

KYMPPI-MONI:
Tonttutuotanto- ja palveluverkkoprosessin
yhteensovittaminen
Kuntien nykytilanteen selvitys

SISÄLLYS

SISÄLLYS	1
1. JOHDANTO	2
1.1. MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAKI SEKÄ MAL-YHTEENSOVITTAMINEN	3
2. MENETELMÄKOHTAISET ANALYYSIT	4
2.1. KAAVAVARANTO	6
2.2. AJOITUS	8
2.3. KAAVAVARANNON JA AJOITUKSEN KUNTAKOHTAISET ERITYISPIIRTEET JA TUOTOKSET	9
2.3.1. Helsinki ja Vantaa	9
2.3.1.1. Helsinki	10
2.3.1.2. Vantaa.....	10
2.3.2. Sipoo	11
2.3.3. Hyvinkää	11
2.3.4. Tampere.....	12
2.3.5. Joensuu	13
2.3.6. Oulu.....	13
2.3.7. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä	14
2.4. KUNNALLISTEKNISET INVESTOINNIT	15
2.5. VÄESTÖENNUSTE	15
2.6. PALVELUVERKKO	16
3. KYMPPI^R-MALLIN MUKAISEN PROSESSIN VAATIMUKSET	18
3.1. PROSESSIN KULKU JA VAATIMUKSET	18
3.1.1. Kaavavaranto	18
3.1.2. Ajoitus	20
3.1.3. Alueittainen väestöennuste	21
3.1.4. Palveluverkon suunnittelu.....	21
3.2. MENETELMIEN EDUT JA HYÖDYNTÄMISEN VAIKEUDET	22
4. JOHTOPÄÄTÖKSET	26
LÄHTEET	28
LIITE 1: Haastatteluihin osallistuneet	29
LIITE 2: Haastattelulomake	31
LIITE 3: Kunnissa käytetyt käsitteet	38

1. JOHDANTO

Jyväskylän kaupunki palkittiin syyskuussa 2010 kunta-alan toimijoille suunnatussa Tulevaisuuden kestävä kunta –kilpailussa ”Kymppi^R-ohjelman kehitys ja tuotteistaminen” –ideasta. Sen tuloksena syntyi Kymppi-Moni-hanke, joka tähtää julkisesti saatavilla olevaan menetelmään. Tämän menetelmän tavoitteena on osaltaan ratkaista yhteiskunnallisesti hyvin merkittävää kuntien ja seutujen maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden yhteensovittamiseen liittyvää suunnittelutarvetta.

Kymppi-Moni-hankkeen tavoitteena on Jyväskylän paikkatietopohjaisen Kymppi^R-maankäytön suunnittelumenetelmän tutkimusorientoitunut kehittäminen, kuvaaminen sekä monistettavuuden pilotointi muiden kuntien ja kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja palveluiden yhteensovittamistyön tueksi. Tutkimuksessa oli mukana pilotoitavia kuntia ja seutuja, jotka ovat yhdessä Jyväskylän kaupungin kanssa kiinnostuneita kehittämään tonttutuotannon ja palveluverkkojen yhteensovittamista. Näitä yhteistyökuntia ja -seutuja ovat Helsingin, Hyvinkään, Joensuun, Oulun, Tampereen ja Vantaan kaupungit sekä Sipoon kunta ja Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. Hankkeen yhtenä tavoitteena oli näiden yhteistyökuntien nykytilanteen selvittäminen Kymppi^R-prosessiin verrattuna. Tutkimuksen yhteydessä järjestettyihin työpajoihin ja seminaareihin osallistui lisäksi edustajia muista kaupungeista ja kunnista sekä muita teeman parissa työskenteleviä toimijoita¹.

Nykytilannetta selvitettiin haastatteluilla. Kuntakierroksen haastattelut tehtiin edellä mainituissa yhteistyökunnissa ja -seuduilla (myöhemmin ”yhteistyökunnissa”) 16.1. ja 6.3.2012 välisenä aikana. Haastattelut olivat kestoltaan 1,5-3,5 tuntia. Haastattelut olivat ryhmähaastatteluja. Haastateltavat on lueteltu kunnittain liitteessä 1.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin myöhempää analysointia varten. Haastattelumateriaalin lisäksi analysoinnin apuna käytettiin kuntien työpajoissa² esittelemää materiaalia, jotka pääosin koostuvat PowerPoint-esityksistä sekä kuntien tutkimuksen käyttöön luovuttamasta materiaalista. Pääpaino on kuitenkin haastattelumateriaalilla.

Raportin rakenne koostuu johdannon lisäksi luvusta 1.1., jossa on kuvattu taustatietona asiaan liittyvää MAL-yhteistyötä, ja luvusta 2, joka sisältää

¹ Aalto-yliopisto, Eriksson Arkkitehdit Oy, Espoon kaupunki, FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy, Haahtela Oy, Hämeenkyrö, Järvenpään kaupunki, Kaarinan kaupunki, Kajaanin kaupunki, Kangasalan kunta, Kotkan kaupunki, Kouvolan kaupunki, Lempäälän kunta, Nurmijärven kunta, Oriveden kaupunki, Pirkanmaan ELY-keskus, Pirkkalan kunta, Suomen Kuntaliitto, Tekla Oy, Tilastokeskus, Tredea Oy, Turun kaupunki, Uudenmaan liitto, Vaasan kaupunki, Virtain kaupunki ja Ylöjärven kaupunki.

² Kymppi-Moni-projektin tiimoilta on järjestetty neljä työpajaa koskien eri menetelmiä. Työpajojen aiheena ovat olleet: Kaavavaranto ja maapolitiikka sekä maankäytön toteuttamisen ajoitus ja kunnallisteknisten investointien ennakointi (15.-16.2.2012); Väestöennusteiden laadinta (22.3.2012) sekä Palveluverkot – päiväkotiverkkosuunnittelun yhteensovittamisen menetelmät ja käytännöt (31.5.2012) sekä yhteenvetävä työpaja (27.8.2012).

haastatteluiden analyysiosuuden. Luvussa 3 käydään läpi tarkemmin Kymppi^R-maankäytön mukainen prosessi ja tiedonsiirto sen eri vaiheiden välillä. Lisäksi on esitetty prosessin soveltamisen edellytykset ja kuntahaastatteluissa esiin nousseita prosessiin liittyviä etuja ja hyödyntämisen vaikeuksia. Johtopäätökset esitetään luvussa 4.

Kymppi^R-toimintamallista ja siihen liittyvistä menetelmistä on tehty Kymppi-Moni-hankkeessa prosessikuvaukset. Nämä raportit ovat ladattavissa hankkeen nettisivuilta³.

1.1. MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAKI SEKÄ MAL-YHTEENSOVITTAMINEN

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ainoa varsinainen lainsäädännöllinen seikka, joka viittaa kaavavarannon seurantaan, on pykälä 7: ”Kaavoituskatsauksen yhteyteen on kysynnän sitä edellyttäessä liitettävä arvio asumiseen varattujen tonttien riittävydestä.” Myös pykälästä 5 löytyy asiaa sivuavia kohtia, mutta suoria menettelyvelvoitteita Maankäyttö- ja rakennuslaki ei tämän prosessikokonaisuuden hallintaan anna. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999.)

Maankäytön, asumisen ja liikenteen (tästä edemmäs ”MAL”) yhteensovittaminen nähdään tänä päivänä kuitenkin ensiarvoisen tärkeänä. Sen edistämiseksi on valtion puolelta tehty monenlaisia toimia, kuten MAL-verkosto ja MAL-aiesopimukset. Yhteensovittaminen on tärkeää tasapainoisen yhdyskuntarakenteen luomiseksi.

MAL-verkosto oli perustettaessaan KOKO-verkoston⁴ alainen. Nykyään MAL-verkosto on osa kaupunkipoliittista työtä. Sen tavoitteena on tukea jäsenseutujaan MAL-suunnittelussa, edistää kokonaisvaltaista yhdyskuntasuunnittelua, sekä levittää jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä sekä kehittää erilaisia ohjauskeinoja, suunnitteluprosesseja ja toteuttamisen mahdollisuuksia. MAL-verkosto toimii sekä viestinvälittäjänä seutujen ja ministeriöiden välillä että edistää seudun sisäistä ja seutujen välistä yhteistyötä. MAL-verkostossa on mukana 15 kaupunkia/seutua sekä ministeriöitä, Suomen Kuntaliitto, ARA ja ELY⁵. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.)

³ www.jyvaskyla.fi/kymppimoni

⁴ KOKO (alueellinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma) oli alueiden kehittämisestä annetun lain (1651/2009) mukainen erityisohjelma, joka alkoi vuonna 2009 ja päättyi vuoden 2011 lopussa (alueellisesti KOKO-rahoituksella kuitenkin voidaan toteuttaa hankkeita vuoden 2012 loppuun). Työtä rahoitettiin maakunnan kehittämisrahan ja kuntien rahoituksin voimin (50/50). KOKO-ohjelman tarkoituksena oli tukea paikallistason strategista kehittämistyötä ja parantaa alueen kehittämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä. Neljä KOKO-verkoston alaista teemaa jatkaa alueiden välistä yhteistyötä vuonna 2012: innovaatiot ja osaaminen, luovat alat, hyvinvointi ja kansainvälistyminen Venäjälle. Teemat kytkettiin kansallisiin strategioihin ja muiden ohjelmamenettelyiden piiriin keväällä 2012 aikana. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.)

⁵ MAL-verkoston jäsenet: <http://www.mal-verkosto.fi/yhteisomme/jasenet>.

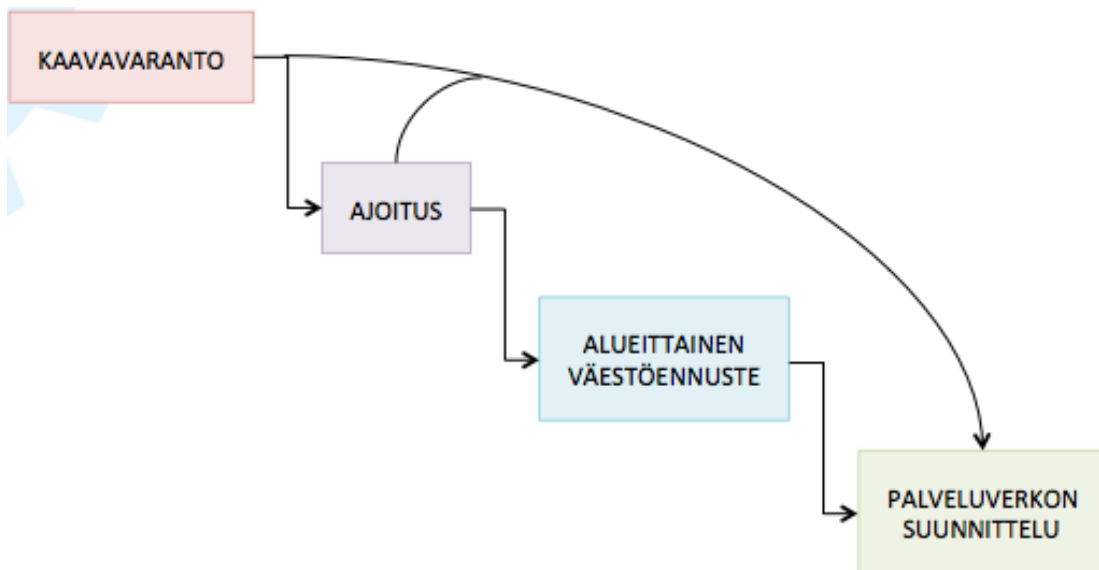
MAL-aiesopimuksien tavoitteena on yhdistää maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisperiaatteet samaan prosessiin siten, että linjaukset ohjaavat seudun kuntien sisäistä päätöksentekoa sekä vahvistavat seudun ja valtion kumppanuutta. Ne selkeyttävät keskeisten MAL-hankkeiden priorisointia ja kuntien välistä työnjakoa sekä lisäävät seudun kuntien välistä luottamusta ja sitoutumista päätöksentekoon. (Vatilo 2012.)

Paine valtion puolelta aiesopimusten laadintaan on kova. Sopimusten noudattaminen nähdään hyvin tärkeänä valtion puolelta, minkä osoittaa esimerkiksi lokakuussa 2012 ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön asettama Helsingin seudun MAL-aiesopimuksen toteutumista seuraavan aiesopimussihteeristö (esim. LVM&YM 2012.) Aiesopimussihteeristön tehtävänä on kerätä ja tuottaa tietoa Helsingin seudulle vuosille 2012-2015 solmitun MAL-aiesopimuksen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisesta. Asettamalla sihteeristön ministeriöt siis pyrkivät varmistamaan, että solmittu sopimus ei jäisi vain aikeeksi. (LVM&YM 2012.)

Kymppi-Moni-hanke liittyy suoraan MAL-teemoihin ja pyrkii edistämään siihen liittyviä toimia. Tavoitteena on edistää sekä kunnan sisäisten että seudullisten toimintojen yhteensovittamista.

2. MENETELMÄKOHTAISET ANALYYSIT

Analyysivaihe pohjautuu KymppiR-ohjelman prosessiin ja sen menetelmiin: kaavavaranto, sen ajoitus, väestöennuste sekä palveluverkon suunnittelu. Nämä menetelmät sekä niiden välinen tiedonkulku on esitelty kuvassa 1. Yhteistyökuntien menetelmiä verrattiin Jyväskylän menetelmiin. Haastatteluissa käsiteltiin myös erillisenä teemana ”kunnallistekniset investoinnit” sen ollessa tärkeä osa tonttituotantoprosessia sekä tonttituotantoprosessin ja palveluverkon yhteensovittamista. Luvussa 2.3. käydään läpi kuntakohtaisesti kaavavarannon tuottamiseen ja sen ajoitukseen liittyviä erityispiirteitä. Kunnallistekniset investoinnit käsitellään omana lukunaan 2.4.



Kuva 1. Kymppi^R-mallin mukaiset menetelmät sekä niiden väliset tietovuot.

