Eduskunnan ympäristövaliokunnalle
Helsingissä 07.12.2017

Tyhjät tilat ja asuntopolitiikka

Asiantuntijalausunto
Asia: O 61/2016 vp Asuntopolitiikan kehittämiskohteet

Hella Hernberg
Arkkitehti Safa, tohtorikoulutettava
Urban Dream Management / Aalto-yliopisto

Tiivistelmä

Kaupungit ja alueet Suomessa ja maailmalla muuttuvat jatkuvasti. Erilaisten rakennemuutosten seurauksena tiloja, rakennuksia ja alueita jää jatkuvasti tyhjilleen tai vajaakäyttöön niin Suomessa kuin maailmalla. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla toimistotilojen vajaakäyttö on jatkanut nousuaan vuodesta 2008. Tyhjää toimistotilaa oli pääkaupunkiseudulla 1,2 milj. neliömetriä syksyllä 2017. Samalla pohditaan keinoja asuntopulan hillitsemiseksi ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämiseksi, ja tonttimaata uudisrakentamiselle etsitään monin keinoin. Kuitenkaan käyttötarkoituksen muutosten potentiaalia asuntotuotantoon ei ole kokonaisvaltaisesti tutkittu tai hyödynnetty. Käyttötarkoituksen muutosten ja rakennuskannan joustavan ja kestävän käytön edistämiseksi tarvitaan uusia toimintatapoja, uutta osaamista ja viranomaisprosessien muutoksia.

Tässä lausunnossa esitellään tavoitteita, keinoja ja ehdotuksia rakennuskannan joustavan ja pitkän käytön edistämiseksi. Tavoitteena on resurssiviisaan lähestymistavan mukaan se, että rakennukset ovat muuntautumiskykyisiä ja niitä voidaan käyttää tarkoituksenmukaisesti ja säästävin, vähittäisin korjauksin pitkän elinkaaren ajan. Esimerkiksi nostetaan vajaakäyttöisten toimistotilojen muuttaminen asunnoiksi. Nykyiset säännökset ja kaavajärjestelmä ovat soveltuneet hankalasti käyttötarkoituksen muutoksien suunnitteluun ja toteuttamiseen. Rakentamista ohjaavan Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) haasteena on tulkinnanvaraisuus: lähtökohtana on säännösten tulkitseminen joustavasti ja tapauskohtaisesti käyttötarkoituksen muutoksissa. Käytännössä joustava tulkinta ei ole usein toteutunut, vaan tulkinnat ovat olleet jyrkkiä ja tekniset vaatimukset ovat korostuneet suhteessa säästävään korjaamiseen, johtaen ylikorjaamiseen ja uudisrakentamiseen verrattaviin muutoksiin. Käytäntöjen muuttamiseksi tarvitaan erityisosaamisen kehittämistä niin lupaharkintaan, suunnitteluun kuin rakentamiseenkin sekä uusien käytäntöjen ja säännöstulkintojen kehittämistä esimerkiksi pilottikohteiden avulla. Asumisen teknisiä vaatimuksia tulisi voida soveltaa joustavammin käyttötarkoituksen muutoksissa. Kaavaprosessien sujuvoittamiseksi on ehdotettu kevennettyä kaavamenettelyä. Lausunnossa nostetaan esille myös tyhjien tilojen väliaikaiskäyttö ratkaisuna muutosprosessien odotusvaiheisiin ja uusien toimintojen kokeilemiseen. Lopuksi esitellään uudenlaisia käyttäjälähtöisiä suunnittelu- ja toteutusratkaisuja käyttötarkoituksen muutoksiin, kuten hybridiratkaisut (toimintojen sekoittaminen), ryhmärakennuttaminen ja asukkaita osallistavat toimintamallit niin omistus- kuin vuokra-asumisessa.

Lausunnon tilaajana on Eduskunnan ympäristövaliokunta. Lausunto pohjautuu suurelta osin ympäristöministeriössä vuonna 2013 toteutettuun Tyhjät tilat -hankkeeseen, jossa tutkittiin ratkaisuja ja toimintamalleja tyhjilleen jäävien tilojen hyödyntämiseen. Hankkeen vetäjänä toimi allekirjoittanut.

Sisällys

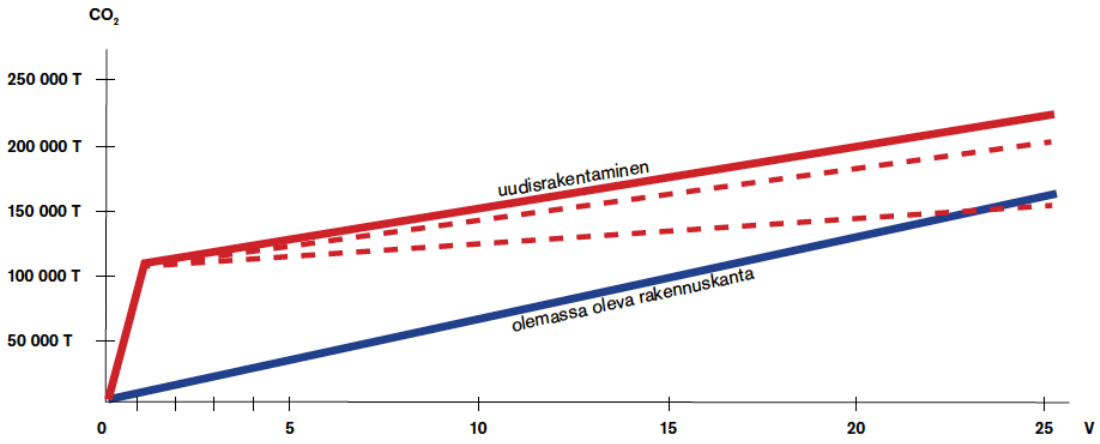
1. Resurssiviisas rakennettu ympäristö..... 2
2. Toimistotilojen vajaakäyttö..... 3
3. Käyttötarkoituksen muutos..... 4
4. Väliaikaiskäyttö..... 5
5. Säännösten tulkinnan haasteita käyttötarkoituksen muutoksissa..... 5
6. Kaavoitusnäkökulmia joustavaan muutokseen..... 7
7. Uusia toimintatapoja ja uudenlaista asumista..... 9

Lähteet.....12

1. Resurssiviisas rakennettu ympäristö

Suomessa rakennukset ja rakentaminen muodostavat yhdessä noin 40% kasvihuonekaasupäästöistä. Rakennuksiin on sitoutunut 50% maailman kaikesta materiaalista (YM 2012). Tila ja rakennukset, samoin kuin niitä ympäröivä infrastruktuuri, ovat siis varsin merkittävä materiaaliresurssi.

