



Kangasalan kunnan maapoliittinen ohjelma 2010

Hyväksytty valtuustossa 8.3.2010

Lähtökohdat

Seudun maapoliittiset linjaukset

Kaupunkiseudun yhteistyönä valmistellut maapoliittiset linjaukset ohjaavat kuntien oman maapoliittisten ohjelmien laadintaa. Maapolitiikalla pyritään tukemaan seudun maankäytön rakennemallin toteutumista.

Kunnat hankkivat alueita yhdyskuntarakentamiseen ja virkistykseen. Kunnat pyrkivät hankkimaan raakamaata pitkäjänteisesti elinkeinotoimintojen ja asumisen tarpeisiin siten, että raakamaavarantoja on vähintään 10 vuoden tarpeita vastaavasti. Yleiskaavavarantoja pyritään ylläpitämään 15 vuoden tarpeisiin ja asemakaavavarantoja kolmen vuoden tarpeita vastaavasti.

Kunnat hillitsevät omilla toimillaan kuntansa ja seudun asumisen hintojen nousua pyrkien pitämään sen vakaana.

Kuntastrategia

Kuntastrategiassa määritellään kunnan kehittämisen linjaukset.

Maankäytön strategisia kehittämissuuntia ovat

- Keskusta
- Nauhataajaman eheyttäminen
- Uudet asuntoalueet
- Olevan ympäristön ylläpito

Yleiskaavoitus

Rakentamiseen ja virkistykseen varattavat alueet määritellään yleiskaavoituksessa. Aluevarausten lähtökohtana on seudun rakennemalli ja sitä valmisteltaessa määritellyt tavoitteet yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä ja kehittämisestä.

Uudisalueiden määrittely

- Aluerakenteen kehittäminen seudun rakennemallin mukaan
- Alueiden varaus osayleiskaavoituksessa
- Toteuttamisen ohjelmointi maankäytön toteuttamisohjelmassa (maanhankinta, kaavoitus, rakentaminen)

Maan hankinta

Maata hankitaan pääasiallisesti yleiskaavoissa yhdyskuntarakentamiseen ja virkistykseen tarkoitetuilta alueilta. Alueita voidaan hankkia kasvusuunnista myös vaihtomaiksi.

Maa hankitaan ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin. Maksuvälineenä käytetään rahaa tai vaihtomaita. Raakamaata hankitaan niin, että se tyydyttää asuntotuotannon, elinkeinotoiminnan ja palvelujen aluetarpeet. Maanhankinta-aikataulu määrittellään vuosittain maankäytön toteuttamisohjelmassa.

Maata hankittaessa pyritään raakamaan hinta seudulla pitämään vakaana. Vakaa maan hinta ja maanomistajien yhdenvertainen kohtelu on edellytys myös vapaaehtoisten kauppojen syntymiselle. Raakamaan hinta muodostuu usein alueen keskeisyydestä, tulevasta maankäyttömuodosta, kynnyskustannuksista ja toteutusajankohdan läheisyydestä juontuva.

Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksia ei käytetä uudisalueiden kaavoituksessa. Maankäyttösopimus on erityisestä syystä mahdollinen vanhojen taajamien ensiasemakaavoissa kun maanomistajan alueen koko on alle kaksi hehtaaria, eikä sille kaikkiaan kaavoiteta omakotitontteja kahdeksaa enempää tai asuinpientalojen rakennusoikeutta 2000 kerrosneliometriä enempää. Aiemmat saman tai samaksi katsottavan maanomistajan kanssa tehdyt sopimukset otetaan määrittelyssä huomioon. Muuhun kuin asuinpientalotarkoituksiin ei maankäyttösopimukseen perustuvia ensiasemakaavoja laadita muutoin kuin poikkeuksellisista, perustelluista syistä.

