

Kaupungit elävät ajassa –
joustavasta
kaavoituksesta
tukea kestävään
kaupunkikehitykseen

RAKLI



Kaupungistuvassa ja yhä nopeammin muuttuvassa toimintaympäristössä tilojen tarpeen ja käytön ennakoiminen vuosikymmeniksi eteenpäin on kaa-voittajille sekä kiinteistökehittäjille ja -omistajille yhä haastavampaa. Sekä kaupunkien että kiinteistökehittäjien ja -sijoittajien tavoitteena on monimuotoinen, asukkaiden ja yritysten muuttuvia tarpeita palveleva ja kestävä kehityksen mukainen rakennettu ympäristö. Tämä edellyttää entistä parempaa yhteistyötä eri osapuolten välillä sekä joustavampaa sääntelyä ja ohjaamista rakentamiseen.

Nykyinen kolmitasoinen kaavoitusjärjestelmä lukitsee alueiden, tonttien ja yksittäisten kiinteistöjen käytön vuosikymmeniksi eteenpäin. Jos alueen tai kohteen tilanne muuttuu, on kaavan muuttaminen työläs, pitkäkestoinen ja joskus jopa mahdoton prosessi.

Kaava sanelee, mitä tiloja ja kuinka paljon tontille pitää ja saa rakentaa. Kaavan alin taso on hyvin yksityiskohtainen, ja määrittää kohteen pohja-, tilajakauma-, julkisivu- ja muita ominaisuuksia hyvinkin tarkalla tasolla. Kiinteistökehittäjän tehtäväksi jää toteuttaa näiden puitteiden mukainen kohde, mikäli katsoo sen taloudellisesti järkeväksi. Tiukka kaavoitus ohjaa tällä hetkellä rakentajia liikaa lisäten myös kustannuksia.

Kun kaavoitus viedään kovin yksityiskohtaiselle tasolle, on myös sen aikahorisontti helposti ongelmallinen. Suunnitelmat laaditaan kaavoitushetken tilanteiden ja olosuhteiden mukaisesti, ja etenkin isomilla alueilla toteutusvaihe saattaa lykkääntyä tästä pitkänkin ajan päähän, jona aikana tarpeet ja tilanteet voivat muuttua huomattavasti.

Tyhjät toimistotilat eivät elävöitä kaupunkiympäristöä

Pääkaupunkiseudun toimistotilakannan vajaakäyttö pysyttelee yhtenä kiinteistömarkkinoiden kiperimmistä haasteista. Toimistotiloja on pääkaupunkiseudulla tyhjillään yli miljoona neliötä, mikä edustaa noin 13 prosenttia koko toimistotilakannasta. Voimakkaasti-kaan kasvava talous- tai työllisyystilanne ei nykytietämyksen valossa tuo suuren mittakaavan helpotusta tilanteeseen.

Ongelmallisimmat tyhjät tilat sijaitsevat alueilla ja kohteissa, joiden saavutettavuus ja ominaisuudet eivät vastaa nykypäivän tarpeita. Pahinta vajaakäyttö on 1970- ja 80-luvuilla rakennetuissa toimistokohteissa. Syrjäisemmillä sijainneilla vanhojen tilojen kehittäminen nykypäivän toimistotilavaatimuksia vastaavaksi ei useinkaan ole taloudellisesti kannattavaa, kun nähtävillä oleva vuokratuotto jää sijainnin takia joka tapauksessa matalaksi. Myös kaavan rajoitteet ja kohteen tekniset ominaisuudet asettavat usein haasteita kehittämiselle, kun esimerkiksi vaadittua tilatehokkuutta ei voida saavuttaa.

"Monimuotoisuutta ja alueen diversiteettiä käytetään toisinaan perusteluna käyttötarkoituksen muutoksen estämiselle, vaikka kyseessä olisi tyhjä talo. Tyhjä talo ei kauheasti lisää alueen veto- ja elinvoimaa."