Resurssiviisaan ajattelun mukaan rakennuksia ja tiloja täytyy tarkastella muuntautumiskykyisinä, monikäyttöisinä ja pitkäikäisinä sen sijaan, että ne on totuttu näkemään vain yhteen käyttötarkoitukseen suunniteltuina. Kaupunkirakenteen resurssitehokkuus määritellään paitsi resurssien säästönä ja kiertona myös niiden jatkuvana uudistumisena (Lehtovuori et al 2017).



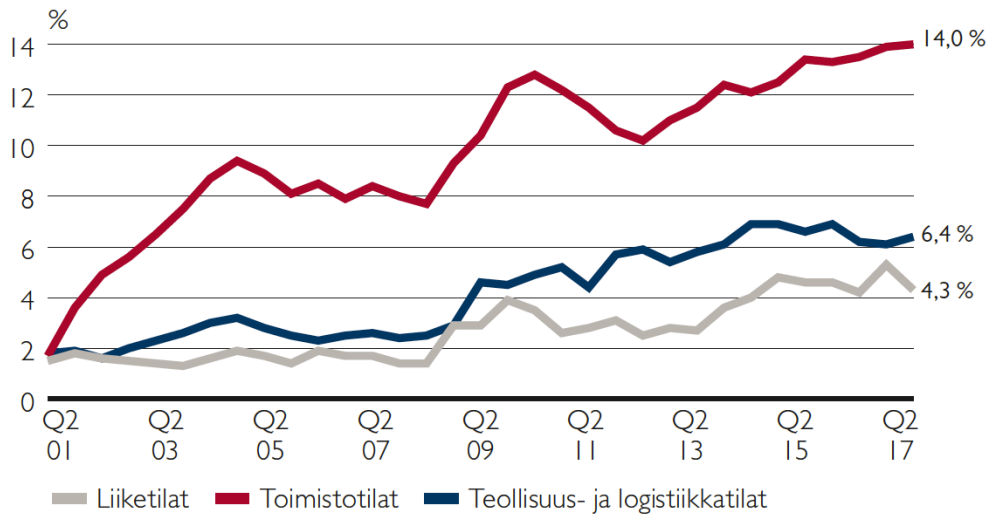
Kuvassa 1 verrataan olemassa olevan rakennuksen käytön jatkamista sen korvaamiseen uudella, energiatehokkaammalla rakennuksella. Uudisrakentamisesta aiheutuvan ”hiili-investoinnin” takaisinmaksuaika voi olla yli 25v verrattuna vanhan rakennuksen käytön jatkamiseen. Näin siis keskipitkällä aikavälillä olemassa olevan rakennuksen purkaminen, sen materiaalien uudelleen käyttö ja uuden (energiatehokkaamman) rakennuksen rakentaminen, kuluttaa enemmän energiaa ja resursseja kuin alkuperäisen rakennuksen käyttäminen alkuperäisessä muodossaan. (Heinonen et al 2011)

Kun puhutaan resurssiviisaasta rakentamisesta ja rakennusten käytöstä, rakennusten elinkaaren, tilojen tarvekartoituksen, monipuolisen käytön ja uudistamisen rooli korostuu. Resurssiviisaus edellyttää kokonaisvaltaista tarkastelua, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi energiatehokkuuden kyseenalaistamista. Rakenteellinen energiatehokkuus on ollut vallitseva keino ilmastonmuutoksen hillinnässä rakennetun ympäristön osalta, mikä korostuu myös rakentamismääräyksissä. Kuitenkin kun määräykset ohjaavat uudisrakennuksia entistä energiatehokkaammiksi, yhä suurempi osuus elinkaaren aikaisista päästöistä syntyy jo rakentamisvaiheessa (kuva 1). Näin ollen rakennuksen pitkä elinkaari on entistäkin tärkeämpi tavoite.

Resurssiviisauden näkökulmasta on tärkeätä tukea rakennusten joustavaa, pitkäaikaista käyttöä ja uudistumista koko elinkaaren ajan ja toisaalta säästävää korjaustapaa muutosten suunnittelussa ja toteutuksessa. Tämä asettaa haasteita ja uudistumisen paineita lainsäädännölle, säännösten tulkinnalle, kaavoitukselle sekä osaamiselle muutostöiden suunnittelussa ja toteutuksessa.

2. Toimistotilojen vajaakäyttö

Erilaiset rakennemuutokset, julkiset säästötoimet, markkinakehitys, työn murros sekä teollisuuden ja kaupan logistiikan muutokset vaikuttavat tilojen käyttötarpeisiin ja kysyntään. Toimistotilojen vajaakäyttö on ajankohtainen esimerkki siitä, miten työn murros on vähentänyt ja tulee vähentämään radikaalisti toimistotilojen tarvetta. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen toimistotilojen vajaakäyttö on ollut jatkuvassa nousussa: alkuvuodesta 2017 tyhjää toimistotilaa oli pääkaupunkiseudulla yli 1,2 miljoonaa neliötä (Catella 2017). On arvioitu, että toimitilan ylitarjonta on pysyvää, koska markkinatilanteen lisäksi vajaakäytön kasvuun on vaikuttanut uusien toimistotilojen runsas rakentaminen ja työn murros.



Kuva 2: Toimistotilojen vajaakäytön kehitystä pääkaupunkiseudulla. Catella 2017

Työn tekemisen tavat ja paikat muuttuvat. Joustava ja etätyö, samoin kuin itsensätyöllistäminen kasvaa. Organisaatiot suosivat monikäyttöisiä tiloja operatiivisten kustannusten karsimiseksi ja tilankäytön tehostamiseksi. Toimistotilan tarve tulee myös tulevaisuudessa radikaalisti vähenemään (Oksanen 2017). On

arvioitu, että organisaation siirtyessä uusiin, tehokkaampiin tiloihin, vapaaksi jää uuteen verrattuna noin tuplasti tyhjää toimistotilaa (Catella 2014).

