



Kaavoitusprosessin arviointi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 19.5.2020





**Raportti ja
raportointiaika**

Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2020
Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee kaavoitusprosessin arviointiraportin Turun kaupungin kaavoitustavoitteiden toteutumisesta

Raportin nimi

Kaavoitusprosessin arviointi

Raportin jakelu

Raportti on saatavissa internetistä osoitteesta
www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut

Asiasanat

Arviointiraportti, arviointi, kaavoitus, prosessi, Turun kaupunki, tavoitteet

Raportisarjan nimi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

Raportin tunnistetiedot

Sivuja 20 | Kieli suomi

Raportin jakaja

Turun kaupungin revisiotoimisto, puh. (02) 330 000

Johdanto

Turun kaupungin kaavoitusprosessin arvioinnissa on keskitytty ennen kaikkea asemakaavoitusprosessin kestoon vaikuttaviin asioihin. Alla olevassa taulukossa 1 on esitetty kaupunginvaltuuston hyväksymien ns. vaikutuksiltaan merkittävien asemakaavojen kesto. Vuosina 2011–2018 tyypillisesti näiden kaavojen asemakaavoitusprosessi kesti yli kaksi vuotta; keskimääräinen mediaanikesto oli 26 kuukautta. Lautakunnalle on toimialan mukaan delegoitu ei-merkittävien kaavojen hyväksyminen. Lautakunnalle delegoitujen kaavojen kesto on kaupunkiympäristötoimialan mukaan huomattavasti lyhyempi kuin valtuustokaavojen.

Asemakaavoitusprosessin kestoon voivat vaikuttaa monet yksittäiset tekijät.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	ka. 11–18
21,4	23,5	24,2	29,5	29,3	25,9	29,9	22,4	25,8

Taulukko 1. Asemakaavoituksen kesto käynnistämisestä hyväksymiseen (kaupunginvaltuuston hyväksymät asemakaavat), kk mediaani (Lähde: kaupunkiympäristötoimiala Strateginen sopimus 2020)

Asemakaavoitusprosessin kestoon voivat vaikuttaa monet yksittäiset tekijät kuten esimerkiksi kaavatasojen sekoittuminen, sekava ohjausasiakirjakokonaisuus, maapolitiikan puuttuminen, viranomaisyhteistyön kankeus, lukuisat päätöksentekokäsittelyt sekä muutosten ja pöydälle jättämisten sävyttämä päätöksentekokulttuuri.

Arviointia varten on haastateltu viiranhaltijoita kaupunkiympäristötoimialalta, kaupunkisuunnittelujohtajaa sekä apulaiskaupunginjohtajaa. Arviointi on ollut oikeellisuustarkastuksessa kaupunkiympäristötoimialan johdolla.



Asemakaavoituksen prosessien laatua voidaan haastateltujen mukaan arvioida kolmen kriteerin perusteella:

1. asemakaavapäätösten pitävyyden,
2. kaavojen vastaavuuden kysyntään eli sen, lähtevätkö kaavat toteutumaan,
- ja 3. poikkeamispäätösten määrän.

Näiden kriteerien valossa kaavoitus on laadultaan varsin korkeatasoista.

Yhteenvedo pääkohdista

Asemakaavoitusprosessi suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja muihin kaupunkeihin

- Kaupungin omiin tavoitteisiin erityisesti kaavojen lukumäärän suhteen ei ole päästy vuonna 2018.
- Asemakaavoituksen kesto Turussa on lähes kolminkertaistunut kymmenessä vuodessa, ja se on hieman pidempi kuin muissa kasvukunnissa. Kaavoitettavien alueiden koko on samalla myös merkittävästi kasvanut.
- Turussa asemakaavoituksen tehokkuus on laskenut viidellä prosentilla vuosien 2004–2005 tasosta. Pääkaupunkiseudulla ja Tampereella kaavoituksen tehokkuus on kasvanut ajanjaksolla noin 50 prosentilla.

Asemakaavoituksen laatu

- Asemakaavoituksen prosessien laatua voidaan haastateltujen mukaan arvioida kolmen kriteerin perusteella: 1. asemakaavapäätösten pitävyyden, 2. kaavojen vastaavuuden kysyntään eli sen, lähtevätkö kaavat toteutumaan, ja 3. poikkeamispäätösten määrän. Näiden kriteerien valossa kaavoitus on laadultaan varsin korkeatasoista.

Kaavoitusprossin ohjaus

- Kaavoitusta ohjataan noin 20 ohjausasiakirjalla sekä 8 toiminnallisella tavoitteella, ja siihen liittyy ainakin 5 erillistä kehittämishanketta. Ohjausasiakirjojen määrää pidetään suurena ja ohjauskokonaisuutta sekavana.
- Vastuun- ja työnjako eri organisaatioissa sijaitsevien maankäytön ja kaupunkisuunnittelun välillä koetaan epäselväksi erityisesti kaupunkiorganisaation ulkopuolisten näkökulmasta.
- Asemakaavoitusohjelma on merkittävä kaavoitusta priorisoiva asiakirja. Selkeät, ennalta määrätyt ja läpinäkyvät kriteerit sille, millä perusteella yksittäiset asemakaavahankkeet päätyvät asemakaavaohjelmaan, puuttuvat. Toimialan mukaan valtuuston 23.9.2019 hyväksymä infrahankkeiden tarveselvitys ja hankesuunnitteluohje sisältää myös maankäytön hankkeiden esiselvitykset. Jatkossa kaavat ohjelmoitaisiin kaavoitusohjelmaan esiselvityksen hyväksymisen jälkeen. Esiselvityksen hyväksyy toimialajohtaja.
- Haastateltujen mukaan kaavatasojen sekoittuminen ilmenee Turussa erityisesti liian yksityiskohtaisina asemakaavoina, joissa otetaan kantaa rakennussuunnitteluun kuuluviin yksityiskohtiin.