Ilkka Tomperi, Varma

"Monimuotoisuus ja elävyys mahdollistetaan sekoittuneella ja joustavalla kaavoituksella. Perinteisistä toimistoalueista rakennetaan uudenaikaisia eläviä kaupunkiympäristöjä. Esimerkiksi Keilaniemi tulee muuttamaan radikaalisti, kun sinne valmistuu asuntoja ja alueen palveluinfra vahvistuu."

Niina Rajakoski, Ilmarinen

Toimistojen neliövuokrat ja käyttöasteet rakennusvuoden mukaan pääkaupunkiseudulla, syksy 2018

	Neliövuokra (mediaani)	Käyttöaste (%) 2018
PKS	19.73	83.5 %
<1950	23.27	87.8 %
1950-1969	21.25	78.7 %
1970-1979	13.87	68.2 %
1980-1989	16.00	77.7 %
1990-1999	17.17	84.7 %
2000-2009	20.41	87.9 %
>=2010	22.38	89.6 %

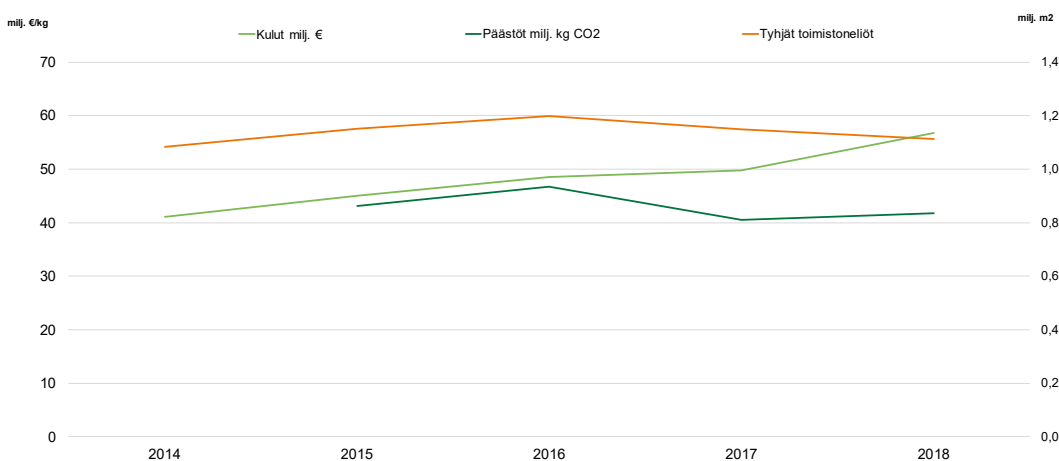
Lähde: KTI Vuokra-
vertailu, toimitilat

Tyhjät tilat rasittavat ilmastoa ja omistajan kukkaroa

Tuottomenetysten lisäksi tyhjiillään olevat toimistoneliöt aiheuttavat omistajilleen jatkuvia kustannuksia, koska kohteet on pidettävä lämmitettynä, huollettuna, vakuutettuna ja vartioituna ja niiden kiinteistövero on maksettava. Tyhjiillään olevat tilat rasittavat myös ilmastoa päästöillään. Laskennallisesti – käytössä olevien tilojen keskimääräisillä kustannuksilla ja energiankulutuksella laskettuna – tyhjiillään olevien pääkaupunkiseudun toimistotilojen ylläpito maksoi omistajilleen noin 57 miljoonaa euroa ja aiheutti 42 tuhatta tonnia hiilidioksidipäästöjä vuonna 2018.

Matalat käyttöasteet ja käyttäjien tiukkenevien vaatimusten myötä nousevat ylläpito- ja korjauskustannukset pienentävät kiinteistösijoittajien tuottoja. Tällä on myös laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kun esimerkiksi eläkevakuuttajien sijoitustuotot pienenevät ja riskit kasvavat. Siksi tyhjiillään olevien tilojen tai niiden tonttien käyttöön saaminen olisi sekä kansantaloudellisesti että ilmastotähtäykseltä järkevää.