Ennen haastatteluja yhteistyökuntiin lähetettiin nähtäväksi käytetty kysymyslomake⁶, jotta aiheeseen pystyttiin perehtymään yhteistyökunnissa etukäteen. Kysymykset laadittiin Kymppi^R-menetelmien perusteella siten, että saataisiin mahdollisimman paljon tietoa miten kyseiset prosessit yhteistyökunnissa toimivat. Lisäksi haastattelujen yhteydessä tehtiin myös alustavaa kartoitusta YT-pilotoinnin⁷ mahdollisuudesta. Tämä ohjasi osaltaan kysymyksien asettelua. Ensimmäinen haastattelu tehtiin Vantaalla, sillä tiedettiin, että myös siellä Kymppi^R-tyylinen prosessi on jo varsin pitkälle jalostunut. Ensimmäisen haastattelun jälkeen kysymyslomaketta vielä hieman muokattiin tarkentamalla ja lisäämällä kysymyksiä.

Analyysiosiossa on selvennetty yhteistyökunnissa käytössä olevia termejä ja niiden merkityksiä⁸, sillä suurimmat vaikeudet haastatteluissa sekä myös analyysivaiheessa olivat erilaiset termit ja niiden erilaiset määrittelyt. Haastatteluissa meni aikaa Jyväskylässä käytettyjen termien selkiinnyttämiseen⁹ sekä vastaavien hakemiseen haastateltavasta kunnasta. Lisäksi, vaikka termi olisi ollut sama tai samanlainen, niin usein määrittely oli erilainen. Tämä johti myös siihen, että analyysivaiheessa tietojen vertailtavuus oli vaikeaa.

⁶ Ks. liite 2.

⁷ YT=Yhdyskuntarakenteen hallintajärjestelmä on Jyväskylässä olennainen osa KymppiR-toimintamallia. Se on yhdyskuntasuunnittelun ohjelmisto, jonka avulla hallinnoidaan kaavavarannon lähtötietoja sekä rakentamisen ajoitusta. Se on selainpohjainen graafispohjainen paikkatieto-ohjelma, jonka avulla hallinnoidaan suunnitteilla ja vireillä olevien asuinrakentamisen kaavahankkeiden keskeisiä tietoja.

⁸ Kuntien Jyväskylän vastaavia termejä on koottu taulukkoon, jotka löytyvät liitteestä 3.

⁹ Jyväskylän termistö on pitkälti peräisin YT-ohjelmistosta.

2.1. KAAVAVARANTO

Jyväskylässä *kaavavarannolla* tarkoitetaan kaavalähtöistä ja kokonaisvaltaista kuvausta yhdyskunnan alueen olemassa ja suunnitteilla olevista, käyttämättömistä rakentamismahdollisuuksista. Kaavavarantoaineisto koostuu juridisesta kaavavarannosta ja tekeillä olevien suunnitelmien muodostamasta kokonaisuudesta. Kaavavarannon lähtötiedot syntyvät suunnitteluprosessin eri vaiheissa ja lähtötietoja tallennetaan eri rekistereihin. Lähtötiedot käsittävät ominaisuus- ja rajatietoa. Jyväskylässä kaavavaranto luokitellaan kaavavaiheen mukaan seuraavasti:

1. Tonttirekisteritontti
2. Asemakaavatontti
3. Asemakaava vireillä
4. Asemakaava suunnitteilla
5. Yleiskaava
6. Yleiskaava vireillä
7. Yleiskaava suunnitteilla.

Yhteistyökunnissa Hyvinkäätä ja Oulua lukuun ottamatta kaavavaranto ymmärrettiin ainakin jossain määrin suppeampana käsitteenä. Seuraava suppeampi aste kaavavarannon määrittelyssä sisältää lainvoimaiset kaavat, muttei suunnitteilla olevia yleiskaavayksiköitä. Suppein kaavavarannon määritelmä vastaa tonttivaranto-termiä eli se sisältää voimassa olevat asemakaavat.

Tonttivaranto-termi käsittää rakentamattomat asemakaavoitetut tontit eli on käsitteenä huomattavasti suppeampi kuin kaavavaranto. Suurimmassa osassa yhteistyökunnista kaavan pitää olla jo vahvistettu, että se lasketaan tonttivarantoon, mutta jossain mukaan lasketaan myös vahvistumassa olevien kaavojen tontit. Osassa kunnista termi ei ole käytössä ollenkaan.

Kaavavarannossa mukana olevat kaavoituksen tasot vaikuttavat siihen, kuinka laajasti suunnittelua voidaan tehdä. Vaikka epävarmuus varannon toteutumisesta kasvaakin mentäessä kaavatasoilla ylöspäin (esimerkiksi yleiskaava suunnitteilla), niin se kuitenkin mahdollistaa maankäytön suunnittelun ja ennakoimisen pidemmällä aikavälillä. Asemakaavatasolla esimerkiksi palveluverkkosuunnittelun on jo hankalaa reagoida suuriin muutoksiin.¹⁰

Myös kaavavarannon yksiköt vaihtelivat. Jyväskylässä kaavavarannon yksikkö on "*kapasiteettiyksikkö*". Kapasiteettiyksikkö on pääkäyttötarkoitukseltaan, maanomistukseltaan ja suunnitteluvaiheeltaan yhtenäinen varantoelementti. Tarkimmillaan se tarkoittaa rekisteritontteja, mutta myös esimerkiksi yleiskaavavaiheessa oleva varanto kuvataan kapasiteettiyksikkönä.

¹⁰ Tässä varmuudesta on suljettu pois ajoituksen, valitusten yms. vaikutus toteutumiseen. Epävarmuushan ei ole sidoksissa yksin kaavavaiheeseen, sillä suunnitteilla oleva yleiskaava voi toteutua jossain tapauksissa todennäköisimmin kuin esimerkiksi lainvoimainen asemakaava (priorisointi, valitukset yms.).

Yhteistyökunnissa yksikköinä käytettiin asuntoja, tontteja, kaava-alueita ja -yksiköitä sekä muita suunnitteluvaiheen kannalta sopivia alueita.

Kaavavaranto on joukko yksiköitä, jotka ovat potentiaalisia rakentamisen kohteita. Riippumatta kaavavarannon määritelmästä ja millaisista yksiköistä se koostuu, vähentyy ja lisääntyy se näillä yksiköillä. Lisääntyminen tapahtuu suunnittelun ja kaavoituksen myötä. Poistuminen on monitahoisempi asia. Sen lisäksi, että poistuminen voidaan määritellä erilailla, vaikuttaa se myös pidemmällä aikavälillä varsinaisen kaavavarannon suunniteltavuuteen ja paikkansa pitävyyteen.

Jyväskylässä kapasiteettiyksikkö *poistuu varannosta* kun yksikköön kohdistuvan rakennushankkeen aloituskatselmus on tehty. Yhteistyökunnissa yksikön poistumiselle oli kolme erilaista käytäntöä: 1) kun rakentaminen on aloitettu, 2) kun rakennuslupa on saatu ja 3) kun tontti on luovutettu. Jyväskylän sekä vaihtoehdon yksi tapauksessa on jo varmistettu, että tontille rakennetaan ja siten sen poistuminen kaavavarannosta on varmaa (pois lukien tapaukset, joissa tontille jää riittävästi rakennusoikeutta¹¹). Vaihtoehdossa kaksi rakentamisen aloittaminen on melko varmaa, mutta rakennusluvan myöntäminen ei vielä takaa sitä, että itse rakentaminen alkaisi. Vaihtoehto kolme on jo hyvin epävarma tapaus, varsinkin jollei rakentamisen aloittamiselle ole asetettu määräaikoja ja niitä ei valvota. Potentiaalinen varanto voi siis olla hyvinkin paljon enemmän mitä tiedot näyttävät, jos luovutettuja ja käyttämättömiä tontteja on paljon.

Kaavavarannon laskentaa tehtiin sekä kerrosneliömetreinä, tonttimäärinä (kpl) että asuntoina. Suurimmassa osassa yhteistyökuntia varantoa laskettiin nimenomaan asumisesta. Yleisin asumisen varannon jako oli kerrostaloihin (AK), rivitaloihin (AR) ja omakotitaloihin (AO). Toinen käytössä oleva jako oli kerrostalot (AK) ja pientalot (AP). Vaikka nämä jaot perustuivat pitkälti kaavamerkintöihin, on näitä merkintöjä kuitenkin harvoin saatavilla suoraan kaavoista. Kaavamerkintöjä oli käytössä kunnissa jopa satoja. Kaavavarannon laskentaa varten kunnat joutuivat yleistämään näitä merkintöjä. Tämä tuo omat hankaluutensa kaavavarantojen tulkintaan ja vertailuun, sillä yleistyksistä ei ole olemassa mitään yhtenäistä säännöstöä.

Kaavavarannon tietojen ylläpitämisessä oli kunnissa käytössä monenlaisia ohjelmia: YT, Tekla, MapInfo, MicroStation, Facta, Stella, NovaPoint, ArcGis, Word, Fiksu jne. Yhteistä monissa kunnissa oli se, että eri virastoilla oli käytössä omat ohjelmansa tai sitten ohjelmat eivät muuten keskustelleet toistensa kanssa. Tietoa siis kyllä usein oli, mutta sitä ei saatu käyttöön tai osattu käyttää. Kaavavarantoon liittyviä raportteja ja tuotoksia¹² laadittiin sekä vuosittain, tietyn aikajakson syklillä että tarpeen mukaan¹³.

¹¹ Esimerkiksi Jyväskylässä AO-tonteille, joille jää yli 100m² rakennusoikeutta, eivät poistu varannosta. AK- ja AR-tontit sen sijaan poistuvat, kun eivät ole enää tyhjiä.

¹² Raportteja: Maankäytön toteuttamisohjelma, Kaavoitusohjelma, Asuntopoliittinen ohjelma, Elinkeinopoliittinen toimenpideohjelma, Investointiohjelma, MAL-aiesopimukseen liittyvät tuotokset, Rakentamisennuste, Asuntotuotannon seurantaraportti, Tilastot, Infran toteutuminen ja suunnittelu, Toiminta- ja talousohjelma

¹³ Ks. kappale 2.3.

Kaavavarantoa seurattiin kunnissa pääosin tonttien riittävyyden seuraamiseksi lähivuosille. Taustalla ei siis useimmissa kunnissa ollut kokonaisvaltaisempaan maankäyttöön tähtäävää suunnittelua. Tämä hankaloittaa esimerkiksi markkinoiden ja talouden nopeisiin muutoksiin reagoimista (esimerkiksi laman vaikutus asuntotuotantoon ja -kysyntään).

2.2. AJOITUS

Jyväskylän kaupunki laatii vuosittain Kymppi^R-maankäytön toteuttamisohjelman. Ohjelma sisältää uusien asuinalueiden vaiheistuksen ja ajoituksen seuraavalle kymmenelle vuodelle. Kymppi^R-ohjelmassa ajoitetaan sekä lainvoimaista tonttivarantoa että tulevaa kaavavarantoa. Ajoitukseen liittyvät päätökset tehdään Kymppi^R-ohjelman laadintaa valmisteleivassa ryhmässä¹⁴.

Jyväskylässä ajoituksen tavoitteena on varmistaa asuintonttien riittävyys ja edistää kaupunkistrategiassa linjattua hallittua kasvua sekä yhteen sovittaa tontteja ja palveluja. Keskeisenä tavoitteena on myös parantaa eri toimijan edellytyksiä varautua tuleviin investointitarpeisiin. Alueiden ajoitusjärjestykseen vaikuttavat mm. kaavahankkeiden etenemisen tilanne, maanomistusolosuhteet, kunnallisteknisten investointien vaatimusten määrä sekä vaikutukset päiväkotij- ja kouluverkkoihin.

Yhteistyökunnissa varannon ajoituksen aikaväli vaihteli kolmesta kahteenkymmeneen vuoteen. Kuitenkin useimmin käytetty tarkasteluajanjakso toteuttamisohjelmissa oli kymmenen vuotta. Trendinä oli kuitenkin havaittavissa monessa kunnassa tarkasteluajanjakson pidentäminen lähiaikoina. Tonttien riittävyys haluttiin taata 1-5 vuodeksi. Päätöksen ajoituksesta teki yhteistyökunnissa joko kaavoitusyksikkö tai Jyväskylän tapaan jonkinlainen valmistelu- tai työryhmä. Jyväskylän tapaan myös ajoitus tarkistettiin kerran vuodessa. Ajoitus tehtiin Excelillä.

Yhteiskunnissa ajoitusta ohjasivat monet asiat:

- Taloudelliset näkökulmat: esimerkiksi kustannusrakenne ja kynnyskustannukset
- Tavoitteet ja kysyntä: esimerkiksi tontinluovutustavoitteet ja väestötavoitteet
- Maankäyttöön liittyvät asiat: esimerkiksi maanomistus, rakentamistarve, kaupungin tasainen kehittäminen ja joukkoliikennereittien tukeminen
- Palveluverkkoon liittyvät seikat
- Strategiset puolet: esimerkiksi poliittiset kysymykset, kaupungin strateginen tahto ja visio.

¹⁴ KymppiR-ryhmä koostuu seuraavista: yleiskaavapäällikkö (pj), kaavoitustutkija (siht.), kaupunginarkkitehti, asemakaavapäällikkö, asemakaava-arkkitehti, rakennuttajapäällikkö, vesihuollon suunnittelupäällikkö, tonttipäällikkö, maankäyttötekniikko sekä tonttipuolen projektipäälliköitä.

Näistä useimmin mainittiin taloudelliset seikat sekä tavoitteet ja kysyntä.

Kaavavarannon ja sen suunnittelun kannalta nähtiin tärkeänä maapoliittiset asiat. Kaikissa yhteistyökunnissa oli tavallaan vahvaa maapolitiikkaa, sillä suurimmaksi osaksi haluttiin kaavoittaa vain omaa maata (yksityisten maita kaavoitettiin vain erityistapauksissa). Kuitenkin osassa kunnista maapolitiikka ei ollut kovin ennakoivaa. Maata ostettiin kaavoitustyön myötä, jolloin kaavaprosessi saattoi kestää aiottua pidempään. Osassa kunnissa taas maapolitiikkaa harjoitettiin hyvinkin ennakoivasti, jolloin maata saattoi olla kaavoituksen tarpeisiin vuosikymmenienkin tähtäimellä. Näissä kunnissa nähtiin, että maanhankinnan ei tule ohjata vaan mahdollistaa.