Harjoitettu maapolitiikka

- Huolimatta lukuisista ohjausasiakirjoista, Turusta puuttuu voimassa oleva maapolitiikka. Kaikki vanhat asunto- ja maapolitiikkaa koskevat periaatelinjaukset eivät ole enää siirtyneet osaksi strategiakokonaisuutta, osa linjauksista on rauennut strategiahierarkian päivityksen yhteydessä ja osa linjauksista on hajallaan eri asiakirjoissa siten, että niistä on ollut vaikea hahmottaa poliittisesti ohjaavaa kokonaisuutta. Kaupunginhallitus on kokouksessaan 11.5.2020 § 207 käsitellyt Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteita.
- Maankäyttösopimus pidentää suurten kaupunkien asemakaavaprosessin mediaanikestoa 13,5 kuukaudesta 19,2 kuukauteen. Turussa ero on vielä suurempi: vuosien 2014–2015 maankäyttösopimuksen sisältävien asemakaavojen mediaanikesto oli 32,1 kuukautta ja maankäyttösopimuksen sisältämättömien asemakaavojen 13 kuukautta.
- Kaupungin raakamaanhankinta nopeuttaa kaavoitusta, ja hankinta tulisi suunnata erityisesti tulevaisuudessa voimassa olevan yleiskaavan osoittamille kasvusuunnille. Ongelmana on kuitenkin uuden yleiskaavaprosessin pitkä kesto ja sen lopputulokseen liittyvä epävarmuus.

Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa

- Kaavoitusprosessia hidastavaksi koetaan se, että Turusta puuttuu esimerkiksi kouluverkon kokonaissuunnitelma.
- Ympäristöasioissa viranomaisten vaatimusten määrä on kasvanut eikä kaikkia selvityksiä pyydetä kerralla, mikä lisää kaavoituksen kestoa.

Asemakaavojen päätöksentekopisteiden määrä kaavaprosessissa

- Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää asemakaavalta ainoastaan yhtä pakollista päätöksentekokäsittelyä, silloin kun kaava hyväksytään. Turussa yksittäistä merkittävää asemakaava-asiaa käsitellään kaavaprosessin eri vaiheissa vähintään viisi kertaa kolmessa eri päätöksentekopisteessä (kaupunkiympäristölautakunta, kaupunginhallitus, kaupunginvaltuusto).
- Usea päätöksentekopiste lisää kaavoitusprosessin kestoa ja sitoo valmistelijoiden, päättäjien ja kaavoitusta avustavan henkilökunnan resursseja.
- Kaava-asioiden pöydälle jättämiset pitkittävät prosesseja.
- Asemakaava ja sen sisältö säilyvät epävarmoina läpi koko prosessin.

Haastateltujen mukaan kaavatasojen sekoittuminen ilmenee Turussa erityisesti liian yksityiskohtaisina asemakaavoina, joissa otetaan kantaa rakennussuunnitteluun kuuluviin yksityiskohtiin.



1. Turun kaavoitusprosessin laatu ja tehokkuus suhteessa verrokki-kaupunkeihin ja asetettuihin tavoitteisiin

1.1 Kaavoitusprosessille asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Kaavoitusprosessille on asetettu tavoitteita kaupunkiympäristölautakunnan ja kaupunkiympäristötoimialan välisessä operatiivisessa sopimuksessa. Vuoden 2020 operatiivisen sopimuksen mukaan vuonna **2018 jäätiin tavoitteista erityisesti kaavojen lukumäärän suhteen**. Kaupunkiympäristötoimialan johdon mukaan vuoden 2018 asemakaavoitusohjelma oli yllimitoitettu suhteessa käytävissä oleviin resursseihin.

Vuonna 2018 käynnistettyjen asemakaavojen lukumäärälle asetetusta tavoitteesta on toteutunut yli puolet:

Tavoite kpl	Toteutuma 2017	Tavoite 2018	Toteutuma 2018
Käytettyjen asemakaavojen lukumäärä	32	40	23

Hyväksytyjen kaavaluonnosten lukumäärälle asetetusta tavoitteesta toteutui noin 27 prosenttia:

Tavoite kpl	Toteutuma 2017	Tavoite 2018	Toteutuma 2018
Hyväksytyjen kaavaluonnosten lukumäärä	14	30	8

Hyväksytyjen asemakaavojen toteutunut määrä oli vuonna 2018 noin 52 prosenttia tavoitteesta:

Tavoite kpl	Toteutuma 2017	Tavoite 2018	Toteutuma 2018
Hyväksytyjen asemakaavojen lukumäärä	20	42	22

Kaavoituksen kesto toteutui suunnilleen asetettujen tavoitteiden mukaisesti:

Tavoite kk	Toteutuma 2017	Tavoite 2018	Toteutuma 18
Kaavoituksen mediaanikesto, merkittävät asemakaavat	24,5	20	19,6
Kaavoituksen mediaanikesto, vähäiset asemakaavat	7,7	8	8,8

Vuosille 2019 ja 2020 ei ole enää asetettu vastaavaa tavoitetta kaavoitusprosessin kestolle. Kaupunkiympäristötoimialan johdon mukaan asemakaavoituksen kestoja seurataan, vaikka tavoitteita kestolle ei ole asetettu.

1.2 Kaavoituksen kesto ja tehokkuus

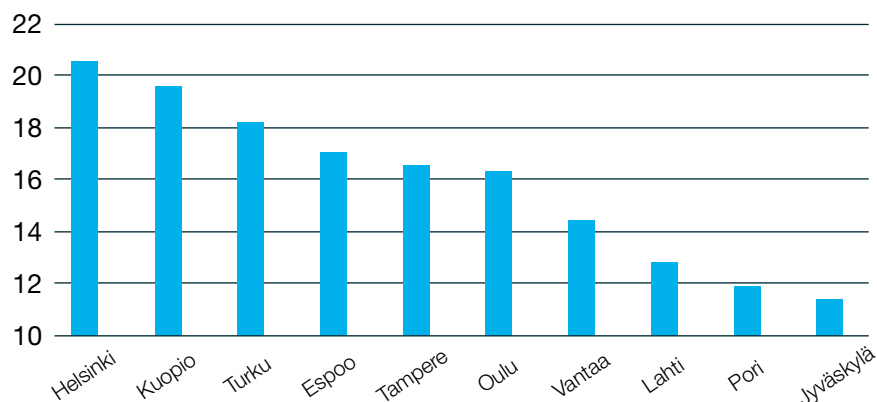
Ympäristöministeriön raportissa 20/2017 "Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasvuseuduilla" on verrattu vuosien 2014–2015 asemakaavojen määrän, kaavoituksen keston ja asemakaavoituksella tuotetun kerrosalan tilastoaineistoja vuosien 2004–2005 tilanteeseen Suomen kasvuseuduilla (suuret kaupungit ja niiden kehyskunnat, yht. 46 kuntaa). Selvityksen mukaan kaavoitusprosessin mediaanikesto vireille tulosta hyväksymiseen oli kasvuseutujen kunnissa 15,6 kuukautta, kun siihen kymmenen vuotta aiemmin kului 10,3 kuukautta. Useimmissa kasvuseutujen kunnissa kaavoituksen tehokkuus oli kuitenkin parantunut,



eli yhtä kaavan laatimiseen käytettyä kuukautta kohden tuotettiin enemmän kerrosalaa kuin kymmenen vuotta aiemmin.