Tyhjiillään olevien toimistokiinteistöjen laskennalliset ylläpitokustannukset ja päästöt



Lähde: KTI, Catella (tyhjät toimistotilat)

Käyttötarkoituksen muutokset kiertotaloutta parhaimmillaan

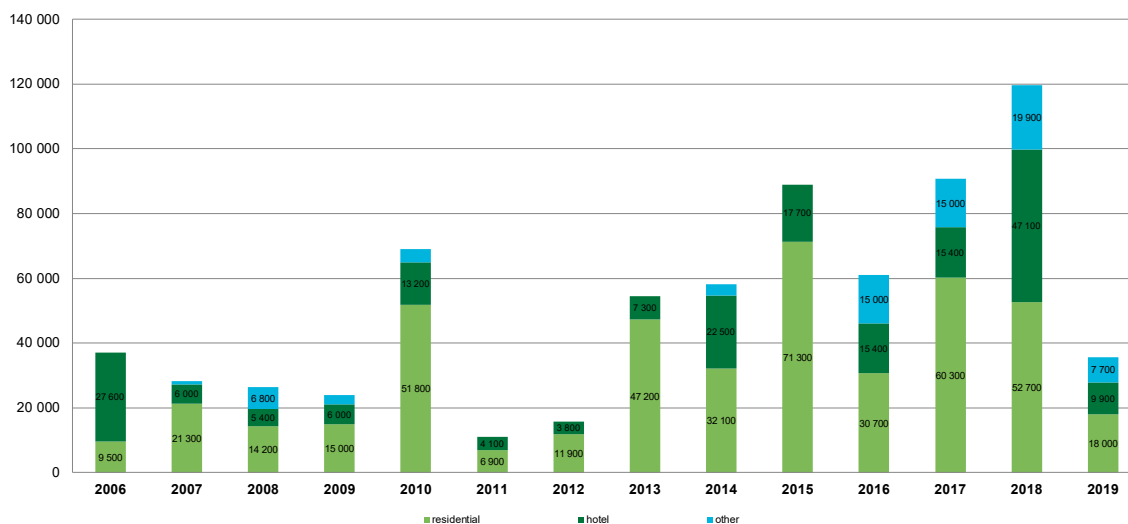
Kiinteistönomistajat hakevat kiivaasti ratkaisuja tyhjiillään oleville tiloilleen. Viimeisen vuosikymmenen aikana käyttötarkoituksen muutosten volyymit ovat kasvaneet, ja pääkaupunkiseudulla keskimäärin lähes 60 000 toimistoneliötä on vuosittain löytänyt uuden elämän jossakin muussa, useimmiten asunto- tai hotellikäytössä. Viime vuosina konversioiden määrä on kiihtynyt, ja esimerkiksi vuoden 2018 aikana lähes 120 000 toimistoneliötä poistui tarjonnasta.

Pitkäikäisen kiinteistön tulisi kyetä muuttumaan kysynnän muutosten mukaisesti. Olemassa olevien kiinteistöjen sekä niiden tonttien käytön tehostaminen toteuttaisi myös ilmastönäkökulmasta kestävä kehityksen periaatteita. Käyttötarkoituksen muutosprojekteissa törmätään kuitenkin usein pitkäkestoiisiin ja vaikeisiin prosesseihin. Kiinteistönomistajilta löytyy esimerkkejä prosesseista, jotka ovat kestäneet yli kymmenen vuotta, ja joiden eteneminen on hidastunut tai pysähtynyt yksityiskohtaisten kaavamääräysten tai yksittäisen virkamiehen näkemysten takia.

