulle. Suunnittelualue kattaa koko Naantalin alueen, mutta sillä ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. (Broman 2011, 4.)

Naantalin maankäytön kehityskuva 2035:n kanssa samanaikaisesti oli vireillä Turun kaupunkiseudun rakennemallityö jossa haettiin periaatelinjauksia seudullisesti merkittäviin toimintoihin. Naantalin osalta rakennemalli noudattelee Naantalin kehityskuva 2035:n linjauksia. Rakennemalli ohjaa kuntien maankäyttöä yleispiirteisesti, mutta sekään ei ohjaa kaavoitusta eikä rakentamista juridisesti. Rakennemallia voidaan siis pitää kuntien yhteisenä maankäyttöstrategiana. (Turun kaupungin www-sivut.)

Vuoden 2008 kaavoituskatsauksessa todettiin rakennemallityön teettäminen Naantalin keskustaan. Sen tarkoituksena oli ratkaista keskusta-alueen maankäytön periaatteet ja liikennejärjestelyt. Rakennemallityön jatkoksi järjestettiin vastikään suunnittelukilpailu keskustan keskeisimpien kortteleiden asemakaavatyön pohjaksi. Kyseinen asemakaavatyö kuulutettiin vireille kaavoituskatsauksessa 2013.

5.2 Toimielinten rooli asemakaavaprosessin eri vaiheissa

Naantalin kaupungin ympäristöviraston maankäyttöosasto valmistelee Naantalia koskevat maankäyttösuunnitelmat kuten yleiskaavat, osayleiskaavat ja asemakaavat. Kaavoittajana toimii kaupunginarkkitehti. Kaavasunnitelmia ja niihin liittyviä selvityksiä käsittelevät kaavoitus- ja ympäristölautakunta, kaupunginhallituksen kaupunkisuunnittelujaosto, kaupunginhallitus sekä kaupunginvaltuusto. Viranomaisena maankäytön suunnittelua ohjaa ja valvoo Varsinais-Suomen ELY-keskus. (Naantalin kaupungin www-sivut.)

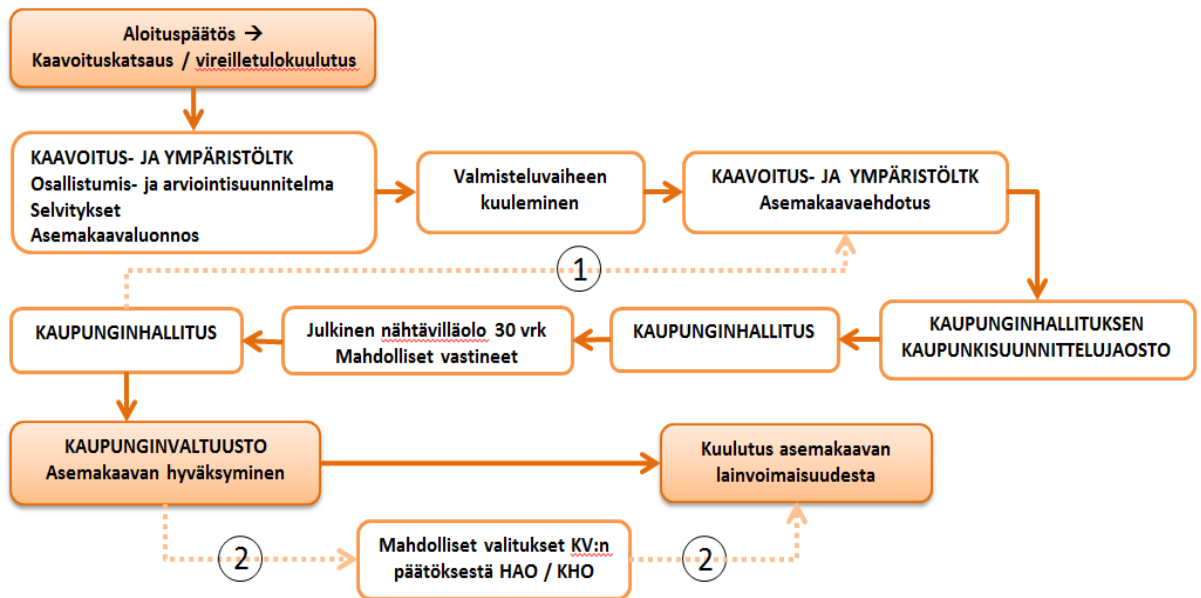
Kaupunginhallitus päättää kaavoituksen käynnistämisestä tai kaavoitusanomuksen epäämisestä ja hyväksyy kaavoitusohjelman ja –katsauksen (Naantalin kaupungin hallintosääntö, 5§.) Naantalissa asemakaavojen vireilletulosta ilmoitetaan pääsääntöisesti vuosittaisen kaavoituskatsauksen yhteydessä, lisäksi jostain syystä erityisen kiireellisesti käynnistettävistä kaavatöistä ilmoitetaan erillisillä lehtikuulutuksilla. Kaavoituskatsaus toimii samalla myös kaavoituksen työohjelmana. Kaavojen vuorovaikutuksen osalta Naantalissa on jo useita vuosia sitten otettu käytäntö, ettei asemakaavoja aseteta nähtäville loma-aikoina. Tällä on haluttu korostaa asemakaavoituksen avoimuutta, sekä varmistaa osallisten riittävä ja oikea-aikainen tiedonsaanti kaavoituksen kulusta ja taata heille mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen.

