

Ruumilise planeerimise rohelise raamatu alusanalüüs: Detailplaneeringute juhtumiuuringud

Analüüsi koostamine

Detailplaneeringute juhtumiuuringute eesmärk on ruumilise planeerimise rohelises raamatus käsitletavate teemade lõikes analüüsida konkreetseid planeeringuid. Juhtumiuuringute eesmärk ei ole kritiseerida ega paljastada „õiget“ või „valet“, vaid hinnata laiemate mustrite esinemist konkreetsetes planeeringumenetlustes.

Iga planeering on kohapõhine ja erinev. Siiski, kui ka iga planeeringulahendus on unikaalne ja tingitud kohapõhistest vajadustest ning otsustest, siis planeeringu menetlus (alates algatamise ettepanekust kuni kehtestamiseni) on planeeringu liigiti seadusest tulenevalt universaalne. Jälgitavad on otsuste, arvamuste, ettepanekute ja vastuväidete aluseks olevad kaalutlused ja hoiakud. Või näiteks, kas planeeritava maht alates eskiisist kuni lõpliku lahenduseni vähenes või kasvas. Järeldusi saab teha sellestki, kas ja kuidas planeeringudokumentatsioon on avalikult kättesaadav.

Analüüsitavate detailplaneeringute valik on tehtud Rahandusministeeriumi ruumilise planeerimise valdkonna spetsialistide poolt välja pakutud planeeringute alusel. Valiku kriteeriumiteks olid planeeringu kõnekus, mis moodustus keerukusest, kaasatute hulgast, vaietet, märgatavast avalikust huvist jmt. Juhtumite hulka kuulub planeeringuid nii maalt kui linnast, nii aktiivse kui rahulikuma planeerimisalase tegevusega omavalitsustest. Analüüsiti seitset detailplaneeringut.

Analüüsi selgrooks on dokumendianalüüs. Analüüsiti planeeringu kohta avalikult kättesaadavaid dokumente: menetlusdokumente, eskiislahendusi, kehtestatud planeeringute dokumente, kehtestamise otsuseid, planeeringutele esitatud seisukohti.

Dokumendianalüüsi raames kogutud teavet täiendati poolstruktureeritud intervjuudega: kohaliku omavalitsuse esindajaga, planeeringust huvitatud isikuga, planeeringu koostajaga, vastuväidete esitajaga. Läbi viidi kuus intervjuud. Intervjuude käigus saadi vastused etteantud küsimustele, ent vastajad avasid lisaks teemasid, mida neilt otse ei küsitud. Ka vastavad arutelud olid aluseks üldistuste tegemisel käesoleva analüüsi käigus.

Tulemuste võrreldavuseks olid põhiküsimused kõikide juhtumite lõikes samad. Küsimused on toodud käesoleva dokumendi lisana. Iga juhtumi kohta koostati mõne lehekülje pikkune standardse struktuuriga kompaktne kokkuvõte, mille põhjal omakorda on koostatud käesolev kokkuvõte olulisematest üldistustest.

Analüüsi viis läbi Rahandusministeeriumi planeeringute valdkonna spetsialistide töörühm 2019. aasta esimesel poolel.

Juhtumid

Uus keskus (äri, teenindus, elamud) linnalähedases vallas maatulundusmaale. Algatati 2008.a, kehtestati 2017.a. Samaaegselt detailplaneeringuga oli koostamisel uus üldplaneering. Detailplaneering muutis kehtivat ja täpsustas koostatavat üldplaneeringut. Pika menetlusperioodi jooksul koostati enne kokkuleppele jõudmist järjest muudetud lahendusega variante. Kohalikest elanikest moodustus nii vastu olijate kui toetajate leer. Planeering on teadaolevalt ellu viimata.

Väikeelamute ala linnas. Algatati 2002.a ja kehtestati 2014.a. Detailplaneering ei muutnud kehtivat üldplaneeringut. Ajakulukad olid erimeelsused maa kaasomanike vahel ja rohekoridori staatuse tõlgendamine. Planeering on teadaolevalt ellu viimata.

Kaubanduskeskuse laiendamine väikelinna keskses. Algatati 2013.a, menetlus peatati lahenduse muutumise tõttu. Muudetud lahendusega algatati planeering uuesti 2016.a. Samaaegselt detailplaneeringuga oli koostamisel uus üldplaneering. Muudetud lahendus muutis ka kehtivat üldplaneeringut. Kohalikud elanikud ja volikogu komisjon olid lahenduse vastu. Huvitatud isik loobus muudetud lahendusest ja kehtestamiseni jõudis 2013.a algatatud ning vahepeal peatatud esialgne lahendus. Planeering on teadaolevalt ellu viimata.