Maankäyttösopimukset soveltuvat käytettäväksi asemakaavoitettujen tonttien käyttötarkoituksen tai rakennusoikeuden muutostilanteissa. Ne ovat tarpeen erityisesti, jos alueella on ympäristöriskejä tai arvokkaita rakennetun tai luonnonympäristön alueita tai kohteita. Maankäyttösopimuksia tehtäessä on sovittava alueiden toteutusaikataulusta. Sopimuksella varmistetaan, että kunta saa lain salliman korvauksen alueen kehittämisestä ja yhdyskuntatekniikan rakentamisesta. Maankäyttösopimuksen käyttömahdollisuus tulee selvittää aina, kun asemakaavan muutos koskee yksityistä rakennusmaata.

Sopimuksissa kunnalle peritään yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksena 50 prosenttia asemakaavasta aiheutuvasta maan arvonnoususta, ja tonteille määrätään rakentamisaika- ja määrävelvollisuus.

Kehittämiskorvaus

Kehittämiskorvauksen käyttöä asemakaavoituksessa pyritään välttämään.

Mikäli menettelyä kuitenkin käytetään, kehittämiskorvaus peritään maankäyttö- ja kennuslain mukaisesti.

Etuosto-oikeus

Etuosto-oikeutta käytetään muuta maankäyttöä täydentävänä maanhankintamuotona maakuntakaavan tai yleiskaavan yhdyskuntarakentamiseen tarkoitetuilla alueilla, virkistysalueilla ja suojelualueilla.

Lunastus

Lunastusmenettelyyn voidaan turvautua erikseen niin päätettäessä strategisilla maanhankinta-alueilla, mikäli muut maanhankintakeinot eivät ole tuottaneet tulosta.

Maan luovutus

Lähtökohta

Kunnalla pitää olla ensisijainen rooli tontinluovuttajana, jotta yhdyskuntarakenteen kehittymistä voidaan ohjata. Riittävällä tontitarjonnalla voidaan turvata tiivis ja taloudellinen, asumiskustannuksiltaan edullinen yhdyskuntarakenne, joka luo edellytykset myös laadukkaille palveluille ja asuinympäristölle.

Luovutuksen yhteydessä sovitaan rakentamisaikataulusta. Tavoitteena on varmistaa nopea toteuttaminen.

Maanluovutuksessa tuetaan maankäyttötavoitteissa määriteltyjä liikennejärjestelmän, asuntotuotantostrategian ja ilmastostrategian tavoitteita. Erityisesti pyritään edistämään joukkoliikenteen käyttöä niin asuntorakentamisen kuin palvelutuotannon sijoituksenkin osalta. Tarvittaessa edellytetään kiinteistön liittämistä kaukolämpöön.

Luovutustavat

Tontit ovat kunnan kärkituote. Niiden luovuttamisella voidaan vaikuttaa yhdyskuntarakenteen kehityksen ja kunnallistalouden lisäksi myös kunnan imagoon. Markkinointiin ja sen näkyvyyteen tulee siksi kiinnittää erityistä huomiota.

Maata voidaan myydä tai vuokrata. Vuokraaminen tarjoaa suhdanteista riippumattoman, pitkäjänteisen tulolähteen, minkä vuoksi osa luovutettavista tonteista tulee aina vuokrata. Liiketonttien, teollisuustonttien, huoltoasematonttien ja asuntorahaston rahoittamaan asuntotuotantoon tarkoitettujen tonttien pääasiallinen luovutusmuoto tulee olla vuokraus.

Tontin varaamisesta peritään aina varausmaksu, jota ei palauteta.

Hinnoittelu

Tonttien luovutushintaan vaikuttavat sijainti, suhde yksityisiin tonttimarkkinoihin, taloustilanne, tontin pinta-ala ja rakennusoikeus ja tontin erityiset ominaisuudet.

Seudun kunnat eivät kilpaile keskenään hinnalla myydessään yritystontteja.