Tyhjilleen jäävät usein sijainniltaan epäkäytännölliset toimistotalot, jotka eivät enää täysin vastaa tämän päivän muuttuneita tilatarpeita, mutta voivat kuitenkin olla hyväkuntoisia. Monet alueet, joilta toimistokäyttö on väistymässä, ovat toisaalta asumisen kannalta houkuttelevia ja verrattain hyvien yhteyksien päässä. Asuntopulan vaivaamalla pääkaupunkiseudulla onkin peräänkuulutettu tyhjien toimistotilojen muuttamista asunnoiksi. Tavoite on mainittu myös Sipilän hallitusohjelmassa (2015).

> *"Edistetään rakennusten käyttötarkoituksen muuttamista toimisto- ja liiketiloista asunnoiksi. Rakennuksen korjaaminen, käyttötarkoituksen muuttaminen tai perusparantaminen ei laukaise uudisrakentamistasoisia velvoitteita esimerkiksi esteettömyys- ja äänieristysvaatimusten osalta. Energiatehokkuusvaatimusten osalta energiatehokkuusdirektiivin mukaisessa sääntelyssä on hyödynnettävä kaikki direktiivin sallimat joustot ja poikkeusmahdollisuudet."*
>
> Sipilän hallitusohjelma 2015, liite 4, s. 12

1,2 miljoonaa toimistoneliötä voisi laskennallisesti tarjota uuden asunnon jopa yli 30 000 asukkaalle[1]. Käytännössä kaikki toimistorakennukset eivät suoraan sovellu asumiseen ja muutoksia täytyy tarkastella paitsi tapauskohtaisesti myös kaupunginosatasolla. Muutosmahdollisuuksiin vaikuttavat mm. rakennuksen sijainti, kunto ja rakenteelliset tekijät sekä mahdollisuus toteuttaa uusia palveluita alueelle. Toisaalta käyttötarkoituksen muutoksissa tulisi etsiä mahdollisuuksia luovien, totutusta poikkeavien asumisratkaisujen sekä hybridiratkaisujen toteuttamiseen.

Pysyvien käyttötarkoituksen muutosten lisäksi myös väliaikaiskäyttö on tärkeä ratkaisu sellaisten toimistotilojen hyödyntämiseen, joiden voidaan olettaa vielä palaavan taas toimistomarkkinoille lyhyen ajan kuluessa, tai jotka odottavat useita vuosia pysyvämpien muutosten toteutumista (kts väliaikaiskäyttö, luku 4).

3. Käyttötarkoituksen muutos

Kolme neljäsosaa Suomen asuin- ja palvelurakennuskannasta on valmistunut lyhyenä ajanjaksona 1960-luvulta alkaen (YM 2007). Korjausrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten tarve on kasvussa. Käyttötarkoituksen muutos on keino tiivistää olemassa olevia alueita rakentamatta uutta ja tukeutuen jo rakennettuun infrastruktuuriin. Tämä on nykyisin kunnille ja valtiolle keskeinen tavoite, jolla tähdätään yhdyskuntien päästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen.

Suomessa sodanjälkeisen jälleenrakentamisen, kaupungistumisen ja lähiörakentamisen myötä rakennusalan osaaminen, samoin kuin lainsäädäntö ja kaavoitus, kuitenkin painottuvat edelleen uudisrakentamiseen. Osaamisen kehittämistä ja uusia käytäntöjä tarvitaan yhtä lailla suunnitteluun, toteutukseen, kaavoitukseen kuin lainsäädäntöön ja sen tulkintaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) tulkinta on osoittautunut haastavaksi käyttötarkoituksen muutoksissa (kts luku 5). Myös kaavoituksella on muutosten sääntelyssä ja mahdollistamisessa oleellinen rooli ja muun muassa kaavaprosessien kesto on koettu ongelmaksi (luku 6). Käyttötarkoituksen muutoksiin tarvitaan myös uusia, luovia ratkaisuja ja käyttäjälähtöisyyttä (luku 7).

[1] Asumisväljyys Uudellamaalla oli 36,8 m2 vuonna 2016 (Tilastokeskus 2016).

4. Väliaikaiskäyttö

Muutostilanteissa kiinteistöt usein odottavat uusia ratkaisuja, kuten suunnitelmien, rahoituksen tai kaavoituksen valmistumista ja näihin liittyviä neuvotteluja, jopa useita vuosia. Vähittäisestä muutoksesta ja muutostilanteiden hyödyntämisestä esimerkki on tilojen väliaikaiskäyttö.

Väliaikaiskäytöllä tarkoitetaan vapaan tai alikäytetyn maa-alan tai rakennuksen väliaikaista aktivointia esimerkiksi vuokraamalla se käyttäjälle tietynlaisin ehdoin. Toimintamallista hyötyvät etenkin kiinteistöt, joiden kehittämiseksi ei ole välitöntä kysyntää tai joiden tiedetään joutuvan odottamaan uuden ratkaisun valmistumista (Lehtovuori & Ruoppila 2012). Väliaikaiskäyttö on nostettu myös valtioneuvoston hyväksymän Kulttuuriympäristöstrategian toimenpide-ehdotukseksi (YM & OKM 2013).

Tutkijat ovat peräänkuuluttaneet väliaikaiskäytön hyödyntämistä osana kaupunkisuunnittelua sekä suunnitelmallista kiinteistönpitoa ja -kehittämistä. Monissa maissa tällaisia käytäntöjä onkin kehitetty (esim Bishop & Williams 2012, Oswalt et al 2013). Kiinteistönomistajien ja kaavoittajien tulisi varautua muutostilanteisiin jo etukäteen ja sisällyttää tilapäiskäyttö suunnitelmallisesti osaksi kehitystoimintaa ja kestävää kiinteistönpitoa. Tilapäiskäytön avulla voidaan tutkia ja kehittää uusia mahdollisuuksia vaiheittain ja pienin kustannuksin. Itse toiminnot voivat olla määräaikaisia, toistuvia tai siirtyviä, mutta niistä voi myös muodostua pysyviä. Esimerkiksi Tampereen Hiedanranta on onnistunut esimerkki väliaikaiskäytön kytkemisestä ison aluerakentamishankkeen suunnitteluun Suomessa (valiaikainenhiedanranta.fi).