Kaavoitus- ja ympäristölautakunnan tehtävänä on luoda edellytyksiä hyvän ympäristön toteuttamiselle huolehtimalla mm. asemakaavojen tuottamisesta. Kaavoitus- ja ympäristölautakunta valmistelee asemakaavat ja asemakaavojen muutokset. (Naantalin kaupungin hallintosääntö, 15§.)

Kaupunginhallituksen kaupunkisuunnittelujaosto avustaa kaupunginhallitusta kaupungin talouden, maankäytön ja elinkeinotoiminnan yhteensovittamisessa ja kehittämisessä valmistelemalla ja ohjaamalla kaupungin maanhankintaa, maanluovutusta ja maankäyttösopimuksia. Sen tehtäviin kuuluu myös ohjata asemakaavojen ja ranta-asemakaavojen laadintaa. (Naantalin kaupungin hallintosääntö, 5§.)

Kaupunginhallitus päättää kaavaehdotuksen lähettämisestä kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi. Asemakaavan hyväksymismenettelyssä on ollut tapana, että kaavan

merkittävyydestä riippumatta kaupunginvaltuusto hyväksyy kaikki asemakaavat ja asemakaavamuutokset. Kaavoitus- ja ympäristölautakunnan osalle on hallintosääntöön kirjattu mahdollisuus hyväksyä merkitykseltään vähäiset asemakaavamuutokset (Naantalın kaupungin hallintosääntö, 15§).



ER / 2013

Kuvio 2: Asemakaavaprosessi Naantalissa

Edellä olevaan kaavioon on kuvattu asemakaavan eteneminen Naantalissa aloituspäätöksestä aina lainvoimaisuuteen asti (kuvio 2). Pääsääntöisesti asemakaavoitus etenee noudattaen kaavioon vahvoilla nuolilla merkittyä mallia. Pisteviivalla on osoitettu tilanteet, joissa prosessi saattaa tästä poiketa: 1) kaupunginhallitus palauttaa asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi, jos kaavaehdotukseen on julkisen nähtävilläolon jälkeen tehty merkittäviä muutoksia esimerkiksi osallisten jättämien mielipiteiden johdosta. 2) Kaupunginvaltuuston hyväksymispäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, ja mahdollisesti myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näissä tapauksissa kaupunginvaltuuston hyväksymispäätös saa lainvoiman, mikäli oikeusasteet hylkäävät tehdyt valitukset.

6 TUTKIMUS

Tämän opinnäytetyön tutkimuskohteena asemakaavaprosessin kesto, ja siihen vaikuttavat tekijät. Erityisesti tarkastelun kohteena on asemakaavaprosessin kesto Naantalissa. Aikaisemmin tehdyissä tutkimuksissa, kuten esimerkiksi Kristiina Rinkisen ”Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa”, sekä Samu Lehtolaisen Espoon Suur-Leppävaaran alueen asemakaavoituksen kestoä tutkineessa opinnäytetyössä asemakaavaprosessin kestoä on tarkasteltu vireilletulosta kaavan hyväksymiseen, eikä kaavan hyväksymisen jälkeisiä valituksia ei ole huomioitu. Naantalissa tarkastuslautakunnan huomiot koskivat asemakaavoituksen kokonaiskestoä, joten tässä tutkimuksessa kaavavalitukset otetaan huomioon ja tarkastelu ulotetaan lainvoimaisuuspäivämäärään asti.

Asemakaavaprosessin kestoä tarkastellessa käytetään kvantitatiivista ja muissa osaluissa kvalitatiivista eli laadullista tutkimusmenetelmää. Tässä opinnäytetyössä ei oteta kantaa muiden kuntien kaavaprosesseihin tai niiden toimivuuteen, eikä tästä tutkimuksesta saatuja tuloksia voi yleistää koskemaan vastaavia prosesseja muissa kunnissa.

Tutkimus toteutetaan nk. teoreettisena kirjoituspöytätytutkimuksena. Siinä käytetään hyväksi sekundaarista, valmiina olevaa aineistoa jota jalostetaan kokonaisuuden hahmottamiseksi. (Heikkilä 1998, 13). Tässä nimenomaisessa tutkimuksessa kaavaprosessin kesto sekä ”viivästymispisteet” selvitetään kaavan eri käsittelyvaiheista laadituista pöytäkirjoista ja muista kaavoitukseen liittyvistä asiakirjoista. Myös kaavan viivästymisen syitä on mahdollista tutkia em. pöytäkirjoista. Asemakaavaprosessin nopeuttamisen keinoja tarkastellaan mm. lainsäädännön lähtökohdista, peilaamalla niitä kaupungin omiin käytäntöihin.

Rinkinen ja Lehtolainen ovat tutkimuksissaan käyttäneet keskimääräisen asemakaavaprosessin keston kuvaamisessa mediaania, joka kuvaa hyvin niin sanottua tyypillistä tapausta. Keskiarvoä kuvaajana käytettäessä jo muutama hyvin pitkään kestänyt kaava nostaa kunnan kaavoituksen keskimääräistä kestoä huomattavasti. Mediaaniin

yksittäiset huomattavan pitkät tai lyhyet prosessit eivät vaikuta. (Rinkinen 2007, 11.) Tässä tutkimuksessa kuvaajana käytetään sekä mediaania että keskiarvoa.