Laatutavoitteet

Luovutettaessa KL-, AK- ja AR-tontteja tulee käyttää laatuohjetta tai laatukilpailua. Vuosittain pyritään järjestämään vähintään yksi laatukilpailu.

Omakoti- ja yritystontteja luovutettaessa rakentamisen laatua ohjataan rakentamistapaohjeilla. Rakennettaessa katukuvan kannalta merkittäville kohdille yritys- ym. rakentamista tontinluovutuksessaan edellytetään erityisen hyvää suunnittelun tasoa. Rakentamisen kunnan luovuttamilla tonteilla tulee olla energiatehokasta.

Kunta huolehtii tontteja luovuttaessaan siitä, että seudun asuntoStringan tavoitteet asuntotuotannon tarjonnan monipuolisuuden, sijoittumisen ja koon osalta voidaan toteuttaa.

Seuranta

Rakentamisen seuranta

Kunta seuraa yksityisten omistamien rakentamattomien asemakaavatonttien määrää ja sijaintia. Mikäli asemakaava ei ole kohtuullisessa ajassa toteutunut, kunta harkitsee rakentamiskehotuksen antamista. Rakentamiskehotuksia annetaan alueittain siten, että palvelujen järjestäminen ei sen vuoksi vaikeudu.

Kunnan luovuttamien tonttien rakentamisvelvollisuuden toteutumista valvotaan ja maankäyttö sopimusten toteutumista seurataan vuosittain.

Rakentamattomien tonttien kiinteistövero voidaan asettaa maksimiarvoon.

Maapolitiikan seuranta

Rakentamattomien tonttien kauppajen syntyä ja maan hintaa pyritään seuraamaan seudullisella järjestelmällä.

Rakentamattomien tonttien kauppajia seurataan mm. kunnan tonttihinnoittelun tueksi.

Kehittämisalumenettely

Suurten, monen omistajan hallinnassa olevien alueiden maankäyttömuotoa muutettaessa saattaa olla tarpeen käyttää kehittämisalueeksi määrittelyä.

Perustelut

Maapolitiikan keinot

Maapolitiikka ja kaavoitus

Kunnan maapolitiikalla ymmärretään kunnan maanhankintaan ja -luovutukseen, yksityisen maan kaavoittamiseen sekä yksityisessä omistuksessa olevien rakentamiskelpoisten tonttien rakentamisen edistämiseen liittyviä tavoitteita ja toimia. Kunnan maapolitiikka voidaan määritellä työvälineeksi, jolla varmistetaan ja luodaan edellytykset suunnitella ja toteuttaa pitkäjänteisesti maankäyttöä, rakentamista sekä muuta toimintaa.

Maapolitiikalla varmistetaan kaavoituksen tarkoituksenmukainen toteutuminen, maanomistajien yhdenvertainen kohtelu, kunnalle aiheutuvien investointien kannattavuus sekä kustannusten optimointi. Maapolitiikalla luodaan toimintaedellytyksiä tarpeelliselle asuntotuotannolle sekä palveluille ja elinkeinotoiminnalle.

Maan hankinta

Kunnan maanhankinnan tärkein tehtävä on maan hankkiminen yhdyskuntarakentamisen tuleviin tarpeisiin. Sen avulla turvataan maan saaminen yhdyskunnan käyttöön ja yhdyskuntapalveluiden ja -rakenteiden toteutuminen oikea-aikaisesti oikealta paikalta kohtuuhintaan.

Vapaaehtoinen kauppa

Pääasiallinen maanhankintakeino on vapaaehtoinen kiinteistökauppa. Asetetut tavoitteet saavutetaan luotettavimmin, kun maanhankinnat tehdään riittävän ajoissa ja kun raakamaan ostotoiminta on aktiivista. Tarvittavat maa-alueet hankitaan kunnalle ennen asemakaavoitusta, jotta maaomaisuuden hankintahinnat säilyisivät kohtuullisina.