”Kaavoituksessa tulisi lähteä liikkeelle tavoitteista, ja jättää toteuttajille vähän vapautta. Nyt ratkaistaan kaikki yksityiskohdatkin asemakaavassa, ja sitten valitetaan, ettei ala innovoi.”
Juha Kostiainen, YIT

”Pitäisi olla tiiviimpää rakentamista, jotta saadaan palvelut kaikkien saataville, ja pystytään rakentamaan kohtuuhintaisempaa. Näin liikkuminen vähenee, ja saadaan ilmastohyötyjä.”
Janne Rantanen, Rapal

Toimistorakennusten käyttötarkoituksen muutokset pääkaupunkiseudulla



Lähde: KTI

Joustavammat prosessit kannustaisivat kiinteistönomistajia kehittämiseen

Vastuulliseen, kestävä kehityksen mukaiseen korjaus-, täydennys- ja uudisrakentamiseen toivotaan kapuloiden sijaan kannusteita esimerkiksi nopeampien prosessien, joustavamman kaavoituksen ja tilapäiskäyttömahdollisuuksien muodossa. Kiinteistönomistajat peräänkuuluttavat itselleen parempaa aloiteoikeutta käyttötarkoituksen muutos- ja täydennysrakentamisprosesseissa, ja myös säädettyä – esimerkiksi kuuden kuukauden - määräaikaa, jonka kuluessa omistajalla olisi oikeus saada tapauksensa lautakuntakäsittelyyn. Suurempi aloiteoikeus, lyhyemmät käsittelyajat ja tiiviimpi vuorovaikutus viranomaisten kanssa kannustaisivat kiinteistönomistajia omien suunnitelmiensa entistä perinpohjaisempaan valmisteluun, mikä helpottaisi myös viranomaisten työtä ja nopeuttaisi toteutusvaihetta.

Joustava kaava pienentäisi sijoittajan riskiä ja alentaisi käyttäjän kustannuksia

Mitä enemmän joustavuutta kiinteistöjen kaavoihin, tilankäyttöön ja tekniisiin ominaisuuksiin saadaan, sitä paremmin ne voidaan tulevaisuudessa muokata vastaamaan käyttäjien muuttuvia tarpeita, ja sitä pienempi riski niihin omistajan näkökulmasta liittyy. Jos esimerkiksi nyt rakennettavan koulurakennuksen tontin kaava laadittaisiin siten, että tontille voidaan tulevaisuudessa – koulun tilatarpeen mahdollisesti päättyessä – rakentaa vaikkapa asuntoja, pienentäisi se sijoittajan jäännösarvoriskiä. Riskin pienenemisen myötä myös käyttäjän vuokrataso alenisi.

*”Kohteiden uusiokäyttö voitaisiin toteuttaa riskitömämmin, jos kevyempi kaavamuutosprosessi mahdollistaisi käyttötarkoituksen muutokset helpommin ja nopeammin”
Anna-Maija Grandy,
Ailecon*

Nykyistä väljempi ja joustavampi kaavoitus jättäisi toteuttajille nykyistä enemmän vapautta ja tilaa innovointiin. Kaavassa sovitut tavoitteet esimerkiksi eri käyttötarkoitusten volyymeille, rakentamisen ilmastovaikutuksille tai etäisyyksille joukkoliikenneasemista loisivat rakentamiselle reunaehdot, joiden sisällä toteuttajat voisivat toimia nykyistä joustavammin ja innovatiivisemmin.

Joustavampi kaavoitus tukisi myös alueiden monimuotoisuutta, joka puolestaan kasvattaa asukkaiden ja työntekijöiden viihtyvyyttä. Eri käyttötarkoituksia joustavasti yhdistävä hybridirakentaminen mahdollistaisi myös alueiden ja kohteiden kehittämisen muuttuvien tilanteiden ja tarpeiden mukaan. Kauppakeskus tarjoaa tiloja julkisille palveluille, ja asunnot, toimistot ja hotellit yhdistyvät tiiviisti uusiin urbaaneihin keskuksiin. Myös esimerkiksi majoitustilat ovat entistä monimuotoisempia – ei tarvita vain yhdenlaisia hotelleja, vaan erikoistuneita kohteita, joissa on majoitustilojen ohella vaikkapa työ-, hoiva- tai muita palvelutiloja.