6.1 Vertailutieto

Vertailutietona oli alun perin tarkoitus käyttää koko Suomen asemakaavoituksen kestoa. Vuoteen 2006 saakka ympäristöhallinto laati kaavoituksen seurannan perusteella vuosittain raportin, josta ilmeni mm. Suomessa valmistuneiden asemakaavojen suunnittelu-aika mediaanina ja keskiarvona. Hertta-järjestelmän myötä erillisen vuosiraportin kokoamisesta on luovuttu, joten koko Suomen kattavaa tietoa on hankalaa saada vuoden 2006 jälkeen. Niinpä vertailutietona tässä tutkimuksessa käytetään koko tarkasteluajanjaksolta Turun seutukunnan kaavoituksen kestoa pois lukien Naantalin tiedot.

Vertailutiedon suhteen on todettava, että kaikki ulkopuolisista lähteistä saatavissa oleva asemakaavaprosessin kestoa tarkasteleva tieto on tutkittu vireilletulosta kaavan hyväksymiseen, kun taas tämä tutkimus on lähtökohtaisesti tehty vireilletulosta kaavan lainvoimaisuuteen. Vertailtavuuden vuoksi tässä tutkimuksessa asemakaavaprosessin kesto selvitettiin myös vireilletulosta kaavan hyväksymiseen, joten kaavioissa esiintyy erilaisia lukuja asiayhteydestä riippuen.

6.2 Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen kohteena olevat tiedot koottiin Excel-taulukkoon. Tietojen lähteenä on käytetty Naantalin kaupungin hallinnoimaa Dynasty-asiahallintaohjelmistoa, Naantalin kaavoituskatsauksia, asemakaavoihin liittyviä kuulutuksia ja pöytäkirjoja, sekä OIVA - Ympäristö- ja paikkatietopalvelun Hertta-osiota.

Ensimmäisessä vaiheessa selvitettiin kaavoituskatsauksien 2005-2012 hyväksymis-/kuulutuspäivät, jotka ovat samalla ko. vuosina vireille tulleiden asemakaavojen vireilletulopäivämääriä. Lisäksi selvitettiin päivämäärät vuosina 2005-2012 erillisillä kuulutuksilla vireille tulleille asemakaavoille. Tässä vaiheessa ilmeni työn rajaukseen liittyvä ongelma: kävi ilmi, että vuosina 2005 ja 2006 kaavoituskatsaukset on hyväk-

sytty jo edeltävän vuoden puolella. Tästä syystä vuoden 2005 asemakaavahankkeiden vireilletulopäivämäärä asetuu lokakuuhun 2004. Kyseisenä ajankohtana vireille tulleita asemakaavoja ei kuitenkaan rajattu pois tutkimuksesta, koska kaavoituskatsaus oli laadittu vuodelle 2005, lisäksi em. asemakaavojen jättäminen pois tutkimuksesta olisi pienentänyt tutkittavien asemakaavojen joukkoa merkittävästi.

Seuraavaksi selvitettiin mitkä asemakaavat ovat saaneet lainvoiman tutkittavan ajanjakson aikana. Näiden kahden ensimmäisen tutkimuskohdan tiedot yhdistämällä saatiin selville asemakaavat jotka muodostavat tarkastelun kohteena olevan joukon. Mikäli tutkimus olisi rajattu lainvoimaisuuspäivämäärän sijasta KV:n hyväksymispäivään, tarkastelujoukkoon olisi saatu pari asemakaavaa lisää.

Tämän jälkeen taulukkoon lisättiin kunkin kaavan kohdalle eri päätöksentekoinstanssien ensimmäinen ja viimeinen käsittelypäivämäärä. Tällä pyrittiin selvittämään asemakaavojen käsittelyn kesto eri elimissä ja löytämään viivästyspisteet. Päivämäärien perusteella laskettiin kuinka kauan kukin instanssi asiaa käsitteli, sekä käsittelyaikojen ja asemakaavaprosessin kokonaiskeston mediaanit ja keskiarvot.

Lopuksi hankittiin vertailutiedot, tehtiin kaaviot ja tulkittiin tulokset.

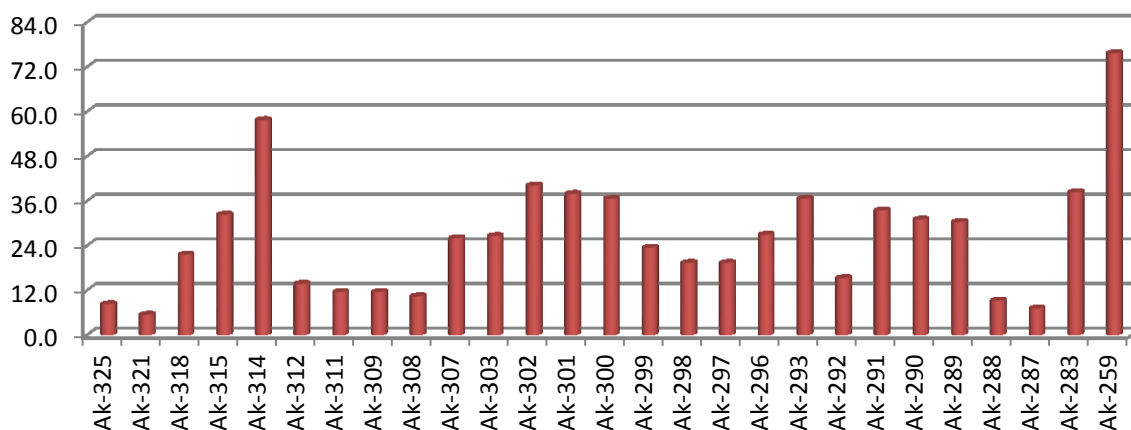
6.3 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksella etsittiin vastauksia kysymyksiin

- 1) kauanko asemakaavaprosessi keskimäärin kestää Naantalissa?
- 2) missä prosessin vaiheessa viivästymistä tapahtuu?
- 3) mikä on syynä viivästymiseen?
- 4) mitä ovat mahdolliset keinot prosessin nopeuttamiseksi?