Tavoitteena on, että kunta voi saada kaavoituksen, yhdyskuntarakentamisen ja palvelutuotannon tuoman arvonnousun korvaamaan osaltaan kaavan toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia ja palveluja. Erityisesti laajojen, kaavoittamattomien raakamaa-alueiden hankkimista kunnan omistukseen ennen asemakaavan laatimista pidetään maapoliittisesti suotavimpana keinona yhdyskuntarakenteen toteuttamisessa. Tämä varmistaa myös maanomistajien tasavertaisen kohtelun.

Ilmaislouvutusvelvollisuus

Ensimmäisen asemakaavan mukaiseen katualueeseen liittyy ns. ilmaislouvutusvelvollisuus, jolla tarkoitetaan kunnan oikeutta saada maanomistajalta haltuunsa ja käyttöön korvauksetta katualue tietyin ehdoin. Ilmaislouvutusvelvollisuudesta on täsmällisemmin säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 104-105 §:ssä.

Etuosto-oikeus

Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Sillä tarkoitetaan kunnan oikeutta saada myyty kiinteistö omistukseensa myyjän ja ostajan sopimasta kauppahinnasta. Tällöin kunta asettuu ostajan tilalle hänelle määrättyine ehtoineen. Etuosto-oikeusjärjestelmästä on tarkemmin säädetty etuostolaissa (608/77).

Lunastus

Kunnalla on mahdollisuus käyttää lunastusta maanhankintakeinona yleisen tarpeen niin vaatiessa. Lunastusluvan perusteista on täsmällisemmin säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 99-100 §:ssä. Kunnalla on lunastusoikeus myös asemakaavan perusteella yleiseen alueeseen ja yleisen rakennuksen tonttiin kuten maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:ssä säädetään. Lain 101 §:n perusteella kunnalle voi syntyä myös velvollisuus alueen lunastamiseen. Lisäksi kunnalla on tontin osan omistajana samanlaisia lunastusoikeuksia kuin yksityisellä maanomistajalla. Lunastusmenettelyssä noudatetaan lunastuslain (603/77) säädöksiä.

Kaavan toteuttamista edistävät toimet

Rakentamiskehotus

Rakentamiskehotuksilla edistetään asemakaavan tarkoituksenmukaista toteutumista. Tavoitteena on tällöin lisätä rakentamattomien tai muutoin vajaakäyttöisten rakennuspaikkojen rakentamista. Rakentamiskehotus perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:ään. Tämän mukaisesti kunta voi antaa asemakaavan mukaisen kaava- tai rekisteritontin omistajalle ja haltijalle rakentamiskehotuksen sen jälkeen, kun asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta. Jollei asemakaavan mukaista tonttia ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa rakentamiskehotuksen tiedoksiannosta, kunnalla on oikeus lunastaa kyseinen tontti.

Maankäyttö sopimukset

Maanhankinta kunnan omistukseen ei ole aina mahdollista tai edes perusteltua, varsinkin rakennettuja maa-alueita uudelleen kaavoitettaessa. Maanomistajien ja kunnan välisiä yksityisoikeudellisia sopimuksia, jotka käsittelevät asemakaavojen toteuttamisen vastuunjakoa, oikeuksia ja velvoitteita sekä kustannusten jakamista, kutsutaan yleensä maankäyttö sopimuksiksi.

Maankäyttö sopimuksilla voidaan edistää yksityisten maiden käyttöönottoa. Tällöin keskeisenä tavoitteena on kaavan toteuttamiskustannusten oikeudenmukainen kohdentaminen yksityisen tahon ja kaupungin kesken. Maankäyttö sopimuksia sovelletaan vapaaehtoista hankintaa täydentävänä tai korvaavana keinona. Maankäyttö sopimuksista on määräksiä maankäyttö- ja rakennuslain 12a luvussa (222/2003).