Myös väliaikaiskäytön kohdalla on haasteita säännösten ja kaavamerkintöjen tulkitsemisessa. Esimerkiksi kaavaan merkitty käyttötarkoitus tai turvallisuus- ja poistumistieasiat voivat nousta esteeksi väliaikaiskäytön toteutumiselle. Maankäyttö- ja rakennuslakiin on aiemmin ehdotettu uutta tilapäisen käytön ”suunnittelukategoriaa”, joka asettuisi tapahtuman ja pysyvän käytön tai pysyvän käyttötarkoituksen muutoksen väliin (Lehtovuori & Ruoppila 2011). Tämä antaisi mahdollisuuden muuntaa paikkoja tietyllä aikajänteellä kevennetyin luvin. Samalla se olisi kutsu ajatella tilojen käyttöä joustavasti ja kokeilevasti.

Ehdotus: Maankäyttö- ja rakennuslakiin uusi väliaikaisen käytön suunnittelukategoria, joka koskisi tapahtuman ja pysyvän rakentamisen / käyttötarkoituksen muutoksen väliin asettuvaa toimintaa.

5. Säännösten tulkinnan haasteita käyttötarkoituksen muutoksissa

Käyttötarkoituksen muutoksen toteuttaminen resurssiviisaasti ja samalla taloudellisesti, toiminnallisesti, teknisesti sekä suojelunäkökohdat ja lainsäädäntö huomioiden vaatii paljon erityisosaamista lupaharkinnassa, eri suunnittelualoilla ja rakentamisessa. Jokainen tapaus on yksilöllinen ja vaatii tapauskohtaista harkintaa. Joitakin yleistyksiä voidaan tehdä esimerkiksi alkuperäisen rakentamisajankohdan ja tyypillisten rakenteiden mukaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) toimivuutta arvioitiin ympäristöministeriössä 2013-14. MRL:n ja siihen perustuvien muiden säännösten soveltaminen on koettu erityisen haasteelliseksi juuri käyttötarkoituksen muutosten kohdalla. MRL:n arviointiin liittyvässä kyselyssä lähes puolet kaikista vastaajaryhmistä oli sitä mieltä, että MRL ja sen nojalla annetut säännökset toimivat huonosti yleisellä tasolla rakennusten kor-

jaus- ja muutostöissä. Kuitenkin yli kolmannes vastaajista katsoi, että laki ja säännökset toimivat hyvin. (YM 2014)

Nykyisen MRL:n säännöksiä on tarkoitus soveltaa korjaus- ja muutostyössä joustavasti, tapauskohtaisesti ja soveltuvin osin. Säännökset eivät ole käsitelleet käyttötarkoituksen muutosta erityistapauksena, vaan ne on annettu pääosin uudisrakentamista silmällä pitäen. Korjaus- ja muutostyössä tulee MRL 117.4 §:n mukaan ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä. MRL 118 §:n mukaan historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa ei saa turmella. Joustavan soveltamisen tavoite todetaan muun muassa lakia koskevassa hallituksen esityksen perustelussa (HE 101/1998) siten, että säännöstö ”sallii joustavan ja varoen suoritetun korjaustoiminnan”.

Säännösten soveltaminen on ollut käyttötarkoituksen muutoksissa erityisen haastavaa, koska rakennuksen olemassa olevien lähtökohtien lisäksi täytyy arvioida uuden käyttötarkoituksen asettamia vaatimuksia kokonaisuutena. Käyttötarkoituksen muutosten kohdalla säännösten tulkinta onkin ollut usein turhan tiukkaa ja jyrkkää. Säännösten soveltamisessa on ilmennyt paljon eroja ja vaihtelevuutta sekä tulkinnanvaraisuutta, ja säännökset on koettu vaikeaselkoisiksi ja niiden tulkinta vaikeasti ennakoitavaksi.

Tällä hetkellä valmisteilla on MRL:n kokonaisuudistus (www.ym.fi/mrluudistus). Käyttötarkoituksen muutoksiin otetaan kantaa esimerkiksi uuden asuntosuunnitteluasetuksen soveltamisala-pykälässä:

> *”Tämä asetus koskee uuteen rakennukseen tai rakennuksen laajennukseen sijoitettavia tai rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti muutettaessa muodostettavia asuin-, majoitus- ja työtiloja.*
>
> *Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä tätä asetusta on sovellettava vain, jos alkuperäinen ratkaisu on ilmeisen kelvoton. Rakennuksen korjaus- ja muutostyöt voidaan muutoin tehdä alkuperäistä ratkaisua noudattaen. Muutostöiden johdosta asumisolosuhteet eivät saa heikentyä.”*

Joustava sääntely ja säännösten tulkinta edellyttävät toimiakseen erityisosaamista niin lupaharkinnassa kuin suunnittelussa ja rakentamisessa. Käytännön toteutetut ratkaisut riippuvatkin paitsi suunnittelijoiden ja lupavalvonnan osaamisesta myös rakennusalan yleisesti totutuista käytännöistä. Kun säännöksiä ja niiden taustaa ei tunneta riittävän hyvin, puhutut totuudet ja alan yleiset käytännöt muuttuvat toimintaa ohjaaviksi ”normeiksi”. Yksi esimerkki toimintaa ohjaavista oletuksista on ollut, että käyttötarkoituksen muutos tarkoittaisi automaattisesti uudisrakentamisen nykynormien soveltamista. Tämä ei pidä paikkansa, koska säännösten lähtökohtana on joustava soveltaminen.

Käytännössä punnittavana on alkuperäisten rakenteiden ja rakennusosien säilyttämien suhteessa uuteen käyttötarkoitukseen liittyviin toiminnallisiin ja teknisiin vaatimuksiin ja taloudelliseen toteutettavuuteen. Tässä sekä suunnittelijoiden että lupaviranomaisten osaamisella on keskeinen rooli. Joustavassa harkinnassa keskeistä on usein teknisten vaatimusten minimivaatimustason määrittäminen. Ristiriitoja ilmenee esimerkiksi rakennuksen energiatehokkuutta, ääneneristystä, esteettömyyttä, materiaalitehokkuutta sekä rakennuksen ominaispiirteitä ja rakennustaiteellisten arvojen säilyttämistä koskevien vaatimusten yhteensovittamisessa (Hernberg 2014, YM 2014).

Ympäristöministeriön Tyhjät tilat -hankkeessa (Hernberg 2014) tutkittiin muutamia kohteita, joissa toimisto-, palvelu- tai teollisuusrakennuksia oli muunnettu asuinkäyttöön. Alla olevaan taulukkoon on koottu keskeisimmät havainnot säännösnäkökulmasta.