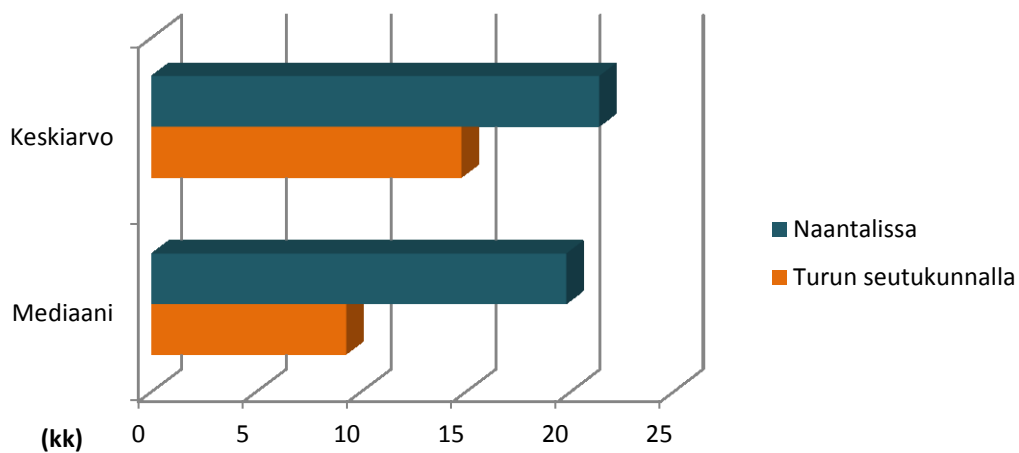
6.3.1 Asemakaavoituksen kesto

Kohdassa 6.2 kuvattujen toimenpiteiden jälkeen tarkasteltavien asemakaavojen lukumääräksi tuli 27 (Kuvio 3). Niistä 8 on kokonaan uusia asemakaavoja ja 19 asemakaavamutoksia. Lainvoiman saaneista asemakaavoista 2 oli käynyt myös hallinto-oikeudessa. Laaditun Excel-taulukon mukaan Naantalissa asemakaavan laatiminen vireiltä hyväksytyksi kestää noin 24 kuukautta (mediaani 23,6 kk, keskiarvo 24.4 kk), ja vireiltä lainvoimaiseksi noin 26 kuukautta (mediaani 26 kk, keskiarvo 26,2 kk). Nopeimmillaan prosessi kesti 5,5 kk, ja enimmillään aikaa kului lähes 76 kk – eikä kyse ollut edes valituskaavasta.



Kuvio 3: Tarkastelun kohteena olevien asemakaavojen käsittelyajat kuukausina

Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertassa kaavojen laatimisen kesto on laskettu vireilletulosta ilmoittamisen ja kaavan hyväksymisen aikavälinä. Kun tämän tutkimuksen kohteena olevat asemakaavat valittiin tarkasteltavaksi Hertta-järjestelmässä, Naantalissa asemakaavojen laatimisajan mediaaniksi tuli 19,8 kk, ja keskiarvoksi 21,4 kk. Turun seutukunnan (Naantali pois lukien) asemakaavoituksen keston mediaani samalla aikarajauksella oli 9,3 kk ja keskiarvo 14,8 kk (Kuvio 4). Kun vertaa Naantalissa kaavaprosessiin kuluvaan aikaan Turun seutukunnan kaavoituksen keston, on helppo havaita kaavasuunnittelun kestävän Naantalissa huomattavasti pidempään kuin seudun muissa kunnissa.



Kuvio 4: Asemakaavoituksen kesto Naantalissa ja Turun seutukunnalla 2005-2012

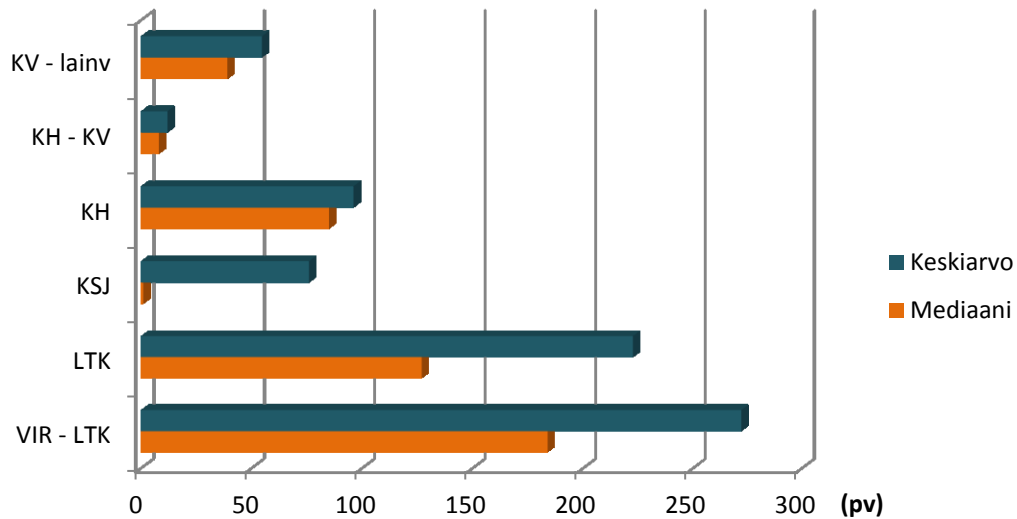
6.3.2 Kaavavalitusten vaikutus asemakaavaprosessin keston

Aikaisemmista asemakaavoituksen keston liittyvistä tutkimuksista poiketen tässä tutkimuksessa kaavavalitukset otettiin huomioon ja tarkastelu ulotettiin lainvoimaisuuspäivämäärään asti. Tarkoituksena oli saada näkyviin kaavavalitusten vaikutus kokonaiskeston. Ajallisen rajauksen vuoksi lähes kaikki valituskaavat jäivät kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle eikä vaikutusta pystytty luotettavasti selvittämään.