Tootmiskompleks küla põllumajandusmaastikus. Algatati 2016.a ja kehtestati 2017.a. Detailplaneering muutis kehtivat vananenud üldplaneeringut. Kohalikud elanikud olid lahenduse vastu. Kehtestamise järgselt pöördus kodanik kohtusse, ent kaotas. Menetlus oli korrektne, kuid ehitusloa viibimise ja kohalike vastuseisu tõttu viis huvitatud isik arenduse teise omavalitsusse.

Ärihoone linnapargi servas. Algatati esimest korda 2004.a. Planeeringu eesmärgi täpsustamisel algatati uuesti 2011.a ja kehtestati 2014.a. Detailplaneering ei muutnud kehtivat üldplaneeringut. Planeeringu eesmärgi selgitamine oli konarlik. Kohalikud elanikud tundsid huvi ja kokkulepped saavutati ilma vaidlusteta. Planeering on teadaolevalt ellu viimata.

Tööstusala alevikus. Algatati 2016.a. Alal kehtis varasem detailplaneering, mis oli osaliselt ellu viidud. Menetluse peamised osalised olid kohalik omavalitsus ja planeeringuala maaomanikud, kellest ühega kokkulepet ei saavutatud. Maaomanik pöördus kohtusse, kus soovitati saavutada kohaliku omavalitsusega kompromiss. Kompromiss päädis kehtestamise järgselt detailplaneeringu algatamise korralduse ja vastuvõtmise korralduse kehtetuks tunnistamisega. Huvi sobivama lahenduse leidmiseks on raugenud.

Kaubandus- ja meelelahutuskeskus linnas. Algatati esimest korda 2004.a, peale eskiisi valmimist ja idee täpsustumist algatati uuesti 2012.a. Kehtestati 2014.a. Detailplaneering ei muutnud kehtivat üldplaneeringut. Kohalike elanike ja teiste planeeringuala maaomanike tähelepanu pälvis koostamine ja avalikustamine minimaalselt. Planeering on teadaolevalt ellu viidud osaliselt.

Üldistusi

1. Initsiatiiv planeeringu algatamiseks tuleb isikult, kellel on huvi. Valdavalt on tegu eraomanikuga. Kui tegu on kohalikele omavalitsusele kuuluva maaga ja /või sotsiaalobjektidega, on planeeringust huvitatud ja initsiaator kohalik omavalitsus. Kellel on planeeringus huvi see omab sõnaõigust ja maksab planeeringu koostamise eest. Omavalitsus ei saa täielikult juhtida planeeringu lahenduse suunda. Saab suunata juhul kui tegu on omavalitsuse enda planeeringuga. Arvatakse ka, et praktika korral, kus arendaja esitab soovi ja omavalitsus ise koostaks planeeringud, oleks omavalitsusel suurem võimalus lahendust suunata.
2. Avalikkus võib olla planeeringu koostamisel suureks „määramatuseks“. Avalikkuse poolt väljendatud häälekas vastuseis võib tuua kaasa pöörded. Kodanikelt ei saa eeldada alati ratsionaalset argumentatsiooni, kodaniku huvi võib olla planeeringu vaatest irratsionaalne ja mõistmatu, emotsionaalselt tingitud millestki hoopis muust. Samas võib avalikkus piirkonna elanike näol jääda täiesti märkamatuks ja ükskõikseks.
3. Planeeringu eesmärgi sõnastus ei anna mõnel juhul ettekujutust, mida tegelikult planeerima hakatakse. *Ehitusõiguse andmine, sihtotstarbe muutmine, kruntide moodustamine* – ei tekita ettekujutust kavandatavast.
4. Planeeringu algatamise otsusele on omandatud erinevat tähendust. Valdavalt on tõlgendatud seda tegevuse algusena, mille läbi selgitatakse, kas kindla arenduse rajamine antud asukohta ja soovitud mahus on võimalik. Sellele vaatamata on omavalitsuse poolt tajutud (rohkem eelmise planeerimisseaduse ajal), et korra algatatud planeeringu koostamist pole võimalik peatada, juhul kui selgub, et kavandatav ei sobi soovitud mahus antud asukohta või ei ole muul põhjusel mõistlik. Ka planeeringust huvitatud isik tunnetab, et peale planeeringu algatamist on ootus jõuda kehtestamiseni õigustatud.
5. Planeeringu algatamise otsust võidakse pidada suurimaks ja põhimõttelisemaks veaks, mida planeerimisel saab teha. Algatamise otsus võis teenida huvisid, mille eesmärk oli näiteks poliitiline kokkulepe ärihuvide realiseerimiseks - omamata tegelikku seost parema, funktsionaalsema ruumi loomisega. Algatamise otsus võis olla antud hetke poliitilise võimu väljendus, mis võib kiiresti muutuda. Kui planeeringu koostamise ajal selline olukord tekib, võib tulemuseks olla otsitud vead ja märkused planeeringu kohta, arendaja väsitamine, palju asjatuid vaidlusi osapoolte vahel, täiendav koormus nii planeeringut koostavale konsultandile kui omavalitsuse ametnikule. Ja tulemuseks planeering, mis läheb n.-ö. sahtlisse. Menetlus võib olla juriidiliselt korrektne ja lahendus formaalselt üldplaneeringuga kooskõlas, ent ellu viimiseks ei sobi (visuaalselt ja/või funktsionaalselt tööle ei hakka) ja arendajale kasu ei too.
6. On näiteid, kus otstarbekaks on osutunud algatada planeering kaks korda, teine kord peale seda kui eesmärk ja lahendus on valmis vaieldud.
7. Üldplaneeringul on oluline roll. Vananenud üldplaneering paremal juhul ei põhjusta kahju omavalitsuse arengus ega tekita olulisi takistusi, kuid kindlasti ei paku mingit tuge ega olulist