Asemakaavoituksen keskimääräinen (mediaani) kesto aika Turussa oli vuonna 2005 6,4 kuukautta ja vuonna 2015 18,2 kuukautta. **Asemakaavoituksen kesto Turussa on siis lähes kolminkertaistunut kymmenessä vuodessa, ja se on hieman pitempi kuin muissa selvityksen kasvukunnissa** (15,6 kuukautta). Suurten kaupunkien asemakaavoituksen mediaanikeston vaihteluväli oli 11,4:stä 20,5:een kuukauteen. Turussa asemakaavoituksen kesto oli vuosina 2014–2015 kymmenestä Suomen suurimmasta kaupungista kolmanneksi pisin.

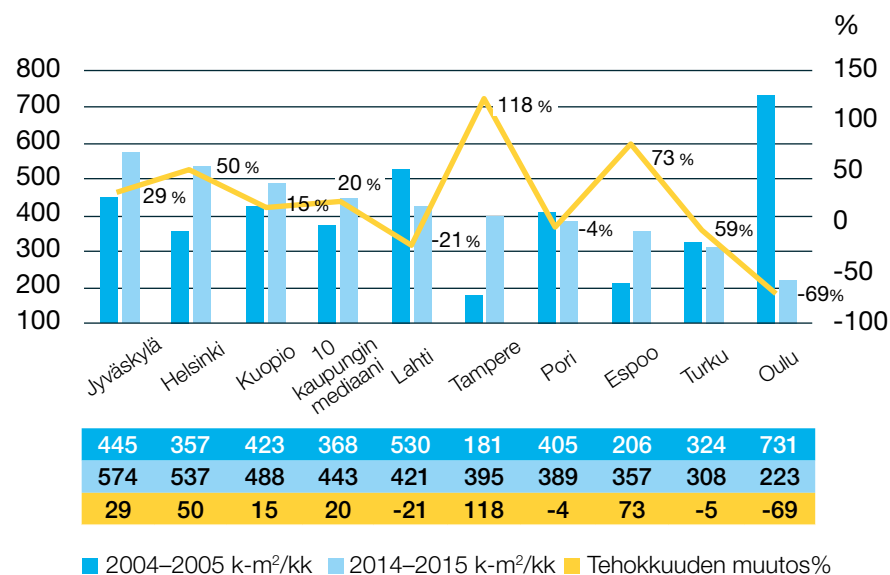
Asemakaavoituksen mediaanikesto kuukausina, vuosina 2014–2015, suuret kaupungit



Kuvio 1. Asemakaavoituksen kesto Suomen kymmenessä suurimmassa kaupungissa (Lähde: ympäristöministeriö)

Kasvuseutujen kunnissa trendinä on, että asemakaavoituksen kesto on pidentynyt kymmenessä vuodessa, mutta kerrosalaa tuotetaan yhtä kaavoitukseen käytettyä kuukautta kohden enemmän. Tätä *asemakaavoituksen tehokkuutta* voidaan mitata vertaamalla asemakaavoituksen kokonaisuudessaan käytettyä aikaa kaavoilla kokonaisuudessaan toteutettuun kerrosalaan.

Kaavoituksen tehokkuus



Kuvio 2. Asemakaavoituksen tehokkuus (tuotettu kerrosala kaavoitukseen käytettyä kuukautta kohden) Suomen kymmenessä suurimmassa kaupungissa

Kymmenen suurimman kaupungin kuukaudessa tuotettu kerrosala (mediaani) vuosina 2014–2015 oli 443 k-m², ja tehokkuus oli parantunut kymmenessä vuodessa noin 20 prosenttia. **Turussa asemakaavoituksen tehokkuus samalla ajanjaksolla kuitenkin laski viidellä prosentilla. Pääkaupunkiseudulla ja Tampereella kaavoituksen tehokkuus on kasvanut ajanjaksolla noin 50 prosentilla.** Vuosina 2014–2015 kymmenestä suurimmasta kaupungista Turussa kaavoitukseen käytettyä kuukautta kohden laskettu tuotettu kerrosala oli toiseksi pienin, 308 k-m². Tilastoja tarkasteltaessa on huomattava, että asemakaavoituksella tuotettu kerrosala tyypillisesti vaihtelee vuosittain.

1.3 Kaavoituksen laatu

Haastateltujen mukaan asemakaavoituksen prosessien laatua voidaan arvioida seuraavien kolmen kriteerin perusteella:

1. asemakaavapäätösten pitävyys,
2. kaavojen vastaavuus kysyntään eli se, lähtevätkö kaavat toteutumaan, ja
3. poikkeamispäätösten määrä.

1.3.1 Asemakaavapäätösten pitävyys

Kaavapäätöksistä valitetaan usein. Asemakaavapäätösten pitävyys oikeusasteissa kertoo lähinnä oikein sujuneesta kaavoitusprosessista. Vuosina 2009–2018 asemakaavapäätösten pitävyysprosentti on vaihdellut 92 %:n ja 100 %:n välillä. **Oikeudellisesta näkökulmasta asemakaavoitus on siis ollut varsin korkeatasoista.**

Vuosi	Asemakaavapäätösten pitävyys, %
2018	96
2017	95
2016	100
2015	100
2014	95
2013	100
2012	100
2011	92
2010	100
2009	97