6.3.3 Prosessin viivästymiskohdat ja syitä viivästymiseen

Asemakaavaprosessin viivästymiskohtia etsittiin selvittämällä, kauanko asemakaavan käsittely on kestänyt eri toimielimissä. Tutkimuksessa käytettiin seuraavia tarkasteluvälejä: aika vireilletulokuulutuksesta lautakunnan ensimmäiseen käsittelyyn, jolloin kaavatyön voidaan katsoa varmasti käynnistyneen. Toinen tarkasteluväli oli aika, jonka asemakaava on lautakunnan käsittelyssä, eli valmisteluvaihe. Seuraavat tarkasteluvälit olivat kaupunginhallituksen kaupunkisuunnittelujaostossa, sekä kaupunginhallituksessa käsittelyihin käytetty aika. Lopuksi tutkittiin kauanko kestää en-

nen kuin kaupunginvaltuusto ottaa asemakaavan käsiteltäväkseen kaupunginhallituksen esityksen jälkeen, ja kauanko menee aikaa kaupunginvaltuuston päätöksestä siihen, että asemakaava saa lainvoiman. (Kuvio 5)



Kuvio 5: Asemakaavoituksen kesto Naantalissa eri käsittelyvaiheissa

Kun yllä olevaa kaaviota analysoidaan viivästyspisteiden etsimiseksi, voi heti todeta että asemakaavatyön käynnistyminen vireilletulokuulutuksen jälkeen kestää Naantalissa melko pitkään. Tämä selittyy osaksi sillä, että suurin osa asemakaavoista kuulutetaan vireille kaavoituskatsauksessa jonka kaupunginhallitus hyväksyy kerran vuodessa. Asemakaavatöitä taas käynnistetään pitkin vuotta työn kiireellisyyden ja resurssien mukaan. Kaikkia vireille kuulutettuja asemakaavatöitä ei päästä lainkaan aloittamaan kuulutusvuonna, vaan aloitusajankohta voi siirtyä jopa vuosia. Mikäli tavoitteena on tilastojen kaunistaminen, asemakaava voidaan kuuluttaa vireille uudelleen. Tärkeämpää olisi kuitenkin mitoittaa kaavoitusohjelma sellaiseksi, että se on realistisesti mahdollista toteuttaa järkevissä aikatauluissa.

Kaavoitus- ja ympäristölautakunta käyttää asemakaavan käsittelyyn toiseksi eniten aikaa. Lautakuntavaiheessa tehdään asemakaavaa koskevat perustavaa laatua olevat rajaukset, luonnokset, selvitykset, vaikutusten arvioinnit sekä ensimmäinen osallisten kuuleminen. On selvää, että huolellisesti tehtynä kaikki tämä vie aikaa. Tätä vaihetta pystyisi kuitenkin nopeuttamaan jos käytössä olisi juridisesti vahva, oikeusvaikuttei-

nen yleiskaava. Sen avulla mm. vaikutusten arviointia varten tehtävien selvitysten ja tarkastelujen tarve vähenee oleellisesti, lisäksi se kaventaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien jatkovalituksien mahdollisuutta.

Kuviosta 5 on nähtävissä, että asemakaavan käsittelyn keston mediaani kaupunginhallituksen kaupunkisuunnittelujaostossa on 1 päivä, mikä käytännössä tarkoittaa yhtä käsittelyä. Vaikka suurin osa asemakaavoista tosiaan käsitellään jaostossa nopeasti, käsittelyajan keskiarvosta näkee, ettei mediaani kerro koko totuutta. 76 päivän keskiarvosta voidaan päätellä, että osaa asemakaavoista jaosto pyörittää todella pitkään. Kaupunkisuunnittelujaoston kokouspöytäkirjoista ilmenee, että maankäyttösovimuksiin sekä kunnallistekniikan kustannuksiin liittyvät kysymykset ovat usein syynä uusiin käsittelyihin.

Asemakaavojen käsittelyjen keskimääräinen kesto Naantalissa kaupunginhallituksessa on ollut noin 96 päivää. Kaavaprosessiin pakollisena kuuluva asemakaavan 30/14 vuorokauden julkinen nähtävilläolo selittää tästä ajanjaksosta jo suuren osan, lisäksi nähtävilläolon valmisteluun ja mielipiteisiin annettavien vastineiden laatiminen ottaa aikansa. Nopeimmillaan tästä vaiheesta on Naantalissa selvitty 43 päivässä. Pöytäkirjoista käy ilmi että toisinaan asemakaavaehdotuksiin tehdään vielä jonkinlaisia, yleensä teknisiä korjauksia tai täydennyksiä, joiden vuoksi asemakaavaehdotus käsitellään ”ylimääräisen” kerran kaupunginhallituksessa ennen kuin se viedään kaupunginvaltuustoon hyväksyttäväksi. Se, mitä pöytäkirjoista ei läheskään aina selviä, on perustelut sille miksi asemakaavaehdotus on päätetty jättää pöydälle. Perustelemattomuus herättää epäilyksen poliittisesta nokittamisesta. Päätöksenteon venyttäminen vain siksi, että näin on mahdollista toimia, osoittaa jonkun aivan muun kuin yhteisten asioiden hoitamisen olevan päätöksenteossa etusijalla.