Säännösten soveltamisen haasteita käyttötarkoituksen muutoksissa:

- Energiatehokkuus vs. materiaalitehokkuus/rakennustaiteelliset arvot
  Olemassa olevien rakenteiden tai rakennusosien, esimerkiksi ikkunoiden säilyttäminen ja korjaaminen vs vaihtaminen uusiin
- Askeläänieristys vs. esteettömyys
  Esimerkiksi askeläänieristeistä syntyvät kynnyskohdat asuinhuoneistoissa ja muut sovitukset olemassa olevaan tilanteeseen, kuten patterisyvennyksiin ja muihin yksityiskohtiin
- Äänieristys vs. materiaalitehokkuus/rakennustaiteelliset arvot
  Esimerkiksi ulkoseinän vanhojen ikkunoiden säilyttäminen vs. kaavan äänieristysvaatimukset
- Runkosyvyys vs. asuinhuoneiston ikkunapinta-ala
  Tätä käytetään usein argumenttina siihen, että esimerkiksi syvärunkoiset toimistotalot eivät sovellu asuinkäyttöön.
- Poistumistiet ja palo-osastoinnit suhteessa muihin vaatimuksiin

Jotta monipuoliset ja kohtuuhintaiset asumisratkaisut olisivat mahdollisia käyttötarkoituksen muutoksissa, on tarpeen kehittää käyttötarkoituksen muutoksiin ja asumiseen liittyviä säännöstulkintoja joustavammiksi ja/tai selkeyttää lainsäädäntöä ja sen tavoitteita. Teoriassa nykyiset säännökset mahdollistavat joustavan tulkinnan käyttötarkoituksen muutoksissa, mutta käytännössä joustava tulkinta on harvoin toteutunut. Onkin kenties olennaisempaa satsata osaamisen kehittämiseen säännöstulkinnoissa ja rakentamisalan käytännöissä, kuin säännösten muuttamiseen. Säännösten kehittämisessä on olennaista, että ne ottavat huomioon tapausten moninaisuuden ja tapauskohtaisen tulkinnan mahdollisuuden.

Uudenlaisten käytäntöjen kehittämiseen käyttötarkoituksen muutosten suunnitteluun ja toteutukseen tarvitaan lisäresursseja, joita ei tavallisessa rakennushankkeessa välttämättä ole. Tarvitaankin pilotti- ja kokeiluhankkeita, joissa kehitetään ja arvioidaan uusia säännöstulkintoja ja käytännön suunnitteluratkaisuja. Rakennuksen käyttötarkoituksen muutoshanke voisi näin toimia käytännön väylänä uusien rakentamistapojen ja säännöstulkintojen kehittämiseen tai jopa säännösten muuttamiseen.

Ehdotus: Rahoitusta pilottihankkeille, joissa tutkitaan ja kehitetään uusia säännöstulkintoja ja käytännön suunnitteluratkaisuja käyttötarkoituksen muutoksiin erityisesti asumisen kannalta.

6. Kaavoitusnäkökulmia joustavaan muutokseen

Käyttötarkoituksen muutos ja kaupunkirakenteen tiivistäminen ovat keskeisiä keinoja hillitä kaupunkien päästöjä ja energiankulutusta. Kuitenkin nykyinen kaavoitusjärjestelmämme on kehitetty uusien alueiden rakentamista varten, kuten lainsäädäntökin. Olemassa olevan rakennetun ympäristön muutokset, kuten rakennusten käyttötarkoituksen muutokset ja tonttikohtainen täydennysrakentaminen, toteutuvat jäykästi ja kaavoitukseen on toivottu lisää joustavuutta. Sipilän hallitusohjelmassa (2015) on mainittu tavoite kevennetystä kaavamenettelystä, jota ehdotettiin myös Tyhjät tilat –hankkeessa (Hernberg 2014).

> *”Rakennusten käyttötarkoituksen muutoksia ja täydennysrakentamista sujuvoitetaan ottamalla käyttöön kevennetty kaavamenettely.”*
> Sipilän hallitusohjelma 2015, liite 4, s. 12

MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä kaavoitusta koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan. Lakiin on lisätty mahdollisuus laatia asemakaava vaiheittain. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan: ”Asemakaavamuutoksen laatimisille vaiheittain olisi tarvetta erityisesti täydennysrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten sujuvoittamisen ja nopeuttamisen mahdollistajana”.

Lakia on myös muutettu poikkeamiskäytäntöjen osalta koskien esimerkiksi toimistorakennuksen muuttamista asuinkäyttöön:

> *172 § Alueellinen poikkeaminen*
>
> *Kunta voi erityisestä syystä päättää, että tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta voidaan poiketa laajemmalla kuin yhden rakennuspaikan käsittävällä alueella silloin, kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön (alueellinen poikkeaminen).*

Yllämainitut muutokset ovat astuneet voimaan 2016-17 (http://www.ym.fi/mrluudistus).

MRL:n uudistus antaa siis jo jonkin verran uusia joustamisen mahdollisuuksia kaavoitukseen. Toisaalta kaavapäätöksiin vaikuttavat myös kunnallispoliittiset linjanvedot sekä tapauskohtaisesti yksittäisten kaavasuunnittelijoiden näkemykset esimerkiksi neuvoteltaessa maanomistajien kanssa.

Kaavoituksen rooli rakennetun ympäristön muutosten hallinnassa ja kokonaistarkastelussa on olennainen. Kaavalla ohjataan esimerkiksi sitä, ettei kaupungin toiminnallinen rakenne muutu tai yksipuolistu markkinakehityksen seurauksena liikaa. Kaavoitus tarkastelee muutoksia kaupunginosa- tai aluetasolla. Asumisen lisääntyessä kunnan on järjestettävä myös palvelujen, kuten päiväkotien ja koulujen tarjonta lähialueella.

Muutostilanteisiin reagoimisen tarve on nostanut esiin kysymyksen kaavan mahdollistavuudesta suhteessa sen rajoittavuuteen. On todettu, että ”hyvän strategisen suunnitelman avulla voidaan ylläpitää ja luoda urbaania potentiaalia paremmin kuin (...) rajoittavan kaavahierarkian avulla” (Edelman 2017). Kun kaavaprosessia joustavoitetaan, on syytä pitää mielessä strategisen tason ja alueellisen tarkastelun säilyminen, mutta samalla mahdollistaa nykyistä joustavammat muutokset.