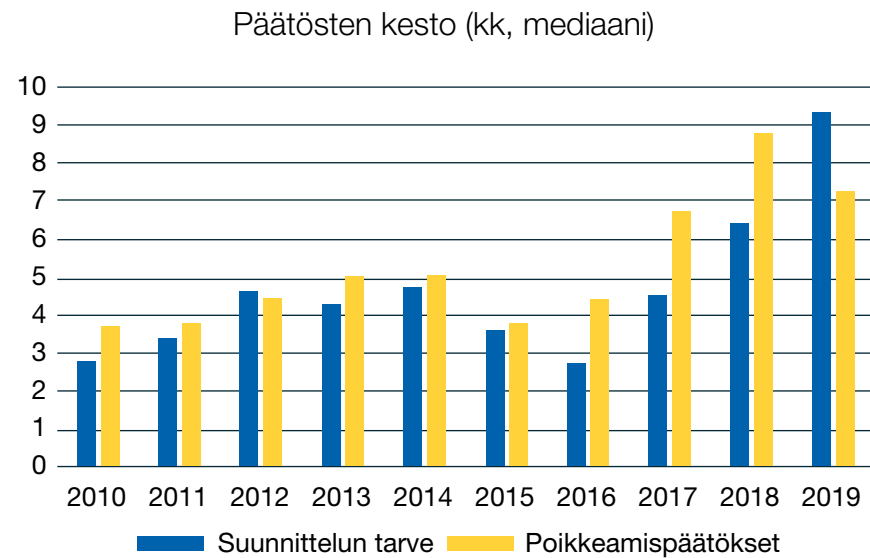
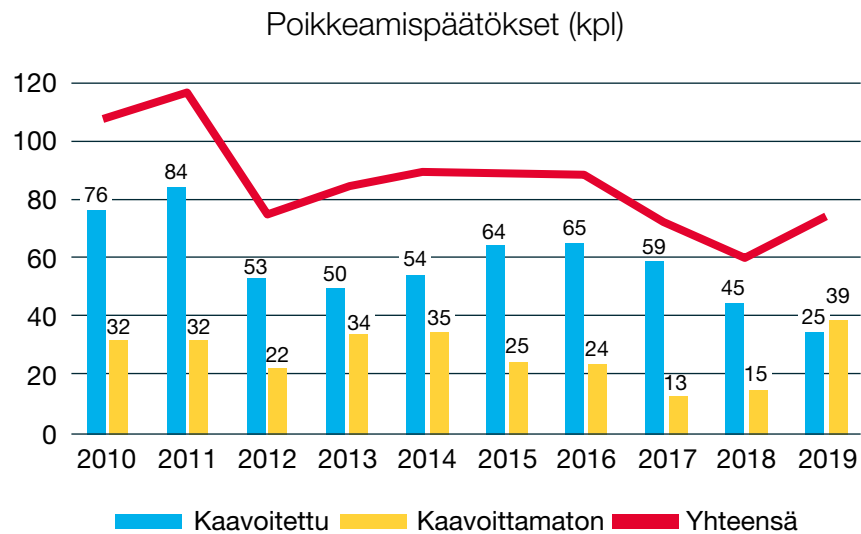
1.3.2 Kaavojen toteutuminen rakennushankkeiksi

Kaava lähtee toteutumaan, jos sille on kysyntää. **Varsinaista tilastotietoa kaavojen toteutumisesta ei ole, mutta kaupunkiympäristötoimialan johdon mukaan muutamia kaavoja on jäänyt toteutumatta.** Yhtenä esimerkkinä Hirvensaloon kaavoitettujen kelluvien talojen asemakaava – syynä oli muun muassa se, että ruoppauskustannukset ovat osoittautuneet huomattavasti suuremmiksi kuin kaavoitusvaiheessa arvioitiin.

1.3.3 Poikkeamispäätösten määrä

Jos rakentaja haluaa poiketa kaavasta, hän tarvitsee poikkeamispäätöksen ennen rakennuslupaa. Kaavoitetulle maalle haettu runsas poikkeamispäätösten määrä voi kertoa siitä, etteivät hyväksytyt kaavat vastaa rakentajien tarpeita. **Poikkeamispäätösten määrä (kuvio 3, sininen pylväs) kaavoitetuilla alueilla on laskenut erityisesti vuosina 2017–2019, mikä voi kertoa kaavojen laadun parantumisesta.**

Haja-asutusalueeksi kutsutaan aluetta, johon ei ole laadittu asemakaavaa. Haja-asutusalueelle rakentamista ohjataan pääsääntöisesti poikkeamispäätöksellä tai suunnittelutarveratkaisulla. Hankkeesta riippuen saatetaan edellyttää molemmat päätökset. Kaavoittamattomalle alueelle myönnettyjen poikkeamispäätösten määrä on vuonna 2019 noussut kaupunkiympäristötoimialan mukaan erityisesti kaupunginhallituksen hyväksytyä (kh 19.12.2019; kh hyväksyi kaavaehdotuksen ja se asetettiin uudelleen nähtäville) Satava-Kaksikerran osayleiskaavaluonnoksen. Useat hakemukset ovat odottaneet pitkäänkin osayleiskaavan ratkaisua ja päätöksentekoa. Kaupunkiympäristötoimialan mukaan kaavoitetulla alueella rakennushankkeet ovat suurentuneet, minkä seurauksena uudis- ja täydennysrakentaminen on ratkaistu enenevässä määrin asemakaavalla.



Kuvio 3. Poikkeamispäätösten lukumäärä kaavoitetuilla ja kaavoittamattomilla alueilla vuosina 2010–2019 (Lähde: kaupunkiympäristötoimiala)

Kuvio 4. Suunnittelutarveratkaisuiden ja poikkeamispäätösten mediaanikesto vuosina 2010–2019 (Lähde: kaupunkiympäristötoimiala)

Poikkeamispäätöksen saaminen kesti Turussa vuonna 2019 noin seitsemän kuukautta ja suunnittelutarveratkaisu noin yhdeksän kuukautta. Päätösten saamiseen kuluva aika on kasvanut 2010-luvun alusta.





2. Kaavoitusprosessien kokonaisuohjaus

2.1 Ohjausasiakirjojen suuri määrä

Tällä hetkellä kaupunkiympäristötoimialan johdon mukaan **kaavoitusta ohjataan noin 20 ohjausasiakirjalla¹ ja 8 toiminnallisella tavoitteella², ja siihen liittyy ainakin viisi erillistä kehittämishanketta³. Haastatellut pitivät ohjausasiakirjojen määrää suurena ja ohjaukokonaisuutta sekavana.** Ohjausasiakirjojen suurella määrällä on väistämättä vaikutuksia prosessin hallittavuuteen ja toteutukseen. On olemassa vaara, että ohjausasiakirjojen tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia tai tavoitteiden keskinäinen tärkeysjärjestys hämärtyy.