6.3.4 Keinoja asemakaavaprosessin nopeuttamiseksi

Naantalissa merkittävimmäksi asemakaavoituksen kokonaiskestoja pitkittäväksi ajanjaksoksi osoittautui asemakaavan vireilletulokuulutuksesta lautakunnan ensimmäiseen käsittelyyn kuluva aika. Mikäli asemakaavojen vireilletulosta ilmoitettaisiin lähempänä todellista kaavatyön aloittamista, prosessien aikataulus ja resurssien koh-

dentaminen helpottuisi, ja kaavoituksen kesto lyhenisi merkittävästi. Lisäksi osallisille tieto asemakaavatyön todellisesta alkamisajankohdasta olisi ehkä oleellisempi kuin tieto siitä että jotain aiotaan jossakin vaiheessa tehdä. Ihannetapauksessa suunnitelluista kaavatöistä voisi ilmoittaa edelleen kaavoituskatsauksessa, mutta varsinainen vireilletulokuulutus julkaistaisiin vasta kun kaavan valmistelu oikeasti aloitetaan. Tällainen menettely toisi kuitenkin lisää kustannuksia ilmoituskuluina, ja voidaan miettiä olisiko saavutettu hyöty hintansa väärtti.

Kohdassa 4.2 käsiteltiin keinoja asemakaavaprosessin nopeuttamiseksi yleisellä tasolla. Esitetyistä keinoista MRL 52 § sekä kuntalain 14 § mahdollistama valtuuston päätösvallan delegointi lautakunnalle muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta on jo tehty. Myös muista kerrotuista toimenpiteistä olisi varmasti hyötyä Naantalin tilanteessa. Keskeisimpänä niistä nostaisin vielä esille oikeusvaikutteisen yleiskaavan tärkeyden. Strategioille tai rakennemalleille on oma tarpeensa, mutta niillä ei voi korvata oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Niiden laatimiseksi tehtyjä selvityksiä voisi kuitenkin hyödyntää yleiskaavan laatimisessa, ja siksi yleiskaavan valmistelu olisi järkevää aloittaa ennen kuin selvitykset vanhenevat.

Kaavoitusprosessin tehostamiskohteita löytyy myös maapolitiikan osa-alueelta. Kuten aiemmin mainittiin sopimusneuvottelujen varhaiseen aloittamiseen, sekä ennakoiwaan maapolitiikkaan eli aktiiviseen maanhankintaan ja oman maan kaavoitukseen kannattaa kiinnittää huomiota. Vastikään laadittu maankäyttöstrategia näyttää tulevaisuuden painopisteet, joten sen ohjaavaa vaikutusta tulisi hyödyntää maanhankinnassa. Kaupungin omalle maalle kaavoittaminen vähentää tarvetta maankäyttö-sopimuksiin, alttius kaavavalitukseen vähenee, alueiden toteuttamisen aikataulut pysytään paremmin sovittamaan kunnan omiin resursseihin ja asemakaavoituksen myötä tapahtuva kiinteistöjen arvon nousu jää kaupungin eduksi.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Ajatus tämän tutkimuksen tekemiseen sai alkunsa tarkastuslautakunnan esittämästä toteamuksesta, että kaavoituksen tehostamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kun tutkimus aloitettiin, tavoitteena oli selvittää kauanko asemakaavoitus Naantalissa kestää, missä vaiheessa viivästyminen tapahtuu ja mikä sitä viivyttää. Lisäksi tarkoituksena oli kartoittaa keinoja prosessin nopeuttamiseksi. Kaikkiin esitettyihin kysymyksiin saatiin vastaus. Tehostamistarpeesta tarkastuslautakunta oli aivan oikeassa: Naantalissa asemakaavaprosessit kestävät keskivertoa pitempään. Naantalin paikallisten olosuhteiden asettamat haasteet selittävät osan prosessin kestosta, mutta suurimmat viiveet syntyvät asemakaavan vireilletulon määrittelystä, ohjaavien suunnitelmien eli oikeusvaikutteisen yleiskaavan puuttumisesta kaupungin mannerpuolelta, sekä maanomistuksiin ja maankäyttösopimuksiin liittyvistä kysymyksistä. Näihin asioihin panostamalla asemakaavaprosessia voidaan tehostaa.

Tutkimuksen rajaaminen aikavälille 2005 - 2012 jätti luonnollisesti monta asemakaavaa tarkastelun ulkopuolelle, esimerkiksi kolme niin kutsuttua valituskaavaa, jotka ovat tulleet hyväksytyiksi tarkasteluvälillä, mutta eivät silti ole mukana tarkastelussa: yksi kaavoista sai vuoden 2012 lopulla päätöksen HO:lta, mutta odottaa toukokuussa edelleen tietoa siitä, myöntääkö KHO luvan jatkovalitukselle. Toinen asemakaava kävi läpi molemmat oikeusasteet, ja sai lainvoiman vuoden 2013 puolella, kolmannen asemakaavan laatimista pyytänyt taho vetäytyi kaavahankkeesta HO:n antaman päätöksen jälkeen. Olisi ollut mielenkiintoista sisällyttää myös nämä asemakaavat tutkimukseen, jolloin kaavavalitusten vaikutus kaavoituksen keston olisi saatu paremmin esille.