2.3. KAAVARANNON JA AJOITUKSEN KUNTAKOHTAISET ERITYISPIIRTEET JA TUOTOKSET

2.3.1. Helsinki ja Vantaa

Vantaa ja Helsinki käsitellään tässä yhden luvun alla asemakaavavarojen osalta, koska niiden asemakaavavarojen laskemisen hoitaa tällä hetkellä seudullisesti pääosin Helsingin seudun ympäristöpalvelut (jatkossa "HSY")¹⁵. HSY tuottaa pääkaupunkiseudun asemakaavavaroja sisältävää SeutuRAMAVAA. SeutuRAMAVA tuotetaan Seudullisen perusrekisterin (SePe) aineistoista ja se sisältää myös geometriatiedot. HSY on julkaissut aineistosta SeutuRAMAVA 2011 -raportin ja lisäksi SeutuRAMAVA on julkaistu SeutuCD2011:nä. Yksikkökohtainen aineisto on kaikkien HSY:hin kuuluvien kuntien käytössä. (HSY 2012a; HSY 2012b, 11, 14.)

SeutuRAMAVAAan lasketaan toistaiseksi vain voimassa olevien asemakaavojen varannot, sillä vain näistä on toistaiseksi saatavilla luotettavaa rekisteritietoa. Muiden osalta perusrekisteritiedot ovat puutteellisia tai eriävät kunnittain. SeutuRAMAVAn termistössä tonttivaranto viittaa asemakaavoitettuihin alueisiin rakennusmaavarojen pitäessä sisällään kaiken asemakaavasta yleiskaavoihin. (HSY 2012b, 12.) HSY:ssä on kuitenkin tiedostettu yleiskaavojen ja vireillä olevien asemakaavojen tärkeys ja kiinnostavuus tulevaisuuden rakennusmahdollisuuksia tarkasteltaessa. HSY pyrkii laajentamaan tarkastelut jatkossa myös vireillä oleviin asemakaavoihin sekä kehittämään SeutuRAMAVAn laskentaa luotettavammaksi. (HSY 2013, 87.)

SeutuRAMAVAn kaavavarojen laskennan yksikkönä on kerrosneliömetri (kem²) ja lähtökohtana asemakaavassa kaavayksikölle osoitettu kokonaisrakennusoikeus. Laskennassa otetaan huomioon kaavayksikön rakentamisaste ja käyttötarkoitus. Käyttötarkoitus yleistetään kuntien

¹⁵ Helsingin seudun ympäristöpalvelut on neljän kunnan eli Helsingin, Vantaan, Espoon ja Kauniaisen, kuntayhtymä, joka perustettiin 1.1.2010. (HSY 2012a.)

toimittamasta aineistosta kuuteen eri käyttötarkoituluokkaan¹⁶. (HSY 2012b, 12.)

SeutuRAMAVAssa lasketaan sekä teoreettinen että laskennallinen varanto. Teoreettinen varanto saadaan kun kaavayksikön kokonaisrakennusoikeudesta vähennetään sille jo rakennettujen tai rakenteilla olevien rakennusten kerrosalat. Laskennallinen varanto saadaan kun teoreettisen varannon pohjalta kaavayksiköt luokitellaan rakentamisasteen mukaan¹⁷. Laskennallisen varannon määrään vaikuttaa kaavayksikön rakentamisasteen lisäksi myös käyttötarkoitus. (HSY 2012b, 12.)

2.3.1.1. Helsinki

SeutuRAMAVAn lisäksi Helsingissä laaditaan kerrosalainventaaria, joka on katsaus käynnissä ja tulossa oleviin asemakaavahankkeisiin. Asemakaavaosasto tekee kerrosalainventaarin kaksi kertaa vuodessa Asemakaavaosaston alaiset yksiköt tallentavat kerrosala- ja aikataulut ProjectWise-järjestelmään. Kerrosalainventaarissa varanto ilmoitetaan kerrosneliömetreinä jaoteltuna asumiseen ja toimitiloihin¹⁸.

Tällä hetkellä tietojen tallentamiseen ei ole tarkkaa ohjeistusta eli mukana olevien kohteiden määrä ja niiden koon sekä ajoituksen tarkkuus riippuu kyseisen yksikön tavasta kirjata asiat. Myös käyttötarkoituksen yleistyksen tekee aina tiedon tallentava suunnittelija. Jatkossa olisi tavoitteena, että kerrosalainventaari olisi jatkuvasti ylläpidettävä tietokanta. Myös tietojen tallentamiseen olisi tarkoitus luoda yhtenäistä ohjeistusta. Yleiskaavavarantoa Helsingissä ei varsinaisesti lasketa, vaan se arvioidaan tarvittaessa tapauskohtaisesti, mutta laskennan kehittämishanke oli käynnistymässä keväällä 2012.

Kerrosalaininventaarin tiedot viedään edelleen Asuntotuotannon hankerekisteriin (ATO). ATO-rekisterissä tallennetaan ja ylläpidetään asuntotuotanto-ohjelman ja väestöennusteen laadinnassa tarvittava aineisto. Kerrosalaininventaarin lisäksi tietoa ATO-rekisteriin saadaan kaavaluonnoksista sekä vuosittaisesta kaavoitusohjelmasta. ATO-rekisterin tiedoista laaditaan rakentamisennuste sekä informaatiota käytetään myös Maankäytön ja asumisen toteutusohjelman laadintaan.

2.3.1.2. Vantaa

¹⁶AK, AP, Y, K, T ja NN. (Eerola 2013.)

¹⁷ Tyhjät, lähes tyhjät, vajaasti rakennetut, täydet ja ylitäydet yksiköt. (HSY 2012b, 12.)

¹⁸ Asuminen jaetaan pientaloihin ja kerrostaloihin, toimitilat taas toimistoihin, liiketiloihin, teollisuuteen ja julkisiin rakennuksiin.

Vantaa käyttää asemakaavavarantotarkasteluihin SeutuRAMAVAn tietoja, joita täydennetään tarkistuslaskelmin. Yleiskaavavarannon Vantaa laskee itse. Perusyksikkönä käytetään yleiskaava-alueita tai kaupunginosia. Jokaisella yksiköllä on oma tunnuksensa, joka muodostuu kaupunginosan numerosta sekä juoksevasta numeroinnista¹⁹. Varanto lasketaan aluekohteiden pinta-alasta, oletetusta korttelitehokkuudesta sekä korttelimaan osuudesta pinta-alasta. Varanto sisältää asuntorakentamisennusteen eli aloitus- ja lopetusvuoden. Yleiskaavojen käyttötarkoituksia ei varannon laskentaa varten yleistetä.

Asumisen lisäksi kaavavaranto lasketaan myös työpaikkojen osalta (muu kuin asuminen). Työpaikkavaranto sisältää aluemaisia kohteita, jotka kuvaavat työpaikkojen ja työpaikkarakentamisen varantoa ja sijaintia voimassa olevissa asema- ja yleiskaavoissa. Työpaikkavarannon tietokanta sisältää niiden osalta karkean arvion varantojen käytöstä vuosille 2015 ja 2030.

Vantaan tärkein tuotos kaavavarantoon liittyen on asuntorakentamisennuste, jonka pohjana on koko kaavavaranto. Ennusteen aikaulottuvuus on kymmenen vuotta. Asuntorakentamisennuste menee edelleen pohjaksi väestöennusteen laadintaan sekä palveluverkon suunnitteluun. Se päivitetään kerran vuodessa, mutta muita pienempiä toimia, kuten käyttötarkoituksen muunnoksia, tehdään pitkin vuotta. Asuntorakentamisennuste nähdään Vantaalla työkaluna ja se ei käy läpi luottamushenkilökäsittelyä. Asuntorakentamisennusteen lisäksi Vantaalla tehdään maankäytön toteuttamisohjelmaa sekä kuntatekniikan investointiohjelmaa.

2.3.2. Sipoo

Sipoossa on kerätty tietoa lähivuosien asemakaavojen varantotuotosta kaavoitusohjelmaan, mutta ei ole kerätty systemaattisesti kaavavarantotietoa eikä myöskään tehty varsinaista priorisoivaa ajoitusta. Sipoossa on kuitenkin tekeillä Maankäytön toteutusohjelma TotO10. Siihen on tarkoituksena ottaa 10 vuoden tarkasteluperiodi ja sekä kerätä että ajoittaa kaavavarantotietoja. Samalla on tarkoitus tehdä myös tontinluovutusohjelma.

2.3.3. Hyvinkää

Hyvinkäällä seurataan aktiivisesti sekä asemakaava- että yleiskaavavarantoa asumisen (AO, AR, AK) osalta. Kaavavarantotietoja ei ylläpidetä yhdessä tietyssä ohjelmistossa, vaan tiedot kootaan kaavoista tarvittaessa. Ajoitus eli tontinluovutusohjelma tehdään Excelissä. Varanto ajoitetaan vuosikohtaisesti siten, että seuraavat neljä vuotta on ajoitettu vuosikohtaisesti, loput kuusi vuotta on jaettu kahteen ajanjaksoon. Yksikkömuotona on omakoti- ja monitoimitonttien kohdalla tontti (kpl) ja yhtiömuotoisesti toteutettavien kohdalla tieto on saatavilla niin tontteina (kpl), kerrosneliömetreinä kuin asuntojen

¹⁹Kaksi ensimmäistä numeroa ovat kaupunginosan numero ja kaksi seuraavaa muodostuvat juoksevasta numeroinnista.

lukumääränäkin. Hyvinkäällä pyritään varmistamaan, että tarjolla olisi 4-5 vuoden verran tontteja.

Hyvinkään tärkein tuotos, joissa ajoitettu kaavavarantokin esitellään, on Maankäytön toteuttamisohjelma, joka päivitetään kerran vuodessa. Toteuttamisohjelma kattaa kymmenen vuoden ajanjakson. Se sisältää pelkän asumisen ja toimitilat jäävät sen ulkopuolelle²⁰. Toteuttamisohjelmassa käsitellään kaupungin luovuttamat asuintontit sekä maankäyttösopimuksilla toteutettavat kaavamuutosalueet.

2.3.4. Tampere

Tampereella varsinaiseksi kaavavarannoksi lasketaan vain asemakaavatasoinen varanto. Tämän lisäksi Tampereella puhutaan potentiaalista, joka sisältää myös yleiskaavatasoinen. Yleiskaavoitus seuraa yleiskaavatasoista varantoa. Asemakaavavarantoa seuraavat taas yleiskaavoitus ja kiinteistötoimi yhdessä (kiinteistötoimi seuraa kaikkea tonttutuotantoa). Tämän lisäksi asuntotoimi seuraa varantoa asuntotuotannon osalta.

Haastateltujen mukaan MAL-aiesopimuksen mukaisesti Tampereella tulee olla kaavavarantoa asuntorakentamiseen kolmen vuoden tarpeiksi. Varantotavoitteet asetetaan sen mukaan, minkä ajatellaan olevan tähän riittävä määrä²¹. Varannon kehittymistä seurataan ympäri vuoden.

Tärkeimmät tuotokset kaavavarantoon liittyen Tampereella ovat Asumisen ja rakentamisen tilasto, investointien pitkän tähtäimen suunnitelma sekä kaavoitusohjelma. Asuntotoimi julkaisee vuosittain Asumisen ja rakentamisen tilastoa. Se sisältää sekä Tampereen että Tampereen kaupunkiseudun kehyskuntien²² tiedot yleiskaava- ja asemakaavavarannosta sekä muista asumiseen liittyvistä asioista²³. Väestöön liittyvä kehitys arvioidaan noin 30 seuraavalta vuodelta. Kaavavarantojen ja asumisen kohdalla tilasto sisältää toteutuneen tilanteen sekä arvion kahdelle seuraavalle vuodelle. Julkaisu perustuu kuntien omiin sekä Tilastokeskuksen tietoihin. Tiedot kootaan Exceliin, jolloin tilasto ja sen aineisto eivät sisällä paikkatietoa.

Konsernin investointien pitkän tähtäimen suunnitelman (PTS) on osa kaupungin talous- ja strategiaprozessia. Se laaditaan kerran vuodessa ja se on luonteeltaan informatiivinen, ei sitova. PTS:n tavoitteena on ottaa huomioon sekä mahdollistaa hallittu kasvu. PTS kattaa peruskaupungin, liikelaitosten sekä

²⁰ Toimitiloja ei Hyvinkäällä ajoiteta ollenkaan. Varantoa toki on, mutta rakentaminen yms. suhteellisen pientä toimitila-puolella.

²¹ Varantotavoitteet viedään kaavoitusohjelmaan. Kaupunginhallitus ja -valtuusto hyväksyvät.

²² Tampereen kaupunkiseutu käsittää tässä tapauksessa seuraavat kunnat: Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi.

²³ Asuminen ja rakentaminen -tilastoaineisto sisältää tietoa kaupunkiseudun väestöstä ja muuttoliikkeestä, asuntokannasta ja -tuotannosta, sen rahoituksesta sekä asuntotuotannosta hallintamuodon ja talotyypin mukaan.

merkittävien tytäryhtiöiden suunnitellut investoinnit seuraavan 15 vuoden ajalta. Maankäyttö on PTS:ssä hyvin vahva osa-alue.

Kaavoitusohjelma valmistellaan ja käsitellään saman aikaisesti PTS:n kanssa. Molemmat tehdään aina vuosittain. Kaavoitusohjelma sisältää merkittävimmät yleis- ja asemakaavoituksen kohteet sekä niiden toteuttamisen aikataulut seuraavan kolmen vuoden ajalta. Hankkeiden ajoitus perustuu arvioihin niiden tarpeellisuudesta, keskinäisestä kiireellisyyjärjestyksestä ja kestosta sekä kaavoitukseen varatuista resursseista. (Tampereen kaupunki 2013.)