2.2 Maankäytönsuunnittelun ja kaupunkisuunnittelun suhde

Hallintosäännön 29 §:n mukaan kaupunkiympäristötoimialalla toimii kaupunkisuunnittelu ja maaomaisuus -palvelualue, joka vastaa kaupungin maankäytön ja liikenteen suunnittelusta, kaavoitustoimesta, tonttituotannosta sekä kaupungin maaomaisuuden hallinnasta. Palvelualueetta johtaa maankäyttöjohtaja. Konsernihallinnon kaupunkikehitysryhmässä (konsernihallinnon ryhmät vastaavat hallintosäännön hierarkiassa palvelualueetasa) toimii strategisen kaupunkisuunnittelun ja kiinteistökehityksen yksikkö, jota johtaa kaupunkisuunnittelujohtaja (kaupunginjohtajan toimialan hallinnon järjestämispäätös 5 §). Hallinnon järjestämispäätöksessä ei ole eritelty kaupunkisuunnittelujohtajan tehtäviä tai vastuita. Siellä on todettu, että apulaiskaupunginjohtaja vastaa osaltaan konserniohjauksen sekä strategisen kaupunkisuunnittelun ja kiinteistökehityksen ohjaamisesta. Haastateltujen mukaan **vastuut maankäytössä ja kaupunkisuunnittelussa koetaan epäselviksi erityisesti kaupunkiorganisaation ulkopuolisten näkökulmasta.**

2.3 Asemakaavoitusohjelman merkitys

Merkittävä asia kaavoitusviranomaisen, maanomistajien ja kiinteistökehittäjien kannalta on kaavoituksen ennakoitavuus. Asemakaavoitusohjelma on ennakoitavuuden näkökulmasta keskeinen asiakirja, sillä siinä linjataan se, mitä asemakaavoja on tarkoitus konkreettisesti valmistella ja hyväksyttää seuraavien vuosien aikana. Asemakaavoitusohjelma hyväksytään kaupunkiympäristötoimialan ja kaupunginhallituksen välisen strategisen sopimuksen liitteenä joulukuussa, sitovana kahdelle seuraavalle vuodelle ja ohjeellisena sen jälkeen. Haastatellut näkivät ristiriitaisena sen, että **merkittävä ja kaavoitusta priorisoiva asiakirja hyväksytään kaupunginhallituksessa strategisen sopimuksen liitteenä, kun yksittäiset asemakaavamuutokset päätetään usein kaupunginvaltuustossa.** Myös selkeät, ennalta määrätyt ja läpinäkyvät kriteerit sille, millä perusteella yksittäiset asemakaavahankkeet päätyvät asemakaavoitusohjelmaan, puuttuvat. Kahden vuoden sitova suunnitteluperiodi on myös varsin lyhyt rakennusprojekteja toteuttavien ja kaavoitusresurssien mitoituksen näkökulmasta. Infrahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohjeessa (kv 23.9.2019 § 139, voimassa 23.9.2019–) käsitellään erilaisten hankkeiden liittymistä kaavoitusohjelmaan.

¹Esimerkiksi arkkitehtuuripoliittinen ohjelma, asunto- ja maankäyttöohjelma, infrahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohje, Keskustan kehittäminen -kärkihanke, maakuntakaava, maakuntastrategia, MAL-sopimus, maankäytön ohjausmalli, meluntorjunnan toimintasuunnitelma, rakennusperintöohjelma, Smart and Wise City -hanke, tilastrategia, tilahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohje, ilmastosuunnitelma 2029, Turun kaupunkiseudun asunto- ja maapoliittinen ohjelma, Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035, Turun pyöräilyn kehittämisohjelma 2029, Turun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma 2035, Turun tiedepuiston masterplan 2050, vesihuollon kehittämissuunnitelma

²Esimerkiksi kestävä yhdyskuntarakenne, alueellisen eriarvoisuuden vähentäminen, monipuolinen ja riittävä tonttivaranto, monipuolinen ja riittävä kaavaranto, kiinteistöomaisuuden kehittäminen, infrahankkeiden tarveselvitys ja hankesuunnittelun toimintamalli, konserniyhteisöille luovutettava uudisrakennusoikeus, hyvä kaupunkiympäristö

³Keskustan kehittäminen -kärkihanke, Turun tiedepuisto -kärkihanke, Smart And Wise -kärkihanke, kaupunkirakenne ja liikennejärjestelmä, KYTO digitalisaatio

3. Kaavatasojen tarkoituksenmukaisuus

Muun muassa EVA:n selvityksessä (2013) ”Kaavoihin kangistuneet; Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen” todetaan, että kaavahierarkia (maakuntakaava – yleiskaava – asemakaava – rakennussuunnittelu) on teoriassa selkeä mutta käytännössä ei ole. Ongelmana on, että ylempään kaavatasoon tehdään liian yksityiskohtaista ohjeistusta, joka ei siihen kuulu. Kaavatasojen puuroutuminen näkyy tyypillisesti yleiskaavan ja asemakaavan tai asemakaavan ja rakennussuunnittelun välissä. Kaavoihin saatetaan myös sisällyttää aivan muita kuin kaavoituksellisia tavoitteita, esimerkiksi asuntopoliittisia tavoitteita. Kaavatasojen puuroutuminen saattaa johtaa myös siihen, että samoja asioita selvitetään sekä yleis- että asemakaavan laadinnan yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleiskaavan tarkoitus on yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. EVA:n mukaan yleiskaavan tulee olla ennen kaikkea strateginen linjaus ilman liian yksityiskohtaista ohjeistusta. Turussa uuden yleiskaavan 2029 valmistelu on lähes vuosikymmenen kestävä projekti. Yleiskaavan tavoitteet hyväksyttiin 30.9.2013. Yleiskaavaluonnos hyväksyttiin 5.11.2018. Kaupunkiympäristötoimialan strategisen sopimuksen 2020 mukaan uusi yleiskaava on tarkoitus hyväksyä vuonna 2021. Yleiskaavavalmistelu, missä keskustan liikennejärjestelyjen osalta käsitellään muun muassa linja-autoreittejä ja yksittäisiä pyöräteitä vaikuttaa varsin yksityiskohtaiselta.

Haastateltujen mukaan kaavatasojen sekoittuminen ilmenee Turussa erityisesti liian yksityiskohtaisina asemakaavoina, joissa otetaan kantaa rakennussuunnitteluun kuuluviin yksityiskohtiin. Liian yksityiskohtaiset kaavat lisäävät kaavoittajan työmäärää ja kaavoitukseen kuluva aikaa. Rakentajilta yksityiskohtaiset kaavamääräykset vievät mahdollisuuden kokeilla innovatiivisia ja kustannustehokkaita vaihtoehtoja.