Kiinteistönomistaja kantaa viime kädessä riskit

Nykyjärjestelmässä pienikin muutos vaikkapa rakennuksen julkisivuun edellyttää usein pitkällisen kaavaproessin läpikäyntiä. Omistajan toivomia kaavamuutoksia estetään usein sillä perusteella, että kaavoittajan näkemyksen mukaan suunnittelun kaltaisia tiloja ei kyseisellä alueella tarvittaisi. Tällöin kaavoittaja pyrkii itse asiassa ikään kuin suojelemaan kiinteistökehittäjää tai -sijoittajaa sellaiselta riskiltä, jonka omistaja itse olisi halukas ottamaan.

Hyvä esimerkki lisääntyvästä kaavoituksen joustavuudesta ja kiinteistökehittäjien päätösvallan kasvattamisesta on pysäköinnin hiljalleen kasvava markkinaehtoisuus. Tällöin kiinteistökehittäjä ja -sijoittaja kantavat riskin siitä, että kalliita pysäköintitiloja on sopiva määrä kyseisen kohteen tarpeisiin, jotta kohteen asunnoille ja toimitiloille riittää maksuhaluista kysyntää. Tämänkaltaista joustavuutta kiinteistönomistajat toivovat lisää myös käyttötarkoituksia, tilakokoja, materiaaleja ja muita ominaisuuksia koskevaan ohjaukseen.

”Sekä korjaus- ja täydennysrakentamisen että uudisrakentamisen kokonaisympäristövaikutukset tulisi ymmärtää nykyistä paremmin, mikäli niillä ohjataan kaavoitusta. Paras ekoteko on rakentamaton neliö, eli olemassa olevan kannan uusiokäyttö.” Ville Reinikainen, Granlund

Lisää yhteistyötä eri osapuolien välille

Kaavoitukseen toivotaan entistä tiiviimpää yhteistyötä eri osapuolten välille jo varhaisessa vaiheessa. Erityisen tärkeäksi tämä koetaan isompien kokonaisuuksien, vaikkapa kokonaan uusien kaavoitettavien alueiden tai haasteellisempien olemassa olevien kohteiden ja alueiden suunnittelussa. Tiiviimpi yhteistyö olisi tarpeellista niin kaupunkien sisällä eri yksiköiden, kaavoittajan ja eri hallinnonalojen välillä, kuin myös kaavoittajan, sijoittajan, kehittäjän ja erilaisten konsulttien välillä.

Yhteistyön ja monimuotoisten näkemysten avulla voitaisiin löytää kaikkien osapuolten kannalta sekä ympäristö- että taloudellisesta näkökulmasta kestäviä ja vastuullisia ratkaisuja ja nopeuttaa isojen kokonaisuuksien toteuttamista. Näin tuotaisiin lisää kokonaiskoordinoitua alueiden kehittämiseen, ja asuminen, työpaikat, infrastruktuuri ja tarvittavat palvelut syntyisivät aikataulutetusti ja tarvituksessa järjestyksessä, ja hankkeiden väliset synergiat toteutuisivat nykyistä paremmin. Hyviä esimerkkejä eri osapuolten välisestä yhteistyöstä on jo olemassa.

Tiivis kaupunkirakenne tukee ilmastotavoitteita

Kaupungistuminen etenee voimakkaasti, ja kaupunkeihin tarvitaan uusia asuntoja ja työpaikkoja. Kaupunkiasujien preferenssit painottuvat keskeisille sijainneille, joukkoliikenneyhteyksien ja palvelujen lähistölle. Suomen kaupungeissa väestö- ja työpaikkatiheys ovat toistaiseksi huomattavasti useimpia ulkomaisia verrokkikaupunkeja matalampia. Siksi suurimmissakin kaupungeissa olisi potentiaalia entistä tehokkaammalle maankäytölle ja tiiviimmälle ja korkeammalle rakentamiselle. Tällä saavutettaisiin taloudellisia hyötyjä, mutta samalla parannettaisiin palvelujen potentiaalia ja parannettaisiin elinympäristöjä, millä saavutettaisiin myös sosiaalisia hyötyjä.