2.3.5. Joensuu

Joensuussa ei ole käytössä varsinaista kaavavaranto-termiä. Koska varantotilannetta seurataan varsinaisesti vain asemakaavoitettujen tonttien kohdalla, on käytössä tonttivaranto-termi. Tonttivarantotieto saadaan TeklaGIS-ohjelmistosta. Käytössä ei ole muuta kaavavarannon ylläpitoon tarkoitettua ohjelmistoa. Tonttivarantoa ovat kaikki rakentamattomat asemakaavoitetut tontit. Joensuussa varantotilannetta seurataan seuraavan kahden vuoden asemakaavatonttien tarjonnan takaamiseksi. Yleiskaavojen kohdalla aluevaraukset on mitoitettu kaavan laadinnan yhteydessä riittämään kaavan tavoitevuoteen asti.

Joensuun tärkeimmät varantoon ja ajoitukseen liittyvät tuotokset ovat Maankäytön ja yhdyskuntatekniikan pitkän aikavälin ohjelmointi (PITKO), maankäytön toteuttamisohjelma (MATO) sekä pidemmän aikavälin rakennuttamis- ja investointiohjelma. PITKO on tarkoituksena ottaa käyttöön vuoden 2013 aikana. Se on jatkuva hallintamenettely, jonka tarkoituksena on ohjata kaupunkirakenneyksikön toimintaa. MATO ja pidemmän aikavälin rakennuttamis- ja investointiohjelma ovat osa PITKoa. PITKOn päivittäminen on vuosittainen toistuva menettely.

Mato on siis PITKOn keskeinen tuotos. Se laaditaan seuraavalle viidelle vuodelle ja se päivitetään vuosittain. Jatkossa Mato on tarkoitus laatia seuraavaksi 20 vuoden ajanjaksoksi. Mato sisältää aluekohtaisesti AK-, AR- ja AO-tontit kappaleittain. Pidemmän aikavälin rakennuttamis- ja investointiohjelmaa päivitetään Maton perusteella. Sen aikaväli on 10 vuotta. Siihen kerätään merkittävimmät rakennuttamis- ja investointikohteet.

2.3.6. Oulu

Oulussa seurataan kaavavarantotilannetta aktiivisesti. Oulussa mukaan sisällytetään sekä asemakaava- että yleiskaavavaranto. Varantoa käsitellään kapasiteettina, joka lasketaan asuntoina kappaleittain. Mukana ovat AK, AR ja AO-käyttötarkoitukset. Työpaikkarakentamisen varantoja käsitellään tontteina (kpl). Varannon suunnittelu ja ajoitus tehdään kaupunginosittain.

Varantoon ja ajoittamiseen liittyen tärkein tuotos on Maankäytön toteuttamisohjelma (MATO), jonka juuret ovat asuntotuotanto-ohjelmassa²⁴. Oulun suunnitteluprosessi on pitkään hioutunut. Se laaditaan joka toinen vuosi seuraavaksi viideksi vuodeksi. Tausta-aineistoa on jopa 10 vuoden aikajänteellä. MATOssa määritellään alueiden toteuttamisjärjestys sekä vuosittaiset investoinnit. MATOssa pääpaino on uudisalueilla, asemakaavavarannon seuranta on tonttipuolella. Mukana ovat asunnot, loma-asunnot sekä työpaikka-alueet.

MATOn pohjalta laaditaan virkamiestyönä MATO-hankkeistus eli ohjelmoidaan toteuttamiseen tarvittavat toimenpiteet. Tästä tehtävät siirtyvät edelleen kunkin yksikön työohjelmiin ja vuosittaisiin budjetteihin. MATOn lisäksi laaditaan palveluverkkosuunnitelma joka toinen vuosi sekä talousarvio, käyttösuunnitelma ja asemakaavoituksen kaavoitustilasto vuosittain.

2.3.7. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä

Seututasolla kaavavarantotilannetta seurataan Tampereen kaupungin tuottamassa Asumisen ja rakentamisen tilastossa (ks. 2.3.4. Tampere). Tämän aineiston perusteella varmistetaan myös tonttien riittävyys kaupunkiseudulla.

Toinen maankäytön toteuttamisohjelmaan verrattava tuotos seudullisesti on rakennesuunnitelma. Nykyinen rakennesuunnitelma ulottuu vuoteen 2030. On sovittu, että se on päivittyvä strategisen suunnittelun työkalu. Esimerkiksi asumisen kohdalla sovittu tilanteen vuosittaisesta tarkastamisesta ja päivittämisestä.

Rakennesuunnitelman pohjalta laadittiin vuonna 2011 Seudullinen toteuttamisohjelma 2011-2012. Siihen koottiin tuon kaksivuotiskauden keskeiset toimenpiteet kuntien, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän, Pirkanmaan ELY-keskuksen sekä Pirkanmaan liiton osalta. Ohjelman tarkoituksena on varmistaa, että seudun toimijat ottavat rakennesuunnitelman tavoitteet huomioon talousarvioita ja taloussuunnitelmia laatiessaan. Lisäksi ohjelma toimii rakennesuunnitelman seurannan työkaluna. (Tampereen kaupunkiseutu 2011.)

Tampereen seudun kunnissa vain voimassa olevat/lainvoimaiset kaavatontit lasketaan kaavavarantoon. Joissakin kunnissa on ohjeellinen tonttijako, jolloin tonttirekisteriä ei muodostu. Kaikissa kunnissa laaditaan kaavoitusohjelmaa tai kaavoituskatsausta. Pääosin näissä aikajänteinä yksi vuosi. Ajoitusta ei kunnissa Tamperetta lukuun ottamatta ole oikeastaan tehty.

Tulevaisuudessa on koko seudun tasolla tarkoitus edistää maankäytön toteutus- ja/tai tontinluovutusohjelmien laadintaa ja se onkin asetettu kaikissa kunnissa tavoitteeksi. Niissä on tarkoitus esittää tonttituotanto asumisen osalta (AK, AR, AO) sekä myös pitemmän tähtäimen suunnittelu ja ajoitus. Harkinnassa on myös työpaikkarakentamisen mukaan ottaminen.

²⁴ Ennen MATOa oli 70-luvulla lakisäätöinen asuntotuotanto-ohjelma, joka muuttui MATOksi 80-90-luvulla.

2.4. KUNNALLISTEKNISET INVESTOINNIT

Jyväskylässä arviot suunnitelman kunnallisteknisistä investoinneista laaditaan kaavasuunnittelun yhteydessä. Kunnallistekniset investointivaatimukset selvitetään yleensä jo ideavaiheessa ennen kuin kaava asetetaan luonnoksena nähtäville. Jokaisesta suunnitelmasta laaditaan Excel-muotoinen kustannustietolomake, johon kootaan yhteen sekä liittymis- että sisäiset kustannukset (kadunrakentaminen, valaistus, puistot, vesihuolto, kaukolämpö, sähköverkko). Kustannustiedot lasketaan Fore-ohjelmalla. Laskennasta vastaavat Liikenne- ja viheralueet -vastuualueen investoinnit -palveluyksikön suunnittelijat.

Yhteistyökunnissa kunnallisteknisiä investointeja laskettiin hyvin kirjavasti. Joissain kunnissa ne laskettiin vain osasta kaavoja ja toisissa kunnissa taas hyvinkin tarkkaan kaikista kaavoista. Lisäksi myös summien ja tarkkuuden suhteen oli vaihtelua, sillä jossain oli tarkkojen summien sijaan tärkeämpää osoittaa, mitä resursseja tarvitaan ja mitä tullaan tekemään. Osassa kunnista laskelmat tehdään itse (näissä useimmin käytössä Fore-ohjelma) tai tilataan työ konsultilta. Yleensä vaihtoehtoisia laskelmia kustannuksista ei tehty.

2.5. VÄESTÖENNUSTE

Väestöennusteelle oli käytössä yhteistyökunnissa monia eri nimityksiä: *väestöarvio*, *väestösuunnite* sekä *väestökehitysarvio*. Lisäksi jossain kunnissa käytössä myös *väestötavoite*. Ensin mainitut ovat nimenomaan arvioita ja ennusteita tulevaisuuden kehityksestä, joilla yritetään ennustaa kasvua. Tavoite on tilanne, mitä kohden tavoitteellisesti pyritään tai on asetettu maali, mihin tähdätään. Suunnite asetuu näiden välimaastoon. (Kotimaisten kielten keskus&Kielikone Oy 2012.)

Ennuste laadittiin useimmiten sekä koko kunnan alueelle että osa-alueille. *Osa-alueetta* vastaavia termejä yhteistyökunnissa olivat *alueittainen*, *palvelualuekohtainen* sekä *kaupunginosittainen*. Nämä osa-alueittaiset jaot pohjautuivat erilaisiin aluejakoihin. Näitä olivat jako suunnittelualueittain, piiri- jaon osa-alueittain, kaupunginosittain, suuralueittain tai tilastoalueittain.

Useimmissa kunnissa Tilastokeskuksen arviota käytettiin oman kunnan väestöennusteen laadinnan pohjana. Tilastokeskuksen arviota ei pidetty riittävän tarkkana, miksi sitä ei haluttu käyttää sellaisenaan. Yleisin väestöennusteen teon päivityssykli oli joka toinen vuosi. Yhteistyökunnista löytyi myös muutamia, missä ennuste tehtiin vuosittain sekä niitä, missä se tehtiin harvemmin. Tarkasteluajanjaksona oli useimmiten 10-20 vuoden ajanjakso. Väestöennustetta laadittiin sekä ikävuosittain että ikäryhmittäin, mutta raportointi tehtiin yleensä aina ikäryhmittäin. Ennuste laadittiin yleensä kunnan hallinto- tai tietokeskuksessa. Ohjelmistoina oli käytössä useimmilla joko Excel tai SAS.

Tärkeimpinä väestöennusteen hyödyntämiskohteina nähtiin palveluverkon, infran sekä kaavoituksen ja rakentamisen suunnittelu. Palveluverkon suunnittelussa tärkeimmät hyödynnyskohteet yhteistyökunnissa olivat sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut. Kaavoituksessa, rakentamisessa ja infran suunnittelussa väestöennustetta käytettiin apuna esimerkiksi tulevien kaavoituskohteiden valinnassa, rakentamisen aikataulutuksessa, täydennysrakentamisen arvioinnissa sekä yleiskaavan mitoituksessa.

2.6. PALVELUVERKKO

Jyväskylässä Kymppi^R-työn yhteydessä *palveluverkko* on määritelty tarkoittamaan eri puolilla kaupunkia sijaitsevien palvelutoimipisteiden muodostamaa verkkoa. Se jaetaan dynaamiseen ja staattiseen palveluverkkoon. *Dynaaminen palveluverkko* kattaa alueen lähiväestöpohjasta riippuvaiset palvelut, joiksi on tässä yhteydessä määritelty pienten lasten palvelut eli päiväkodit ja alakoulut. *Staattinen palveluverkko* taas kattaa palvelut, jotka ovat riippuvaisia laajemman alueen väestöpohjasta ja jotka ovat hitaammin muuttuvia tai vaikeasti siirrettävissä toiselle alueelle. Kunnallisista palveluista tällaisia ovat esimerkiksi terveyspalvelut. Kymppi^R-työssä on keskitytty nimenomaan dynaamiseen palveluverkkoon.

Yhteistyökunnissa palvelut jaettiin myös yleensä kahteen ryhmään. Dynaamista palveluverkkoa kuvasi termi *lähipalvelut*. Staattista palveluverkkoa kuvattiin termeillä *keskitetyt palvelut*, *aluepalvelut* tai *keskuspalvelut*. Yhteistyökunnissa, joissa jakoa ei käytetty, puhuttiin vain palveluverkosta. Osassa kunnissa oli menty pidemmälle ja otettu palveluverkkotarkasteluun myös *ei-aluesidonnaiset palvelut*, kuten esimerkiksi Oulussa sähköiset palvelut. Suppeimmillaan tarkasteltava palveluverkko kattoi päiväkotit- ja peruskouluverkon, laajimmillaan mukana oli sosiaalipalveluiden lisäksi myös esimerkiksi liikuntapalvelut ja kulttuuripalvelut.

Yleisimmät palveluverkkodatan ylläpitoon käytettävät työkalut olivat Excel ja Word. Lisäksi mainittiin myös MapInfon käyttö, jota käytettiin varsinkin palveluverkon havainnollistamisessa kartalla. Näiden lisäksi oli käytössä erinäisiä tietokantoja. Raportointi hoidettiin useimmiten hallintoala- tai virastokohtaisesti. Raportit olivat yleisimmin selvityksiä tai suunnitelmia.

Palveluverkon suunnittelu nähtiin yhteistyökunnissa ensiarvoisen tärkeäksi. Suunnittelun päätavoitteena oli palvelujen järkevä mitoitus ja toteuttaminen. Näiden lisäksi myös rakennusten tilojen järkevä hallinta nousi haastatteluista esiin. Näiden taustalla oli ennen kaikkea jatkuva huoli kunnallisten varojen riittävydestä.