4. Maapolitiikan puutteellisuus

Kaupunginhallitus (kh 2.12.2019 § 469) palautti Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet uudelleen valmisteluun joulukuussa 2019. Kaupunginhallitus on kokouksessaan 11.5.2020 § 207 käsitellyt Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteita. Haastattelujen mukaan maapolitiikan puuttuminen on ongelma ja aiheuttaa riskin muun muassa maankäyttöä koskevien valitusten menestymisestä. Kaupunginhallituksen (2.12.2019 § 469) esittelytekstissä todettiin maapolitiikan historiasta seuraavaa: *”Ennen uuden strategiahierarkian ottamista käyttöön kaupungin asunto- ja maapolitiikan ohjaavia linjauksia käsiteltiin lähinnä asunto- ja maankäyttöohjelman yhteydessä. Kyseinen asiakirja sisälsi periaatteellisten linjausten lisäksi konkreettiset seurattavat toimenpiteet. Asunto- ja maankäyttöohjelma hyväksyttiin valtuustokausittain.”*

Noudatettu maapolitiikka perustuu ilmeisesti joiltain osin vanhoihin linjauksiin (kh 2.12.2019 § 469): *”Tällä hetkellä aiemmin asunto- ja maankäyttöohjelmassa olleita linjauksia on sisällytetty lähinnä Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelmaan, josta on johdettu toimenpiteitä toimialojen strategisiin sopimuksiin. Konserniyhtiöiden osalta toimenpiteitä on lisäksi kirjattu omistajapolitiikkaan. Asunto- ja maankäyttöohjelmasta luopuminen on kuitenkin johtanut siihen, että kaikki asunto- ja maapolitiikkaa koskevat periaatelinjaukset eivät ole enää siirtyneet osaksi strategiakokonaisuutta. Lisäksi osa linjauksista on rauennut strategiahierarkian päivityksen yhteydessä ja osa linjauksista on hajallaan eri asiakirjoissa siten, että niistä on ollut vaikea hahmottaa poliittisesti ohjaavaa kokonaisuutta.”*

Maapolitiikan puuttuminen on tarkoittanut sitä, että kaavoitusprosessiin ja sen kestoon olennaisesti vaikuttavilla raakamaan hankinnalla ja maankäyttösopimusten käytöllä ei ole ollut voimassa olevia periaatteita.

Tilastojen mukaan kaupungin omalle maalle kaavoittaminen nopeuttaa prosessia. Aina tämä ei kuitenkaan onnistu, jolloin joudutaan käyttämään muun muassa maankäyttösopimuksia. Omalle maalle suuntautuvan kaavoituksen osuutta voidaan lisätä aktiivisella maanhankinnalla ja priorisoimalla kaupungin omistuksessa olevien alueiden kaavoitusta. Näin on viime vuosina tehtykin esimerkiksi Linnakaupungin, Skanssin ja Pääskyvuorenrinteiden kaavojen kohdalla.

4.1 Maankäyttösopimus

Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sovitaan ensisijaisesti maankäyttösopimuksin. Kuntaliiton mukaan kunnan tulisi maapoliittisista toimintalinjoista päättäessään ottaa kantaa mm. maankäyttösopimusten käyttämisen periaatteisiin. Turussa maankäyttösopimus sisältyy noin joka kolmanteen kaavaan.

Maankäyttösopimus lisää suurten kaupunkien asemakaavaprosessin mediaanikestoja 13,5 kuukaudesta 19,2 kuukauteen. **Turussa ero on vielä suurempi: 2014–2015 maankäyttösopimuksen sisältävien asemakaavojen mediaanikesto oli 32,1 kuukautta ja maankäyttösopimuksen sisältämättömien asemakaavojen 13 kuukautta.**