Tyhjät tilat -hankkeessa nousi esille useita tekijöitä, jotka kaavaprosessissa oleellisesti vaikuttavat käyttötarkoituksen muutoshankkeen onnistumiseen ja kestoon. Näitä ovat mm. poikkeamismenettelyn mahdollisuus, kaavamuutosta edeltävät neuvottelut, kaavaprosessiin kuluva aika, kaavasta mahdollisesti tehtävät valitukset, kaavaan liittyvät vaatimukset sekä kunnan perimät maksut (Hernberg 2014).

Tyhjät tilat -hankkeen yhteydessä ehdotettu ”kevytkaava” olisi nykyisen poikkeamismenettelyn kaltainen työkalu, jota ohjaisi yleisempi alueellinen periaatetason tavoitekaava. Kevytkaava tarjoaisi joustavan ja yhtenäisen menettelyn muutostilanteisiin ja kaupunkirakenteen tiivistämiseen. Samalla muutoksiin kuluisi vähemmän viranomaisresursseja. Vastaavista maailmalla toteutetuista malleista on runsaasti tutkimustietoa (esim. Ahlava & Edelman 2007, Hartiala 2012).

Myös väliaikaiskäyttöjen mahdollistaminen edellyttää kaavoitusprosessin uudelleen tarkastelua. Väliaikaiskäytöt tulisi nähdä kokeilevan kehittämisen työkaluina, joita voidaan hyödyntää myös uuden toiminnan suunnittelussa, ja niitä tulisi suunnitelmallisesti tukea osana alueiden käyttötarkoituksen muutosta. Toisaalta vanhat kaavamerkinnät voivat rajoittaa väliaikaiskäyttöä ja tässäkin kohtaa väliaikaisuuden huomioiminen uutena suunnittelukategoriana edistäisi kestävää ja elävää toimintaa.

Ehdotus: Käyttötarkoituksen muutosten sujuvoittaminen kevennetyllä kaavamenettelyllä.
Ehdotus: Väliaikaiskäytön edistäminen osana muuttuvien alueiden ja tonttien kaavaprosessia.

7. Uusia toimintatapoja ja uudenlaista asumista

Vanhojen tehtaiden, sairaaloiden tai toimistotalojen muutokset asunnoiksi herättävät keskustelua etenkin pääkaupunkiseudulla mahdollisina ratkaisuina asuntopulaan ja kohtuuhintaisen asumisen kysymyksiin.

Oivaltavasti toteutettuna käyttötarkoituksen muutokset voisivat tarjota myös uusia vaihtoehtoja erilaisiin asumistarpeisiin ja elämäntilanteisiin. Ne tulisi nähdä mahdollisuutena kehittää uudentyyppisiä asumisratkaisujen ja hybridiratkaisuja. Tässä esitellään muutamia uudenlaisia toimintamalleja ja lähestymistapoja asumiseen ja käyttötarkoituksen muutoksiin.

7.1 Monimuotoiset asumisen ratkaisut

Jotkut asukkaat edellyttävät kodiltaan viimeisimpiä teknisiä hienouksia, kun taas toisen unelma on asua rosoisessa ja askeettisessa asunnossa, jossa ei tarvita muita mukavuuksia kuin vesipiste. **Säännösten tulisi mahdollistaa erilaisten ja eritasoisten asuntojen toteuttaminen. Säästävän korjaustavan tukeminen toisi kustannus- ja materiaalisäästöjä ja vähentäisi korjausrakentamisen päästöjä sekä rakennusjätettä.** Ympäristöministeriön Tyhjät tilat -hankkeeseen osallistuneet asiantuntijat ja kansalaiset esittivät paljon ehdotuksia säännösten soveltamiseen liittyen, joissa korostui asukkaan vastuu sekä asumisen moninaisuuden ymmärtäminen:

> *"Säännökset suojelevat asukasta, mutta eivät mahdollista persoonallisia asumisratkaisuja. Voitaisiinko säännösten valmistelussa lähteä ensin asumisen määrittelystä uudella tavalla? Jos asukkaalle annetaan enemmän vastuuta, hän voisi asua toimistossa, varastossa tai tehtaassa, mikäli niin haluaa."*
> – Lainaus Tyhjät tilat -hankkeen työpajoista ja haastatteluista

Etenkin kasvavissa ja tiivistyvissä kaupungeissa, joissa täydennetään jo rakennettuja alueita ja kortteleita, **asumisen teknisiä vaatimuksia on tarpeen määritellä uudestaan niin säännös- kuin kaavamääräystasolla.** Ratkaisujen täytyy olla sovellettavissa olemassa olevaan rakenteeseen. Esimerkiksi asemakaavassa on usein vaadittu uusille asunnoille parvekkeita, isoa pihaa tai parkkipaikkoja, mikä rajoittaa asumiseen soveltuvien tonttien määrää. Voidaan kuitenkin kysyä, tarvitaanko pihaa ja parvekkeita, jos korttelin päässä levittäytyy kaupungin suurin viheralue. Pysäköintinormien uudelleen arviointi on ajankohtaista kaikissa täydennysrakentamiskohteissa hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrella. Kestävän ajattelun perusteena tulee olla joustava harkinta ja monenlaisten vaihtoehtojen hyväksyminen tapauskohtaisesti.

7.2 Hybridiratkaisut

Esimerkiksi toimistotalojen käyttötarkoituksen muutosten yhteydessä hybridiratkaisut eli toimintojen sekoittaminen voi olla keino toteuttaa joustavia ratkaisuja ja ratkaista asumisen teknisiin vaatimuksiin liittyviä ongelmia. Esimerkiksi syvärunkoisten toimistotalojen pimeää keskitilaa pidetään usein esteenä asuntojen toteuttamiselle. Rajoitteena ovat mm. asunnon ikkunapinta-alaa koskevat määräykset. Toimistotalon keskitilan käyttöä voisikin tutkia asumisen sijaan johonkin muuhun tarkoitukseen: verstaiksi, kortteliteatteriksi, kuntosaliksi, saunaksi tai varastotilaksi.

Alueilla, joilla on paljon tyhjää toimitilaa, halutaan usein myös säilyttää mahdollisuuksia yritystoiminnalle ja välttää alueiden muuttumista nukkumalähiöiksi, jos toimistoja muutetaan asunnoiksi isommassa mittakaavassa. Uudisasumisen myötä voi nousta uutta kysyntää myös työn tekemisen tiloille. Jos yritystiloja ja

asumista tai muita toimintoja sekoitetaan, tarjoutuu mahdollisuus joustaville asumisen ja työn ratkaisuille, elävämpää toimintaa ja parempia edellytyksiä kivijalkapalveluille.