Kehittämiskorvausjärjestelmä

Kehittämiskorvausjärjestelmän säännösten mukaan maanomistaja, joka saa asemakaavoituksesta merkittävää hyötyä, on velvollinen osallistumaan kunnan ohella yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tavoitteena on kohdentaa kaavan toteuttamiskustannukset aikaisempaa käytäntöä oikeudenmukaisemmin eri maanomistajien ja julkisen tahon kesken.

Kehittämiskorvausjärjestelmässä on lähtökohtana, että maanomistajan osallistuminen kaavan toteuttamiskustannuksiin tulee ensisijaisesti hoitaa kunnan ja maanomistajan välisin maankäyttö sopimuksin. Niitä tilanteita varten, joissa maankäyttö sopimuksilla ei saavuteta yksimielisyyttä ja asemakaavan tuoma hyöty maanomistajalle on merkittävä, kunnalla on oikeus periä maanomistajalta ns. kehittämiskorvausta katujen ja yleisten alueiden toteuttamiskustannuksista. Kehittämiskorvauksen kattona on 60 % asemakaavan maanomistajalle tuomasta hyödystä.

Kehittämislumenettely

Kehittämislumenettelyn perustavoitteena on mahdollistaa täsmennettyjen erityisjärjestelyjen käyttö rajattujen alueiden keskitetyksi kehittämiseksi. Kunta voi maankäyttö- ja rakennuslain 110 §:n mukaisesti määrääjäksi, kuitenkin enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnan kehittämisalueeksi.

Korotettu kiinteistövero

Kunnalla on mahdollisuus kiinteistöverolain 12a §:n mukaan asettaa erityinen rakentamattoman rakennuspaikan korotettu veroprosentti.

Maan luovutus

Maanluovutuksen päämääränä on turvata riittävä, oikea-aikainen sekä kohtuuhintainen tonttitarjonta yleiskaavassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi yhdyskuntarakentamisen tarpeet ja ympäristölliset näkökulmat huomioon ottaen. Riittävä, oikein ajoittunut ja kohdistunut sekä kohtuuhintainen tonttien tarjonta saavutetaan maanhankinnan, kaavoituksen ja kunnallisteknisen rakentamisen yhteisin keinoin. Maanluovutus voi tapahtua joko hallintaoikeudella (maanvuokraus) taikka omistusoikeudella (maanmyynti).

Vuokraus

Maan vuokraustoiminnalla kaupunki turvaa tarpeellisen vuokratonttien tarjonnan asumista ja elinkeinotoimintaa varten. Maanvuokraus maanluovutuksen muotona on usein perusteltua, koska rakentajan ei tarvitse sitoa pääomaa tonttiin rakentamisen alkuvaiheessa. Maanvuokratulot tarjoavat kunnalle pysyvän vuosittaisen tuoton suhdanteista riippumatta.

Myynti

Maan myynnillä voidaan vaikuttaa hillitsevästi maan hintapaineisiin. Maanmyynti mahdollistaa maanvuokrausta nopeamman kunnallistekniikan kustannusten kattamisen.

Maapoliittisten keinojen käytön ajankohta

Maapoliittiset keinot voidaan luokitella yhtäältä maankäytön suunnitteluun ja ohjaamiseen liittyviin keinoihin sekä toisaalta kaavan toteuttamiseen liittyviin keinoihin. Osa maapoliittisten keinojen käyttöönotosta ajoittuu ennen asemakaavan lainvoimaiseksi tuloa ja osa asemakaavan lainvoimaiseksi tulon jälkeen.

Maankäytön suunnittelu

Yleiskaavoitus

Kangasalan yleispiirteistä maankäytön suunnittelua on ohjattu taajama-alueiden strategisilla yleiskaavoilla ja tarkemmilla oikeusvaikutteisilla osayleiskaavoilla. Parhailtaan on vireillä kaupunkiseudun rakennemallin laatiminen, joka tulee ohjaamaan taajama-alueen maankäytön yleissuunnittelua 2010-luvulla.