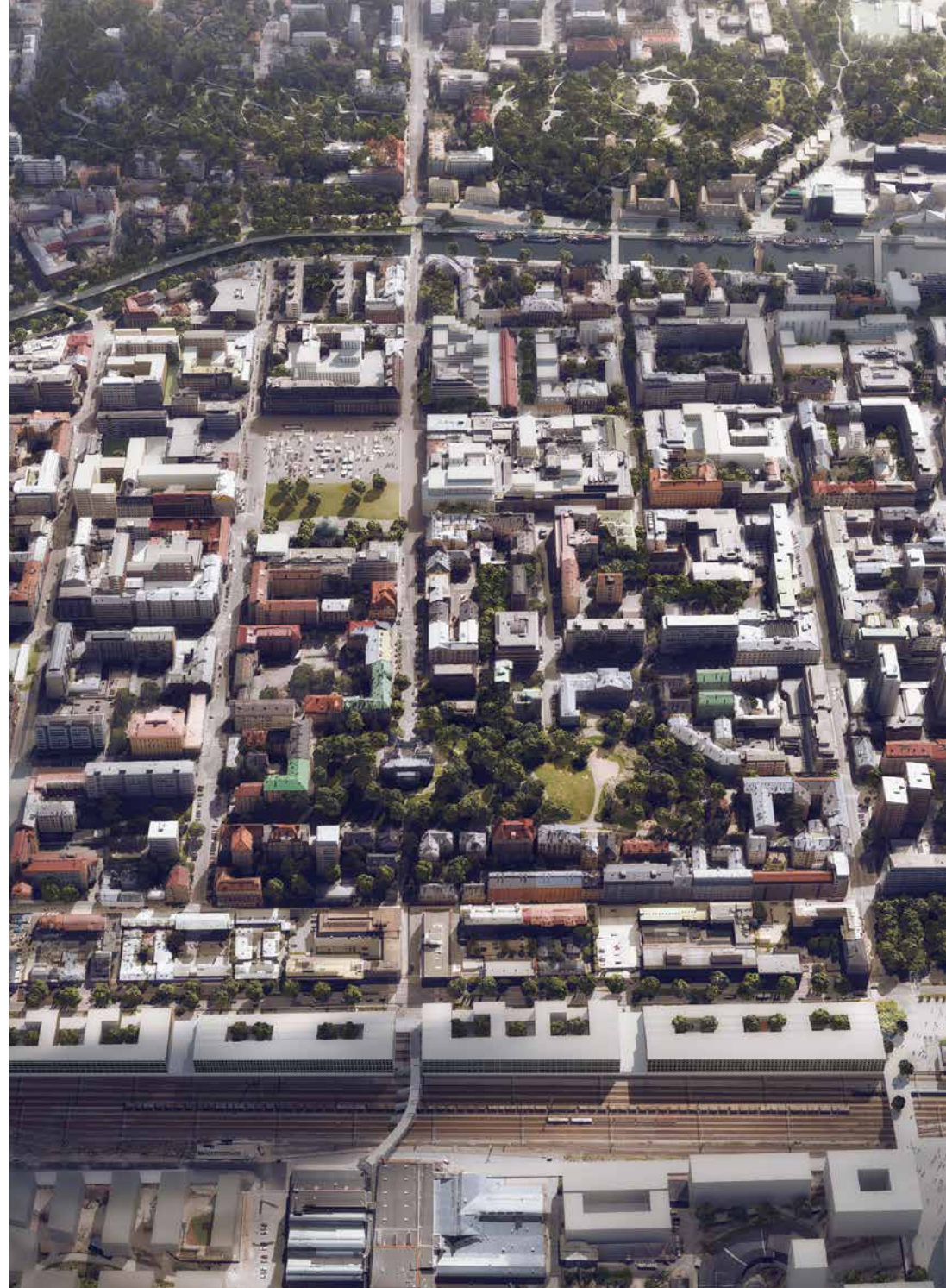
4.2 Maanhankinta

Kunnan omalle maalle kaavoittaminen näyttää tilaston valossa lyhentävän asemakaavaprosessin kestoa. Tämä vaatii aktiivista maapolitiikkaa. Maapolitiikan keskeinen tehtävä on hankkia raakamaata tulevan yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin ennen asemakaavan laatimista. Riittävällä raakamaavarannolla voidaan parantaa kaavoituksen toimintaedellytyksiä sekä turvata suunnitelmallinen tonttutuotanto ja yhdyskuntarakentamisen talous. Kuntaliiton mukaan tuloksiin päästään parhaiten, jos muun muassa

- kunnalla on hyvä maareservi kunnan keskeisillä kasvusuunnilla,
- maanhankinnat tehdään riittävän ajoissa,
- poliittinen päätöksenteko on sitoutunut noudattamaan kunnan maapolitiikan linjauksia,
- uudisrakentamisalueet kaavoitetaan kunnan omistamalle maalle,
- lunastus- ja muut lakisääteiset maanhankintakeinot ovat tarvittaessa käytettävissä, ja
- kunta tiedottaa maanmyyntiä tukevista verotuskäytännöistä.

Haastateltujen mukaan Turku hankkii vuosittain maata kaavoituksen tarpeisiin noin 3,5 miljoonalla eurolla. Maanhankinta neuvotteluineen on pitkäjänteinen prosessi, ja se tulisi suunnata erityisesti tulevaisuudessa voimassa olevan yleiskaavan osoittamille kasvusuunnille. **Ongelmana ovat kuitenkin uuden yleiskaavaprosessin pitkä kesto ja sen lopputulokseen liittyvä epävarmuus. Maanhankintaan vaikuttaa myös maapolitiikka-asiakirjan puuttumisen aiheuttama epäselvyys kunnan maapolitiikan linjauksista.** Käytännössä uudisrakentamisalueiden kaavoittaminen kaupungin omistamille maille ei onnistu mm. vanhan, hajanaisesti sijaitsevan rakennuskannan takia, vaan joudutaan turvautumaan maankäyttösopimuksiin. Ensisijaisesti maanhankinnassa on käytetty vapaaehtoisia kauppoja. Turussa käytetään maanhankinnassa satunnaisesti lunnastusmenettelyä. Etuosto-oikeutta ei ole käytetty edes joka vuosi. Toimintalinjana on ollut, että kaupunki ei aktiivisesti ennakkoon tiedota maanhankinnasta.

Kunnan omalle maalle
kaavoittaminen näyttää tilastojen
valossa lyhentävän
asemakaavaprosessin kesto.





5. Vuorovaikutus toimialojen, viranomaisten ja osallisten kesken

5.1 Puutteelliset palveluverkkosuunnitelmat

Palveluverkkosuunnitelmassa tarkastellaan kaupungin tarjoamien palvelujen tilatarpeita. Palveluverkkoselvityksiä voidaan tehdä esimerkiksi terveysasemien, päiväkotien ja koulujen sijainti- ja tilatarpeista. Haastattelussa koettiin kaavoitusprosessia hidastavaksi erityisesti se, että Turusta puuttuu esimerkiksi kouluverkon kokonaissuunnitelma.

5.2 Yhteistyö viranomaisten ja osallisten kesken

Lain mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Haastatellut kokivat, että **erityisesti ympäristöasioissa viranomaisten vaatimusten määrä on kasvanut eikä kaikkia selvityksiä pystytä pyytämään kerralla, mikä lisää kaavoituksen kestoa**. Haastateltujen mukaan viranomaisten vaatimuksissa ei ole valtakunnallisia standardeja ja tulkintoja tekevät yksittäiset viranhaltijat. Kaavaprosessit ovat pitkiä ja niiden aikana ilmenee usein myös uusia tarpeita.

Kaavoitusprosessia hidastavaksi koetaan esimerkiksi se, että Turussa puuttuu kouluverkon kokonaissuunnitelma.



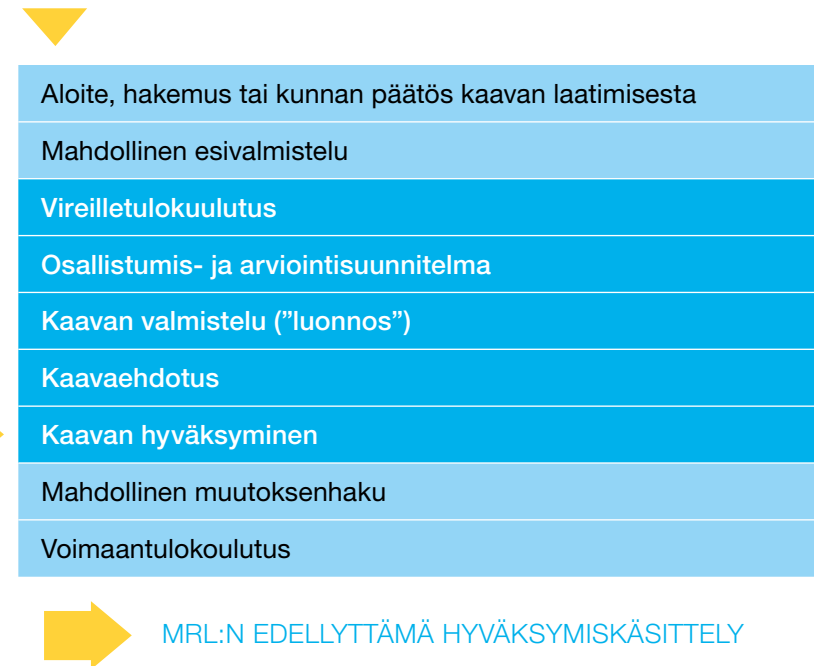
6. Luottamus päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden välillä