> *”Ongelma voi olla myös avain uudenlaisiin ratkaisuihin. Voisiko toimistotalon pimeää keskivyöhykettä hyödyntää muuhun kuin asuinkäyttöön? Tai hyväksytäänkö se, että asunnossa on pimeitä kohtia mutta vastineeksi enemmän tilaa halvempaan neliöhintaan?”*
> – lainaus Tyhjät tilat -hankeen työpajoista ja haastatteluista

7.3 Asukkaan rooli muutoshankkeissa

Käyttäjälähtöisyys ja asukkaiden osallistaminen tekevät tuloaan rakennusalalle. Muutosrakentamisen kohteissa, kuten asuntosuunnittelussa yleensäkin, on erityisen tärkeätä tarjota asukkaille mahdollisuus osallistua asuntojen ja muiden tilojen suunnitteluun. Näin voidaan tuottaa paremmin tarpeita vastaavia ja homogeenisesta asuntotarjonnasta poikkeavia ratkaisuja. Kun sovitetaan asuntoja vaikkapa toimistorakennuksen runkoon, ei voida lähteä liikkeelle kaavamaisista ratkaisuista, vaan on huomioitava kohteen erityispiirteet. Kun tulevat asukkaat osallistuvat suunnitteluun, voitaneen välttää esimerkiksi pahimmat ylilyönnit ylikorjaamisessa ja toteuttaa persoonallisempia ratkaisuja.

Suunnitteluun osallistumisen lisäksi voidaan kehittää muitakin malleja, joissa asukkailla on perinteistä aktiivisempi rooli korjaus- tai muutoshankkeissa. Voitaisiinko esimerkiksi tyhjää toimistotilaa myydä raakatilana, jonka asukas voi kunnostaa itse? Arabianrannan *Loft Tila* -kerrostalohankkeessa (Suunnittelutoimisto Talli) lähdettiin liikkeelle tutkimalla säännöksiä huolellisesti ja määrittelemällä asumisvalmius totutusta poikkeavalla tavalla. Miten ”raaka” raakatila voi olla, että se täyttää säännösten mukaisen asumisvalmiuden määritelmän? Yhdessä viranomaisten kanssa asumisvalmiuden kriteeriksi hyväksyttiin se, että kylpyhuone ja keittiön vesiliitännät on toteutettu valmiiksi. Asunnon ostajat toteuttivat itse loput viimeistelyt tai hankkivat toteutuksen. Lopputuloksena oli asujiensa näköisiä sekä alueen hintatasoon nähden kohtuuhintaisia huoneistoja. Jos malli on mahdollinen uudisrakentamisessa, sille ei pitäisi olla rajoitteita käyttötarkoituksen muutoksissa. Suurin haaste lienee se, että rakennuttajien on kannattavampaa myydä viimeisteltyä tilaa kuin raakatilaa (www.talli.fi/fi/projektit/loft-tila-oy).

Myös vuokra-asujilla voi olla rakennustöissä aktiivinen rooli. Hyvä esimerkki on *Oranssi Asunnot Oy*, joka on 1990-luvun alusta lähtien toteuttanut kohtuuhintaisia asuntoja nuorille purku-uhan alla oleviin taloihin. Oranssin vuokralaiset ovat kunnostaneet vanhoja rakennuksia yhteisöllisesti nuorisoasunnoiksi yhdessä oppimalla, ekologisin ja kohtuuhintaisin menetelmin. Myös talojen ylläpitoa, kuten pihatöitä, halonhakkuuta ja pihapuutarhojen hoitoa tehdään asukkaiden voimin. Asukkaiden apuna on Oranssin työntekijöitä ja rakennusalan ammattilaisia. (Peipinen et al 1999)

Y-Säätiön *M2-kodit* tarjoavat monipuolisia ja kohtuuhintaisia asumiskonsepteja, joihin liittyy myös muunlaisia palveluita kuten asukkaiden työllistämistä. Esimerkiksi M2-kotien Uuras-kodin asukkaille kehitetään uusia mahdollisuuksia työntekoon. Uuras-taloissa asukkaat voivat osallistua pieniin ylläpitotöihin ja hankkia lisätuloja. Asukkaille tarjotaan myös jakamistalouden ja mikrotyön palveluja, jotka vähentävät asukkaiden omia hankintakuluja ja tarjoavat uudenlaisia tulonlähteitä. (m2kodit.fi)

Vastaavia toimintamalleja voisi hyödyntää myös kohteissa, joissa toimisto- tai teollisuusrakennuksia muutetaan asunnoiksi. Asukkaan roolia ja vastuuta nostamalla ja rakennusurakan jakamisella sellaisiin töihin,

joita asukkaat voivat itse tehdä, voidaan paitsi alentaa kustannuksia, luoda työllistämisvaikutuksia ja yhteisöllisyyttä. Vastaavasti asukkaat voivat myös osallistua asuntojensa tai yhteistilojen suunnitteluun.

Ehdotus: Rahoitusta pilottihankkeille, joissa kehitetään asukkaiden osallistumismahdollisuuksia käyttötarkoituksen muutoskohteisiin niin omistus- kuin vuokra-asujille.

7.4 Ryhmärakennuttamisella kilpailua muutosrakentamiseen?

Ryhmärakennuttaminen on uutena käytäntönä nousemassa asuntojen uudistuotantoon. Ryhmärakennuttamisessa tulevat asukkaat voivat toteuttaa hankkeen omatoimisesti tai konsulttivetoisesti (Paalimäki et al 2013). Malli, jossa tulevat asukkaat vastaavat rakennuttamisesta, tuo kilpailua suurten rakennusliikkeiden dominoimalle alalle. Myös jotkut rakennusliikkeet, kuten Fira, ovat jo tarttuneet tähän ja kehittäneet omia konsulttivetoisia ryhmärakennuttamiskonseptejaan. Ryhmärakennuttamista on myös pyritty helpottamaan uudella lainsäädännöllä (OM 2014).