Tiiviimpi ja korkeampi rakentaminen muuttavat kaupunkikuvaa merkittävästi, minkä takia niihin suhtaudutaan usein varauksella. Kaupunkikuvankin tulee kuitenkin pystyä mukautumaan ajassa. Siksi tiiviin ja korkean rakentamisen vaikutukset viihtyisyyteen, toimivuuteen ja kaupunkikuvaan tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin alueen tavoitteiden ja tarpeiden pohjalta.

Kohtuuhintaisen asumisen vaatimukset ovat suuria jo nyt, ja paineet kasvavat kaupungistumisen edetessä. Tilojen käyttäjien – puhutaan sitten asukkaista, yrityksistä tai julkisista palveluista – tarpeet ja preferenssit muuttuvat ajan myötä. Entistä tehokkaampi tilankäyttö ja muut muuttuvat tarpeet luovat lisää mahdollisuuksia tiivistämiselle, mikä puolestaan alentaa rakentamisen kustannuksia ja palvelee näin kohtuuhintaisuuden tavoitteita.

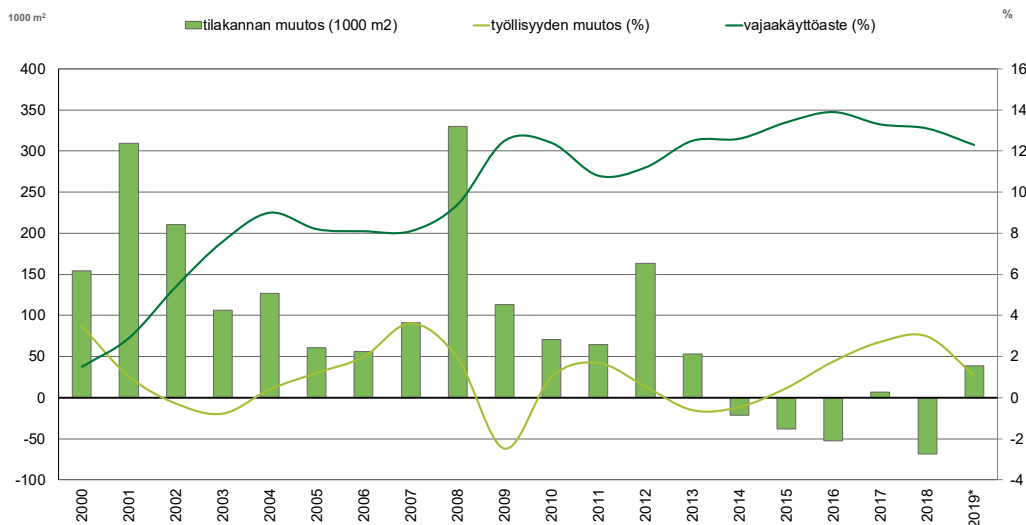
”Infrarakentamisen tarvetta ja kustannuksia ei aina oteta riittävästi huomioon uusien alueiden suunnittelussa. Suunnittelun ja rakentamisen synergioissa on hyödyntämättömiä mahdollisuuksia, ja paremalla yhteistyöllä voitaisiin tuottaa kestävämpiä alueita.” Mikko Nousiainen, Finnish Green Building Council.

Tilankäytön tehostaminen pienentää tilatarvetta

Vaikka työllisyys on viime vuosina kehittynyt positiivisesti, ja toimistotilakanta on vähäisen uudisrakentamisen sekä käyttötarkoituksen muutosten kautta joinakin vuosina jopa pienentynyt, on vajaa-käyttöaste pysytellyt korkeana. Käytössä olevan toimistotilan kokonaismäärä on työllisyyden kasvusta huolimatta noussut vain vajaalla 100 000 neliöllä viimeisen viiden vuoden aikana. Vuosina 2015 ja 2016 toimistojen vajaakäyttöaste nousi, vaikka samanaikaisesti tilakanta pieneni ja työllisyys nousi.