Palveluverkon suunnittelun keskeisiksi lähtötiedoiksi mainittiin

- Väestötiedot: väestömäärä, -ennuste, -kehitys, -ikämuutokset jne. sekä palvelutarpeen muutokset

- Kaavoitus ja maankäyttö: yleiskaavoitus ja maankäytön toteuttamisohjelma, kaupunkirakenteen muutokset
- Rakennusten kunto: mahdollisten remonttien yms. vaikutus palveluverkkoon jne.
- Strategiset linjaukset: esimerkiksi kunnan hyvinvointipalveluja koskevat strategiset linjaukset

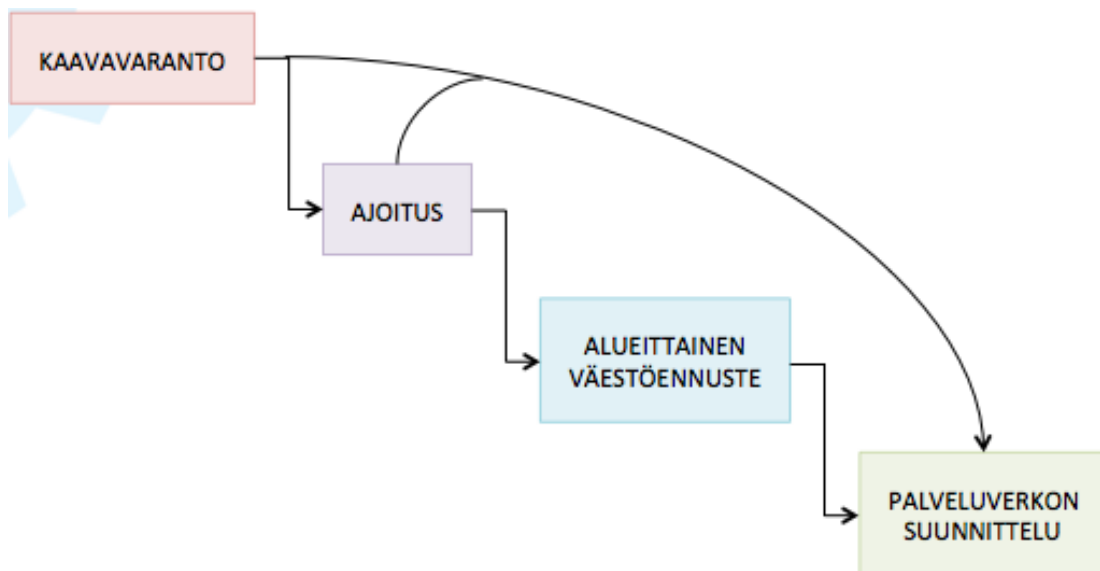
Yhteistyö kaavoituksen ja palveluverkkopuolen ihmisten välillä nähtiin tärkeänä. Kuitenkin vähäisimmillään ”yhteistyö” tarkoitti sitä, että kaavoitusprosessin aikana lähetettiin tiedoksianto tai lausuntopyyntö palvelupuolelle ja niihin saatiin kirjallisia vastauksia. Varsinainen kahdensuuntainen yhteistyö puuttui. Pidemmälle vietyä yhteistyötä tarkoitti yleensä sitä, että joko palvelupuolen edustaja osallistuu kaavoituksen kokouksiin tai kaavoituksen edustaja palvelupuolen kokouksiin. Osassa kuntia oli myös erillinen palveluverkkotyöryhmä, joka koostui eri alojen edustajista. Työskentely ryhmänä antaa paremmat mahdollisuudet tiedon kululle ja ennakoivammalle suunnittelulle.

3. KYMPPI^R-MALLIN MUKAISEN PROSESSIN VAATIMUKSET

3.1. PROSESSIN KULKU JA VAATIMUKSET

Tässä kappaleessa kuvataan menetelmiä sekä niiden vaatimia tietoja ja erikoishuomioita. Kuvaukset perustuvat Jyväskylän Kymppi^R-toimintamalliin, mutta niitä on yleistetty kuntahaastatteluiden materiaalin pohjalta. Kuntahaastatteluisissa esiin nousseita menetelmiin liittyviä etuja ja hyödyntämisen vaikeuksia käsitellään kappaleessa 3.2.

Jyväskylän Kymppi^R-toimintamallissa menetelmät ovat linkittyneet toisiinsa siten, että kukin menetelmä tuottaa tietoa toisen menetelmän taustatiedoksi kuvan 2 mukaisesti. Kun kaavavaranto on koottu, se siirtyy ajoitettavaksi. Ajoitettu varanto toimii taas pohjana alueittaiselle väestöennusteelle ja palveluverkon suunnittelulle. Kyse on kokonaisvaltaisesta prosessista.

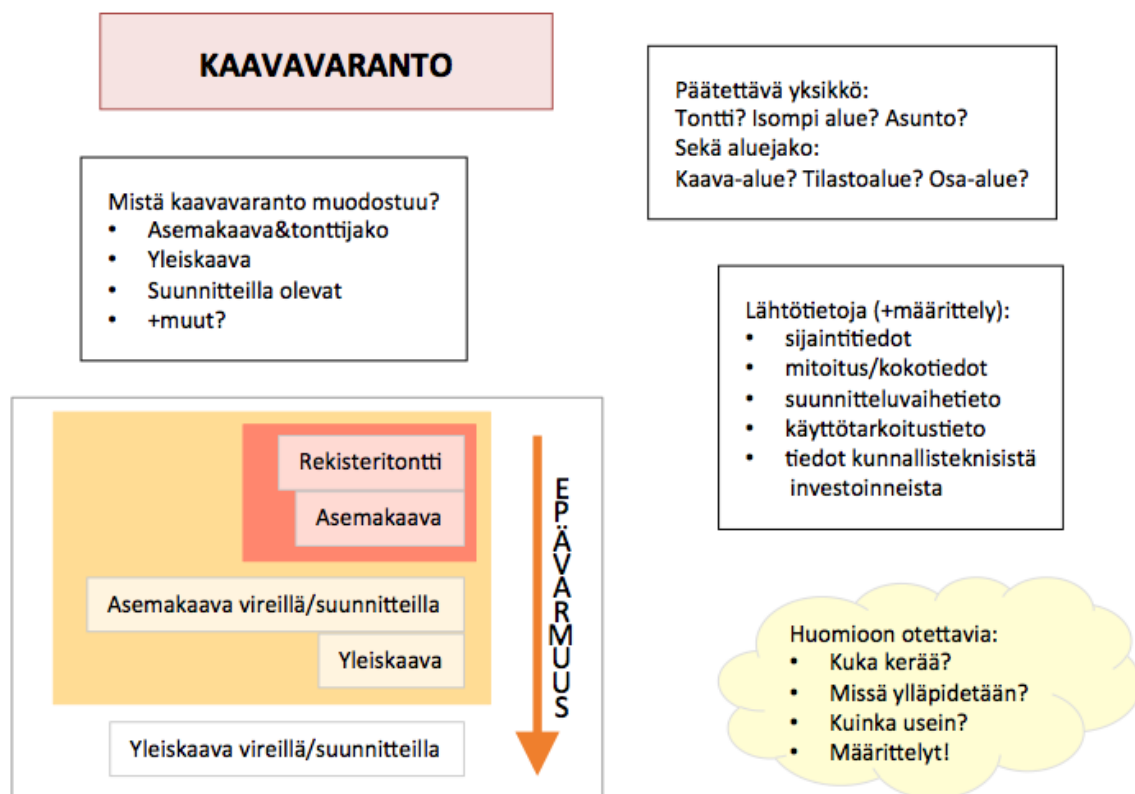


Kuva 2. KymppiR-toimintamallin menetelmät ja tiedon kulku

Seuraavaksi käsitellään omana alalukunaan kukin menetelmä ja sen vaatimat tiedot sekä menetelmiin liittyviä huomioita.

3.1.1. Kaavavaranto

Prosessin kaavavaranto-vaiheen vaatimuksia ja huomioita tarkastellaan kuvassa 3. Jyväskylässä kaavavaranto muodostuu asemakaavasta ja tonttijaosta, yleiskaavasta sekä suunnitteilla olevista kaavoista. Näiden lisäksi voidaan mukaan ottaa kunnan suunnittelun kannalta oleellisia tasoja kuten täydennysrakentamisalueita. Ylipäätään mukaan otettavat suunnittelun tasot tulee suunnitella siten, että määrittäminen parhaiten tukee kunnan suunnittelun tavoitteita.



Kuva 3. Kaavavaranto-vaiheen vaatimuksia ja huomioita.

Kaavavarannossa mukana olevat kaavoituksen tasot vaikuttavat siihen, kuinka laajasti suunnittelua pystytään tekemään. Vaikka epävarmuus varannon toteutumisesta kasvaakin mentäessä kaavatasoilla ylöspäin (esimerkiksi yleiskaava suunnitteilla), niin se kuitenkin mahdollistaa maankäytön suunnittelun ja ennakoimisen paljon pidemmällä aikavälillä. Esimerkiksi asemakaavatasolla palveluverkkosuunnittelun on hankalaa reagoida suuriin muutoksiin.²⁵

Mukaan otettavien kaavatasojen lisäksi on tärkeää päättää yksiköt sekä määrittellä tarvittavat lähtötiedot ja niiden määritelmät. Yksikkö voi olla esimerkiksi asunto, tontti tai jokin muu isompi yhtenäinen alue. Näitä voidaan edelleen käsitellä esimerkiksi kappaleittain tai kerrosneliömetreinä. Aluejako kannattaa miettiä olemassa olevien tietojen tai niiden saatavuuden perusteella. Aluejako voi olla esimerkiksi kaava-alue, tilastoalue, osa-alue, kaupunginosa jne. Yksiköjä mietittäessä on kuitenkin muistettava, että valitulla yksiköllä ei sinänsä ole väliä, kunhan tieto on saatavilla ja se palvelee kunnan tarkoituksia. Lisäksi määrittelyt kannattaa tehdä heti aluksi perusteellisesti.

Näiden lisäksi on mietittävä seuraavia tekijöitä:

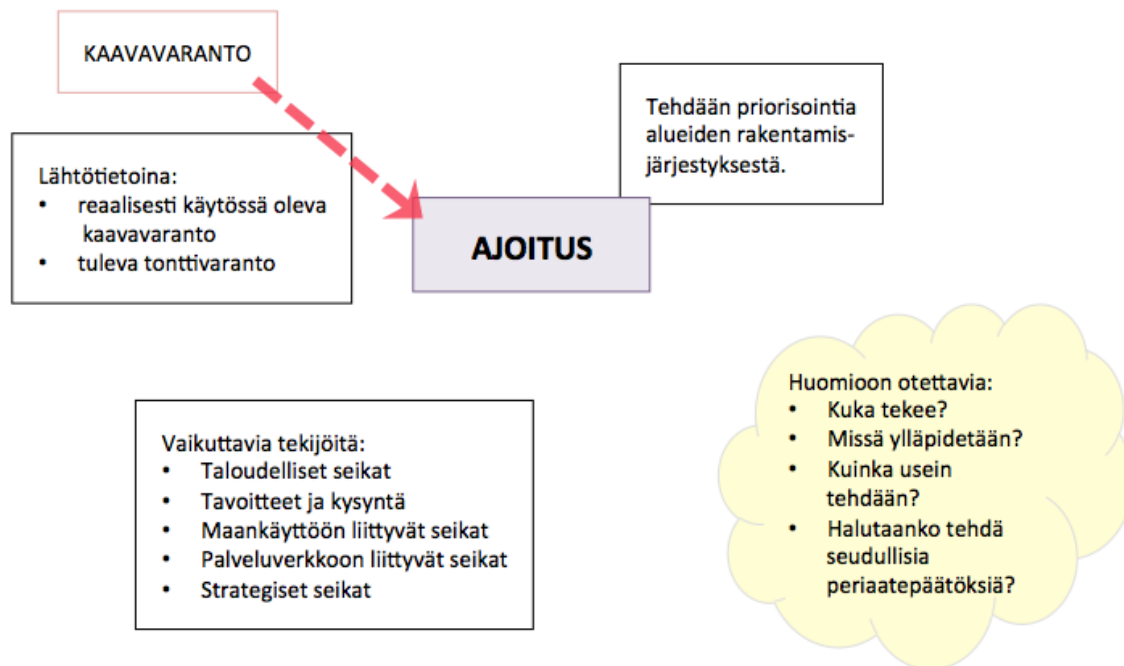
- Kuka kerää tiedot?
- Missä tietoja ylläpidetään?

²⁵ Ks. myös s. 6 alaviite 8.

- Kuinka usein tiedot kerätään?

3.1.2. Ajoitus

Ajoituksen vaatimuksia ja huomioita voidaan tarkastella kuvassa 4. Ajoitus tarkoittaa alueiden rakentamisjärjestyksen priorisointia. Lähtötietoina siinä toimii reaalisesti käytössä oleva kaavavaranto sekä tuleva tonttivaranto. Toisin sanoen lähtötietona toimii kaavavaranto-vaiheen materiaali.



Kuva 4. Ajoitus-vaiheen vaatimuksia ja huomioita.

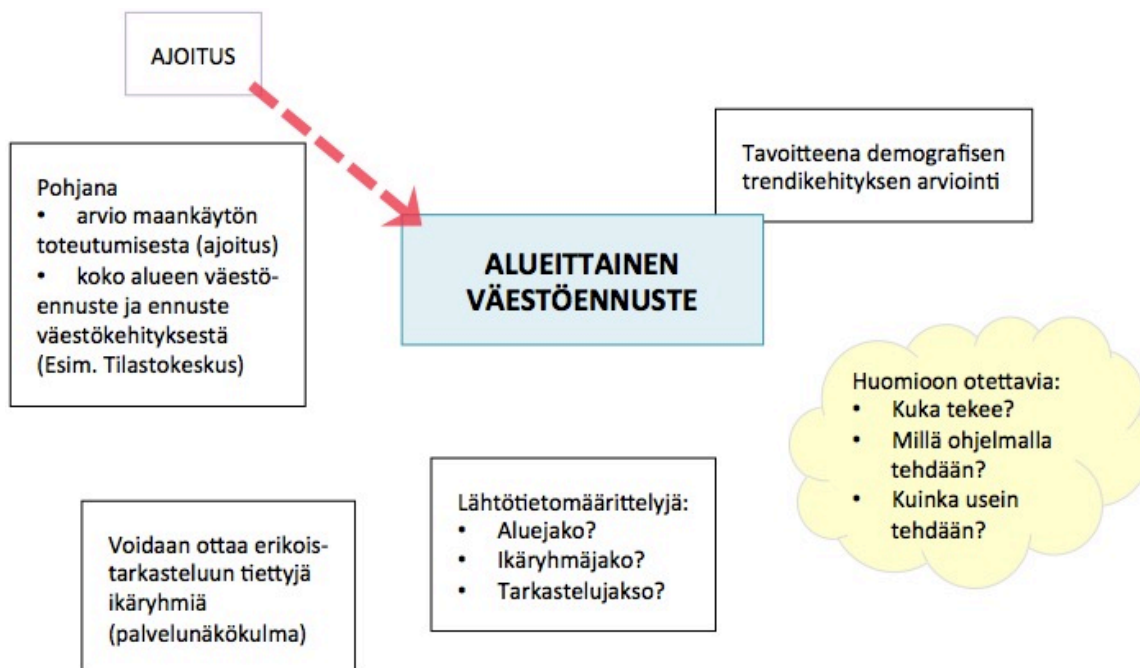
Ajoittamiseen vaikuttaa ajoitettavan varannon lisäksi myös monet muut tekijät:

- Taloudelliset seikat: esimerkiksi kustannusrakenne ja kynnyskustannukset, kunnallistekniset investoinnit
- Tavoitteet ja kysyntä: esimerkiksi tontinluovutustavoitteet
- Maankäyttöön liittyvät seikat: esimerkiksi maanomistus, rakentamistarve, kaupungin tasainen kehittäminen ja joukkoliikennereittien tukeminen
- Palveluverkkoon liittyvät seikat: mitä missä milloin
- Strategiset seikat: esimerkiksi poliittiset kysymykset, kaupungin strateginen tahto ja visio, maapolitiikka

Kuten kaavavarantotietojenkin kohdalla, myös ajoituksen teossa tulee ratkaista, kuka ajoituksen tekee, millä ohjelmistolla se tehdään ja kuinka usein se tehdään. Lisäksi pitää ratkaista ajoituksen aikajänne ja tarkkuus. Ajoitukseen liittyen pitää myös huomioida, että halutaanko tehdä esimerkiksi seudullisia periaatepäätöksiä kaavoituksen ja rakentamiseen liittyen.