- informatsiooni detailplaneeringute koostamiseks. Ajakohane ja strateegiliselt ning ruumiliselt läbimõeldud üldplaneering võimaldab vältida halbu otsuseid, mitte algatada ebamõistlikku detailplaneeringut. Detailplaneeringu algatamise korral määratleda sobiliku mahu ja muud asjakohased kriteeriumid. Kokkuvõtlikult võimaldab ajakohane üldplaneering vältida tühja tööd ja ebavajalikku ajakulu. Mõnikord on keeruline tõlgendada, kas detailplaneering on üldplaneeringut muudev või mitte (*ei muuda oluliselt, muudab põhjendatult, muudatus on marginaalne, ei muuda põhilahendust* jms).
8. Detailplaneeringu mittealgatamise ja/või algatatud planeeringu koostamise lõpetamise korral kardetakse kaasnevat kohtusse minekut. Siiski teatakse, et kohalikul omavalitsusel on planeerimisautonoomia ja õigus põhjendatult langetada vajalikke otsuseid – enesekindlus selles on kõikuv. Viimasel ajal on kohtu kartus väiksem. Uus planeerimisseadus pakub rohkem tuge, sh ka realiseerimata planeeringu kehtetuks tunnistamisel.
 9. Arhitektuurne lahendus on detailplaneeringule abiks, ent arendaja (ka arhitekt, väljaspool linna) ei oska alati hinnata, kuidas avalduvad seadustest ja üldplaneeringust tulenevad kitsendused ruumis.
 10. Ühe planeeringu koostamise käigus saavad omavalitsuses kokku mitu kultuuri – planeerimiskultuur, poliitiline kultuur, juhtimiskultuur, valitsemiskultuur, suhtlemiskultuur. Kõik moodustavad terviku ja ei saa ühte seada tähtsamaks kui teine. Ka ei piisa ainult ühe kultuuri kõrgest tasemest, et tulemus planeeringus ja hiljem ruumis oleks kvaliteetne. Ei konsultant-planeerija ega omavalitsuse planeerija-ametniku suur pädevus ei ole alati hea planeeringu tagatis. Otsused, mis tehtud volikogus võivad nii kõiki kaarte muuta kui ka ruumilahenduse mõttes n.-ö. päeva päästa.
 11. Tuleb ette, et omavalitsus ei ole valmis kõiki oma ülesandeid täitma ja ootab konsultant-planeerijalt planeeringu koostamise korraldamist ja juhtimist, koostöö tegemist ja kooskõlastamist, kaasamist ja planeeringuala naabritega kokkulepete saavutamist jms, mille eest vastutaja on kohalik omavalitsus ise. Linna tingimustes on olnud üsna tavaline, et kiirema menetluse huvides hankis kooskõlastused konsultant-planeerija. Mõnel juhul on planeeringu koostajat dokumentides läbivalt tähistanud sõna *projekteerija*.
 12. Planeeringumenetluse teeb keerukamaks kui sama administratsiooni üks ametnik saadab arendaja või kohaliku omavalitsuse edasi kooskõlastama oma teise ametnikuga. Kõigile arusaadavam on olukord, kus administratsioon saaks küsimustes selgusele enda siseringis ja annaks välja seisukoha ühe korraga kõikide lülide lõikes.
 13. Omavalitsuse ametnik-planeerija võib avalikkustamise käigus ilmnenu avalikkuse argumentidest saada juurde kindlust ja tuge. Siis, kui mitte varem, teadvustab arendaja omavalitsuse rolli - otsida kompromisse erinevate huvide vahel ja koordineerida planeerimistegevust, et tagada otsuste põhjendatus. Omavalitsuse ametnik-planeerija on oma töös kaalukam kui ta tunneb omavalitsust ja omab sellega sidet, mäletab (ajalugu) varasemaid argumente ja otsuseid.
 14. Projektijuhi tegevus on üks tegur, millest sõltub planeeringumenetluse efektiivsus. Projektijuht on enamasti planeerija–projektijuht, ent ka huvitatud isik (arendaja) võib võtta selle rolli endale.
 15. Olulised argumendid reaalses planeeringulahendustes on muuhulgas: äriplaani peab jälgima, kahjumist tuleb hoiduda, elluviidav peab olema kasumlik.
 16. Idee müümiseks koostatavad ilusad pildid kvaliteetsete ja kallite lahendustega ei pruugi realiseerumiseni jõuda, vähesed soovivad kallilt ehitada. Parim võimalik ruumilahendus võib olla ka kallim ruumilahendus, ent väikesem majanduslik kasu tulenevalt heast ruumilahendusest ei pruugi planeeringu koostamisest huvitatud isikule sobida.