6.1 Päätöksentekotasojen ja delegointien tarkoituksenmukaisuus

Ympäristöministeriön raportin 20/2017 "Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasvuseuduilla" mukaan valtuusto päätti Turussa vuosina 2014–2015 noin 65 prosentista asemakaavoista. Kymmenen vuotta aiemmin vastaava osuus oli 29 prosenttia. Valtuuston päätösten osuus on siis kasvanut huomattavasti, ja kaavoituksesta vastaavan lautakunnan osuus on pienentynyt. Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132 52 §) mahdollistaa asemakaavojen hyväksymisen delegoinnin johtosäännöllä pois kunnanvaltuustolta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Useampi päätöksentekopiste lisää kaavoitusprosessin kestoa ja sitoo valmistelijoiden, päättäjien ja kaavoitusta avustavan henkilökunnan resursseja. Ympäristöministeriön raportissa (2017) todetaan, että nopeimmin kaavoittavat kunnat käyttävät kaavaprosessin tietyissä vaiheissa päätöksäksittelyn sijaan infoja, epämuodollisia keskustelutilaisuuksia ja iltakouluja.

Useat päätöksentekopisteet lisäävät
asemakaavoituksen
kestoa ja sitovat resursseja.

ASEMAKAAVAPROSESSI



Kuvio 5. Asemakaavaprosessi yksinkertaisimmillaan – keltainen nuoli osoittaa lain mukaan pakollisen hyväksymiskäsittelyn (Lähde: Kuntaliitto)

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää asemakaavalta ainoastaan yhtä pakollista hyväksymiskäsittelyä toimielimessä silloin, kun kaava hyväksytään. Kaikki muut päätöksentekovaiheet ovat kunnan itsensä valittavissa.

Turussa yksittäistä merkittävää asemakaava-asiaa käsitellään kaavaprossin eri vaiheissa vähintään viisi kertaa kolmessa eri päätöksentekopisteessä, kaupunkiympäristölautakunnassa, kaupunginhallituksessa sekä kaupunginvaltuustossa:

- kaavan tavoitteet kaupunkiympäristölautakunnassa
- kaavaluonnos kaupunkiympäristölautakunnassa
- kaavaehdotus kaupunkiympäristölautakunnassa
- kaavaehdotus kaupunginhallituksessa
- kaavan hyväksyminen kaupunginvaltuustossa.

Kaavan hyväksyminen valtuustossa perustuu kuntalain 14 §:ään (valtuuston tehtävät) ja mm. kaupungin hallintosäännön 32 §:ään. Toimivaltaa on määritelty kaupungin hallintosäännössä: kaupunginhallitus 33 § ja kaupunkiympäristölautakunta 48 §.

Hyväksytyn kaavaluonnoksen pohjalta käytetään välillä kilpailullisia menettelyjä (suunnittelu/tontinluovutus), joilla pyritään varmistamaan, että laadittava kaava on toteutuskelpoinen (kysynnän ja tarjonnan vastaavuus). Tällöin päätöksentekopisteiden määrä lisääntyy entisestään: tontinluovutuskilpailuista päättää kaupunginhallituksen kaupunkikehitysjaosto ja muista merkittävistä kilpailuista kaupunginhallitus. Maankäyttösopimukset käsitellään vielä erikseen kaupunginhallituksen kaupunkikehitysjaostossa ennen kaavaehdotuksen viemistä kaupunginhallitukseen.

Ennen kaupunginvaltuuston
käsittelyä yksittäistä asemakaava-asiaa
on käsitelty keskimäärin lähes
kaksi vuotta eri toimielimissä.

6.2 Päätöksentekokulttuuri

Tyypillisen merkittäväksi luokitellun asemakaava-asian vähintään viiden päätöksentekopisteen lisäksi kaupunkiympäristötoimialan johdon mukaan **kaava-asioiden pöydälle jättämiset pitkittävät prosesseja**. Esimerkiksi kaupunkiympäristölautakunta käsitteli vuoden 2019 aikana yhteensä 51 asemakaava-asiaa:

- 23 asemakaavan tavoitteet hyväksyttiin vuoden aikana lautakunnassa. Yhden kaavan tavoitteet jätettiin 3 kertaa pöydälle, ennen kuin se hyväksyttiin. Muiden asemakaavojen tavoitteet hyväksyttiin kertakäsittelyllä.
- 13 asemakaavaluonnosta käsiteltiin vuoden 2019 aikana lautakunnassa. Näistä 12 hyväksyttiin ja 1 palautettiin uudelleen valmisteltavaksi. Luonnoskäsittelylle on tyypillisempää, että kaavat jätetään pöydälle ennen niiden hyväksymistä: 8 kaavaluonnosta jätettiin kerran pöydälle, 4 kaavaa jätettiin 2 kertaa pöydälle ja 1 kaava jätettiin 3 kertaa pöydälle.
- 15 asemakaavaehdotusta käsiteltiin vuonna 2019 lautakunnassa: 14 hyväksyttiin ja yksi palautettiin uudelleen valmisteltavaksi. Näistä 8 kaavaa hyväksyttiin ensimmäisellä käsittelykerralla, 5 kaavaa jätettiin kerran pöydälle, ja 2 kaavaa jätettiin 3 kertaa pöydälle ennen kaavaehdotuksen hyväksymistä.

Kaupunginvaltuusto käsitteli 2019 yhdeksää asemakaava-asiaa. Näiden asemakaava-asioiden käsittelyn yhteydessä tehtiin 7 palautusehdotusta, 5 muutosehdotusta ja 2 hylkyehdotusta. Tämä kuvastaa sitä, että **asemakaava ja sen sisältö säilyvät epävarmoina läpi koko prosessin**. Ennen kaupunginvaltuuston käsittelyä yksittäistä asemakaavaa on käsitelty keskimäärin lähes kaksi vuotta, vähintään neljässä päätöksentekopisteessä.