Keskeinen syy tarvittun tilan määrän vähenemiseen on tilankäytön tehostuminen. Moderneissa monitilatoimistoissa tilankäyttö on kymmeniä prosentteja tehokkaampaa kuin perinteisissä toimistoissa. Newsecin seurannan mukaan toimistokäyttäjien muutoissa tilatehokkuus parani keskimäärin 19 neliöstä henkilötyövuotta kohden 13 neliöön vuonna 2018. Vielä tämäkin taso jättää yritykselle jousto- ja tehostamisvaraa esimerkiksi nimeämättömien työpisteiden kautta. Nykyisin tyypillinen 1,1 hengen allokatio työpistettä kohden on nykyisillä käyttötavoilla vielä suhteellisen väljä. Rapalin keväällä 2019 julkaiseman Optimaze Workplace Review’n mukaan työpisteen keskimääräinen päivittäinen käyttöaste on noin 55 prosentin tasolla, minkä perusteella tehostamisen varaa on edelleen.

Pääkaupunkiseutu vajaakäyttöaste, toimistotilakannan muutos, työllisyys



*ennuste

Lähde: Tilastokeskus, VM, Catella, KTI

Tiloja halutaan käyttää entistä tehokkaammin – pysykö kaavoitus mukana

Tiloja myös halutaan käyttää eri tavoin kuin aiemmin. Turhista neliöistä ei haluta maksaa, ja esimerkiksi kokoustiloja hankitaan mieluummin joustavasti tarpeen mukaan itse omistamisen tai vuokraamisen sijaan. Toimistojen neuvottelutilojen keskimääräinen käyttöaste on viime vuosina Rapalin raportin mukaan ollut vain runsaat 40 prosenttia.

Myös asumisessa nykypreferenssit painottuvat keskeiseen sijaintiin tilan määrän sijasta. Asumisen tilatarve pienenee muuttuvien kulutustottumusten ja elintapojen myötä etenkin kaupungeissa.

Kaavoitusvaiheessa alueen tilankäyttöä määritetään tiettyjen olemassa olevien normien mukaan. Alueelle tavoiteltu määrä asukkaita ja työpaikkoja kääntyy kaavassa kaavoitushetken mukaisten tilankäyttötapojen ja -määrien mukaiseksi. Näin kaava ei ota huomioon tilojen muuttuvia käyttötapoja ja kasvavaa tilatehokkuutta.

”Käyttäjät vaativat hyvää sijaintia, liikenneyhteyksiä, palveluja ja tilatehokkuutta. Hyvinvointi ja wellbeing ovat nousevia trendejä.” Anna-Liisa Sarasoja, Newsec Corporate Solutions

Olemassa olevien alueiden ja tilojen käytön tehostaminen järkevää myös infrainvestointien kannalta

Kaupunkirakenteen tiiviys säästää ympäristöä ja ilmastoa myös infrainvestointien näkökulmasta. Uusi kehitettävä alue edellyttää aina runsaasti liikenne-, energia- ja palveluinvestointeja, joiden kannattavuus riippuu merkittävästi alueen rakentamisen tehokkuudesta. Mitä tiiviimmin esimerkiksi metro- ja raideyhteyksien läheisyyteen voidaan rakentaa, sitä tehokkaampaan käyttöön myös kalit liikenneinvestoinnit saadaan. Siksi rakentamisen tiiviys ja tehokkuus ovat olennaisia etenkin asemien ympäristössä. Vanhan, tehokkaampaan käyttöön kehitettävän alueen infrainvestoinnit jäävät murto-osaan kokonaan uuden alueen kehittämiseen verrattuna.