Asemakaavan laatimiseen kuluvaa aikaa pidetään asemakaavoituksen tehokkuuden mittarina. Saattaisi olla kiinnostavaa selvittää mitä todellisia vaikutuksia prosessin pitkittymisellä on. Maankäytön suunnittelussa käsitellään niin pitkälle tulevaisuuteen vaikuttavia asioita, että tehokkuus ei voi, eikä saa olla mittareissa etusijalla. Asemakaavoituksella pitäisi olla sama tavoite kuin maankäyttö- ja rakennuslailla: ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinym-

päristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehitystä.”

8 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI

Kuten johdannossa todettiin, tämä opinnäytetyö tehtiin puhtaasti kirjoittajan omasta mielenkiinnosta asiaa kohtaan. Alun perin tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen tutustuttuani olin vakuuttunut, että lautakunta on tulkinnut asioita väärin: sillä tarmolla jolla asemakaavoituksen parissa töitä tehdään, kyse ei voi olla tehottomuudesta. Niinpä otin tavoitteekseni selvittää pitääkö väite tehottomuudesta paikkaansa. Tavoite tutkimuksen suhteen täyttyi, mutta tulos ei välttämättä ollut sitä mitä odotin. Kehittämiskohteet on nyt kartoitettu. Naantalissa kaupungille tästä tutkimuksesta voi olla hyötyä, mikäli kaavoitusprosesseja on jossain vaiheessa aikomus tehostaa.

LÄHTEET

Broman, I. 2011. Naantalin kaupunki, maankäytön kehityskuva 2035. Loppuraportti. Pöyry Finland Oy.

Hallituksen esitys Eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. HE 81/2006 vp.

Heikkilä, T. 1998. Tilastollinen tutkimus. 5.-6. p. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hollo, E. 2009. Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uud. p. Helsinki: Talentum. Viitattu 30.3.2013. <http://haku.suomenlaki.com.lillukka.samk.fi/>

Laine, R., Hurmeranta, U., Tanskanen, M. & Heikkinen, P. 2010. Kaavoitus kunnissa. Kuntaliiton kysely 2010. Helsinki. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Laine, R. 2011. Kalvosarja 23.11.2011. Kuntaliitto.

Laitio, M. & Maijala O. 2010. Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen. Ympäristöministeriö, Rakennetun ympäristön osasto. Helsinki. www.ymparisto.fi/julkaisut.

Lehtolainen, S. 2009. Asemakaavoituksen kesto Suur-Leppävaaran alueella Espoossa. Opinnäytetyö, Metropolia ammattikorkeakoulu, maanmittaustekniikan koulutusohjelma. <http://publications.theseus.fi/handle/10024/3077>.

Maankäyttö- ja rakennusasetus. 1999. 895/10.9.1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. 132/5.2.1999.

Naantalin kaupunki. Asemakaavojen valmisteluaineisto 2000 – 2012

Naantalin kaupunki. 2013. Hallintosääntö.

Naantalin kaupunki. 2012. Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2011.

Naantalin kaupungin www-sivut. Viitattu 12.5.2013. www.naantali.fi.

Rinkinen, K. 2007a. Asemakaavoituksen kesto voi vaikuttaa. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Rinkinen, K. 2007b. Selkeä maapolitiikka sujuvoittaa kaavoitusta. Maankäyttö 2/2007, s. 20-22.

Tarasti, L. 2007. Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi - Selvitysmies Lauri Tarastin ehdotus. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007. Helsinki: Edita Prima Oy.

Turun kaupungin www-sivut, kaupunkiseutuyhteistyö. Viitattu 18.5.2013. <http://www.turku.fi/rakennemalli2035>

Turun museokeskus. 2013. Viitattu 1.4.2013. <http://www.turunmuseokeskus.fi/>

Valtion ympäristöhallinnon www-sivut. Viitattu 7.3.2013. <http://www.ymparisto.fi/>

Vehmas, A & Tulkki, K. 2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto Ympäristöhallinnon ohjeita. Helsinki. Viitattu 7.3.2013. www.ymparisto.fi/julkaisut.

Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta / Asemakaavojen seurantalomakkeet. Viitattu 8.5.2013. <http://www.wp2.ymparisto.fi/>

Yrjölä, A. 2008. Asemakaavaprosessin mallintaminen –hanke. pdf. Suomen Kuntaliiton www-sivut. Viitattu 7.3.2013. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/>

OTE TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTIKERTOMUKSESTA 2011

Vapaan sivistystyön yksiköt Naantalin musiikkiopisto ja Naantalin opisto ovat saavuttaneet sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteensa. Tarkastuslautakunnan tietoon on tullut, että Naantalin opiston maksujen perinnässä on ollut epätasaisuutta. Suorittamatta jääneitä maksuja ei ole peritty tehokkaasti eikä erehdyksessä liikaa maksettuja maksuja ole täsmällisesti palautettu. Taloudellisesti epätasaisuuksilla on vähäinen merkitys, mutta täsmällinen maksujen hoitaminen on periaatteellisesti tärkeitä.

2.4.4. Kulttuurilautakunnan ja vapaa-aikalautakunnan tehtäväalueet

Kulttuuripalveluissa valtuuston talousarviossa asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet. Naantalin kirjastojen kirjakokoelman kappalemäärä asukasta kohti on ollut olennaisesti suurempi kuin vertailukunnissa ja koko maassa keskimäärin. Naantalin kirjastoissa on ollut paljon aineistoa, jota on lainattu vähän tai ei ollenkaan. Tilanteen korjaamiseksi on tehty kirjastoaineiston poistosuunnitelma, jota on ryhdytty johdonmukaisesti toteuttamaan. Kirjastotoimen tehokkuutta edistävät toimivat aineistokuljetukset niin Naantalin sisällä kuin Vaski-kirjastojen kesken. Lähivuosina jouduttaneen tekemään kanta-Naantalin kirjastojen tilatarpeiden kokonaisarvio.