3.1.3. Alueittainen väestöennuste

Alueittaisen väestöennusteen vaatimuksia ja huomioita voidaan tarkastella kuvan 5 mukaisesti. Alueittaisen väestöennusteen tavoitteena on demografisen eli väestöllisen trendikehityksen arviointi. Alueittaisen väestöennusteen pohjana toimii ajoitus eli arvio maankäytön toteutumisesta sekä koko alueen väestöennuste ja ennuste väestökehityksestä. Nämä voivat olla joko oman kunnan tai esimerkiksi Tilastokeskuksen laatimia.



Kuva 5. Alueittainen väestöennuste -vaiheen vaatimuksia ja huomioita.

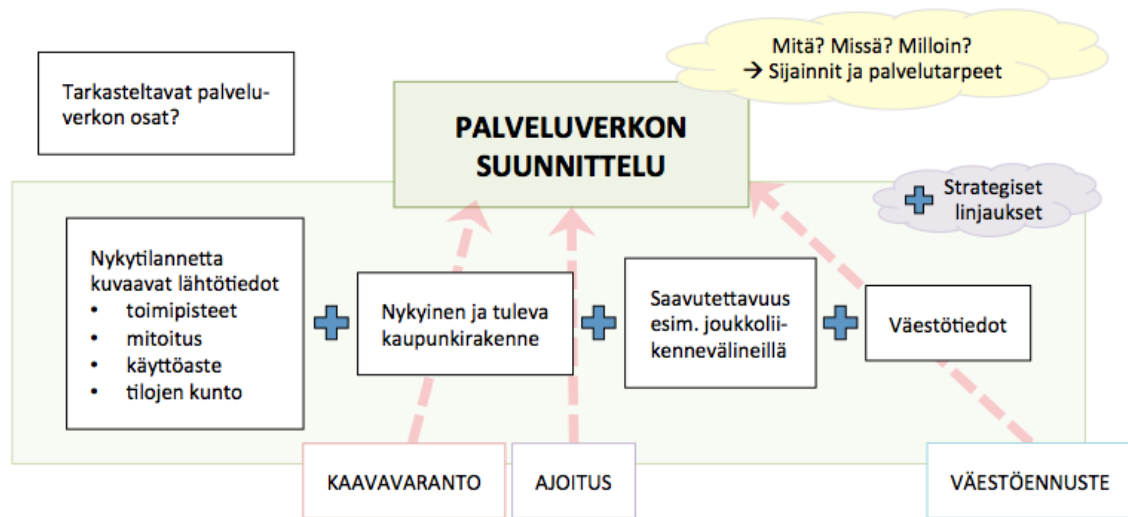
Ennen alueittaisen väestöennusteen laatimista on paikallaan tehdä lähtötietomäärittelyjä. Millaisella aluejaolla tietoja tarkastellaan? Mikä on se ikäryhmäjako millä tarkastellaan? Millaisella aikajänteellä tarkasteluja tehdään? Lisäksi voidaan ottaa erikoistarkasteluun tiettyjä ikäryhmiä eli tehdään palveluverkkotarkastelua. Toisin sanoen voidaan ottaa erikoistarkasteluun esimerkiksi ikäihmiset tai päiväkotii-ikäiset.

Lisäksi pitää alueittaisen väestöennusteenkin kohdalla miettiä, kuka tekee, millä ohjelmalla tehdään ja kuinka usein.

3.1.4. Palveluverkon suunnittelu

Palveluverkkosuunnittelun pohjalle on päätettävä tarkasteltavat palveluverkon osat eli mitä palveluita tarkastellaan ja millä tasolla. Palveluverkon keskeisinä lähtötietoina toimivat Jyväskylässä ja yhteistyökunnissa seuraavat asiat kuvan 6 mukaisesti:

- Palveluverkon nykytilannetta kuvaavat lähtötiedot eli toimipisteet, mitoitus, käyttöaste, tilojen kunto jne.
- Nykyinen ja tuleva maankäyttö: kaavavaranto ja sen ajoitus, kaupunkirakenteen muutokset [Kaavavaranto ja sen ajoitus]
- Saavutettavuus varsinkin joukkoliikennevälineillä
- Väestötiedot: väestömäärä, -ennuste, -kehitys, -ikämuutokset jne. sekä palvelutarpeen muutokset [Alueittainen väestöennuste]
- Strategiset linjaukset: esimerkiksi kunnan hyvinvointipalveluja koskevat strategiset linjaukset



Kuva 6. Palveluverkon suunnittelu -vaiheen vaatimuksia ja huomioita.

Palveluverkon suunnittelun tavoitteena on selvittää palvelutarve. Palveluverkon suunnittelu on tehokkaampaa, kun se sisältää paikkatietoaspektin.

3.2. MENETELMIEN EDUT JA HYÖDYNTÄMISEN VAIKEUDET

Tarkasteltaessa kuntien tonttutuotanto- ja palveluverkkoprosessien hyviä menetelmiä ja niiden hyödyntämisen vaikeuksia, voitiin löytää yhteneviä teemoja tyypittelemällä esiin nousseita prosessin kannalta positiivisia toimintoja ja haasteita. Esiin nousseita teemoja ei lähdetty laittamaan paremmuus- tai huonommuusjärjestykseen.

Tonttutuotantoprosessin onnistumisen kannalta vahva maapolitiikka koettiin hyvin tärkeäksi asiaksi. Se luo pohjaa suunnittelulle ja ajoittamiselle. Lisäksi se mahdollistaa pitkän aikavälin suunnittelua sekä nopeuttaa varsinaista kaavaprosessia. Pitkän aikavälin suunnittelun ja tarkastelun tarpeesta viesti haastatteluissa esimerkiksi tarkastelujaksojen pidentymisen trendi.

Tärkeänä nähtiin myös, että kaavan kunnallistekniset investoinnit otettaisiin tarkemmin huomioon ennen kaikkea ajoitustyössä. Kunnallisteknisten laskelmien ja kaavoituksen selvempi yhdistäminen auttaisi suunnittelua ja helpottaisi priorisointia. Työtä ja päätöksentekoa helpottaisi lisäksi se, että kustannuslaskelmista tehtäisiin vaihtoehtoja. Tämä mahdollistaisi eri ajoitus- ja palveluiden sijoittamismahdollisuuksien punnitsemista.

Kaavavarantotietoihin liittyen nähtiin hyväksi tietojen seuraaminen ja päivitys ympäri vuoden. Seuraaminen ja päivitys ympäri vuoden mahdollistavat tietojen monipuolisemman käytön mahdollisuuden sekä jakavat työtaakkaa koko vuoden ajalle. Tämän avulla on myös mahdollista päästä eroon ”tyhjän Excelin” ongelmasta eli joka kerta ei tarvitsisi aloittaa uudelleen alusta.

Yksikön poistuminen varannosta sopivassa vaiheessa on hyvin tärkeää seurantatietojen luotettavuuden kannalta. Haastattelujen perusteella ongelmallisin tilanne on, kun tontti poistuu jo luovuttamisvaiheessa. Vähän enemmän varmuutta tuo tontin poistuminen, kun rakennuslupa on myönnetty ja paras tilanne lienee sen poistuessa varannosta silloin, kun rakentaminen on aloitettu. Tällöin minimoitaisiin epävarmuus siitä, että onko varanto oikeasti käytetty. Varantotiedon oikeellisuus korostuu myös siksi, että sen tietoja käytetään esimerkiksi väestöennusteen laadintaan ja palvelujen suunnitteluun. Lähtötiedoissa mahdollisesti olevat epätarkkuudet kumuloituvat näihin laskelmiin.

Kumuloituvuus tulee esiin myös ylipäätään tiedon kirjaamisen tarkkuudessa. Eri virastoissa tai jopa viraston sisäisesti voidaan tietoja kirjata erilailla ja eri tarkkuuksilla. Samoin suunnittelun pohjalla voidaan käyttää erilaisia lukuja. Tällöin pohja suunnittelun tarkkuudelta katoaa. Sen sijaan ei ole merkitystä, mikä ajoituksessa ja varannoissa käytetty yksikkö ja aluekoko ovat. Riittää, että se toimii kunnan tarkoitukseen ja suunnittelijat tuntevat yhtenäisten käytännön ja noudattavat sitä. Tärkeintä on, että tieto kyseenomaisessa yksikössä on helposti saatavilla.

Ajoitettavan varannon laajuus on kaksipiippuinen asia, koska toisaalta epävarmuus kasvaa mitä enemmän mukaan otetaan ns. epävarmempia yksiköitä (esimerkiksi yleiskaava suunnitteilla -tason yksiköitä). Kuitenkin samalla maankäytön suunnittelun kannalta ennakoitavuus paranee ja asioita pystytään suunnittelemaan pitkälläkin aikavälillä (epävarmuustekijät huomioon ottaen). Tulee kuitenkin muistaa, että kaavavarannon toteutumisen varmuus saa merkityksensä vasta ajoituksen kautta, sillä ajoitus on tahtotila toteuttamisaikataulusta.

Yhteistyö eri virastojen välillä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on hyvin tärkeää hyvän prosessin aikaansaamiseksi. Yhteistyö mahdollistaa paremman suunnittelun, ennakoinnin ja kuntataloudellisten aspektien kohdistamisen mahdollisimman optimaalisella tavalla. Paremman suunnittelun kannalta olisi myös hyvin tärkeää, että suunnittelu ja yhteistyö olisi kaksisuuntaista. Kaavoituksen ja palveluverkkosuunnittelun yhteistyö korostuu prosessien yhteensovittamisessa. Suurimmassa osassa haastatteluista nousi esiin se, että

palveluverkkosuunnittelun kanssa tehty yhteistyö oli joko liian pinnallista tai aloitettiin liian myöhään ja suunnittelu oli liian usein yksisuuntaista. Eli yleensä lähdettiin ensin suunnittelemaan vain maankäytön ajoitusta. Tehty suunnitelma annettiin tiedoksi palvelupuolelle eli suunnitelmassa ei otettu huomioon palvelujen resursointia.

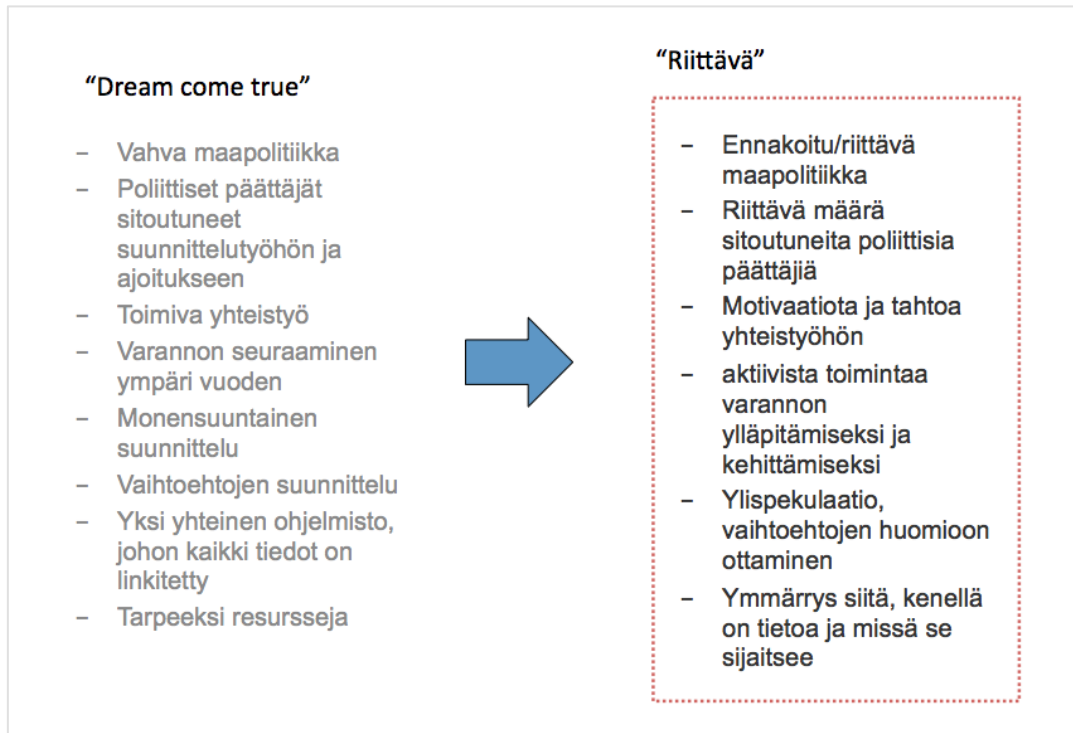
Työkalujen ja resurssien puute oli myös yksi prosessien onnistumisen este. Useassa kunnissa tunnistettiin tarve henkilölle, joka vastaisi kaavavarannon tiedoista ja niiden ylläpitämisestä sekä prosesseihin liittyvästä paikkatiedosta. Lisäksi tunnistettiin tarvetta ohjelmistoille tietojen ylläpitoon sekä tiedon helpolle saamiselle. Tietojen saatavuuden varmistaminen ja tiedon jakaminen poistaisi päällekkäistä työtä. Samalla olisi varmistettava, että työntekijöiden tietotekninen osaaminen on riittävä.