17. Milline on omavalitsuse kasu ruumi väärimdamisest. Et arendaja ehitab välja arendusest tingitud teed ja trassid – on tavaline ja aktsepteeritud. Rakendatakse sotsiaalse infrastruktuuri tasu (mis on arvutatud tulenevalt kehtivast üldplaneeringust) – otsitakse mõistlikku ja proportsionaalselt sobivat, millega arendajat koormata. Sotsiaalse infrastruktuuri tasust võidakse ka loobuda kui teede ja trasside maht, mida arendaja välja ehitab on suur ja vajalik laiemale piirkonnale.
18. Õigeaegne ja asjatundlik kommunikatsioon kui oluline (võtme)tegur. Võimalikult alguses huvitatud isiku poolt omavalitsusele avaldatud teave oma tegelikest kavatsustest ja soovidest; võimalikult alguses omavalitsuse poolt huvitatud isikule selgitamine, millised on tema võimalused (raamid üldplaneeringust) antud asukohas soove realiseerida; võimalikult alguses omavalitsuse ja konsultant-planeerija töhusa infovahetuse sisseseadmine; teadmine planeerijale, kes on peamine suhtluspartner, kes on omavalitsuses võtmeisikud; avalikkusele selgitamine, millised on võimalused planeeringulahenduse kujunemises osaleda ja oma huvide eest seista. Need asjaolud mõjutavad planeeringu koostamise efektiivsust ja väldivad informatsiooni moondumist või kadumist kommunikatsioonis. E-kiri ei asenda vahetut rääkimist ja kohtumist. Planeeringu koostamise ajal ametnike vahetumine põhjustab tõrkeid ja mõjutab osapoolte motiveeritust.
19. Tuleb märkida, et sama palju kui on osalejaid konkreetse planeeringu koostamises ja menetlemises, on samast planeeringust erineva värvinguga lugusid.

Lisa. Analüüsiküsimused

- Kellelt tuli initsiatiiv planeeringu algatamiseks, kellelt tuli lahenduse idee?
- Lahenduse põhjendused?
- Milles seisnes eesmärk planeeringu algatamisel?
- Milline oli algatamisel KOVi huvi saada kasu ja milles arvatav kasu seisnes? Kas see realiseerus? Kas lõpuks sõlmiti puudutatud isikutega kokkuleppeid, milliseid?
- Kes vedas planeeringu koostamist, lahenduse kujunemist?
- Kuidas toimus koostöö ja kaasamine, kelle initsiatiivil? Mis läks hästi, mis halvasti, kas sellest tuli lisaväärtust?
- Kas avalikustamisest tuli täiendavat infot?
- Kuidas planeeringu idee teisesnes?
- Milline oli planeeringu laiem mõju ümbritsevale keskkonnale?
- Kas ja kuivõrd teised planeeringuala puudutatud isikud lahenduse väljatöötamisse sekkusid? Millised olid nende huvid?