Vapaa-aikapalveluiden toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden voidaan katsoa toteutuneen hyvin. Korkeatasoiset liikuntapalvelut on tuotettu kustannustehokkaasti.

2.4.5. Rakennuslautakunnan sekä kaavoitus- ja ympäristölautakunnan tehtäväalueet

Rakennuslautakunta on hoitanut moitteitta sille lain mukaan kuuluvat tehtävät. Rakennuslautakunnan suoritteita koskevat tilastot vahvistavat sen arviointikertomuksessa monessa yhteydessä todetun, että hallitun väestönkasvun edellyttämät uudisrakentamisen tavoitteet eivät ole täyttyneet. Liitoskunnat mukaan lukien vuonna 2000 valmistuneiden asuntojen yhteenlaskettu kerrosala oli 20 861 m². Valmistuneiden asuntojen kerrosalat vuonna 2009 olivat 11 768 m², vuonna 2010 16 531 m² ja vuonna 2011 16 602 m². Myönnettyjen rakennuslupien valossa tilanne on vielä huolestuttavampi. Myönnettyjen rakennuslupien kerrosalat olivat samoina vuosina seuraavat: vuonna 2000 45 246 m², vuonna 2009 33 734 m², vuonna 2010 35 737 m² ja vuonna 2011 28 569 m².

Tärkeimpiä asioita kaupungin kehityksen kannalta ovat sellaiset lainvoimaiset asemakaavat, jotka mahdollistavat asuinkerrostalojen rakentamisen keskusta-alueelle. Tällä kaavoitus- ja ympäristölautakunnan tehtäväalueella tavoitteet eivät ole toteutuneet.

Humaliston kaavassa ei vuonna 2011 edistytty, etenemistä on tapahtunut vasta vuoden 2012 puolella. Pitkään ja huolellisesti suunniteltu, hyväksymispäätöstä vaille ollut keskustan rakennemalli palautui alkuasetelmiin, kun päätettiin järjestää aluetta koskeva arkkitehtikilpailu. Lyhyen aikavälin tarkastelulla tällä päätöksellä menetettiin aikaa ja rahaa. Toivottavasti myöhemmin voidaan todeta, että tämän tärkeän alueen suunnittelun jatkaminen oli viisas ratkaisu. Unikeon korttelin asemakaavamuutos ei saanut lainvoimaa. Lähes kymmenen vuotta vireillä ollut Karjaluodon-Pirttiluodon asemakaavoitus nytkähti eteenpäin todennäköisesti vasta tarkastuslautakunnan selvityspyynnön johdosta. Tarkastuslautakunta katsoo, että kaavoitustoiminnan tehostamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Mikäli suunnitelma Isosuon kaatopaikan käytön kasvattamisesta toteutuu, se rajoittaa Naantalin asutuksen leviämistä pohjoiseen Löytäne-Ladvon suuntaan.

Saariston, etenkin Rymättylän Heinäisten alueen omakotitonttien markkinointi on ollut vaisua. Kunnallistekniikan osalta vuosikausia valmiin Heinäisten alueen rakentaminen pääsi alkamaan vasta rakennusalan yrittäjien aktiivisuuden ansiosta.

2.4.6. Teknisen lautakunnan tehtäväalueet

Teknisen lautakunnan tehtäväalueilla toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on lähes poikkeuksetta saavutettu.

Vesihuoltolaitoksen toimintakate 0,92 milj. euroa parani vuodesta 2010 noin 70 000 eurolla ja alijäämä, noin 50 000 euroa, lähes puolittui. Menojen ylitys johtuu pääosin Turun seudun puhdistamo Oy:n laskutuksesta. Vesihuoltolain mukaan vesihuoltolaitoksen kustannuksia ei saa kattaa verovaroin. Vesihuoltolaitoksen ponnistelut tämän lain edellyttämän tavoitteen saavuttamiseksi ovat vuositasolla onnistumaisillaan.

Naantalin vesihuoltolaitoksen liittymismaksut ja taksat, joita viimeksi mainittuja on korotettu vuoden 2011 alusta lukien, ovat maan keskiarvoa korkeampia. Seudullisten hankkeiden kustannusten kattamisen takia niissä on edelleen korotuspaineita. Toisaalta laitoksen toimintavarmuus on maan keskiarvoa parempi.

Toinen esimerkki, jossa parhaat käytännöt eivät ole siirtyneet liitoskunnista uuteen saaristo-Naantaliin, on ns. monitoimimiehistä luopuminen. Ennen kuntaliitosta Rymättylässä, Merimaskussa ja Velkualla oli monitoimimiehiä, jotka vastasivat monista tilapalvelun, liikenneväylien, venesatamien, viheryksikön, liikuntapaikkojen ja vesihuoltolaitoksen ylläpitoon ja pieniin korjauksiin kuuluvista tehtävistä. Monitoimimiehet tunsivat paikkakunnan laitokset ja laitteet ja muut erityisolosuhteet. Lähellä olevina heidän hälytysaikansa poikkeustilanteissa oli lyhyt. Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan tästä tehokkaasta käytännöstä on luovuttu ilman pitäviä perusteita.