Tuki päättäjiltä koettiin hyvin tärkeänä. Päättäjien sitoutuminen auttaisi suunnittelijoita tekemään parempaa suunnittelua. Se helpottaisi priorisointia ja auttaisi hahmottamisen sijaan hallitsemaan ajoitusta.

Aina on kuitenkin tekijöitä, joita ei voi hallita. Tällaisia epävarmuustekijöitä ovat esimerkiksi kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus, markkinavoimat, kaavavalitukset, muuttoliike jne. Täysin varmaa tilannetta ei ole koskaan mahdollista saavuttaa. Kuitenkin mahdollisimman hyvä varautuminen esimerkiksi eri vaihtoehdoin auttaa paremmin selviämään yllättävistä tilanteista.

Halu muuttaa asioita on elintärkeä pohja muutoksille. Kunnissa tulee olla motivaatio ja halua, jotta asioita saadaan muutettua.

Edellä esiteltyjen huomioiden avulla voidaan luoda unelmaversio kunnasta, joka on esitetty vasemmalla kuvassa 7. Unelmakunnassa on vahva maapolitiikka. Maata hankintaan hyvissä ajoin kaavoituksen tarpeisiin. Poliittiset päättäjät ovat sitoutuneet suunnittelutyöhön ja ajoitukseen. Tämän avulla luodaan pohja hyvälle työskentelylle ja suunnittelulle. Lisäksi kunnassa on toimivaa, kahdensuuntaista yhteistyötä eri virastojen välillä. Suunnittelu on monensuuntaista varmistaen ennen kaikkea kuntalaisen palveluiden turvaamisen ja niiden tarjoamisen mahdollisimman hyvällä tavalla. Kaavavarantoa seurataan ympäri vuoden, jolloin työtaakka jakautuu tasaisesti, eikä yllätyksiä ei pääse syntymään niin helposti. Samalla suunnitellaan vaihtoehtoja, joiden avulla varaudutaan yllätyksiin tai olosuhteiden muutoksiin. Kunnassa on käytössä yhteinen ohjelmisto, johon kaikki tiedot on linkitetty ja jota kaikki voivat ja myös osaavat käyttää. Kaiken pohjana on, että on tarpeeksi resursseja.



Kuva 7. Dream come true –kunta vs. riittävä tila kunnassa toimintamallin menestymiseksi.

Koska tällainen tilanne voi olla nykypuitteissa hankala saavuttaa, tulee tavoitteet asettaa alussa realistisiksi. Siksi on hyvä pohtia mitkä ovat menetelmien ja prosessin kannalta riittävät olosuhteet onnistumiselle. Kyseistä tilannetta on kuvattu kuvassa 7 oikealla.

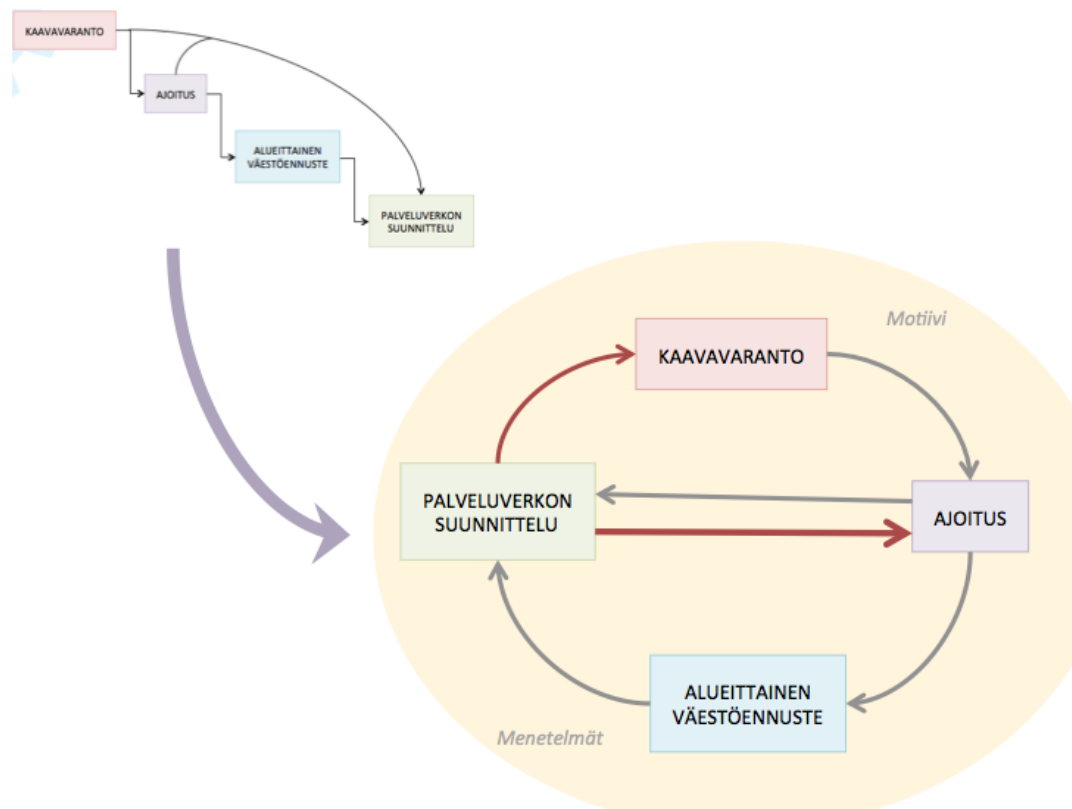
Maapolitiikan tulisi olla riittävän ennakoivaa. Tämä tarkoittaa sitä, ettei sen takia tarvitse tehdä ajoituksellisia siirtoja tai ettei kaavaprosessi hidastu sen takia. Kunnallisessa päätöksenteossa riittää, että sitoutuneita poliittisia päättäjiä on tietty määrä. Virastojen yhteistyöhön täytyy löytyä sekä motivaatiota että tahtoa, sillä tällöin myös muutoksia perinteisiin työtapoihin tapahtuu. Kaavavarannon ylläpitämisen kannalta riittää, että toiminta on aktiivista ja kehittävää. Myöskään aina ei löydy resursseja varautua kaikkiin vaihtoehtoihin tulevaisuuden kehityskulkuihin (monet vaihtoehtoiset suunnitelmat). Riittävää olisikin tehdä spekulatiota ja ottaa vaihtoehdot huomioon sekä olla tietoisia niistä. Lisäksi yhteisen ohjelmiston sijaan tarvitaan vähintään ymmärrys siitä, kenellä on tietoa ja missä se sijaitsee.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomessa Jyväskylä on yksi tonttutuotanto- ja palveluverkkoprosessien yhdistämisen edelläkävijöitä. Yhteistyökunnat olivat erilaisissa tilanteissa ja eri kunnilla oli erilaisia vahvuuksia. Kuitenkin kaikki tiedostivat prosessin tärkeyden ja kaikilta löytyi halua tuoda muutosta kuntansa työskentelytapoihin sekä myös jakaa oman kuntansa hyviä menetelmiä.

Yksi vaikeimpia tekijöitä tämän hankkeen toteutuksessa, niin haastatteluissa kuin työpajoissakin, oli kunnissa käytettävien termien erilaisuus. Olisi suositeltavaa, että tulevaisuudessa tähän kiinnitettäisiin huomiota. Se auttaisi jo pelkästään työvoiman liikkumista suunnittelutehtävissä, sillä se poistaisi tarpeen termillisestä perehdyttämisestä. Myös kehittämishankkeet ja -tehtävät olisivat helpompia, kun puhuttaisiin samoilla termeillä samoista asioista.

Luvussa 3 esitellyn toimintamallin käyttöön ottamiseksi olisi tärkeää ymmärtää eri vaiheiden riippuvuussuhteet sekä se, että tietojen muuttuminen yhdessä kohtaa vaikuttaa kumuloituvasti myöhempisiin vaiheisiin. Ideaalisinta olisi jos toimintamallin eri vaiheet eivät olisi tiedonkulultaan lineaarisia, vaan vastavuoroisia kuten kuvassa 8. Tällöin palveluverkon suunnittelu ja ajoitus sijoittuvat toisiinsa kehämäisesti, keskustellen. Tämä tarkoittaa sitä, että myös palveluverkko tuottaa reagoitavaa tietoa ajoitukseen ja kaavavarantoa ajatellen ja niitä voidaan muokata palveluverkon näkökulmasta. Tällöin saadaan tuotettua taloudellisempaa ja kuntalaista paremmin palvelevaa suunnittelua ja prosessista saadaan optimaalisin hyöty.



Kuva 8. Menetelmien välinen vastavuoroinen tiedonkulku.

Jyväskylän toimintamallin käyttöönoton tai soveltamisen, ei ole tarkoitus monimutkaistaa vaan yksinkertaistaa asioita. Tulee muistaa, että mallin soveltaminen kannattaa tehdä pienissä osissa ja että mallia kannattaa muokata vastaamaan oman kunnan suunnittelun tarpeita. Tällöin mallista saadaan eniten irti. Ottamalla malli käyttöön ja jalostamalla sitä omiin tarpeisiin sekä sitouttamalla toimijat saadaan aikaan parempaa suunnittelua ja kuntalaiset paremmin huomioon ottavaa päätöksentekoa.

LÄHTEET

Eerola, Katri. 2013. VS: Käyttötarkoitusten yleistäminen. Sähköpostiviesti. Vastaanottaja Vanhatalo, Jaana & Salmi, Arja (cc). Lähetetty 18.1.2013, klo 13.09. Liitetiedosto: Ramava_kayttotarkoitustuokkien_yleistys.xls.

HSY. 2012a. HSY:n internetsivusto. <http://www.hsy.fi/Sivut/Etusivu.aspx>. 8.11.2012.

HSY. 2012b. SeutuRAMAVA 2011 Laskenta ja tulokset. http://www.hsy.fi/tietoahsy/Documents/Julkaisut/2_2012_SeutuRAMAVA.pdf. 7.1.2013.

HSY. 2013. Helsingin seudun asuntoraportti 2012. http://www.hsy.fi/tietoahsy/Documents/Julkaisut/1_2013_Asuntoraportti_lr.pdf. 17.5.2013.

Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy. 2012. MOT Kielitoimiston sanakirja. Maksullinen internetsivusto.

LVM (liikenne- ja viestintäministeriö) & YM (ympäristöministeriö). 2012. Sihteeristö seuraamaan Helsingin seudun MAL-aiesopimuksen toteutumista. Tiedote 9.10.2012. <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=366697>. 9.1.2013.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

Tampereen kaupunki. 2013. Kaavoitusohjelma. <http://www.tampere.fi/kaavatjakiinteistot/kaavoitus/kaavoitusohjelma.html>. 4.3.2013.

Tampereen kaupunkiseutu. 2011. Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030 – Seudullinen toteuttamisohjelma 2011-2012. http://tampereenseutu-fi-bin.directo.fi/@Bin/49188220b43103593c13fea228cb8fe6/1368177073/application/pdf/2329729/Rakennesuunnitelman_toteuttamisohjelma_2011.pdf. 3.8.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2011. KOKO-internetsivusto. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=3098>. 21.1.2013.

Vatilo, Matti. 2012. Mikä on paras väline aiesopimusten toteuttamiseen? Esitys Mal-verkostossa 24.10.2012. http://www.mal-verkosto.fi/filebank/434-Vatilo_MALverkosto.pdf. 9.1.2013.

LIITE 1: Haastatteluihin osallistuneet

Kunnat/kaupungit/seudut listassa haastatteluajankohdan mukaisessa järjestyksessä.

Vantaa (16.1.2012):

Tomi Henriksson, asumisen erityisasiantuntija, Asumistiimi/yrityspalvelut
Ari Jaakola, tietopalvelupäällikkö, Tietopalveluyksikkö
Matti Pallasvuori, yleiskaavapäällikkö, Yleiskaavayksikkö

Tampereen seudun kuntayhtymä (23.1.2012):

Aulikki Graf, seutuarkkitehti
Auli Heinävä, entinen seutuarkkitehti

Tampere (25.1.2012):

Pia Hastio, yleiskaavasuunnittelija, Yleiskaavoitus
Auli Heinävä, asuntojohtaja, Asuntotoimi
Sisko Hiltunen, suunnittelupäällikkö, Tilaaajaryhmä
Taru Hurme, suunnittelun johtaja, Maankäytön suunnittelu
Hannu Kojo, pääsuunnittelija, Kiinteistötietojärjestelmät
Jouni Pulkkinen, tietohallintosuunnittelija, Tietohallinto
Reino Pulkkinen, tonttipäällikkö, Kiinteistötoimi

Helsinki (30.1.2012):

Riikka Henriksson, suunnittelija, Talous- ja suunnittelukeskus
Timo Meuronen, suunnitteluinsinööri, Talous- ja suunnittelukeskus
Jussi Mäkinen, yleiskaavasuunnittelija, Kaupunkisuunnitteluvirasto,
Anu Turunen, suunnitteluinsinööri, Talous- ja suunnittelukeskus

Hyvinkää (31.1.2012):

Anne Jarva, kaavoituspäällikkö, Kaavoitus
Marko Kankare, kaupungingeodeetti, Kaupunkimittaus
Hannu Lindqvist, yleiskaavasuunnittelija, Kaavoitus
Hanna Majurinen, paikkatietoinsinööri, Kaupunkimittaus
Kari Pulkkinen, suunnittelupäällikkö, Kuntatekniikan suunnittelu
Janne Viljanen, maanmittausinsinööri, Kaupunkimittaus

Joensuu (7.2.2012):

Juha Hakkarainen, päivähoidon aluevastaava, Sosiaali- ja terveystoimi
Hanna Hirvonen, yhdyskuntainsinööri, Tekninen virasto
Satu Huikuri, kehityspäällikkö, Keskushallinto
Olli Kauppinen, koulutustoimen johtaja, Koulutuspalvelukeskus
Timo Ritala, suunnitteluinsinööri, Tekninen virasto
Kalle Sivén, maankäyttöinsinööri, Tekninen virasto
Matti Toivanen, maanmittausteknikko, Tekninen virasto
Juha-Pekka Vartiainen, kaavoituspäällikkö, Maankäyttö
Risto Väänänen, talous- ja strategijaohdaja, Keskushallinto

Sipoo (8.2.2012):

Suvi Kaski, kaavoituskoordinaattori, Kaavoitus

Pekka Söyriä, mittaus- ja kiinteistöpäällikkö, Mittaus ja kiinteistöt

Kaisa Yli-Jama, aluekehitysarkkitehti, Hallinto

Oulu (6.3.2012):

Paula Korkala, yleiskaavasunnittelija, Yleiskaavoitus

Jouni Kurttila, suunnittelupäällikkö, Talous- ja omistajaohjauksen palvelualue

Sini Piipponen, suunnittelija, Yleiskaavoitus

LIITE 2: Haastattelulomake

1. KAAVAVARANTOTIETOJEN YLLÄPITO

Seurantaanko kunnassanne kaavavarantotilannetta? Jos kyllä, niin millä tasolla ja kuinka usein seuranta tehdään? Kuka tekee seurannan käytännössä? Miten laaditaan esim. kaavoituskatsauksen arvio asumiseen varattujen tonttien riittävydestä?

KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY

KÄSITE	SELITYS (MITÄ KÄYTETÄÄN JYVÄSKYLÄSSÄ KYMPPI ^R :SSÄ)	MITÄ TERMIÄ KUNNASSANNE KÄYTETÄÄN VASTAAVASSA TAPAUKSESSA?
KAAVAVARANTO	<p>Kaavavarannolla tarkoitetaan kaavalähtöistä ja kokonaisvaltaista kuvausta yhdiskunnan alueen olemassa ja suunnitteilla olevista, käyttämättömistä rakentamismahdollisuuksista.</p> <p>Kaavavarantoaineisto koostuu juridisesta kaavavarannosta ja tekeillä olevien suunnitelmien muodostamasta kokonaisuudesta. Kaavavarannon lähtötiedot syntyvät suunnitteluprosessin eri vaiheissa ja lähtötietoja tallennetaan eri rekistereihin. Lähtötiedot käsittävät ominaisuus- ja rajatietoa.</p>	
TONTTIVARANTO	<p>Tonttivarantoa ovat kaikki asemakaavoitetut tontit, jotka ovat kiinteistörekisteriin merkityjä tonttirekisteri- tai asemakaavatontteja ja jotka ovat tyhjiä.</p>	
SUUNNITTELUALUE	<p>Suunnittelualueen tarkoituksena on koota kaavavarantoa kuvaava yksikköaineisto suunnittelutilannetta vastaavaksi, maantieteellisesti ja tiedossa olevan yhdiskuntateknisen toteutusalueen suhteen loogiseksi joukoiksi. Suunnittelualue voi olla käytännössä uusi kaava-alue, kaava-alueeksi mahdollisesti tuleva alue tai tilastoalue.</p>	
KAPASITEETTIYKSIKÖ	<p>Suunnitelmien sisältö koostuu kapasiteettiyksiköistä. Kyseessä on pääkäyttötarkoitukseltaan, maanomistukseltaan ja suunnitteluvaiheeltaan yhtenäinen varantoelementti. Tarkimmillaan</p>	

	kapasiteettiyksiköt ovat rekisteritontteja, mutta myös esim. yleiskaavavaiheessa oleva varanto kuvataan kapasiteettiyksikkönä.	
(RAKENNUS)HANKE	Hankkeella tarkoitetaan suunnitelman kapasiteettiyksikköön kohdistuvaa rakentamista, mikä vähentää kapasiteettiyksikön varantoa. Näitä ovat keskeneräiset ja valmiit rakennuslupahankkeet.	
KAAVAMUOTO	<p>Kaavavaranto luokitellaan kaavavaiheen mukaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. TONTTIREKISTERITONTTI 2. ASEMAKAAVATONTTI 3. ASEMAKAAVA VIREILLÄ 4. ASEMAKAAVA SUUNNITTEILLA 5. YLEISKAAVA 6. YLEISKAAVA VIREILLÄ 7. YLEISKAAVA SUUNNITTEILLA <p>Kaavavaiheet 1 ja 2 ovat asemakaavoitettuja tontteja eli ne muodostavat ns. reaalisesti käyttöönottavissa olevan lainvoimaisen tonttivarannon. Kaavavaiheet 3-7 muodostavat kaavahankkeiden (sekä yleisettä asemakaavat) varannon sekä mahdollisesti kaavoituksen kohteeksi tulevat ideat ja maankäyttöhahmotelmat.</p>	

Onko kunnassanne käytössä muita kaavavarantoon liittyviä käsitteitä?

KAAVAVARANNON YLLÄPIDOSSA TARVITTAVAT TIEDOT JA NIIDEN HALLINTA

Ovatko kaavavarantotiedot koottu yhteen ohjelmistoon? Tietojen ajantasaisuudesta: ovatko reaaliaikaisesti ajan tasalla vai päivitetäänkö aineisto esim. tietyin väliajoin vai tarpeen mukaan?

Millä ohjelmistoilla kaavoitusta laaditaan kunnassanne (esim. graafinen kaavakartta ja kaavarekisteritiedot)? Kuka ylläpitää näitä tietoja? Mitä sovelluksia on käytössä kiinteistö-, rakennus- ja huoneisto- sekä rakennuslupatietojen hallintaan? Kuka ylläpitää näitä tietoja?

KAAVAVARANNON OMINAISUUSTIEDOT

OMINAISUUS Selityksineen ja lisäkysymyksineen.	LÖY- TYYYKÖ OMINAI- SUUS- TIETO? (x = kyllä)	ONKO GRAA- FISESSA MUO- DOSSA? (x = kyllä)	MILLAISTA TIETOA KÄYTETÄÄN? MISSÄ MUODOSSA JA MISTÄ?
Kiinteistötunnus, tms. alueen/tontin tunnus Alueen/tontin omaama numeraalinen yms. tunnus (jolla erotellaan ne toisistaan). Missä vaiheessa alue saa tunnuksensa ja pysyykö se samana? Missä pidetään yllä?			
Tontin/alueen käyttötarkoitus Löytyykö tonteille/alueille lista käyttötarkoituksista tai luokitellaanko ne tietyn käyttötarkoituksen mukaan? Saako yksi alue/tontti vain yhden käyttötarkoituksmerkinnän?			
Kaavamuoto Mitä kaavamuotoja (nimityksiä) kaavoituksessa käytetään? Mistä tieto alueen/tontin kaavamuodosta tulee?			
Talotyyppi Löytyykö listausta tonttikohtaisista talotyypeistä? Mitkä ovat kunnassanne käytössä?			
Kaupungin luovutus/maan hankinta Onko alue/tontti kaupungin vai yksityisen omistuksessa? Edellyttääkö kaavoitus maanhankintaa? Tuleeko alue kaupungin luovutukseen? → missä vaiheessa tieto tulee ja mistä?			
Asumisen kapasiteetti Miten asumisen rakennusoikeus lasketaan? Käytetäänkö todellista rakennusoikeutta vain onko määritelty tietyt kem ² - määrät/asuintyyppi?			
Kapasiteetti yhteensä Miten alueen/tontin rakentamisen kokonaisrakennusoikeus lasketaan?			

Käytetäänkö todellisia kem ² -määriä vai onko määritelty tietyt kem ² määrät/asuintyyppi.			
Omistaja Löytyykö kootusti tieto alueen/tontin omistajista? Millaisessa muodossa ja missä?			
Alueen/tontin rajat			
Hanketiedot Tiedot vireillä olevista ja valmistuneista rakennuslupahankkeista. Tiedot rakennusten käyttötarkoituksesta, rakennusoikeuden määrästä ja valmistumisvuodesta/arvioidusta valmistumisvuodesta.			

KAAVAVARANNON TUOTOKSET

TUOTOS	SISÄLLÖN KUVAUS	PÄIVISTYS-TIHEYS	TUOTOKSEN LAATIJA	HYVÄKSYTETÄÄNKÖ JOSSAIN?

2. KAAVA-/TONTTIVARANNON AJOITUS

Tehdäänkö kunnassanne maankäytön toteutusohjelmaa tai siihen verrattavaa työtä?

Tehdäänkö pitemmän tähtäimen ajoitusta? Kuinka pitkälle ajalle ajoitusta tehdään? Kuinka usein ajoitusta tarkistetaan?

Ajoitetaanko sekä reaalisesti käytössä olevaa lainvoimaista tonttivarantoa että tulevaa tonttivarantoa, joista kaavat vasta vireillä/suunnitteilla?

Kuka / mikä taho tekee päätöksen ajoituksen vaiheistuksesta ja toteutusjärjestyksestä?

Mitkä seikat ohjaavat ajoitusta? Mitkä ovat ajoituksen tavoitteita?

KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY

KÄSITE	SELITYS (MITÄ KUVAA KYMPPI ^R :SSÄ)	MITÄ TERMIÄ KUNNASSANNE KÄYTETÄÄN VASTAAVASSA TAPAUKSESSA?
Ajoitus	Arvio käytettävissä olevan varannon ajallisesta toteutumisesta.	

3. KUNNALLISTEKNISET INVESTOINTIEN LASKENTA

Miten kunnassanne ennakoidaan/ajoitetaan kunnallisteknisiä investointeja?

Missä vaiheessa kavasuunnittelua selvitetään suunnitelmien kunnallisteknisiä investointivaatimuksia? Mitä kustannuksia selvitetään? Kuka laskelmat käytännössä tekee ja millä ohjelmalla?

4. VÄESTÖARVION LAADINTA

Laaditaanko kunnassanne:

1. Koko kaupungin/ kunnan väestöarvio	KYL- LÄ / EI	LAA- TIJA	PÄIVITYS- TIHEYS	TARKAS- TELU- JAKSO	TIETOJÄRJESTELMÄ/ OHJELMA, JOLLA LAADITAAN

Mikäli väestöennuste laaditaan, sisältääkö se ikäryhmittäisen väestöarvion?
Jos kyllä, niin mitä ikäryhmiä käytetään?

Muita huomioita koko kaupungin väestöarvion laadinnasta:

Laaditaanko kunnassanne:

2. Alueittainen väestöarvio	KYL- LÄ / EI	LAA- TIJA	PÄIVITYSTIHEYS	TIETOJÄRJESTELMÄ/ OHJELMA, JOLLA LAADITAAN

Mikäli alueittainen väestöennuste laaditaan, mitä aluejakoa alueittaisen väestöarvion laadinnassa käytetään?

Sisältääkö alueittainen väestöennuste ikäryhmittäisen väestöarvion? Jos kyllä, niin mitä ikäryhmiä käytetään?

Muita huomioita alueittaisen väestöarvion laadinnasta:

Hyödynnetäänkö toiminnassanne jonkun muun organisaation laatimia väestöarvioita? (esim. Tilastokeskus, maakuntaliitto tms.)

Mitkä ovat väestöarvioiden tärkeimmät hyödynniskohteet?

KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY

KÄSITE	SELITYS	MITÄ TERMIÄ KUNNASSANNE KÄYTETÄÄN VASTAAVASSA TAPAUKSESSA?
Väestöarvio	Arvio koko kunnan/kaupungin/seudun tulevasta väestökehityksestä	
Alueittainen väestöarvio	Arvio kunnan osa-alueiden tulevasta väestökehityksestä	

5. PALVELUVERKON LÄHTÖTIETOJEN YLLÄPITO JA MUUTOSTEN HALLINTA

Onko kunnassanne tapana käsitellä kunnan palvelutoimintoja palveluverkkona?

KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY

KÄSITE	SELITYS	MITÄ TERMIÄ KUNNASSANNE KÄYTETÄÄN VASTAAVASSA TAPAUKSESSA?
Dynaaminen palveluverkko	Alueen lähiväestöpohjasta riippuvaisia palveluja, joiksi tässä yhteydessä on pienten lasten palvelut eli päiväkodit ja alakoulut. KymppiR-toimintaympäristössä keskitytty tähän.	
Staattinen palveluverkko	Palvelut, jotka ovat riippuvaisia laajemman alueen väestöpohjasta ja jotka ovat hitaammin muuttuvia/siirrettävissä toiselle	

	alueelle. Kunnallisista palveluista näitä ovat terveyspalvelut.	
--	---	--

LÄHTÖTIETOJEN MÄÄRITTELY JA YLLÄPITO

Mitkä ovat palveluverkkosuunnittelussa keskeisiä lähtötietoja?

MIKÄ PALVELU?	TIEDON KUVAUS SEKÄ MISSÄ PIDETÄÄN YLLÄ (mahdollinen tietojärjestelmä)	TIEDON YLLÄPITÄJÄ	HUOMIOITAVAA

PALVELUVERKKOSUUNNITTELUN TUOTOKSIA

Mitkä ovat palveluverkkosuunnittelussa keskeisiä tuotoksia (esim. raportteja)?

TUOTOS	SISÄLLÖN KUVAUS	PÄIVISTYS- TIHEYS	TUOTOK- SEN LAATIJA	HYVÄKSYTE- TÄÄNKÖ JOSSAIN?

6. MUUT

Mitkä asiat koetaan prosess(e)issa ongelmallisiksi/puutteellisiksi/haasteellisemmiksi? (esim. lähtötietojen ylläpito, tietojärjestelmät, yhteistyötahto, vajaat resurssit?)

Onko jotain tiettyä kynnyskohtaa?

LIITE 3: Kunnissa käytetyt käsitteet

Liite 3 löytyy omana dokumenttinaan taitollisista syistä (Huom! Liite 3 A3-kokoinen).