Yleiskaavoituksen keskeiset tavoitteet ovat keskustan kehittäminen, olevan kaupunkirakenteen tiivistäminen, nauhataajaman väestöpohjan turvaaminen sekä kunnan kasvun edellyttämien uusien alueiden varaaminen asuntotuotannon ja elinkeinoelämän tarpeisiin.

Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen

Yhdyskuntarakennetta tiivistetään ottamalla käyttöön asuntoalueiden välisiä alueita, laajentamalla olevia asuntoalueita sekä ottamalla käyttöön vajaakäytössä olevia alueita tai alueita, joiden käyttötarkoitus on muuttunut. Rakennetta tiivistetään myös yleiskaavassa rakentamiseen varatuilla alueilla asemakaavallisen tarkastelun perusteella. Muutos käynnistyy maanomistajan kehittämishankkeesta vireille tulevalla asemakaavatarkastelulla, jonka pohjalta voidaan pyrkiä sopimaan menettelytavoista.

Uudet käyttöön otettavat alueet

Olevaa yhdyskuntarakennetta täydentävien alueiden rakentamisjärjestys ratkaistaan seudullisen rakennemallin toteuttamisohjelmassa. Asemantien asutusta varaudutaan laajentamaan Kortekankaan pohjoispuolelle. Vatialan pohjoispuolelle voidaan rakentaa uutena kasvusuuntana Lamminrahkan alue, jolle tuotetaan palvelut yhdessä Tampereen Ojalan kanssa. Alueet tukeutuvat Lahdentien varren työpaikka-alueisiin ja Kirkkoharjun ja Kaupin välille muodostuvaan virkistysalueeseen. Ruutanaa varaudutaan laajentamaan pääasiallisesti pientalovaltaisena alueena. Keskustan laajentaminen suuntautuu Herttulan alueelle 2010-luvun puolivälissä ja myöhemmin Suntinmäkeen.

Kunnan taloudesta

Kunnan investointikyky määräytyy vuosikatteen pohjalta. Pitkällä tähtäimellä korvaus- ja uusinvestointien tulisi olla vuosikatteen suuruisia, ja sen puolestaan tulisi vastata poistoja. Tämä laskentamalli istuu kuitenkin huonosti kasvukunnan investointitarpeisiin. Lyhyellä tähtäimellä voidaan vajausta kattaa lainalla ja mahdollinen ylijäämä sijoittaa tulevia investointivaroja varten. Kangasalan kunnan vuosikate v. 2007 oli 6 M€, mutta investointitarve lähivuosina 20 - 25 M€

Kunnan sisäisessä laskennassa pääperiaate raakamaan jalostamisessa rakennustonteiksi sekä olemassa olevien tonttien kehittämisessä on tuottaa maan vuokrauksella ja myynnillä kunnalle kaavoitukseen sekä katujen ja puistojen toteutukseen tarvittavat varat pitkällä aikavälillä. Maankäytön toteuttamisohjelman tavoitteena on tuottaa keskimäärin 200 - 250 asuntoa vuodessa. Kunnallistekniikan investointitaso on ollut viime vuosina 6,5 M€ vuodessa, kun asemakaava-alueelle on rakennettu alle 200 asuntoa.

Lupapolitiikka on olennainen osa maapolitiikkaa. Taajamarakenteen tiivistäminen tai laajentaminen tuottaa pitkällä ajanjaksolla kunnalle tuloja. Lievealueiden suunnitteleman rakentaminen sen sijaan vaikeuttaa kaavoitusta ja maapolitiikan hallintaa, ja aiheuttaa kunnalle menoja. Jos oleellisesti suurempi osa viime vuosien rakentamisesta olisi toteutunut kunnan luovuttamille asemakaavatonteille, olisi se vaikuttanut myönteisesti kunnan talouteen.