Ryhmärakentamisen ajatus ei ole uusi: Suomessa 1900-luvun alun kaupungistumisen aikana rakennettiin useita kerrostaloja ryhmärakennuttamismenettelyllä. Viimeisen vuosikymmenen aikana menettely on uudelleen muodostunut varteenotettavaksi tavaksi tuottaa asuntoja. Ensimmäisiä asukasryhmien rakennuttamia kerrostaloja on noussut esimerkiksi Helsingin Jätkäsaareen ja Kalasatamaan.

Vaikka ryhmärakennuttaminen mallina edellyttääkin osallistujilta vakaata taloutta ja pidempää taloudellista sitoutumista jo suunnitteluvaiheessa, se tuo tarpeellista kilpailua alalle ja voi tehdä rakentamisen kustannuksia läpinäkyvämmiksi. Ryhmärakennuttamista kannattaisi soveltaa myös käyttötarkoituksen muutoksiin.

Ehdotus: Tarjotaan käyttötarkoituksen muutoskohteita ryhmärakennuttajille

7.5 Väliaikaista asumista?

Tyhjät tilat -hankkeen yhteydessä nostettiin esiin myös tarve väliaikaiselle asumiselle tai majoittumiselle. Muuttuvissa elämäntilanteissa, kuten lyhytaikaisen työtehtävän, opiskelun tai remontin aikana, voi olla tarvetta väliaikaiselle asunnolle. Pääkaupunkiseudun asuntopula korostuu syksyisin, kun uudet opiskelijat etsivät asuntoa. Miksi asuntoa vailla olevat opiskelijat eivät voisi asua vapaissa toimistotiloissa edes väliaikaisesti? Voisiko väliaikaisia asuntoja tarjota ensiapuna asunnottomuuteen ja väylänä pysyvämmän asunnon etsintään?

Esimerkiksi Britanniassa Camelot Europen *Property Guardians* -malli tarjoaa väliaikaista asumista ratkaisuna tyhjillään olevien toimistojen turvallisuuden valvontaan ja vandalismin ehkäisyyn (uk.cameloteurope.com/). Jotta väliaikainen asuminen olisi mahdollista Suomessa, määräyksiä täytyisi tarkastella uudelleen väliaikaisuuden näkökulmasta. On tarpeen tutkia, millaiset minimivaatimukset tarvittaisiin turvaamaan, että väliaikaisetkin asumisolot olisivat terveelliset, turvalliset ja miellyttävät. Kevennettyjen rakentamismääräysten kokeilu olisi hyvä väylä tutkia ja edistää väliaikaista asumista. Tähän liittyen soveltuisi myös kokonaan uusi väliaikaisuuden suunnittelukategoria, jota on ehdotettu Maankäyttö- ja rakennuslakiin (Lehtovuori & Ruoppila 2011) helpottamaan muitakin väliaikaiskäyttöjä.

Ehdotus: Kevennettyjen määräysten kokeilu väliaikaiseen asumiseen

Lähteet

Ahlava Antti, Edelman Harry (toim) (2007). Urban Design Management – opas käytäntöön. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, arkkitehtiosasto.

Antikainen Janne, Laakso Seppo, Lönnqvist Henrik, Pyykkönen Sinikukka, Soininvaara Ilppo (2017) Asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Helsinki: Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Bishop Peter, Williams Lesley (2012) The Temporary City, Lontoo: Routledge

Catella (2014) Markkinakatsaus Suomi, kevät 2014. Helsinki: Catella Property Oy

Catella (2017) Markkinakatsaus Suomi, syksy 2017. Helsinki: Catella Property Oy

Edelman, Harry (2007) ”Urban Design Management: integroivan hankekehityksen tuottamista” Teoksessa: Antti Ahlava, Harry Edelman (toim.) Urban Design Management – opas käytäntöön. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, s. 32-35

Hartiala, Karoliina (toim) (2012) Uudistuva kaupunki. HOT-R-tutkimushankkeen loppuraportti. Espoo: Aalto-yliopisto

Heinonen Jukka, Säynäjoki Antti, Junnila Seppo (2011). A Longitudinal Study on the Carbon Emissions of a New Residential Development. Espoo: Aalto University School of Engineering

Hernberg, Hella (2014) Tyhjät tilat – Näkökulmia ja keinoja olemassa olevan rakennuskannan uusiokäyttöön. Helsinki: ympäristöministeriö

Lehtovuori Panu, Vanhatalo Jaana, Rantanen Annuska, Viri Riku (Toim.) (2017) Kaupunkirakenteen kokonaisvaltainen resurssitehokkuus. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia

Lehtovuori Panu, Ruoppila Sampo (2012) Temporary uses as means of experimental urban planning. SAJ Serbian Architecture Journal, 4, 29–54

Lehtovuori Panu, Ruoppila Sampo (2011) Kaupunkikiihdytin – Tilapäiset käytöt kehittämisen voimavarana. Helsinki: ympäristöministeriö

Oikeusministeriö (2014). Ryhmärakennuttaminen. Mietintöjä ja lausuntoja 12/2014. Helsinki: oikeusministeriö

Oksanen, Kaisa (2017) Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1.osa, Jaettu ymmärrys työn murroksesta. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia

Oswalt Philipp, Overmeyer Klaus, Misselwitz Philipp (2013) Urban Catalyst: The Power of Temporary Use. Berliini: DOM Publishers

Paalimäki Tuula, Pollock Eric (2013). Ryhmärakennuttamalla unelmista totta – As Oy Helsingin Malta. Ympäristöministeriön raportteja 31/ 2013. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Peipinen Vesa, Lehtinen Pekka, Paju Maija & Porkola Pilvi 1999. Oranssi ry - nuorten oma asuntotuotanto. Helsinki: Rakennustieto

Rakli (2017) Tilat käyttöön –klinikka. www.rakli.fi/klinikat/tilat-kayttoon.

Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015

Tilastokeskus (2016) Suomen virallinen tilasto (SVT): Asunnot ja asuinolot [verkkojulkaisu]. Yleiskatsaus 2016, Liitetaulukko 2. Asuntokunnat asumisväljyyden mukaan 31.12.2016, maakunnittain. Helsinki: Tilastokeskus

Ympäristöministeriö (2012). Vähemmästä viisaammin – Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelman uudistus 2012.

Ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö (2013). Työryhmän esitys Kulttuuriympäristöstrategiaksi 2014-2020.

Ympäristöministeriö (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014.

Nettisivut:
http://valiaikainenhiedanranta.fi
http://www.talli.fi/fi/projektit/loft-tila-oy
m2kodit.fi
uk.cameloteurope.com
http://www.ym.fi/mrluudistus